



20.8.2020

OKV/1692/10/2020

OKV/1692/10/2020-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

## KANTELU

Olette oikeuskanslerille 19.8.2020 osoittamassanne kirjoituksessa arvostellut Maahanmuuttoviraston ylijohtajan virkanimitystä, josta hallitus mediasta saamienne tietojen mukaan päättää 20.8.2020. Pidätte nimitystä hyvän hallinnon periaatteiden ja tasa-arvolain vastaisena, koska virkaan aiotaan nimittää nykyisenä johtajana toimivan kokeneen naisen sijasta vähemmän kokenut mies ja koska viraston toiseksi korkein virkamies aiotaan myös sivuuttaa.

## 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 henkilö 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 sukupuolen, iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain eli tasa-arvolain mukaan syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Kiellettyä syrjintää työelämässä on muun muassa se, jos tehtävään valittaessa syrjäytetään henkilö, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö, ellei menettely ole johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta tai ellei menettelyyn ole tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä (perustuslaki 6 §, tasa-arvolaki 7 ja 8 §).

Maahanmuuttoviraston ylijohtajan 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 ohjaaminen, (4) vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen, (5) julkishallinnon yleisiantuntemus, (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. Lisäksi perustelujen mukaan johtamiskokemuksella tarkoitetaan henkilöjohtamista sisältävässä varsinaisessa johtamis- ja esimiestehtävässä saatua kokemusta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Virkanimityksen kannalta johtamistehtävän tuloksellisuuden ja laadun arviointi on keskeistä eikä niinkään se, kuinka pitkään henkilö on ollut johtamistehtävässä. Johtamiskokemuksen merkityksellisyyttä arvioidaan selvittämällä, onko henkilö saanut sovitut laatuvaatimukset täyttäviä tuloksia aikaan käyttämällä henkilöstöä voimavarana (valtion virkamieslaki 8 §, HE 298/2014 vp s. 27-29). Maahanmuuttoviraston ylijohtaja ja sisäministeriön osastopäällikkö nimitetään virkaan viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää virkaan lyhyemmäksi määräajaksi (valtion virkamieslaki 9 a §).

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 virkatoimien 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. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi (valtiovarainministeriön ohje 30.4.2019 VM/2643/00.00.00/2018 s. 18-19).

## RATKAISU

Tasa-arvolaisissa säädettyä syrjinnän kieltoa sovelletaan virkanimityksiin. Oikeuskirjallisuuden mukaan syrjiväksi väitettyä kohtelua arvioidaan vertaamalla valitun ja valitsematta jääneen ansioita. Ansiovertailussa kiinnitetään huomiota ensisijaisesti objektiivisesti osoitettaviin ansioihin. Tasa-arvolain tarkoituksena ei ole, että eri sukupuolta olevien viran hakijoiden ansiovertailu nimityksen yhteydessä tehtäisiin nimenomaisesti erottamalla se muusta kelpoisuuden arvioinnista ja nimitysharkinnasta. Nimittävän viranomaisen ei siten välttämättä tarvitse hakijoiden ansiovertailussa eritellä hakijoiden ansioita ja sopivuutta tasa-arvolain syrjintäkieltoa silmällä pitäen. Tärkeänä pidetään sitä, että viranomaisen voi osoittaa todella vertailleensa hakijoiden kykyjä ja ominaisuuksia keskenään ennen lopullista valintaa (Koskinen & Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2019, s. 145-147).

Virkanimityksiin liittyvä harkintavalta on oikeuskirjallisuuden mukaan 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 nimitysperusteiden ja viran erityisten kelpoisuusvaatimusten täyttymisen 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 nimittäväälle viranomaiselle, tässä tapauksessa 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 sekä syrjintää koskevat kiellot. Arviointi tehdään yleensä nimitysmuistion ja siihen liitetyn hakijoiden ansioyhteenvedon perusteella, ellei ilmene perusteita tarkastaa muitakin valmisteluasiakirjoja. Nimitysmuistiossa kiinnitetään huomiota siihen, että nimitysratkaisun kannalta merkitykselliset hakijoiden ansiot kuvataan 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. Käytettävien vertailuperusteiden tulee olla johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä. Valtion 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.

Valtioneuvosto päätti tänään yleisistunnossaan Maahanmuuttoviraston ylijohtajan nimittämisestä. Tarkastin istunnossa esitellyt asiakirjat etukäteen. Asiakirjoissa ei ollut oikeudellisella tai muodollisella perusteella huomautettavaa. Olin myös läsnä yleisistunnossa nimityksistä päätettäessä. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella sisäministeriössä ei ole menetelty nimityspäätöstä valmisteltaessa lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti. Laillisuusvalvonnassa ei myöskään ilmennyt, että valtioneuvosto olisi ylittänyt nimittäjälle kuuluvan harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.

Edellä mainituilla perusteilla kantelunne ei ole johtanut toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo