



KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon saapui 21.-23.1.2020 useita kanteluita, joissa arvosteltiin sisäministeri Maria Ohisalon ja sisäministeriön virkamiesten menettelyä ministeriön kansliapäällikön nimityksessä. Kanteluissa katsottiin, että pätevintä hakijaa ei valittu ja että nimitys tehtiin poliittisin perustein.

SÄÄNNÖKSET

Virkanimityksestä päätettäessä yleiset nimitysperusteet ovat perustuslain mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden mukaan 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).

Perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa vakaumuksen, mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä muun muassa vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. (perustuslaki 6 §, yhdenvertaisuuslaki 8 §).

Kansliapäällikön erikseen säädettyinä kelpoisuusvaatimuksina ovat valtion ylimpien virkojen kelpoisuusvaatimukset, jotka ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Kelpoisuusvaatimuksia koskevan säännöksen perustelujen mukaan tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Kokemuksen tulee olla sellaista, että siitä voidaan arvioida olevan etua viran menestykselliselle hoitamiselle. Perusteluissa määritellään käytännössä osoitetun johtamistaidon osa-alueiksi (1) henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen, (2) prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen, toimintojen valvonta ja voimavarojen johtaminen, (3) tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaami-

nen, (4) vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen, (5) julkishallinnon yleisasiantuntemus, (6) tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen ja (7) kyky jatkuvaan kehittymiseen. Johtamistehtävän osatekijöiden painotukset voivat poiketa toisistaan riippuen johtamistehtävästä. Korkeammassa johtamistehtävässä korostuvat strateginen johtajuus, kyky vaikuttaa toimintaympäristöön ja kyky toimia roolimallina ja koko organisaatiokulttuurin edustajana. Ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävissä korostuvat kyky toimia yhteistyössä poliittisen päättäjän kanssa ja kyky välittää hallituksen ohjelmat ja yhteiskunnalliset tavoitteet hallinnonalan strategioiksi ja tavoitteiksi. Lisäksi perustelujen mukaan johtamiskokemuksella tarkoitetaan henkilöjohtamista sisältävässä varsinaisessa johtamis- ja esimiestehtävässä saatua kokemusta. Virkanimityksen kannalta johtamistehtävän tuloksellisuuden ja laadun arviointi on keskeistä (valtion virkamieslaki 8 §, HE 298/2014 vp s. 27-29).

Virkanimitys on hallintopäätös, johon sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Virkanimityksen valmistelussa ja siitä päätettäessä on noudatettava hallinnon oikeusperiaatteita, kuten tasapuolisuus, puolueettomuus ja toimivallan käyttö yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (hallintolaki 6 ja 45 §).

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. Virkanimitysten perustelut esitetään ohjeen mukaan nimitysmuistiossa. Nimitettävän henkilön valinta perustellaan muistiossa vertailemalla hakijoiden ansiot. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Muistiota laadittaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Virkanimityksien ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi (valtiovarainministeriön ohje VM/2643/00.00.00/2018 s. 18-19).

RATKAISU

Oikeuskirjallisuuden mukaan virkanimityksiin liittyvä harkintavalta on suppeaa harkintaa sen vuoksi, että lainsäädännössä nimitysperusteet osoitetaan tyhjentävästi. Nimitysharkinta on osittain oikeudellisesti sidottua ja osittain tarkoituksenmukaisuuteen nojaavaa. Tarkoituksenmukaisuus on nimitysratkaisun perusteena lähinnä siinä, miten perustuslaissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita painotetaan. Yleiset nimitysperusteet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto ovat vertailuperusteita, joita sovelletaan virkaan säädetty erityiset kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden arvioinnissa. Arvioinnin lähtökohtana valmiudet, joita viran tehtävät edellyttävät. Nimitysharkinnassa tarvitaan siten konkreettista tarkastelua, jossa otetaan huomioon (tässä järjestyksessä) virkaan säädetty erityiset kelpoisuusvaatimukset, viran tehtäväpiiri ja virkaan kuuluvat konkreettiset tehtävät (Koskinen & Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2019, s. 128-130).

Perustuslain yleisten virkanimitysperusteiden ja viran erityisten kelpoisuusvaatimusten täytymisen arviointi on oikeudellista harkintaa. Muulta osin virkaan nimittäminen sisältää nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka käyttöä ohjaavat lain säännökset ja hallinnon oikeusperiaatteet. Tämä tarkoittaa erityisesti hakijoiden tasapuolista, objektiivista ja asiallista kohtelua nimitysharkinnassa ja nimitysharkinnan lainmukaista perustelemista. Perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja valtion ylimmän virkamiesjohdon erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinta sekä niiden keskinäinen painottaminen sisältää harkintavaltaa, joka kuuluu nimittävälle viranomaiselle, ministeriön kansliapäällikön nimityksessä valtioneuvostolle.

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan laillisuusvalvojana kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely oikeudellisesti moitteeton. Arvioinnissa tutkitaan, onko nimityspäätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä otettu huomioon viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että nimitysmuistiossa on kuvattu nimitysratkaisun kannalta merkitykselliset hakijoiden ansiot oikein ja tasapuolisesti sekä että kunkin hakijan pätevyyden arviointi ja hakijoiden välinen ansiovertailu on tehty asianmukaisesti ottaen huomioon lainsäädäntö ja valtiovarainministeriön ohjeet. Laillisuusvalvonnassa myös tarkastetaan, että nimitysmuistion ansiovertailussa käytetään vain perustuslaissa säädettyjen yleisten virkanimitysperusteiden mukaisia vertailuperusteita. Lisäksi vertailuperusteiden tulee olla johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä. Valtio ylimpiä virkoja täytettäessä vertailuperusteita voidaan nimittäjän harkintavallan puitteissa johtaa muun muassa tulevista johtamishaasteista ja niiden edellyttämistä valmiuksista.

Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu osallistua sen arvioimiseen, kenet tulisi valita niiden hakijoiden joukosta, jotka parhaiten täyttävät viran kelpoisuusvaatimukset. Tämä on nimittävän viranomaisen tehtävä. Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa siinä, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Valtion ylimpien virkojen kohdalla harkintavallan piirissä on myös tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä tarvittavien valmiuksien painotusten valinta. Hakijoiden työkokemusta, perehtyneisyyttä viran tehtäviin ja suoriutumista aikaisemmista tehtävistä on siten mahdollista hakijoita vertailtaessa painottaa tehtävän asettamien vaatimusten rajoissa. Valitun painotuksen tulee kuitenkin perustua objektiivisiin seikkoihin. Laillisuusvalvonnassa arvioidaan nimittäjälle kuuluvan harkintavallan asianmukaista käyttöä, mutta siinä ei voida mennä tämän pidemmälle eikä siis ottaa kantaa siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista tulisi nimittää virkaan.

Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu poliittisen virkanimityksen käsitettä epätarkaksi. Yleensä sillä tarkoitetaan nimitystä, jolla henkilö nimitetään virkaan puoluepoliittisten ansioiden perusteella ja jolla samalla syrjäytetään lain mukaisten nimitysperusteiden mukaan ansioituneempi henkilö. Määritelmään kuuluu myös nimitys, jolla näiden perusteiden mukaisesti ansioitunein henkilö puoluekantansa perusteella syrjäytetään. Nimitys ei ole poliittinen edellä tarkoitettussa merkityksessä silloin, kun virkaan nimitetään nimitysperusteiden mukaan ansioitunein henkilö, vaikka hän olisikin sidoksissa poliittiseen puolueeseen. Oikeuskirjallisuudessa on myös pidetty selvänä, että poliittiseen toimintaan perustuvan syrjinnän kielto lainsäädännössä on kattava ja että se koskee nimityksiä myös valtionhallinnon ylimpiin virkoihin (Koskinen & Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2019, s. 139-140).

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 23.1.2020 sisäministeriön kansliapäällikön viran täytämisestä. Tarkastin istunnossa esitellyt asiakirjat etukäteen. Asiakirjoissa ei ollut oikeudellisella tai muodollisella perusteella huomautettavaa. Olin myös läsnä yleisistunnossa

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

nimityksestä päätettäessä. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella sisäministeri Maria Ohi-salo tai sisäministeriön virkamiehet eivät menetelleet nimityspäätöstä valmistellessaan lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti. Asiassa ei myöskään ilmennyt, että valtioneuvosto olisi ylittänyt nimittäjälle kuuluvan harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin. Kantelukirjoituksista ei ilmennyt mitään sellaista, joka antaisi aihetta arvioida asiaa toisin.

Edellä mainituilla perusteilla kantelut eivät ole johtaneet toimenpiteisiini.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi