

**ASIA**

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimittäminen

1 KANTELU

Kantelija arvostelee 9.6.2014 päivätyssä kirjoituksessaan opetus- ja viestintäministeri Krista Kiurun ja opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimityksessä, josta päätettiin valtioneuvoston yleisistunnossa 22.5.2014. Kantelija oli ilmoittautunut viran hakijaksi. Hänen mielestään nimitys oli poliittinen sekä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa loukkaava, koska nimitetty mieshenkilö on ministerin puoluetoveri, kotoisin samasta vaalipiiristä kuin ministeri ja naispuolista kantelijaa vähemmän ansioitunut. Kantelijan mukaan ministeri puuttui asiaan jo siinä vaiheessa, kun päätettiin viran kelpoisuusvaatimuksista ja viran täyttämistä toistaiseksi määräaikaisen virkakauden sijasta. Nimityksestä päätettäessä kantelijan ansioita hänen mielestään vähäteltiin nimitysmuistiossa ja nimitetyn henkilön ansioita liioiteltiin voimakkaasti, jopa harhaanjohtavalla tavalla.

Kantelun käsittelyä varten olen ottanut tutkittavaksi virkanimitysprosessin ja sitä edeltäneen säädösvalmistelun kokonaisuudessaan.

2 SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä on saatu seuraavat kirjalliset selvitykset: koulutuspolitiikan osastolta ylijohtaja A ja hallitusneuvos B 18.8.2014 sekä korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolta ylijohtaja C 1.8.2014 ja opetusneuvos D 18.8.2014. Kansliapäällikkö E on antanut selvitysten perusteella lausunnon 29.8.2014. Ministeri Kiuru on antanut kirjallisen selvityksen 29.8.2014. Oikeuskanslerinvirastossa on henkilökohtaisesti kuultu seuraavia henkilöitä: A 8.10.2014, B 17.10.2014, E 5.11.2014 ja Kiuru 14.1.2015.

3 TAPAHTUMATIETOJA

3.1 Säädösten valmistelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 1.12.2011 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustamista koskeviksi säädöksiksi. Työryhmän muistioon (opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:19) sisältyvän lakiluonnoksen mukaan arviointikeskuksen ylimpänä virkamiehenä olisi johtaja, jonka valtioneuvosto nimittäisi seitsemäksi vuodeksi kerrallaan. Viran määräaikaisuudesta ehdotettiin siis säädettäväksi erikseen laissa. Määräaikaisuutta perusteltiin sillä, että virastojen päälliköiden virat täytetään yleensä määräaikaisesti ja että seitsemän vuotta vastaisi tyypillistä johtajan virkakautta. Muistiossa ehdotettiin myös valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi johtajan viran kelpoisuusvaatimuksista siten, että virkaan vaadittaisiin tohtorin tutkinto.

Valtioneuvosto päätti 16.9.2013 antaa eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 117/2013 vp). Esityksessä ehdotettiin kolmen koulutuksen arviointitehtäviä suorittavan organisaation yhdistämistä. Ministeri Kiuru oli läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa toimivaltaisena ministerinä. Lakiesityksessä ehdotettiin, että arviointikeskuksen johtajan nimittäisi valtioneuvosto. Johtajan virka ehdotettiin perustettavaksi 1.1.2014, ja lain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa virkojen kelpoisuusvaatimuksista. Hallituksen esityksen liitteenä oli luonnos arviointikeskusta koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi. Asetusluonnoksen mukaan johtajan tutkintoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena olisi ollut ylempi korkeakoulututkinto. Hallituksen esityksessä ei ollut ehdotusta säännökseksi viran määräaikaisuudesta. Esityksen perusteluissa ei ollut mainintaa siitä, oliko johtaja tarkoitus nimittää määräajaksi vai toistaiseksi.

Eduskunnan sivistysvaliokunta otti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä kantaa arviointikeskuksen johtajan kelpoisuusvaatimukseen, joista oli tarkoitus säätää myöhemmin lain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta totesi, että valtion tutkimuslaitosten johtajien tutkintoa koskevissa kelpoisuusvaatimuksissa esiintyy vaihtelua. Valiokunta piti kuitenkin tässä tapauksessa tohtorin tutkintoa johtajalle välttämättömänä ottaen huomioon arviointikeskuksen laajat ja vaativat tehtävät sekä työhön liittyvät kansainväliset näkökulmat. Valiokunta painotti myös erityisesti johtamisominaisuuksien huomioon ottamista johtajan valinnassa (SiVM 12/2013 vp).

Eduskunnan sivistysvaliokunta kiinnitti huomiota myös arviointikeskuksen johtajan virkakautteen. Valiokunta viittasi valtionhallinnon johtajapolitiikkaa koskevaan, valtioneuvoston vuonna 2008 hyväksymään periaatepäätökseen, jonka mukaan valtionhallinnon ylimmän johdon virkaa täytettäessä on joka kerta harkittava, olisiko virkaan nimitettävä määräajaksi. Nimitettäessä virkaan ensimmäisen kerran on yleensä tarkoituksenmukaista, että määräaika on yli viisi vuotta ja enintään seitsemän vuotta. Valiokunta piti tärkeänä, että näitä periaatteita noudatettaisiin myös arviointikeskuksen johtajan nimityksessä (SiVM 12/2013 vp).

Eduskunnan sivistysvaliokunta ei esittänyt muutoksia lakiesityksen säännöksiin, jotka koskivat johtajan nimittämistä ja johtajan kelpoisuusvaatimuksista säätämistä. Eduskunta hyväksyi lain tältä osin hallituksen esityksen mukaisena. Laki tuli vahvistamisen jälkeen voimaan 1.1.2014.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskusta koskevan valtioneuvoston asetuksen jatkovalmistelu suoritettiin opetus- ja kulttuuriministeriössä koulutuspolitiikan osastolla. Asetuksen esittelijänä toiminut virkamies lähetti asetusluonnoksen ministeri Kiurulle valtioneuvoston esittelylupaa

varten ja tiedusteli, pitäisikö eduskunnan sivistysvaliokunnan kanta johtajan kelpoisuusvaatimukseen ottaa jollakin tavalla huomioon. Kansliapäällikkö E merkitsi saman kysymyksen esittelylupapyyntöön, kun pyyntöä koskevat asiakirjat kulkivat hänen kauttaan ministerille. Kiurun mukaan sivistysvaliokunnan ”mietinnön merkitystä annettavaan asetukseen käsiteltiin ministeriössä ennen asetuksen viemistä valtioneuvostolle.” Kiurun mukaan virkamiehet eivät esittäneet asetuksen muuttamista ja Kiurun saaman selvityksen perusteella valiokunnan kannanotto ”ei ollut juridisesti sitova”. Kiuru myös päätyi siihen, että kelpoisuusvaatimuksen suhteen oli perusteltua noudattaa ”henkilöstöpolitiikan yleistä linjaa.” Sivistysvaliokunnan kannanoton käsitteilyn perusteella asetusluonnokseen ei tehty muutoksia.

Valtioneuvoston yleisistunnossa 30.12.2013 esiteltiin opetus- ja kulttuuriministeriöstä ehdotus valtioneuvoston asetukseksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta. Toimivaltaisena ministerinä oli ministeri Kiurun sijaisena toimiva ministeri. Asetusehdotuksessa arviointikeskuksen johtajan tutkintoa koskevaksi kelpoisuusvaatimukseksi esitettiin ylempää korkeakoulututkintoa. Asetusta koskevassa esittelymuistiossa ei perusteltu esitettyä kelpoisuusvaatimusta eikä mainittu eduskunnan sivistysvaliokunnan kantaa kelpoisuusvaatimuksiin. Asetus hyväksyttiin esittelijän ehdotuksen mukaisena ja se tuli voimaan 1.1.2014.

Valtioneuvoston esittelylistat 16.9.2013 ja 30.12.2013 ja niiden liitteinä olleet asiakirjat tarkastettiin etukäteen oikeuskanslerinvirastossa osana säännönmukaista laillisuusvalvontaa. Tarkastuksessa ei havaittu oikeudellisesta näkökulmasta huomautettavaa.

3.2. Viranhakuilmoituksen valmistelu

Hallitusneuvos B laati joulukuussa 2013 luonnoksen hakuilmoitukseksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan viran hakua varten. Luonnoksessa viran kelpoisuusvaatimukset olivat valtioneuvoston asetuksen mukaiset. Lisäksi mainittiin, että tehtävän menestyksellistä hoitamista edesauttaisi kokemus koulutuksen arviointitoiminnasta sekä strategisesta johtamisesta, hyvä yhteistyökyky sekä hyvä englannin kielen suullinen ja kirjallinen taito. Luonnoksen mukaan virka olisi täytetty toistaiseksi. B pyysi 17.12.2013 hallinto-osastolta kommentteja luonnoksesta. Hallinto-osaston kommentissa tiedusteltiin, tulisiko virka täyttää määräaikaisena. B:n mielestä ”päättös mahdollisesta määräaikaisena täyttämisestä ei kuulunut yksin hänelle”, ja siksi hän ”välitti kysymyksen johtajan viran mahdollisesta määräaikaisuudesta eteenpäin ratkaistavaksi.”

Hallitusneuvos B toimitti 20.12.2013 luonnoksen hakuilmoitukseksi ylijohtaja A:lle toimitettavaksi ylimmälle johdolle. A lähetti luonnoksen ministeri Kiurulle ja hänen erityisavustajalleen. Kiurun mukaan hakuilmoitusta käsiteltiin palaverissa, jossa arvioitiin, ”mitkä ovat keskeiset uuden arviointikeskuksen johtajan ominaisuudet.” Palaverissa pohdittiin, ”tulisiko painottaa arviointitoiminnan osajaa vai nimenomaisesti johtajakokemusta omaavaa johtajaa.” Kiuru päätyi kertomansa mukaan siihen, että johtajan tehtävä edellyttää ”erityisesti kykyä yhdistää hyvin erilaiset arviointiyksiköt ja tällöin aikaisempi johtajakokemus korostuu verrattuna tutkimustyöhön.” Palaverissa Kiuru totesi haluavansa johtajaksi henkilön, jolla on ”vahva hallinnollinen ja strateginen johtajakokemus sekä hyvä yhteistyökyky muiden kelpoisuuksien lisäksi.” Kiurun muistaman mukaan hakuilmoitusluonnoksessa virka oli haettavana toistaiseksi, mutta kysymystä viran täyttämisestä määräajaksi tai toistaiseksi ei käsitelty asiaa valmisteltaessa. Kiurun käsityksen mukaan ministeriössä yleensä nimitetään virkasuhteisiin toistaiseksi.

Hakuilmoituksen luonnos palautettiin 15.1.2014 ylijohtaja A:lle. Luonnokseen oli tuolloin muutettu viran menestyksellistä hoitamista koskevaa kohtaa siten, että kokemus koulutuksen arviointitoiminnasta oli korvattu hallinnollisella työkokemuksella. A ei ollut keskustellut ilmoituksen lopullisesta muotoilusta ministeri Kiurun kanssa. A piti kertomansa mukaan tässä yhteydessä ”tavanomaisena, että ministeri tekee lopulliset päätökset painotuksista korkeimpien virkojen täyttämiseksi.” Kansliapäällikkö E allekirjoitti hakuilmoituksen A:lle palautetussa muodossa ja se julkaistiin 2.2.2014. Kansliapäällikkö ei kertomansa mukaan osallistunut hakuilmoituksen valmisteluun.

3.3 Virkanimityksen valmistelu

Johtajan virkaan ilmoitettiin yhteensä 43 henkilöä. Ilmoittautuneista hakijoista informoitiin kansliapäällikköä ja ministeri Kiurua. Kumpikaan ei tässä vaiheessa kommentoinut asiaa. Ylijohtaja A ja hallitusneuvos B valitsivat yhdessä kahden korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston virkamiehen kanssa hakijoiden joukosta seitsemän henkilöä haastatteluun. Sama virkamiesryhmä haastatteli 17.-26.3.2014 näitä hakijoita. Kansliapäällikkö ei osallistunut haastatteluihin.

Ylijohtaja A toimitti ministeri Kiurulle korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolla laaditun, 3.4.2014 päivätyn luonnoksen nimitysmuistioksi. Luonnoksessa kuvattiin hakumenettely ja arvioitiin, miten hakijat täyttivät säädetty kelpoisuusvaatimukset. Luonnoksessa ei ollut parhaiten kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden keskinäistä vertailua eikä esitystä nimitettävästä henkilöstä. Kiurun kokemuksen mukaan ”ministeriössä kuului normaaliin menettelyyn, että ministerin kantaa kysyttiin papereista, joissa ei vielä ollut päätösesitystä.”

Ylijohtaja A:n kertoman mukaan ministeri Kiuru tai hänen erityisavustajansa ilmoitti 4.4.2014 A:lle, että yliopistokeskuksen johtaja, yhteiskuntatieteiden maisteri F oli ”pätevin ja sopivin haastatelluista”. Samalla A:lle hänen mukaansa kerrottiin ”ministerin valmisteluohjeena, että vertailussa tuli painottaa johtamiskokemusta ja strategista johtamista sekä monipuolista koulutussektorin tuntemusta.” Kiurun kertoman mukaan hän tutustuttuaan nimitysmuistion luonnokseen ”piti siinä esitettyjen tietojen pohjalta kokonaisarvioinnissa ansioituneimpana hakijana F:ää erityisesti johtamiskokemuksen sekä laajan koulutussektorin tuntemuksen osalta.” Kiurun mukaan hän ei vielä tässä vaiheessa tehnyt päätöstä virkaan esitettävästä henkilöstä, vaan hänen kannanottonsa oli alustava. Kertomansa mukaan hän ”oli miettinyt valintaa käytännössä nimitysesityksen antamiseen saakka.”

Hallitusneuvos B sai ylijohtaja A:lta tiedon ministeri Kiurun kannanotosta ja ryhtyi valmistelemaan nimitysmuistiota loppuun. B:n mukaan ”saadut ohjeet eivät sinänsä vaikuttaneet ... valmistelutyöhön – nimitettävän valinta ja valintaperusteet tuli joka tapauksessa tehdä ja muotoilla niin, että nimityspäätös oli tehty lain mukaisesti ja oikein”. Erityistä tarkkuutta asian valmistelussa vaati B:n mukaan sekin, että hän tiesi nimityksen olevan ”poliittisesti arkaluontoinen”. B:n mukaan Kiuru, kansliapäällikkö E tai korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto eivät olleet häneen yhteydessä hänen valmistellessaan nimitysmuistiota.

Hallitusneuvos B toimitti nimitysmuistion 23.4.2014 valtioneuvoston esittelylistan jakolupaa varten ylijohtaja A:n, korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston ja kansliapäällikkö E:n kautta ministeri Kiurulle. Muistiossa esitettiin F:n nimittämistä virkaan. E ei ollut osallistunut muistion valmisteluun. Kun koulutuspolitiikan osastolta tiedusteltiin E:ltä, toimisiko hän nimityksen esittelijänä valtioneuvostossa, hän kertomansa mukaan ”ei pitänyt tätä mahdollisena”. E keskusteli nimitysesityksestä Kiurun kanssa 29.4.2014. E toi keskustelussa esiin oman ehdokkaansa nimitettäväksi henkilöksi. E:n mukaan hän esitti Kiurulle nimitysmuistion ansiovertailusta samoja epäilyksiä kuin oikeuskanslerille 29.8.2014 antamassaan kirjallisessa lausunnossa. Kiu-

run mukaan keskustelussa E ”pohti mahdollisuutta valita tehtävään arviointitoiminnan osaa-
jaa”. Keskustelussa tuli E:n mukaan selväksi, että Kiuru piti F:ää ”parhaana ja pätevimpänä
hakijana”. Kiurun käsityksen mukaan E ”yhtyi muistion päätösehdotukseen ja oli sitä mieltä,
että F oli hallinnollisen kokemuksen osalta paras ehdokas”. Keskustelun jälkeen E merkitsi
muistioon nimikirjaimensa ja lähetti sen ministerille. E piti kertomansa mukaan muutosten esit-
tämistä tarpeettomana Kiurun kanssa käymänsä keskustelun jälkeen. Kiuru antoi esittelylistan
jakoluvan 12.5.2014. Kiuru kertomansa mukaan ”teki päätöksen esitettävästä henkilöstä virka-
valmistelun pohjalta muistiossa esitettyjen tietojen perusteella”. Nimitysmuistioon ei tehty
muutoksia jakoluvan käsittelyn missään vaiheessa.

3.4. Valtioneuvoston päätöksenteko virkanimityksessä

Johtajan nimitys esiteltiin opetus- ja kulttuuriministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnolle
15.5.2014. Esittelijänä oli hallitusneuvos B ja ministeri Kiuru oli paikalla toimivaltaisena mi-
nisterinä. Istunnossa asia lykättiin seuraavaan istuntoon toisen ministerin pyydettyä asiakirjat
tutustuttaviksi. Istunnon jälkeen B ja ylijohtaja A osallistuivat hallituspuolueiden ministereiden
erityisavustajien kokoukseen. Kokouksessa keskusteltiin nimitysesityksen perusteluista ja
eduskunnan sivistysvaliokunnan kannanoton sitovuudesta.

Johtajan nimitys esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 22.5.2014 edellisessä istunnossa
esillä olleen esityksen mukaisena. Toimivaltaisena ministerinä oli paikalla ministeri Kiurun
sijaisena toimiva ministeri. Valtioneuvosto päätti nimittää esityksen mukaisesti F:n johtajan
virkaan.

Valtioneuvoston esittelylistat 15.5.2014 ja 22.5.2014 ja niiden liitteinä olleet asiakirjat tarkas-
tettiin etukäteen oikeuskanslerinvirastossa osana säännönmukaista laillisuusvalvontaa. Tarkas-
tuksessa ei tällöin havaittu oikeudellisesta näkökulmasta huomautettavaa.

4 SÄÄNNÖKSET

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen pääasiallisena tehtävänä on toteuttaa arviointeja,
jotka liittyvät koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toi-
mintaan, sekä oppimistulosten arviointeja peruskoulujen ja lukioiden opetuksessa, ammatilli-
sessa koulutuksessa ja taiteen perusopetuksessa. Arviointikeskuksen johtajan tehtävänä on joh-
taa keskuksen toimintaa ja vastata keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta. Johtajan nimittää
valtioneuvosto. Johtajan viran kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella
(laki Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta 2, 3 ja 8 §).

Valtion virkaan voidaan nimittää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luontee-
seen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii (valtion virkamieslaki 9 § 2 mo-
mentti).

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

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan viran erikseen säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä asiantuntemus alalta sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus (valtioneuvoston asetus Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta 4 §).

Nimityksestä päätettäessä viranomaista sitovat syrjintää koskevat kiellot lainsäädännössä. Viranomaisena ei saa asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan toisiin nähden muun muassa sukupuolen tai poliittisen toiminnan vuoksi tai muutoin epäasiallisilla perusteilla (valtion virkamieslaki 6 ja 11§, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 7-8 § ja yhdenvertaisuuslaki 8 §). Syrjinnän kohteeksi joutunut voi tuomioistuimessa vaatia hyvitystä muun muassa sukupuoleen tai poliittiseen toimintaan liittyneestä syrjinnästä. Kanne on nostettava vuoden kuluessa nimityspäätöksestä (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 11-12 §, yhdenvertaisuuslaki 23 ja 26 §).

Virkanimitykset ovat hallintopäätöksiä, joihin sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä ja hallinnon oikeusperiaatteita. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Viranomaisen toimien on myös oltava puolueettomia. Hallintopäätös, kuten virkanimitystä koskeva päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun (hallintolaki 6 ja 45 §).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuutta sekä sitä, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön taikka viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta (perustuslaki 108 § ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 4 § 1 momentti).

5 OHJEET JA KÄYTÄNNÖT

Valtionhallinnon johtajapolitiikan periaatteiden mukaan ylimmän johdon, kuten viraston päällikön virkaa täytettäessä on joka kerran harkittava, olisiko virkaan nimitettävä määräajaksi. Nimitettäessä virkaan ensimmäisen kerran on yleensä tarkoituksenmukaista, että määräaika on viisi vuotta ja enintään seitsemän vuotta (valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon johtajapolitiikasta 30.4.2008). Jos virkaa avoimeksi julistettaessa tiedetään, että virka aiotaan täyttää määräajaksi, tästä mainitaan viranhakuilmoituksessa (valtiovarainministeriön ohje VM 1/01/2009 ja VM/2165/00.00.00/2011).

Virkanimityksiä koskevien päätösten perustelut esitetään vakiintuneen käytännön mukaan erillisessä nimitysmuistiossa. Nimitysmuistion laadinnassa noudatetaan valtiovarainministeriön antamia ohjeita. Nimitysmuistiossa ilmoitetaan muun muassa virkaan ilmoittautuneet henkilöt ja esitellään heidän ansionsa. Nimitettävän henkilön valinta perustellaan muistiossa vertailemalla hakijoita viran säädettyjen kelpoisuusvaatimusten, perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja viran tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella (valtiovarainministeriön ohje VM 1/01/2009 ja VM/2165/00.00.00/2011).

Valtionhallinnon ylimmän johdon valintaperusteista on annettu valtiovarainministeriön ohje, jonka tarkoituksena on yhtenäistää valintaperusteita. Ohjeen mukaan johtamisen tärkein tavoite on saada aikaan tuloksia. Ylimmältä virkamiesjohdolta vaadittavat taidot ja kyvyt ovat hyvin samanlaisia kuin muussakin toimintaympäristössä toimivan johtajan. Valtionhallinnon johtajana toimiminen edellyttää kuitenkin lisäksi laaja-alaista yhteiskunnallisen vaikuttavuusvaati-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

muksen ja poliittisen ohjauksen huomioon ottamista sekä kykyä tämän edellyttämään vuoro-vaikutukseen. Johtajuus ja kyky kommunikoida organisaation sisällä merkitsee kykyä välittää strateginen näkemys organisaatioon ja saada henkilöstö sitoutumaan ja toimimaan tämän näkemyksen mukaan. Ylimmän virkamiesjohdon johtamisosaamisen sisältö muodostuu useista osatekijöistä siten, että organisaation tuloksellisuus ja hyvinvointi sekä jatkuvuus ja muutokset ovat tasapainossa keskenään. Tasapainon saavuttaminen ja ylläpitäminen edellyttävät sekä hyvää asioiden hallintaa että hyvää henkilöjohtamista. Valtionhallinnon johtajien valintamenetelystä edellä mainitut tekijät ohjaavat ehdokkaiden arviointia ja tuovat perusteita heidän keskinäiseen vertailuunsa. Tavoitteena on, että johtamisen ammattitaidon painoarvo nimitysharkinnassa kasvaa (valtiovarainministeriön ohje VM/728/00.00.00/2011).

Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan valtion ylimmän virkamiesjohdon tehtävissä on sekä yhteisiä piirteitä että erityispiirteitä, jotka vaihtelevat toimintayksikön luonteesta, toimialasta ja tehtävän organisatorisesta asemasta riippuen. Joissakin johtamistehtävissä on hallittava enemmän asianomaisen toimialan erityistietoa kuin toisessa. Jokaisessa valintatilanteessa on selvitettävä, millaista johtamisosaamista ja asiantuntemusta juuri siinä tehtävässä tarvitaan. Yleisten vaatimusten lisäksi johtajaa valittaessa on tarpeen selvittää myös se, missä tilassa asianomainen toimintayksikkö on johtajan vaihtuessa ja mitkä ovat johtamistehtävälle asetettavat vaatimukset. Vaatimukset selvitetään jo ennen kuin tehtävä ilmoitetaan avoimeksi ja ne mainitaan viranhakuilmoituksessa (valtiovarainministeriön ohje VM/728/00.00.00/2011).

Ohjeiden mukaan kelpoisuusvaatimuksena oleva käytännössä osoitettu johtamistaito tarkoittaa, että henkilö on työssään osoittanut omaavansa johtamisen valmiudet. Käytännössä osoitettu johtamistaito koostuu viran tehtävien mukaan painotettavista osa-alueista, esimerkiksi henkilöjohtaminen, prosessien ja voimavarojen johtaminen sekä tulosten aikaansaaminen. Kelpoisuusvaatimuksena olevaa johtamiskokemusta voidaan ohjeiden mukaan hankkia vain todellisessa johtamis- ja esimiestehtävässä. Johtamiskokemuksen merkityksellisyyden arvioinnissa tuloksellisuuden ja laadun arviointi on keskeisempää kuin johtamistehtävien kesto. Johtamiskokemuksen merkityksellisyyttä arvioidaan selvittämällä, onko henkilö saanut sovitut laatuvaatimukset täyttäviä tuloksia aikaan käyttäen henkilöstöä voimavarana (valtiovarainministeriön ohje VM/728/00.00.00/2011).

6 OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVÄ VIRKANIMITYKSEN ARVIOINNISSA

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä päätettäviä virkanimityksiä koskevat nimitysmuistiot tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa osana säännönmukaista päätöksenteon laillisuusvalvontaa.

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteeton. Tähän kuuluu ensinnäkin sen arvioiminen, onko nimityspäätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä otettu huomioon lainsäädännössä asetetut viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Myös siihen kiinnitetään huomiota, että nimitysmuistiossa on nimitysratkaisun kannalta merkitykselliset hakijoiden ansiot kuvattu oikein ja tasapuolisesti ja että kunkin hakijan pätevyyden arviointi ja hakijoiden välinen ansiovertailu on tehty asianmukaisesti ottaen huomioon sekä lainsäädäntö että valtiovarainministeriön antamat ohjeet. Edelleen laillisuusvalvonnassa tarkastetaan se, että nimitysmuistion ansiovertailussa käytetään vain perusteita, jotka ovat johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä.

Monesti hakijoiden joukossa voidaan todeta olevan useita ehdokkaita, jotka oikeudellisin perustein voitaisiin nimittää virkaan. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole osallistua sen arvioimiseen, kenet näistä kärkihakijoista tulisi valita. Tämä on nimittäjän tehtävä. Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee myös hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen sekä viran tehtäviin perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa.

Jälkikäteenkään – esimerkiksi kantelun johdosta – tapahtuvassa laillisuusvalvonnassa ei voida mennä edellä kuvattua pidemmälle eikä siis ottaa kantaa siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista olisi tullut nimittää virkaan.

7 RATKAISU

7.1 Kelpoisuusvaatimuksen valmistelun arviointi

Kantelukirjoituksessa epäillään, että ministeri Kiuru olisi tulevaa virkanimitystä silmälläpitäen puuttunut Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan tutkintoa koskevan kelpoisuusvaatimukseen. Johtajan kelpoisuusvaatimuksena olevasta tutkinnosta säädettiin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen antamiseen oli laissa säädetty, perustuslain vaatimusten mukainen valtuus. Asetuksen antaminen ei ole hallintoasia, johon sovellettaisiin hallinnon oikeusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Asetuksen sisältö tulee kuitenkin päätöksenteon yhteydessä perustella yhteiskunnalliseen tarpeellisuuteen liittyvillä syillä. Eduskunnan sivistysvaliokunnan kannanotto kelpoisuusvaatimuksesta ei ollut oikeudellisesti sitova. Asetuksen valmistelussa ja siitä päätettäessä ei siten ole ylitetty harkintavaltaa, kun sivistysvaliokunnan kannanotosta on poikettu. Asiassa hankitussa selvityksessä ei ole tullut esiin oikeudellisesti merkityksellistä näyttöä siitä, että kelpoisuusvaatimus olisi säädetty silmällä pitäen tiettyä viranhakijaa tai muutoin epäasiallisin tai lainvastaisin perustein. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole ottaa kantaa siihen, onko säädetty kelpoisuusvaatimus arviointikeskuksen johtajan tehtäviin nähden tarkoituksenmukainen.

Asian tutkimiseen liittyen voidaan todeta, että hallitus antoi eduskunnalle 4.12.2014 esityksen valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 298/2014 vp). Esityksessä ehdotetaan, että valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen kelpoisuusvaatimukset yhtenäistettäisiin tutkintojen osalta niin, että jatkossa vaadittava tutkinto olisi aina ylempi korkeakoulututkinto. Kelpoisuusvaatimus koskisi muun muassa virastojen päälliköitä. Esityksen perusteluissa todetaan, että voimassa olevien säännösten mukaan kelpoisuusvaatimus on jo nykyisinkin pääsääntöisesti ylempi korkeakoulututkinto.

Edellä mainituilla perusteilla kelpoisuusvaatimusta koskevan asetuksen valmistelussa ja siihen liittyneessä päätöksenteossa ei ole havaittu lain tai virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä. Kelpoisuusvaatimuksen mukaisen tutkinnon taso eli ylempi korkeakoulututkinto ei myöskään poikennut yleisesti noudatetusta käytännöstä vastaavissa viroissa. Jälkeenpäin tarkasteltuna voi kuitenkin herättää kysymyksiä se, että kelpoisuusvaatimusta koskevan valtioneuvoston asetuksen esittelymuistiossa ei tuotu esiin eduskunnan sivistysvaliokunnan kannanottoa asiasta. Asetuksen valmistelun aikana opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet kiinnittivät huomiota kannanottoon, ja ministeri Kiuru oli siitä tietoinen antaessaan esittelyluvan asetuksen esittelyä varten valtioneuvostossa. Vaikka sivistysvaliokunnan kannanotto ei ollut valtioneuvostoa oikeudellisesti sitova, valtioneuvoston päätöksenteon avoimuuden kannalta olisi ollut perusteltua mainita kannanotto asetuksen esittelymuistiossa ja perustella siitä poikkeava esitys.

7.2 Johtajan virkakaudesta päättämisen arviointi

Kantelukirjoituksessa epäillään ministeri Kiurun puuttuneen myöhempää virkanimitystä silmällä pitäen myös siihen, kuinka pitkäksi ajaksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtaja nimitettäisiin virkaansa. Johtaja nimitettiin virkaan toistaiseksi. Eduskunnan sivistysvaliokunta kannatti kannanotossaan valtioneuvoston johtajapolitiikan periaatetta, jonka mukaan johtajan nimityksessä olisi harkittava nimittämistä määräajaksi.

Lainsäädännön mukaan virkaan nimitetään lähtökohtaisesti toistaiseksi, mutta virkaan voidaan nimittää myös määräajaksi viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvästä perustellusta syystä. Nimittävällä viranomaisella on siten harkintavaltaa siinä, nimitetäänkö virkaan toistaiseksi vai määräajaksi, sekä siinä, mikä on määräajaksi nimitettävän virkamiehen virkakauden pituus. Valtioneuvoston johtajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan ylimmän johdon virkaan nimitettäessä määräaikausuuutta olisi aina harkittava. Virkamiehen virkakauden pituudesta päättää nimittävä viranomainen nimityspäätöksen tehdessään. Käytännössä virkakauden pituuteen otetaan jo ennakkolisesti kantaa silloin, kun virka ilmoitetaan haettavaksi. Virkanimityksestä päätettäessä on käytäntönä ilmoittaa nimitysmuistiossa, miksi ajaksi virka on ollut haettavana, ja jos se on ollut haettavana määräajaksi, perustella esitys määräajaksi nimittämisestä.

Asiassa saadun selvityksen perusteella johtajan virkakauden pituus on ollut opetus- ja kulttuuriministeriössä esillä viranhakuilmoitusta valmisteltaessa. Selvityksestä ei käy ilmi, millä perusteella hakuilmoituksen sisältö tältä osin ratkaistiin. Kansliapäällikkö allekirjoitti hakuilmoituksen ministeri Kiurun hyväksymässä muodossa. Saadusta selvityksestä ei käy ilmi, että virkakauden pituus olisi myöhemmin ollut esillä nimityksen valmistelussa. Selvityksen perusteella asiassa ei ole menetelty lainvastaisesti. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole arvioida, oliko johtajan nimittäminen toistaiseksi tässä tapauksessa tarkoituksenmukaista.

Asian tutkimiseen liittyen voidaan viitata edellä kohdassa 6.1.1 mainittuun hallituksen esitykseen valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 298/2014 vp). Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston ylimmän johdon virkoihin nimitettäisiin aina viiden vuoden määräajaksi, ellei erityisestä syystä olisi perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Esityksen perustelujen mukaan ylimmän johdon virkoihin nimitetään jo nyt pääsääntöisesti määräajaksi, mutta määräajat vaihtelevat kolmesta seitsemään vuoteen.

Eduskunnan sivistysvaliokunta kiinnitti ennen nimityspäätöstä huomiota siihen, että johtajaa nimitettäessä tulisi harkita nimittämistä määräajaksi. Määräajaksi nimittäminen on vastaavissa viroissa myös pääsääntöinen käytäntö. Nimitysmuistiossa ei perusteltu johtajan nimittämistä toistaiseksi. Yleisenä käytäntönä on, että toistaiseksi nimittämistä ei erikseen perustella. Jälkikäteen tarkasteltuna voi kuitenkin herättää kysymyksiä se, että kysymystä virkakauden pituudesta ei erikseen tuotu valtioneuvoston tietoon nimityksen esittelyssä, vaikka sivistysvaliokunta oli nostanut sen esiin. Päätöksenteon avoimuuden ja ulkoisen uskottavuuden kannalta olisi ollut perusteltua mainita nimitysmuistiossa sivistysvaliokunnan kannanotto ja perustella pääsääntöisestä käytännöstä poikkeava virkakausi.

7.3 Nimitysprosessin arviointi

Olen arvioinut Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan virkanimityksen lainmukaisuutta tarkastaessani valtioneuvoston yleisistunnon esityslistan ja olen ollut läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa nimityksestä päätettäessä. Tuolloin käytettävissäni olleen aineiston pohjalta arvioiden en havainnut sellaista, joka olisi antanut oikeudellisen perusteen puuttua nimitykseen.

Tässä päätöksessä arvioin sekä kirjallisista selvityksistä että suullisissa kuulemisissa saadun lisäinformaation perusteella paitsi nimityksen lainmukaisuutta myös sitä, onko nimityksen valmistelusta tullut ilmi jotakin sellaista, joka antaisi aihetta toimenpiteisiini. Olen valmisteluprosessia läpikäymällä pyrkinyt selvittämään muun muassa sitä, voidaanko nimityksessä todeta poliittisen virkanimityksen tunnusmerkkejä, jollaista kantelussa epäillään.

Poliittisen virkanimityksen käsite on epämääräinen. Yleensä sillä tarkoitetaan sellaista nimitystä, jossa henkilö nimitetään poliittisilla ansioilla siten, että samalla syrjäytetään lain mukaisilla nimitysperusteilla arvioiden ansioitunein henkilö. Sen sijaan on katsottu, että nimitys ei ole poliittinen, vaikka henkilöllä olisikin sidonnaisuuksia johonkin puolueeseen, jos hän nimitysperusteiden mukaan on ansioitunein.¹ Poliittisen virkanimityksen rajaa on yhdessä alan perusteoksista vedetty näin: Poliittiset sidonnaisuudet ovat epäasiallisia vasta silloin, kun ne muodostavat keskeisen tai ainoan perusteen virkaan nimittämiseksi.² Loppujen lopuksi arvioinnissa lienee pakko tyytyä siihen, että koska raja on häilyvä, ”puhtaan” poliittisen nimityksen ja ”puhtaan” ei-poliittisen virkanimityksen väliin jää harmaata aluetta, jossa kyse on pitkälti vain asteeroista. Monesti viranhakijoiden joukossa voi olla useita valintakriteerit täyttäviä, ja päättäjillä on harkintavaltaa sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Konkreettisessa tapauksessa voi olla erittäin vaikeaa näyttää toteen oikeudellisesti pitävällä tavalla, että jollakin painotuksella olisi poliittisin motiivein haluttu suosia tiettyä hakijaa. Jos sen sijaan oikeudellista näyttövelvollisuutta ei ole, epäilyjä näkyy voitavan esittää kevyemmin.³ Joka tapauksessa virkanimitysten poliittisuuteen on suhtauduttava vakavasti jo pelkästään julkisen vallankäytön uskottavuuden turvaamisen nimissä. Syystä on sanottu, että poliittiset virkanimitykset ovat yksi korruption muoto.

Seuraavassa käyn läpi – tämän päätöksen edeltävissä kohdissa esitettyyn myös viitaten – nimityksen valmisteluprosessia.

Käytettävissäni olevasta selvitysaineistosta tulee esiin ministeri Kiurun (tai erityisavustajan kautta tapahtunut välillinen) vaikuttaminen nimityksen valmisteluun alkaen hakuilmoitusluonnokseen tehdystä, ansioiden painotusta koskevasta muutoksesta (arviointikokemus muutettiin hallinnolliseksi työkokemukseksi).

Edellä kohdassa 3.3 kuvatulla tavalla ministeri Kiuru otti kantaa nimitykseen kesken virkamiesvalmistelun. Saatuaan hakijoiden ansioita kuvailevan nimitysmuistion luonnoksen, josta

¹ Niina Puronurmi: Syrjintäkiellot virantäytössä. Tampereen yliopisto 2009 s. 296.

² Jarmo Laine: Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto. Poliittiset virkanimitykset maan tapana. Jyväskylä 1993 s. 38.

³ Tiedotusvälineissä ja kirjallisuudessa on voitu esittää omista lähtökohdistaan sinänsä perusteltavissa olevia epäilyjä ja esimerkkejä poliittiseksi luokitelluista nimityksistä, esim. Eero Murto: Virkamiesvaltaa. Tampere 2014 s. 197-247. Murto summaa: ”Ylimmät poliittiset virkanimitykset ovat edelleen arkipäivän politiikkaa.” Työurallaan virkanimitysasioiden näköalapaikoilla olleet asiantuntijatkin ovat saattaneet julkisuudessa esittää samansuuntaista kritiikkiä virkanimitysten poliittisuudesta, esim. entinen Suomen ja EU:n oikeusasiamies Jacob Söderman Suomen kuvalehti 37/2012.

tuossa vaiheessa kokonaan puuttui muun muassa ansioiden vertailu, ministeri hyvin nopeasti eli viimeistään seuraavana päivänä paitsi viestitti hakijoiden vertailemisen perustaksi ansioiden painottamisohjeen, myös esitti arvion, kuka hakijoista on ”pätevin ja sopivin”. On tosin todettava, että Kiuru on selvityksessään esittänyt viran menestyksellistä hoitamista koskevalle painotukselle sinänsä hyväksyttäviä perusteita.

Nimityspäätöksen valmistelun asianmukaisuutta ja puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi sitä vastoin kiistatta ongelmallista, jos tosiasiallinen ratkaisu siitä, ketä virkaan tulisi esittää, tehtäisiin ennen kuin varteenotettavien hakijoiden vertailua on asianmukaisesti tehty. Tämä olisi omiaan herättämään perusteltuja epäilyjä siitä, että virkamiesvalmistelun tehtäväksi jäisi vain laatia perustelut jo päätetylle valinnalle ja muotoilla nimitysmuistio tämän mukaisesti. Valmisteluprosessi etenisi siten väärässä järjestyksessä ja ansiovertailun esittämistä voisi pahimmillaan pitää näennäisenä. Tällainen menettely ei olisi hyvän hallintomenettelyn mukaista. Kiuru on kuitenkin selittänyt menettelyään sillä, että hänen esittämänsä kannanotto oli vasta alustava ja että hän oli miettinyt nimitystä valtioneuvostolle tehdyn esityksen antamiseen saakka. Minulla ei ole oikeudellisia perusteita kyseenalaistaa tätä Kiurun lausumaa. Käytävissä olevan aineiston pohjalta voidaan kuitenkin päätellä, että virkamiesvalmistelussa otettiin Kiurun esittämä todesta ja että valmistelu jatkui Kiurun ohjauksen mukaisesti. Tämä ei näytä olleen yksiselitteisen ongelmaton asia virkamiehille. Esimerkiksi ylijohtaja A kertoo keskustelleensa hallitusneuvos B:n kanssa valmistelun aikana useita kertoja siitä, ”oliko vertailu mahdollista suorittaa ministerin ohjeistamalla tavalla”. Samaan suuntaan viittaavat myös kansliapäällikkö lausunnossaan ja kuulemisessa esittämät eräät kommentit.

Valmisteluprosessissa huomiota herättää ministeriön kansliapäällikön passiivinen, jopa tietoisesti syrjäänvetäytyvä näyttävä rooli.

Ministeriössä näkyy olleen jonkinlaista epäselvyyttä siitä, millä osastolla nimitys tulisi valmistella. Esimerkiksi ylijohtaja A totesi, että normaalisti tällainen nimitys olisi kuulunut kansliapäällikön tai hallinto-osaston valmisteltavaksi, koska kyse oli kahden substanssiosaston toimialaan kuuluvasta asiasta.⁴

Kansliapäällikkö E arvioi itsekkin, että ennen hänen virkakauttaan kansliapäällikkö oli ollut vahvemmin mukana virastojen päälliköiden nimitysprosessissa. Hän kertoi, että ei osallistunut ”muodollisesti arviointikeskuksen johtajan valintaan”. Hänen mukaansa kirjallista päätöstä valmisteluvastuusta ei ollut tehty, mutta ”oli syntynyt yhteisymmärrys siitä, että substanssista vastaavat osastot hoitaisivat valmistelun yhdessä”. E:n käsityksen mukaan myös ministeri halusi valmistelun tapahtuvan substanssiosastoilla.

Aineistosta ei pysty päättelemään, oliko kansliapäällikön passiivisuus jollain tavoin yhteydessä siihen, että hänellä oli hakijoiden ansioiden painotuksesta ja ansioituneimmasta hakijasta valmistelun aikana toinen käsitys kuin ministeri Kiurulla. Kuulemisessa oikeuskanslerinvirastossa hän totesi, että olisi itse ”painottanut enemmän arviointikokemusta ja että sillä perusteella kolme muuta hakijaa olisi voinut pitää valittua F:ää pätevämpinä hakijoina”. Kuten edellä kohdassa 3.3. on kuvattu, E toi kantansa Kiurun tietoon ja esitti hänelle nimitysmuistion ansiovertailusta samanlaisia epäilyjä kuin myöhemmin oikeuskanslerille antamassaan kirjallisessa lausunnossa.

⁴ Opetus- kulttuuriministeriön työjärjestyksen mukaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskus kuuluu ministeriössä koulutuspolitiikan osaston toimialaan. Asiaa koskeva muutos tuli voimaan 1.1.2014. Tätä ennen koulutuksen arviointia hoitaneet aikaisemmat organisaatiot kuuluivat koulutuspolitiikan osaston ja korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston toimialaan.

Lausunnossa kansliapäällikkö E toi esiin muun muassa seuraavanlaisia kriittisiä huomioita nimitysmuistiosta: ”Mitä muistiosta on yleisesti todettu F:n johtamiskokemuksesta pitää käsitteäkseni paikkansa. Toinen kysymys on se, hahmottuuko yliopistokeskustoimintaa ulkopuolisena seuraavalle oikea kuva keskuksen toimintamallista, ja vastaako muistiosta esitetty kuvaus keskuksen johtajan tehtävien vaatavuutta.” E myös epäilee, että ”F:n kohdalla mainintaa kokemuksesta isojen asiantuntijaorganisaatioiden johtamisesta voidaan pitää tulkinnanvaraisena” ja että ”F:n johtamiskokemus ei näyttäisi kaikilta osin olevan niin vaativaa kuin nimitysmuistiosta voidaan päätellä”. E kiinnittää huomiota myös siihen, että nimitysmuistion lopussa on ”F:n kohdalla nostettu esiin hänen pitkäaikainen perehtyneisyytensä laatu- ja arviointityöhön eri koulutusasteilla. Kuten nimitysmuistiosta on pääteltävissä, laatu- ja arviointityö ei ole kuulunut korostetusti F:n työtehtäviin. Häntä ei voida varsinaisesti pitää arviointityön asiantuntijana.” E kuitenkin katsoi, että ”ansioituneimpien hakijoiden ansioiden painottaminen on tapahtunut nimitysmuistiosta asianmukaisesti”. Suullisessa kuulemisessa E nähdäkseen katsoi Kiurun ohjauksen vaikuttaneen valmisteluun, kun hän ilmoitti pitävänsä nimityksen virkamiesvalmistelua ”asianmukaisena ottaen huomioon asian valmisteluun liittynyt ohjaus. Muistiosta esitetyillä painotuksilla F:n valintaa voi pitää oikeana.”

7.4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käytettävissä olevasta aineistosta ei löydy näyttöä siitä, että valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyssä, Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan virkaa koskevassa nimityspäätöksessä olisi ylitetty nimittäjälle kuuluva harkintavalta tai käytetty sitä lainvastaisesti. Tämän pidemmälle laillisuusvalvojan ei kuulu ottaa kantaa harkintavallan käyttöön, ei esimerkiksi siihen, miten nimitysharkinnassa on arvioitu ja painotettu hakijoiden ansioita suhteessa viran menestyksellisen hoitamisen edellytyksiin.

Nimityksen valmistelun osalta totean seuraavan. Selvityksestä käy ilmi, että ministeri Kiuru on ohjauksellaan tosiasiallisesti vaikuttanut nimityksen valmisteluun sekä myös siihen, ketä tullaan esittämään virkaan. Oikeudellisesti kestävä näyttöä ei kuitenkaan ole siitä, että Kiurun esittämä valmistelua koskeva ohjaus olisi ollut poliittisesti motivoitunutta tai muutoin lainvastaista. Asiaa kokonaisuudessaan tarkasteltaessa voidaan sen sijaan arvioida, että nimitysprosessin objektiivisuutta ja asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi ollut parempi, jos Kiuru ei virkamiesvalmistelun ollessa kuvatulla tavalla kesken olisi nimennyt hakijoiden joukosta henkilöä, joka hänen mielestään on pätevin täytettävänä olevaan virkaan. Tällainen menettely ennen ansiovertailun laatimista on omiaan herkästi herättämään epäilyjä epäasiallisesta suosimisesta. Tässä tapauksessa valintatilanteeseen liittyi vielä herkkyyttä lisääviä elementtejä. Tätä kuvastaa sekin, että Kiuru kertoi joutuneensa valintaa tehdessään arvioimaan sitä, ”miltä hänen kotikaupungistaan kotoisin olevan hakijan valinta vaikuttaisi”.

Selvitin myös mahdollista Kiurun esteellisyyttä. Kertomansa mukaan hänellä ei ole F:ään mitään esteellisyyden perustavaa suhdetta, eikä sellaista tullut aineistosta muutoinkaan esiin.

Minulla ei ole perusteita epäillä, että nimitysmuistion valmistellut virkamies ei olisi saamansa ohjauksen puitteissa laatinut muistiota lain edellyttämällä tavalla ja asianmukaisella huolellisuudella. Muistiosta voidaan tosin tehdä sellaisia sisältöä koskevia kriittisiä havaintoja, joihin kansliapäällikkö E on lausunnossaan ja kuulemisessa viitannut. On perusteita ajatella, että kansliapäällikön tuki virkamiesvalmistelussa olisi saattanut auttaa muistion laatijan työtä ja että näin olisi mahdollisesti myös välttytty niiltä muistion tulkinnanvaraisuuksilta, joita kansliapäällikkö on myöhemmin nostanut esiin.

Kiinnitän opetus- ja viestintäministeri Krista Kiurun sekä opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota edellä kohdan 7 eri alakohdissa esittämiini näkökohtiin. Lähetän tässä tarkoituksessa jäljennöksen päätöksestäni Kiurulle ja ministeriölle tiedoksi.

Lopuksi totean, että tämäkin tapaus nostaa jälleen esiin yleisemmän virkanimityksiä koskevan kysymyksen, jota on yhä enemmän alettu pohtia oikeudellisessa keskustelussa ja johon olen itsekin useasti ottanut kantaa⁵: olisiko vihdoinkin aiheellista ulottaa valitusoikeus kuntien virkanimitysten tavoin myös valtion virkanimityksiin. Mahdollisuus saattaa nimityspäätös tuomioistuimen arvioitavaksi olisi paitsi hakijoiden oikeusturvan kannalta perusteltua myös omiaan vahvistamaan yleistä luottamusta virkanimitysten asianmukaisuuteen ja siten osaltaan tukemaan julkisen vallankäytön legitimitettä. Tuomioistuinprosessin tulisi mielestäni näissäkin tapauksissa olla ensisijainen oikeussuojakeino laillisuusvalvontamenettelyyn nähden⁶.

Tämän vuoksi lähetän päätöksestä jäljennöksen tiedoksi myös valtion virkamieslain valmistelusta vastaavalle valtiovarainministeriölle ja pyydän ministeriötä harkitsemaan, olisiko syytä selvittää muutoksenhakuoikeuden käyttöönottoa valtion virkoihin nimittämistä koskevissa päätöksissä.

Päätökseni ei estä kantelijaa käyttämästä yhdenvertaisuuslaissa sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa säädettyjä oikeussuojakeinoja.

Oheisena palautetaan kantelukirjoituksen liitteet.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

⁵ Esimerkiksi puheenvuorossani valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2012 s. 15-17.

⁶ Tuomioistuinkäsittelyn mahdollisuuksista arvioida laaja-alaisesti virkanimityksen oikeudellista moitteettomuutta antaa hyvän kuvan ratkaisu KHO:2013:46.