

**ASIA** Pääsihteerin nimittäminen**KANTELU**

Kantelija on 20.12.2013 päivätyllä kirjoituksellaan saattanut oikeuskanslerin tietoon valtioneuvoston kanslian 25.9.2013 tekemän päätöksen Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlavuoden pääsihteerin nimittämisestä. Hän on pyytänyt oikeuskansleria selvittämään, onko nimityspäätöstä varten suoritettu asianmukainen ansiovertailu ja miten nimityspäätös on perusteltu.

**SELVITYS**

Valtioneuvoston kanslia on antanut 29.4.2014 päivätyn selvityksen.

**TAPAHTUMATIETOJA**

Valtioneuvoston kanslian 2.5.2013 päivätyllä hakuilmoituksella julistettiin haettavaksi Suomen 100-vuotisjuhlavuoden pääsihteerin ”määräaikaisesti täytettävä tehtävä 1.6.2013-31.12.2017 tai sopimuksen mukaan.” Hakuilmoituksen mukaan pääsihteerin valintaperusteet olivat seuraavat: ”Tehtävän kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys viran tehtävälleen. Tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää hakijalta syvällistä kokemusta laajojen projektien johtamisesta ja toteuttamisesta, monitahoisten asioiden yhteensovittamisesta ja organisoinnista sekä suomalaisen yhteiskunnan ja sen mekanismien tuntemusta. Työn menestyksellinen hoitaminen vaatii hyvien yhteyksien ylläpitämistä yhteiskunnan eri toimijoihin. Tehtävä edellyttää erinomaisia viestintä- ja vuorovaikutustaitoja. Kotimaisten kielten lisäksi tehtävässä tarvitaan hyvää englannin kielen taitoa.”

Pääsihteerin tehtävää haki määräajassa 49 henkilöä. Hakemuksista laadittiin 7.6.2013 päivätty yhteenveto, joka myöhemmin liitettiin nimitysmuistioon. Hakemusten perusteella kutsuttiin haastatteluun 15 hakijaa, joista 14 saapui haastatteluun. Haastattelujen perusteella valittiin toiseen haastatteluun neljä hakijaa, joista kolme saapui haastatteluun.

Nimitysesityksestä laadittiin 23.8.2013 päivätty nimitysmuistio. Nimitysmuistiossa kuvattiin valintaperusteet seuraavasti: ”Tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää hakijalta syvälistä kokemusta laajojen projektien johtamisesta ja toteuttamisesta, monitahoisten asioiden yhteensovittamisesta ja organisoinnista sekä suomalaisen yhteiskunnan ja sen mekanismien tuntemusta. Työn menestyksellinen hoitaminen vaatii hyvien yhteyksien ylläpitämistä yhteiskunnan eri toimijoihin. Tehtävän hoitaminen edellyttää, että henkilö on suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon. Lisäksi tehtävän menestykselliseksi hoitamiseksi henkilöllä tulee olla erinomaiset viestintä- ja vuorovaikutustaidot. Kotimaisten kielten lisäksi tehtävässä tarvitaan hyvää englannin kielen taitoa.”

Nimitysmuistion mukaan ensimmäiseen haastatteluun valittiin hakijat heidän ”hakemusasiakirjoissaan esittämän koulutuksen, työkokemuksen ja muiden tietojen perusteella”. Nimitysmuistiossa todettiin, että ensimmäiseen haastatteluun kutsutuilla oli kaikilla korkeakoulututkinto ja että he täyttivät toisen kotimaisen kielen taitoa koskevat vaatimukset. Muistossa myös kuvattiin lyhyesti heidän työkokemustaan. Toiseen haastatteluun osallistuneilla hakijoilla todettiin olevan ”asiakirjojen ja haastattelujen perusteella kokemusta projektien johtamisesta, ohjelmien tuottamisesta, vuorovaikutustaidoista yksityisen ja julkisen sektorin kanssa kansallisissa ja kansainvälisissä hankkeissa ja näin ollen tehtävän menestyksellisen hoitamisen kannalta tarvittavia taitoja.” Nimitysmuistiossa myös vertailtiin toiseen haastatteluun osallistuneiden hakijoiden ansioita.

Valtioneuvoston kanslia nimitti 25.8.2013 pääsihteeriksi valitun henkilön määräaikaiseen virkasuhteeseen 14.10.2013-31.12.2017. Määräaikaisuuden perusteena oli Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlavuosi.

## SÄÄNNÖKSET

Virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi, jos muun muassa työn luonne edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Nimittämisestä virkamieheksi yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää se viranomainen, joka nimittäisi asianomaiseen virkaan (valtion virkamieslaki 9 § 1 momentti, valtion virkamiesasetus 20 § 2 momentti).

Hallintopäätökset, kuten virkanimityspäätökset, on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun (hallintolaki 45 §).

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 kelpoisuusehtoihin ja otettava huomioon viran nimike, teh-

täväpiiri ja konkreettiset työtehtävät. Nimityksestä päätettäessä viranomaista sitovat syrjintää koskevat kiellot lainsäädännössä. Viranomainen ei siten saa asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan toisiin nähden muun muassa syntyperän, etnisen alkuperän, sukupuolen, sukupuolisen suuntautumisen, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan vuoksi (perustuslaki 125 §, HE 1/1998 vp., hallintolaki 45 §, valtion virkamieslaki 6 ja 11 §, yhdenvertaisuuslaki 6 §, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 7-8 §).

Valtioneuvoston kansliassa virkamiehen kelpoisuusvaatimuksina ovat ylempi korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys viran tehtäväalaa, jos virkamies on valtioneuvoston turvallisuusjohtaja, finanssineuvos tai muu neuvos, neuvotteleva virkamies, talousneuvoston pääsihteeri, taluspäällikkö tai muu vastaava päällikkö, erityisasiantuntija tai muu vastaava virkamies (valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta 8 §).

Ministeriön henkilöstöllä, jonka säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena on korkeakoulututkinto, on kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena suomen kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Ilmoituksessa, joka koskee viran tai muun palvelussuhteen haettavana olemista, on mainittava kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista (kielilaki 6 §, laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta 4 ja 6 §).

## OHJEET

Määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelyssä suositellaan noudatettavaksi samoja periaatteita kuin virkaan nimittämisessä, jos määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään yli vuodeksi (valtiovarainministeriön ohje VM 1/01/2009 ja VM/2165/00.00.00/2011).

Viranhakuilmoituksessa kerrotaan muun muassa virkaan säädetty kelpoisuusvaatimukset ja 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 (valtiovarainministeriön ohje VM 1/01/2009 ja VM/2165/00.00.00/2011).

Virkanimityksiä koskevien päätösten perustelut esitetään nimitysmuistiossa. Nimitysmuistiossa ilmoitetaan muun muassa säädetty kelpoisuusvaatimukset ja hakijat. Säädetty kelpoisuusvaatimukset arvioidaan nimitysharkinnassa jokaisen hakijan osalta erikseen. Ansioituneimman hakijan osoittamiseksi hakijoiden ansiot vertaillaan säädettyjen kelpoisuusvaatimusten, perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun (valtiovarainministeriön ohje VM 1/01/2009 ja VM/2165/00.00.00/2011).

## OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVÄ VIRKANIMITYKSEN ARVIOINNISSA

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

Virkanimityksiä arvioitaessa voidaan monesti todeta hakijoina olevan useita ehdokkaita, jotka oikeudellisin perustein voitaisiin nimittää virkaan. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole osallistua sen arvioimiseen, kenet näistä kärkihakijoista tulisi valita, vaan tämä on nimityspäätöksen tekijän tehtävä. Nimityspäätöksen tekijällä 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.

## RATKAISU

### Arviointi

Valtioneuvoston kanslia on nimittänyt pääsihteeriksi valitun henkilön virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen. Valtioneuvoston kanslian hakuilmoituksessa on kuitenkin ilmoitettu haettavaksi pääsihteerin määräaikaisesti täytettävä tehtävä. Hakuilmoituksesta ei siten ole ilmennyt, onko haettavana ollut virkasuhde vai muu palvelussuhde. Hakuilmoituksessa on tosin ilmoitettu tehtävän kelpoisuusvaatimukseksi muun muassa perehtyneisyys viran tehtävälleen. Tästä huolimatta palvelussuhteen oikeudellinen luonne on hakuilmoituksen perusteella ollut epäselvä. Puutteellisten tietojen antaminen palvelussuhteesta hakuilmoituksessa ei ole hyvän hallinnon mukaista.

Virkasuhteeseen nimittämisen oikeudellisena edellytyksenä on, että nimitettävä henkilö täyttää lailla tai asetuksella säädetyt erityiset kelpoisuusvaatimukset. Valtioneuvoston kanslian virkamiesten kelpoisuusvaatimuksia koskevien säännösten mukaan pääsihteerin kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys viran tehtävälleen. Nämä kelpoisuusvaatimukset ovat sisältyneet pääsihteerinä koskevaan hakuilmoitukseen. Virkamiesten kielitaitovaatimuksia koskevien säännösten mukaan kelpoisuusvaatimuksena on lisäksi ollut suomen kielen erinomainen ja ruotsin kielen tyydyttävä taito. Hakuilmoituksessa suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevaa vaatimusta ei kuitenkaan ole ilmoitettu kelpoisuusvaatimukseksi, vaan ilmoituksen sanamuodon mukaan kysymyksessä on ollut tehtävässä tarvittava taito. Hakuilmoituksessa ei myöskään ole ilmoitettu vaadittavan kielitaidon tasoa. Virkamiesten kielitaitovaatimuksia koskevien säännösten mukaan suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset on ilmoitettava hakuilmoituksessa. Hakuilmoituksessa ei siten ole lain mukaisesti ilmoitettu, että suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevat vaatimukset ovat kelpoisuusvaatimuksia. Lisäksi kielitaitoa koskevat vaatimukset ovat olleet sisällöltään puutteelliset.

Virkanimityksiä koskevien päätösten perustelujen tarkoituksena on osoittaa, että virkaan nimittävänä henkilö täyttää säädetyt erityiset kelpoisuusvaatimukset ja perustuslain yleiset nimitysperusteet. Lisäksi perustelujen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki määräajassa virkaa hakeneet henkilöt on otettu päätöstä valmisteltaessa asianmukaisesti huomioon, ja että valittavaksi esitetty henkilö on asiallisten syiden perusteella katsottu muita ansioituneemmaksi. Perusteluista on siten todettavissa, miten nimitystä on arvioitava lainsäädännön eri syrjintäkieltoihin nähden. Virkanimityksiä koskevien päätösten perusteluissa on näiden syiden vuoksi oltava tiedot kaikista virkaa hakeneista sekä perusteista, joilla heitä on virkaa täytettäessä vertailtu keskenään.

Valtioneuvoston kanslian pääsihteerin nimittämistä koskevassa nimitysmuistiossa ei ole mainittu, että virkasuhteessa on säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Tutkintoa sekä suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset on ilmoitettu tehtävän edellyttäminä tai siinä tarvittavina seikkoina. Lisäksi kelpoisuusvaatimuksena olevaa perehtyneisyyttä viran tehtäväalan ei ole mainittu lainkaan. Virkasuhteeseen nimittämisen oikeudelliset edellytykset on siten ilmoitettu nimitysmuistiossa puutteellisesti.

Nimitysmuistion mukaan hakijoista valittiin ensimmäiseen haastatteluun kutsutut hakemusasiakirjoista ilmenevän koulutuksen, työkokemuksen ja muiden tietojen perusteella. Kutsuttujen valintaan vaikuttaneita muita tietoja ei tarkemmin määritelty. Ensimmäiseen haastatteluun kutsutuilla todettiin oleva korkeakoulututkinto, vaikka kelpoisuusvaatimuksena oli ylempi korkeakoulututkinto. Haastatteluun kutsuttujen joukossa oli yksi hakija, joka oli suorittanut alemman korkeakoulututkinnon, mutta ei ylempää korkeakoulututkintoa. Hänet kutsuttiin myös toiseen haastatteluun ja muistion mukaan hän kuului kolmen ansioituneimman hakija joukkoon. Muistiossa ei arvioitu millään tavalla haastattelujen ulkopuolelle jääneiden hakijoiden ansioita eikä sitä, miten nämä hakijat täyttivät kelpoisuusvaatimukset. Näiden seikkojen perusteella jää epäselväksi, onko kaikkien hakijoiden kelpoisuus virkasuhteeseen arvioitu asianmukaisesti nimityksen valmistelussa ja miten kelpoisuusvaatimuksia on sovellettu haastatteluun kutsuttujen ja ansioituneimpien hakijoiden vertailussa.

Valtioneuvoston kanslian pääsihteerin nimitystä koskevasta muistiosta ei edellä mainitulla tavalla ole käynyt ilmi kaikkia nimityksen perusteluilta edellytettäviä seikkoja. Asiassa saadun selvityksen perusteella ei kuitenkaan ole syytä epäillä, että nimityspäätöksessä olisi ylitetty nimityspäätöksen tekeväälle viranomaiselle kuuluvan harkintavallan rajat tai että harkintavaltaa olisi käytetty tavalla, joka ei ole oikeudellisesti hyväksyttävissä.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä selostetuilla perusteilla valtioneuvoston kanslian pääsihteerin määräaikaista virkasuhdetta koskeva hakuilmoitus on ollut sisällöltään puutteellinen, ja virkasuhdetta koskeva nimitysmuistio ei ole täyttänyt kaikkia nimityspäätöksen perusteluille asetettavia vaatimuksia.

Kiinnitän valtioneuvoston kanslian huomiota huolellisuuteen viranhakuilmoitusten laadinnassa ja velvollisuuteen perustella nimityspäätökset asianmukaisesti nimitysmuistiossa. Lähetän päätöksestäni jäljennöksen tiedoksi valtioneuvoston kanslialle.

Oheisena palautetaan kantelukirjoituksen liitteet.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä

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