



**ASIA** Salassa pidettävien tietojen paljastaminen nimitysmuistiossa

## KANTELU

Kantelija arvostelee kirjoituksessaan 5.8.2015 valtiovarainministeriön päätöstä erityisasiantuntijan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Kantelija katsoo ministeriön nimittäneen virkasuhteeseen kantelijaa vähemmän ansioituneen henkilön ja epäilee sukupuoleen perustuvaa syrjintää, koska nimitetty henkilö edustaa eri sukupuolta kuin kantelija. Lisäksi kantelija pyytää tutkimaan soveltuvuusarvioinnin merkityksen nimitysprosessissa, koska soveltuvuusarvioinnin tulokset mainittiin nimitetyn henkilön vahvuutena nimitysmuistiossa.

## SELVITYS

Valtiovarainministeriö on antanut selvityksen 15.10.2015.

## TAPAHTUMATIETOJA

Valtiovarainministeriö ilmoitti 5.5.2015 haettavaksi erityisasiantuntijan määräaikaisen virkasuhteen 1.6.2015–31.12.2017, joka oli sijoitettu ministeriön JulkICT-toimintoon. Erityisasiantuntijan tehtävänä oli vastata kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämisohjelmaan liittyvistä oikeudellisista selvityksistä ja lainsäädännön muutosten valmistelusta. Hakuilmoituksessa ilmoitettiin erityisasiantuntijan kelpoisuusvaatimukseksi tehtävään soveltuva koulutus. Parhaimmat valmiudet tehtävään antaisi ilmoituksen mukaan oikeustieteellinen ylempi korkeakoulututkinto tai vastaavat tiedot lainsäädännöstä sekä kokemus laajoista kehittämishankkeista. Lisäksi ilmoitettiin tehtävän edellyttäminä tai valinnassa huomioon otettavina seikkoina muun muassa kokemus lainsäädännön kehittämisestä ja lainvalmistelusta, informaatio- ja hallinto-oikeudellinen erityisosaaminen, julkisen hallinnon toimintatapoihin liittyvä osaaminen, vuoro-vaikutus- ja sidosryhmätyöskentelytaidot sekä ICT-alan tuntemus.

Erityisasiantuntijan määräaikaista virkasuhdetta haki 21 henkilöä. Valtiovarainministeriö kutsui kuusi hakijaa haastatteluun ja heistä neljä soveltuvuusarviointiin. Nimitysmenettelyn kuvaus, nimityksen perustelut ja nimitysesitys kirjattiin 25.6.2015 päivätyyn nimitysmuistioon. Muistion mukaan kelpoisuusvaatimuksina olivat tehtävään soveltuva koulutus ja kokemus. Muistiossa selostettiin haastatteluihin kutsuttujen hakijoiden ansiot ja vertailtiin heidän tuntemustaan, kokemustaan ja osaamistaan seuraavissa asioissa: lainsäädännön kehittäminen ja lainvalmistelu, eri oikeudenalat (informaatio-oikeus, hallinto-oikeus), laajat kehittämishankkeet, julkisen hallinnon toimintaympäristö ja ICT-ala. Lisäksi arvioitiin haastateltujen hakijoiden vuorovaikutus- ja sidosryhmätyöskentelytaitoja. Soveltuvuusarviointiin kutsuttujen hakijoiden osalta selostettiin arvioinnissa esiin tulleet vahvuudet ja kehittämialueet. Valtiovarainministeriö päätti 7.7.2015 erityisasiantuntijan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä.

## SÄÄNNÖKSET

Virkanimityksestä päätettäessä yleiset nimitysperusteet ovat perustuslain mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä viran kelpoisuusvaatimuksiin ja otettava huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät (perustuslaki 125 §, HE 1/1998 vp s. 179-180).

Valtiovarainministeriön erityisasiantuntijan erikseen säädetyt kelpoisuusvaatimukset ovat tehtävän edellyttämä koulutus ja kokemus. Viran kelpoisuusvaatimukset on mainittava viran hauilmoituksessa (valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 5 § 9 kohta, valtion virkamieslaki 6 a §).

Virkanimitys on hallintopäätös, johon sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun (hallintolaki 45 §).

Virkanimityksiä valmisteltaessa ja niistä päätettäessä viranomaista sitovat syrjintää koskevat kiellot lainsäädännössä. Syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Ketään ei saa syrjiä myöskään iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (valtion virkamieslaki 6 §, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki 7 § ja yhdenvertaisuuslaki 8 §).

Perustuslaissa turvataan jokaisen yksityiselämä. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (perustuslaki 10 §).

Asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta soveltuvuuskoikkeesta tai sen tuloksesta, ovat salassa pidettäviä. Salassa pidettävästä asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa, tai muulla laissa erikseen säädetyllä perusteella. Virkanimitystä koskeva päätös ja sitä varten laadittu muistio tulevat julkisiksi, kun päätös on allekirjoitettu (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 6 § 1 momentti 8 kohta, 10 §, 24 § 1 momentti 29 kohta ja 26 §).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta sekä sitä, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (perustuslaki 108 §).

## OHJEET

Virkanimitysten valmistelussa noudatetaan valtiovarainministeriön antamaa ohjetta. Ohjetta sovelletaan myös nimitettäessä virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin (valtiovarainministeriön ohje VM 1/01/2009, VM/2165/00.00.00/2011 ja VM/2659/000.00.00/2014).

Ohjeen mukaan viranhakuilmoituksessa kerrotaan virkaan säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi myös tehtävien onnistuneen hoidon kannalta tärkeät lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten tulisi olla selkeästi hakijoiden tiedossa. Säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia tarkoitettaessa hakuilmoitukseen kirjoitetaan esimerkiksi: ”Kelpoisuusvaatimuksena on ...” Muita edellytyksiä ja ominaisuuksia tarkoitettaessa kirjoitetaan esimerkiksi: ”Parhaat edellytykset tehtävän hoitamiseksi antaa ...” tai ”Lisäksi virkaan kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta on tärkeää, että valittavalla on ...” Hakijoiden ansioiden vertailussa voidaan nojautua vain sellaisiin lisävalmiuksiin ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, jotka on mainittu hakuilmoituksessa.

Virkanimityksiä koskevien päätösten perustelut esitetään ohjeen mukaan erillisessä nimitysmuistiossa. Nimitysmuistiossa ilmoitetaan muun muassa säädetty kelpoisuusvaatimukset ja hakijat. Nimitettävän henkilön valinta perustellaan muistiossa vertailemalla hakijoita viran säädettyjen kelpoisuusvaatimusten, perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja viran tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella. Muistiota laadittaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virka-tehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi.

Soveltuvuusarviointien käyttö virkanimitysten valmistelussa on ohjeen mukaan mahdollista. Soveltuvuusarviointi on yksi keino täydentää sitä tietämystä, joka nimittävällä viranomaisella on hakijoiden kyvykkyydestä. Soveltuvuusarvioinnin tulokset ovat yksi tekijä muiden joukossa arvioitaessa hakijoiden taitoa ja kykyä hoitaa haettavana olevia tehtäviä ja soveltuvuutta niihin. Perustuslain yleiset nimitysperusteet ja säädetty kelpoisuusvaatimukset ovat voimassa kaikissa nimitystilanteissa, ja vastuu valinnasta on nimittävällä viranomaisella. Ohjeissa myös mainitaan, että soveltuvuuden arvioinnista laadittavat henkilökohtaiset tulokset ovat lain mukaan täysin luottamuksellisia, ja että muilla kuin asianomaisella henkilöllä ei ole oikeutta ilman hänen lupaansa tutustua niihin.

## RATKAISU

### Arviointi

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteeton. Oikeuskanslerin tehtävänä ei kuitenkaan ole osallistua sen arvioimiseen, kenet tulisi valita niiden hakijoiden joukosta, jotka parhaiten täyttävät lainsäädännössä asetetut yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Tämä on virkaan nimittäjän

tehtävä. Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa siinä, miten hakijoiden ansioita ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia painotetaan.

Valtiovarainministeriön erityisasiantuntijan määräaikaista virkasuhdetta koskevassa hakuilmoituksessa kelpoisuusvaatimukseksi ilmoitettiin tehtävään soveltuva koulutus. Kelpoisuusvaatimuksena oli säännösten mukaan tehtävän edellyttämä koulutus ja kokemus, joten kelpoisuusvaatimus oli hakuilmoituksessa puutteellisesti ilmaistu. Hakuilmoituksessa kuitenkin kuvattiin kokemus, jota tehtävä edellytti. Kelpoisuusvaatimus oli kirjattu nimitysmuistioon asianmukaisesti, eikä kelpoisuusvaatimuksen soveltaminen nimitysmuistiossa anna aiheutta oikeudellisiin huomautuksiin. Näillä perusteilla hakuilmoituksen puutteellisuus ei tässä tapauksessa vaarantanut hakijoiden oikeusturvaa.

Kantelussa on epäilty, että soveltuvuusarvioinnin tulokset olivat ratkaiseva tekijä nimitetyn henkilön valinnassa, ja että päätösvalta nimityksessä olisi tosiasiallisesti siirtynyt soveltuvuusarvioinnin suorittaneelle yritykselle. Kantelun liitteenä olevassa nimitysmuistiossa muun muassa mainitaan, että nimitetyn henkilön henkilökohtaiset ominaisuudet ja valmiudet tehtävän menestyksekkääseen hoitamiseen arvioitiin soveltuvuusarvioinnissa parhaiten tehtävänkuvaa vastaaviksi. Toisaalta nimitysmuistiossa myös todetaan nimitysesityksen perustuvan hakijoiden ansioiden ja henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella tehtyyn kokonaisarviointiin. Valtiovarainministeriö on selvityksessään katsonut, että nimitetyn henkilön soveltuvuusarvioinnissa ”esiin tulleet seikat tukivat haastatteluissa esiin nousseita ominaisuuksia”. Selvityksen mukaan erityisasiantuntijan valinnassa ”soveltuvuusarviointia on käytetty hakijoiden henkilökohtaisista ominaisuuksista haastatteluissa esille tulleiden asioiden täydentämiseksi” ja ”hakijoista tehtyä kokonaisarviota täydentävänä ja vahvistavana”. Lisäksi ministeriön mukaan soveltuvuusarvioinnin ”merkitys on ollut nimityspäätöksen perusteita tukeva”. Ministeriön näkemystä ei voida kiistää oikeudellisilla perusteilla.

Nimitysmuistioon sisältyy yhteenveto soveltuvuusarvioinnin tuloksista. Yhteenvedossa on selostettu jokaisen soveltuvuusarviointiin kutsutun hakijan arvioinnissa esiin tulleet vahvuudet ja kehittämialueet. Perustuslaissa säädettyyn yksityiselämän suojaan sisältyy muun muassa yksilöä koskevien tietojen suojaaminen sen mukaan kuin siitä säädetään lailla. Lain mukaan soveltuvuusarvioinnin tulokset ovat salassa pidettäviä, eikä niitä siten saa luovuttaa tai paljastaa sivulliselle. Salassapitovelvollisuus on ehdoton siten, että ainoa poikkeus tästä on arvioidun henkilön oma suostumus. Nimitysmuistio on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, johon ei tulisi sisällyttää muita kuin nimityspäätöksen yhteydessä julkiseksi tulevia tietoja. Tässä tapauksessa se on sisältänyt salassa pidettäviä tietoja, ja valtiovarainministeriö on tästä huolimatta luovuttanut nimitysmuistion sellaisenaan kantelijalle. Soveltuvuusarviointien tulosten salassa pitämiseen on kiinnitetty huomiota myös nitysmenettelyä koskevissa valtiovarainministeriön ohjeissa.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei ole syytä epäillä, että valtiovarainministeriö olisi ylittänyt nimittäjälle kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä lainvastaisesti päättäessään nimittää valitsemansa henkilön erityisasiantuntijan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Laillisuusvalvonnassa ei voida tämän pidemmälle ottaa kantaa harkintavallan käyttöön, ei esimerkiksi siihen, kuka hakijoista olisi ollut henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopivin, eikä siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista olisi tullut nimittää virkasuhteeseen. Käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella ei ole myöskään havaittavissa viitteitä syrjinnästä.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtiovarainministeriö on erityisasiantuntijan määräaikaista virkasuhdetta koskevassa nimitysmuistiossa paljastanut salassa pidettäviä tietoja hakijoista ja siten loukannut hakijoiden yksityiselämän suojaa. Kiinnitän tämän vuoksi valtiovarainministeriön huomiota hakijoita koskevien tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten noudattamiseen virkanimitysten valmistelussa. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni valtiovarainministeriölle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Kansliapäällikkö

Maija Salo

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi