



Asiakirjapyyntöjen käsittely, nimityspäätösten perustelevminen ja konsulttiyhtiön käyttö ulkoministeriössä

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastoon 13.6.2021 saapuneeksi kirjatussa kantelussaan sekä 13.7.2021, 14.7.2021, 4.10.2021, 8.11.2021 ja 7.12.2021 saapuneiksi kirjatuisia lisäkirjoituksissaan ulkoministeriön menettelyä kantelijan ministeriölle tekemien, ministeriön hallintouran virkamiesten rekrytointia vuosina 2020 ja 2021 koskeneiden asiakirjapyyntöjen ja tiedustelujen käsittelyssä.

Lisäksi kantelija pyytää oikeuskanslerin kannanottoa seuraaviin kysymyksiin: toimiiko ulkoministeriö hallintouran virkamiesten rekrytointiprosesseissa valtion virantäytössä noudatettavien periaatteiden mukaisesti, ovatko kyseiset rekrytointiprosessit riittävän läpinäkyviä, olisiko kantelijalla oikeus saada ministeriöltä yksityiskohtaisemmat perustelut sille, ettei hän ole tullut vuosien 2020 ja 2021 rekrytointiprosesseissa valituksi sekä kiertääkö ministeriö mainituissa rekrytointiprosesseissa lainvastaisesti hakijoiden valitusoikeutta.

Olen kantelun perusteella lisäksi tutkinut, onko ulkoministeriö antanut perustuslain 124 §:n vastaisesti konsulttiyhtiölle hallintouran virkamiesten rekrytointiin liittyviä julkisia hallintotehtäviä.

SELVITYS

Ulkoministeriö on antanut asiassa 14.9.2021 päivätyn selvityksen (PC0UC1LT-304), 5.12.2022 päivätyn lisäselvityksen (VN/31448/2022-UM-1), 8.12.2022 saapuneeksi kirjatun korjauksen lisäselvitykseen, 17.2.2023 päivätyn lisäselvityksen (VN/29048/2022-UM-4) sekä 13.3.2023 päivätyn lisäselvityksen (VN/29048/2022-UM-6).

VASTINE

Kantelija on antanut 5.3.2023 päivätyn vastineen, jossa hän pyytää oikeuskanslerin näkemystä vielä siihen, voiko ulkoministeriö asettaa itse määrittelemänsä hakijan potentiaalin ansiovertailun edelle hallintouran virkamiehiä nimittäessään.

RATKAISU

1 Keskeiset tapahtumat ja taustatiedot

1.1 Tapahtumat

Kantelusta ja selvityksistä on hahmotettavissa seuraava tapahtumainkulku:

Kantelija on hakenut vuonna 2020 ja vuonna 2021 alkaneisiin ulkoministeriön hallintouran virkamiesten koulutusohjelmiin (HALKU). Näihin valitut henkilöt on nimitetty ministeriöön noin puoleltoista vuoden pituiseen avustavan toimistosihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen tavoitteena nimittää koulutusohjelman hyväksytyksi suorittavat henkilöt aikanaan vakinaiseen toimistosihteerin virkaan.

Kantelija on vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyssä karsiutunut valittavien joukosta menettelyn viimeisessä vaiheessa eli ulkoministeriön käyttämän soveltuvuusarviointi-, rekrytointi- ja suorahakupalveluja tarjoavan konsulttiyhtiön suorittaman soveltuvuusarvioinnin ja jatkohaastattelun sekä ulkoministeriön virkamiesten suorittaman varsinaisen haastattelun jälkeen. Vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyssä kantelija on karsiutunut valittavien joukosta jo konsulttiyhtiön suorittaman alkuhaastattelun jälkeen.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyä koskevat nimityspäätökset on tehty ministeriössä 24.6.2020 ja vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyä koskevat nimityspäätökset 15.7.2021.

Kantelija on 5.3.2021 pyytänyt ulkoministeriöltä sähköpostitse kirjalliset perustelut sille, miksei häntä ole valittu alkuhaastattelun jälkeen jatkoon vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyssä. Lisäksi hän on pyytänyt ministeriöltä vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätökset sekä aikanaan tehtävät vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätökset.

Kantelija on 18.3.2021 tiedustellut ministeriöltä sähköpostitse, milloin hän voi odottaa saavansa vastauksen 5.3.2021 lähettämäänsä pyyntöön sekä pyytänyt lisäksi vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn nimitysmuistion, aikanaan laadittavan vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn nimitysmuistion sekä HALKU-valintamenettelyä koskevat ”hakijoiden pisteytyksen periaatteet”.

Ulkoministeriön virkamies on 22.3.2021 ilmoittanut kantelijalle sähköpostitse, että tämän pyyntöihin vastataan ”niin pian kuin mahdollista”.

Kantelija on 23.5.2021 sähköpostitse muistuttanut ministeriötä julkisuuslain mukaisesta vastausajasta tietopyyntöihin, uusinnut aiemmat pyyntönsä sekä pyytänyt asiassa julkisuuslain mukaista kirjallista päätöstä, mikäli hänen pyytämiään asiakirjoja ei voida hänelle antaa.

Käytössäni olevan sähköpostiviestin mukaan ulkoministeriön virkamies on 28.5.2021 ilmoittanut kantelijalle sähköpostitse, että ministeriössä ”ei ole laadittu massarekrytoinneista nimityspäätöksiä eikä sitä ole velvollisuutta tehdäkään”. Lisäksi virkamies on todennut, että ministeriö on kuitenkin valmistelemassa nimityspäätöstä, jonka kantelija saa lähiaikoina. Ulkoministeriön selvityksen mukaan kantelijalle on kyseisenä päivänä kerrottu, että ”nimitysmuistioita ei ole ollut tapana tehdä ns. massarekrytoinneissa, mutta että sellaista ollaan nyt valmistelemassa ja se toimitetaan hänelle niin pian kuin mahdollista”.

Kantelija on 31.5.2021 tiedustellut ministeriöltä sähköpostitse, eikö vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn valinnoista ole tehty mitään asiakirjaa ja pyytänyt saada asiakirjan, oli se päätös, muistio, esitys, sähköposti, kirje tai mikä tahansa muistiinpano. Lisäksi hän on pyytänyt vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen pisteytysten perusteita koskevat asiakirjat, olivat ne päätöksiä, muistioita, esityksiä, ohjeita, normeja, sähköposteja, kirjeitä tai muistiinpanoja sekä perusteet, joilla hakijat on valittu vuoden 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyissä jatkoon ja lopulta HALKU-koulutusohjelmaan sekä vielä tiedon HALKU-koulutusohjelmaan vuosina 2020 ja 2021 valittujen henkilöiden iästä, koulutuksesta, kielitaidosta ja relevantista työkokemuksesta. Hän on myös uusinnut pyyntönsä saada kirjalliset perustelut sille, miksi häntä ei ole valittu jatkoon vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyssä.

Ulkoministeriön virkamies on 12.7.2021 lähettänyt kantelijalle sähköpostitse 27.5.2021 päivätyn muistion vuoden 2020 HALKU-valintamenettelystä (PC0UC1FB-13), listan kyseiseen HALKU-koulutukseen hakeneiden nimistä (Halku 2020 hakijalistaus ID24-466-2019) sekä taulukon,

josta ilmenee muun muassa kyseiseen HALKU-koulutukseen valittujen henkilöiden nimi, syntymävuosi, koulutus, kielitaito ja työkokemus. Virkamies on lisäksi ilmoittanut kantelijalle, että vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyssä valinnat jatkoon päässeistä hakijoista on tehty konsulttiyhtiön alkuhaastattelujen perusteella ja, että konsulttiyhtiö antaa kantelijalle tämän niin halutessa palautetta haastattelusta.

Kantelija on kertomansa mukaan tämän jälkeen ollut puhelimitse yhteydessä konsulttiyhtiöön, josta hän on saanut suullisen selvityksen vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn alkuhaastattelusta sekä syyt sille, miksi konsulttiyhtiö oli alentanut hänen alkuhaastattelusta saamaansa pistemäärää.

Kantelija on 13.7.2021 pyytänyt ministeriöltä sähköpostitse kirjalliset perustelut sille, miksi häntä ei ole valittu vuoden 2020 HALKU-koulutusohjelmaan sekä muistuttanut ministeriötä siitä, että hän on pyytänyt HALKU-valintamenettelyjen pisteytysten perusteita koskevat asiakirjat. Hän on lisäksi tiedustellut ministeriöltä, miten hakijat laitetaan paremmuusjärjestykseen, mihin ”kokonaisarvio” perustuu, miten eri asioita painotetaan ”kokonaisarviossa”, onko kyseessä valitsijoiden ”mutu-tuntuma” vai onko käytössä konkreettisia mittareita sekä tiedon siitä, mihin valinnat oikeasti perustuvat, jos mittareita ei ole käytössä. Hän on myös muistuttanut ministeriötä siitä, että hän odottaa edelleen tietoja myös vuoden 2021 HALKU-valintamenettelystä.

Ministeriön virkamies on 14.7.2021 ilmoittanut kantelijalle sähköpostitse, että ministeriö on HALKU-valintamenettelyyn liittyen antanut kaiken annettavissa olevan tiedon sekä todennut, että kesken olevasta vuoden 2021 HALKU-valintamenettelystä ministeriö toimittaa kantelijalle muistiot myöhemmin.

Ulkoministeriön virkamies on 4.10.2021 lähettänyt kantelijalle sähköpostitse 4.10.2021 päivätyn muistion vuoden 2021 HALKU-valintamenettelystä (PC0UC1FB-25) ja listan kyseiseen HALKU-koulutukseen hakeneiden nimistä (Halku 2021 hakijalistaus 24-624-2020).

Kantelija on 21.10.2021 pyytänyt konsulttiyhtiöltä sähköpostitse tiedon hänen vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn alkuhaastattelusta saamastaan pistemäärästä sekä siitä, mikä on ollut alin pistemäärä, jolla kyseisessä valintamenettelyssä on päässyt alkuhaastattelusta jatkoon.

Konsulttiyhtiöstä on 22.10.2021 vastattu kantelijalle sähköpostitse, että yhtiö ei lähtökohtaisesti anna niin tarkkaa tietoa pisteytyksestä, vaan suullista palautetta siitä, mikä haastattelussa meni hyvin ja, mitä olisi voinut parantaa. Kantelija on samana päivänä tiedustellut konsulttiyhtiöltä sähköpostitse, mihin perustuen tieto on salassa pidettävää.

Konsulttiyhtiöstä on 27.10.2021 vastattu kantelijalle sähköpostitse, että asiaa selvitetään ja kantelijalle palataan.

Kantelija on muistuttanut konsulttiyhtiötä pyynnöstään sähköpostitse 6.11.2021 ja uudestaan 3.12.2021.

Konsulttiyhtiöstä on 7.12.2021 vastattu kantelijalle sähköpostitse, että alkuhaastattelussa käytetty pisteytys toimii yhtiön sisäisenä työkaluna hakijoiden vertailussa eikä se ole julkisuuslain alainen asiakirja ja, että tästä syystä yhtiö ei jaa tarkempaa tietoa pisteytyksestä ja pisterajoista.

1.2 Hallintouran virkamiesten valintamenettelyn vaiheet ja toteutus

Ulkoministeriön selvityksistä ilmenee, että se toteuttaa hallintouran virkamiesten valintamenettelyn yhteistyössä soveltuvuusarviointi-, rekrytointi- ja suorahakupalveluja tarjoavan konsulttiyhtiön kanssa. Ulkoministeriön ja konsulttiyhtiön yhteistyö perustuu näiden välille tehtyyn ostopalvelusopimukseen. Käytettävissäni olevasta aineistosta ilmenee valintamenettelyn vaiheista sekä ulkoministeriön ja konsulttiyhtiön tehtävänjaosta HALKU-valintamenettelyssä seuraavaa:

Kun hakemukset ovat saapuneet, konsulttiyhtiö tarkistaa täyttävätkö hakijat kelpoisuusvaatimukset ja, vastaavatko hakijan toimittamat todistukset tämän hakemuksessa mainitsemia seikkoja. Lisäksi konsulttiyhtiö pisteyttää hakijat hakemusten ja niihin liitettyjen asiakirjojen perusteella ulkoministeriön antamien ohjeiden ja pisteytystaulukon mukaisesti.

Pisteytyksen tarkoituksena on poimia satojen hakijoiden (vuoden 2020 haussa 537 henkilöä ja vuoden 2021 haussa 348 henkilöä) joukosta ne, jotka hakemusten perusteella saattaisivat olla ulkoministeriön hallintouralle parhaiten soveltuvia. Pisteyttäessään hakemuksia konsulttiyhtiö antaa hakijalle kaavamaisesti tietyn pistemäärän tietyntasoisesta tutkinnosta sekä tietyntasoisesta, hakijan ilmoittamasta kielitaidosta. Lisäksi konsulttiyhtiö arvioi muun muassa hakijan relevantin työkokemuksen, ulkomailta saadun työkokemuksen tai ulkomailla suoritettujen opintojen, assistentin tehtäviin tähtäävän koulutuksen tai niihin liittyvän työkokemuksen, maahantulo-tehtävistä saadun kokemuksen, kehitysmaista saadun työkokemuksen tai siellä suoritettujen opintojen, tietoteknisen koulutuksen tai työkokemuksen, projektinhallintaan liittyvän koulutuksen tai työkokemuksen, taloushallinnon koulutuksen taikka tiliöintiin tai kirjanpitoon liittyvän työkokemuksen ja viestinnän opintojen tai viestintään liittyvän työkokemuksen laajuutta sekä hakemusta ja hakijan motivaatiota yleensä ja antaa näistä hakijalle pisteitä ulkoministeriön ohjeistuksen mukaisesti. Ulkoministeriön henkilöstöhallinnon virkamiehet ratkaisevat tässä vaiheessa tarvittaessa tulkintaa ja tarkennusta vaativat seikat.

Hakemusten pisteytyksen suoritettuaan konsulttiyhtiö toimittaa pisteytyksen tulokset ulkoministeriölle Excel-muotoisena raporttina. Ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijat valitsevat konsulttiyhtiön suorittaman pisteytyksen perusteella alkuhaastatteluun kutsuttavat hakijat konsultoiden

tarvittaessa ministeriön henkilöstöyksikön päällikköä. Ulkoministeriön selvityksen mukaan alkuhaastatteluun pääsee tietyn pistemäärän ylittävillä pisteillä suoraan ja tietyn pistemäärän alle jäävät karsiutuvat suoraan pois jatkosta. Vuonna 2020 alkuhaastatteluun valittiin 160 henkilöä. Vuonna 2021 määrä oli 85 henkilöä.

Konsulttiyhtiön psykologi suorittaa alkuhaastattelut ja pisteyttää haastattelemansa hakijat. Alkuhaastattelu kestää noin 15 minuuttia. Sen tarkoituksena on ulkoministeriön kertoman mukaan selvittää hakijan motivaatiota, valmiuksia, henkilökohtaisia ominaisuuksia sekä yleisesti soveltuvuutta ulkoministeriön hallintouralle. Haastattelussa myös arvioidaan hakijan antamaa yleisvaikutelmaa.

Alkuhaastattelut suoritettuaan konsulttiyhtiö toimittaa alkuhaastattelun pisteytyksen tulokset Excel-muotoisena raporttina ulkoministeriölle. Lisäksi haastattelijana toiminut konsulttiyhtiön psykologi kertoo huomioistaan konsulttiyhtiön ja ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijoiden välisessä kokouksessa, jossa henkilöstösuunnittelijat voivat esittää psykologille tarkentavia kysymyksiä. Ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijat valitsevat konsulttiyhtiön suorittaman alkuhaastattelupisteytyksen ja konsulttiyhtiön kanssa käymänsä edellä mainitun keskustelun perusteella soveltuvuusarviointiin, jatkohaastatteluun sekä niin sanottuun varsinaiseen haastatteluun kutsuttavat hakijat. Tarvittaessa henkilöstösuunnittelijat konsultoivat asiassa ministeriön henkilöstöyksikön päällikköä. Ulkoministeriön selvityksen mukaan soveltuvuusarviointiin, jatkohaastatteluun ja varsinaiseen haastatteluun pääsi vuosina 2020 ja 2021 alkuhaastattelusta saadun tietyn pistemäärän ylittävillä pisteillä suoraan. Tuota tiettyä pistemäärää hiukan alemman pistemäärän alkuhaastattelusta saaneiden hakijoiden osalta suoritettiin tarkempi harkinta. Alle tietyn alkuhaastattelupistemäärän jääneitä hakijoita ei valintamenettelyissä huomioitu lainkaan hakijoita jatkoon valittaessa.

Konsulttiyhtiö suorittaa jatkoon päässeiden hakijoiden soveltuvuusarvioinnit ja jatkohaastattelut. Myös ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijat haastattelevat kyseiset hakijat niin sanotussa varsinaisessa haastattelussa. Soveltuvuusarvioinnin tavoitteena on kartoittaa työtehtävässä menestymisen kannalta sellaisia keskeisiä tekijöitä, joita on muulla tavoin vaikea havaita tai arvioida. Soveltuvuusarvioinnin tulokset perustuvat noin 6-8 tuntia kestäväen arviointipäivän testituloksiin. Arviointeihin kuuluu olennaisena osana työpsykologin haastattelu, kyky-, rakenne- ja persoonallisuustestejä sekä hakijan motivaatiota ja toimintatyyliä kartoitettavia tehtäviä. Lisäksi arviointiin sisältyy ryhmätyötilanne ja tarvittaessa myös erilaisia tehtäväkohtaisia simulaatioita. Soveltuvuusarvioinnit ja jatkohaastattelut suoritettuaan konsulttiyhtiö toimittaa ulkoministeriölle arviointiraportin kustakin arvioimastaan hakijasta sekä hakijan valintaa koskevan suosituksen. Suositus perustuu arvioinnin tulosten vertaamiseen annettuihin valintakriteereihin. Tämän jälkeen konsulttiyhtiön ja ulkoministeriön edustajat käyvät arviointiraportit sekä haastattelujen tulokset läpi keskustellen.

Ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijat valmistelevat haastattelujen ja soveltuvuusarviointien perusteella ulkoministeriön henkilöstöjohtajalle esitykset HALKU-kurssille valittavista hakijoista eli hakijoista, jotka tulisi nimittää avustavan toimistosihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen. Vuosina 2020 ja 2021 henkilöstösuunnittelijat esittelivät tekemänsä valinnat henkilöstöjohtajalle suullisesti kokouksessa, jossa henkilöstöjohtaja myös teki nimityspäätökset suullisesti. Kokouksen jälkeen ulkoministeriössä laadittiin nimittämiskirjat. Aiemmasta käytännöstä poiketen vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyssä järjestettiin ennen henkilöstöjohtajan päätöksentekoa ulkoministeriössä vielä yksi haastattelukierros, jossa ulkoministeriön henkilöstöjohtaja, henkilöstöyksikön päällikkö sekä työhyvinvointi- ja kehittämissyksikön päällikkö haastattelivat henkilöstösuunnittelijoiden HALKU-kurssille valittaviksi esittämät hakijat. Haastattelun tarkoituksena oli varmistua valinnoista.

2 Kantelijan asiakirjapyyntöjen käsittely

2.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä ”julkisuuslaki”) 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on pykälän 3 momentin mukaan: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaisesta suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä ”tiedonhallintalaki”) 4 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuja tiedonhallintayksiköitä ovat muun muassa valtion virastot ja laitokset (1 kohta).

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on: 1) määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut; 2) ajantasaiset ohjeet tietoaaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvallisuustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta; 3) tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista.

Hallintolain (434/2003) 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Valtion virkamieslain (750/1994) 6 d §:n 2 momentin mukaan nimityspäätöksen tehneen viranomaisen on ilmoitettava viivytyksettä nimityksestä niille, jotka ovat virkaa tai virkasuhdetta hakenneet. Ilmoituksessa on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomaisen, nimityspäivä sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty.

2.2 Arviointi

2.2.1 Pyyntö saada vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen nimityspäätökset

Kantelija on 5.3.2021 pyytänyt ulkoministeriöltä vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätökset sekä aikanaan tehtävät vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätökset.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätökset on tehty 24.6.2020 ja vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätökset 15.7.2021. Selvityksen mukaan kyseiset nimityspäätökset on tehty suullisesti.

Kantelijan tekemä pyyntö saada nimityspäätökset on siten koskenut yhtäältä suullisia päätöksiä, jotka oli tehty jo ennen pyynnön esittämistä (vuoden 2020 nimityspäätökset) ja toisaalta päätöksiä, jotka oli tarkoitus tehdä suullisesti myöhemmin (vuoden 2021 nimityspäätökset). Kummankaan valintamenettelyn nimityspäätöksiä ei pyynnön esittämisen hetkellä siis ollut olemassa kirjallisesti.

Asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskeva menettely on julkisuuslaissa säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen tulee julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan ilmoittaa tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako tämä asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Viranomaisen asiakirjapyyntöön antamaan ratkaisuun on mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentti edellyttää, että asiakirjapyyntö käsitellään viivytyksettä. Tieto julkisesta asiakirjasta on pykälän mukaan annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Asiakirjapyyntöä käsittelevä voi kestää kuukauden, jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavallista suuremman työmäärän.

Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, milloin valituskelpoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelpoisen päätöksen antamista toisistaan. Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 71/II) mukaan nopean käsittelyn vaatimus koskee sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi.

Laillisuusvalvontakäytännön mukaan valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainaakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelymisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty. Lisäksi perustuslaki ja hyvän hallinnon takeita turvaamaan säädetty hallintolaki edellyttävät, että asia on viranomaisessa käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Julkisuuslain esitöiden ([HE 30/1998 vp](#), s. 70/I) ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (KHO:1991-A-5) mukaan tietopyynnön kohteena voi olla myös asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Julkisuuslain edellä mainitut määräajat lähtevät tällöin kulumaan asiakirjan valmistumisesta eivätkä pyynnön saapumisesta ([EOAK/6094/2019](#)).

Lisäksi laillisuusvalvontakäytännössä on pidetty tiedon pyytäjän oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna sellaista menettelyä, jossa kirjallinen valituskelpoinen päätös tehdään myös, kun viranomaisella ei ole siltä pyydettyä tietoa (ks. esimerkiksi [OKV/301/1/2016](#) ja siinä viitatu päätökset).

Hallintolain 7 §:ssä puolestaan säädetään hyvään hallintoon kuuluvasta viranomaisen palveluperiaatteesta ja lain 8:ssä viranomaisen neuvontavelvollisuudesta. Nämä edellyttävät, että viranomaisen on tarpeen mukaan neuvottava asiakasta tämän oikeuksien toteuttamisessa ja vastattava tämän asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön ja siihen, että asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Edellä mainituista säännöksistä seuraa, että kun vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätökset oli kantelijan asiakirjapyynnön esittämisen hetkellä jo tehty, mutta päätöksistä ei ollut olemassa kirjallista asiakirjaa eikä sellaista ollut ilmeisesti myöskään tarkoitus jälkikäteen laatia, kantelijan asiakirjapyynnön käsittelystä vastuussa olleen ulkoministeriön virkamiehen olisi julkisuuslain 14 §:n mukaisessa määräajassa tullut ilmoittaa kantelijalle tästä sekä antaa kantelijalle pykälän 3 momentin mukainen ohjaus valituskelpoisen ratkaisun saamiseksi. Näin hän ei ole kuitenkaan menetellyt.

Kantelija on kantelussaan kertonut, ettei hänelle kantelun toimittamisen ajankohtaan mennessä ollut lähetetty mitään tietoja valituista henkilöistä. Totean, että vaikka kirjallisia nimityspäätöksiä ei kantelijan asiakirjapyyntönsä esittämisen hetkellä ollut olemassa, ulkoministeriön järjestelmissä on täytynyt olla kirjattuna tieto siitä, ketkä hakijat oli vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn tuloksena nimitetty määräaikaisen avustavan toimistosihteerin virkasuhteeseen.

Nykyisin viranomaisen asiakirjat ovat yleensä digitaalisessa muodossa ja viranomaisen tieto tallennetaan tietojärjestelmiin. Toisin kuin aiemmin, jolloin julkisuuden toteuttaminen oli pääosin asiakirjakohtaista, julkisuutta ja sen rajoituksia onkin yleensä arvioitava myös tietokohtaisesti. Myös hallintolain 7 ja 8 §:ssä säädetty viranomaisen palvelu- ja neuvontavelvollisuus ohjaavat julkisuuden toteuttamista tietojen saamiseen viranomaisten tietojärjestelmistä, sähköisistä asiakirjoista ja digitaalisista tallenteista (ks. tästä esimerkiksi Mäenpää Olli: Hallinto-oikeus, Alma Talent, päivitetty 2.1.2023, luettu 15.6.2023, vaatii käyttöoikeuden, <https://verkkokirjahylly.alma-talent.fi/teos/EABBXXBTAGHDB#piste:t6lr>, Mäenpää Olli: Julkisuusperiaate, 2020, s. 288-291 ja Mäenpää Olli: Yleinen hallinto-oikeus, 2017, s. 340-341).

Valtion virkamieslain 6 d §:n 2 momentin mukaan nimityspäätöksen tehneen viranomaisen on ilmoitettava viivytyksettä nimityksestä niille, jotka ovat virkaa tai virkasuhdetta hakeneet. Ilmoituksessa on mainittava muun muassa täytettävänä ollut virka tai virkasuhde sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty. Mainitun virkamieslain säännöksen, edellä tietojärjestelmiin tallennetun tiedon saamisesta lausumani sekä julkisuuslain 3 §:ään kirjattujen lain tavoitteiden valossa katson, että ulkoministeriön virkamiehen olisi tullut viivytyksettä antaa kantelijalle vähintäänkin tieto virkasuhteisiin nimitetyistä henkilöistä taikka vaihtoehtoisesti ilmoittaa tietojen antamisesta kieltäytymisen syy ja antaa kantelijalle tältäkin osin julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus valituskelpoisen ratkaisun saamiseen. Näinkään virkamies ei ole kuitenkaan menetellyt.

Vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätösten osalta kantelija on asiakirjapyyntönsä esittämisen hetkellä ollut tietoinen siitä, että päätöksiä ei vielä ollut tehty. Sen sijaan käytettävissäni olevasta aineistosta on pääteltävissä, että kantelija ei ole ollut tietoinen siitä, että nimityspäätökset tulitaisiin tekemään suullisesti eikä niistä syntyisi kirjallista asiakirjaa. Tilanne on sinänsä ollut edempänä kohdassa 3 tarkemmin käsittelemäni hallintolain hallintopäätöksen muotoa koskeva 43 §:n säännös huomioon ottaen melko poikkeuksellinen eikä julkisuuslaista löydy tähän itsestään selvästi sovellettavissa olevaa viranomaisen toimintaa ohjaavaa menettelytapasääntelyä.

Ulkoministeriön virkamiehen olisi kuitenkin hallintolain 7 §:ssä säädetyn viranomaisen palvelu- periaatteen ja lain 8 §:ssä säädetyn viranomaisen neuvontavelvollisuuden valossa ollut asianmukaista ilman aiheutonta viivästystä kertoa kantelijalle, että kirjallisia päätöksiä ei tulitaisi teke-

mään, ilmoittaa tälle, että tieto nimitetyistä henkilöistä toimitettaisiin virkamieslain 6 d §:n 2 momentin mukaisesti viivytyksettä, kun nimityspäätökset olisi suullisesti tehty sekä siltä osin kuin virkamies nimityspäätösten tekemisen jälkeen kieltäytyisi nimityspäätösten tai niihin sisältyvien tietojen toimittamisesta kantelijalle, ilmoittaa tälle kieltäytymisen syy ja antaa tälle julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus valituskelpoisen ratkaisun saamiseksi. Joka tapauksessa on selvää, että virkamies ei ole tilanteessa voinut jättäytyä passiiviseksi. Näin hän on kuitenkin menetellyt.

Virkamies on 22.3.2021 ilmoittanut kantelijalle, että tämän pyyntöön vastataan ”niin pian kuin mahdollista”, mutta kantelijaan ei ole kuitenkaan otettu yhteyttä pariin kuukauteen. Sen sijaan kantelija on 23.5.2021 itse muistuttanut ministeriötä julkisuuslain mukaisesta vastausajasta tietopyyntöihin ja oma-aloitteisesti pyytänyt asiassa julkisuuslain mukaista kirjallista päätöstä, mikäli hänen pyytämiään asiakirjoja ei voida hänelle antaa. Kantelija on vielä 31.5.2021 tiedustellut ministeriöltä sähköpostitse eikö vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn valinnoista ole tehty mitään asiakirjaa ja pyytänyt saada asiakirjan oli se päätös, muistio, esitys, sähköposti, kirje tai mikä tahansa muistiinpano.

Ulkoministeriön virkamies on vasta 12.7.2021 eli runsaan neljän kuukauden kuluttua kantelijan alkuperäisen asiakirjapyynnön esittämisestä lähettänyt kantelijalle taulukon, josta ilmenee muun muassa vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyssä nimitettyjen henkilöiden nimet, syntymävuodet, koulutus, kielitaito ja työkokemus sekä yleisluontoisen muistion valintamenettelystä. Lisäksi virkamies on 14.7.2021 ilmoittanut kantelijalle sähköpostitse, että kesken olevasta vuoden 2021 HALKU-valintamenettelystä ministeriö toimittaa kantelijalle tiedot myöhemmin.

Vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn nimityspäätökset on tehty seuraavana päivänä eli 15.7.2021. Virkamies on kuitenkin toimittanut nimitettyjen henkilöiden nimet kantelijalle vasta 4.10.2021 eli kahden ja puolen kuukauden kuluttua nimityspäätösten tekemisestä. Nimet ovat käyneet ilmi virkamiehen kantelijalle tuolloin toimittamasta yleisluontoisesta muistiosta.

Käytettävissäni olevasta aineistosta on lisäksi pääteltävissä, että ulkoministeriö ei ole ainakaan minulle toimittamansa ensimmäisen lisäselvityksen (VN/31448/2022-UM-1) ajankohtaan 5.12.2022 mennessä tehnyt vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen nimityspäätöksistä kantelijan jo 23.5.2021 oma-aloitteisesti pyytämää julkisuuslain mukaista valituskelpoista päätöstä. Tällöin kantelijan tekemän asiakirjapyynnön käsittely oli vuoden 2020 nimityspäätösten osalta kestänyt ulkoministeriössä vuoden ja yhdeksän kuukautta (alkuperäinen pyyntö on esitetty 5.3.2021) ja vuoden 2021 nimityspäätösten osalta runsaan vuoden ja neljä kuukautta (nimityspäätökset on tehty 15.7.2021).

Kantelijan nimityspäätöksiä koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika on ylittänyt julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetty kahden viikon tai kuukauden ehdottomat määräajat eikä pyynnön

käsittelyssä ole noudatettu julkisuuslain 14 §:n 3 momentin menettelysäännöksiä eikä hallintolain 7 ja 8 §:ssä säädettyjä viranomaisen palveluperiaatetta ja neuvontavelvoitetta.

Ulkoministeriö ei ole selvityksessään esittänyt näille julkisuuslain ja hallintolain vaatimusten laiminlyönneilleen hyväksyttäviä syitä. Ministeriö on siten menetellyt kantelijan nimityspäätöksiä koskevaa asiakirjapyyntöä käsitellessään lainvastaisesti.

2.2.2 Pyyntö saada vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen nimitysmuistiot

Kantelija on 18.3.2021 pyytänyt ulkoministeriöltä lisäksi vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn nimitysmuistion sekä aikanaan laadittavan vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyn nimitysmuistion. Käsittelen asiakirjapyyntöä kummankin nimitysmuistion osalta seuraavassa erikseen.

Ministeriö toteaa selvityksessään, että HALKU-valintamenettelyjen yhteydessä ei ollut ennen vuoden 2020 valintamenettelyä laadittu hakijoiden suuren määrän vuoksi valintamuistiota. Käytettävissäni olevan aineiston mukaan tällaista muistiota ei ollut myöskään vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn osalta laadittu nimityspäätösten tekemisen yhteydessä kesällä 2020. Kantelijan pyytämää kyseisen vuoden nimitysmuistiosta ei siten pyynnön esittämisen hetkellä ollut olemassa.

Edellä kohdassa 2.2.1 julkisuuslain tulkinnasta lausumastani seuraa näin ollen, että sikäli kuin kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelystä vastuussa ollut ulkoministeriön virkamies on asiakirjapyyntöä esittämisen hetkellä ollut siinä käsityksessä, ettei kantelijan pyytämää vuoden 2020 nimitysmuistioita ministeriön tavanomaisen toiminnan tuloksena lainkaan syntyisi, hänen olisi julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisessa määräajassa tullut ilmoittaa kantelijalle, että muistiota ei ole sekä antaa kantelijalle pykälän 3 momentin mukainen ohjaus valituskelpoisen ratkaisun saamiseksi. Näin hän ei ole kuitenkaan menetellyt.

Jos toisaalta virkamiehen tiedossa on kantelijan asiakirjapyyntöä esittämisen hetkellä ollut, että vuoden 2020 valintamenettelystä kuitenkin aiemmasta poiketen laadittaisiin myöhemmin jonkinlainen muistio, hänen olisi hallintolain 7 §:ssä säädetyn viranomaisen palveluperiaatteen ja lain 8 §:ssä säädetyn viranomaisen neuvontavelvollisuuden perusteella tullut ilman aiheetonta viivytystä ilmoittaa tästä kantelijalle todeten samalla, että muistio toimitetaan kantelijalle julkisuuslain sallimissa rajoissa sen valmistuttua. Näinkään hän ei ole kuitenkaan menetellyt.

Vuoden 2021 muistiota koskevan asiakirjapyyntöä käsittelyn osalta tilanne rinnastuu osin edellä kohdassa 2.2.1 vuoden 2021 nimityspäätöksiä koskevan asiakirjapyyntöä käsittelystä lausumaani. Jos virkamiehen käsityksenä on asiakirjapyyntöä esittämisen hetkellä ollut, että mitään muistiota ei vuoden 2021 valintamenettelyn päätteeksi aikanaan laadittaisi, hänen olisi

tullut ilmoittaa asiasta kantelijalle ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi siltä osin kuin virkamies nimityspäätösten tekemisen jälkeen olisi kieltäytynyt nimitysmuistion antamisesta, hänen olisi tullut ilmoittaa kantelijalle kieltäytymisen syy sekä antaa tälle julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus valituskelpoisen ratkaisun saamiseen. Jos puolestaan virkamiehen tiedossa on ollut, että muistio aikanaan laadittaisiin, hänen olisi tullut ilman aiheetonta viivytystä ilmoittaa tästä kantelijalle todeten samalla, että muistio toimitetaan kantelijalle julkisuuslain sallimissa rajoissa sen valmistuttua. Virkamies on kuitenkin jättäytynyt asiassa passiiviseksi.

Kuten edellä on käynyt ilmi, virkamies on 22.3.2021 ilmoittanut kantelijalle, että tämän pyyntöön vastataan ”niin pian kuin mahdollista”, mutta kantelijaan ei ole kuitenkaan otettu yhteyttä pariin kuukauteen. Sen sijaan kantelija on itse 23.5.2021 muistuttanut ministeriötä julkisuuslain mukaisesta vastausajasta tietopyyntöihin ja oma-aloitteisesti pyytänyt asiassa julkisuuslain mukaista kirjallista päätöstä, mikäli hänen pyytämäänsä asiakirjoja ei voida hänelle antaa. Ulkoministeriön selvityksen mukaan kantelijalle on vasta 28.5.2021 eli yli kahden kuukauden kuluttua nimitysmuistioita koskevan asiakirjapyynnön esittämisestä kerrottu, että ”nimitysmuistioita ei ole ollut tapana tehdä ns. massarekrytoinneissa, mutta sellaista ollaan nyt valmistelemassa ja se toimitetaan hänelle niin pian kuin mahdollista.”

Jättämällä vastaamatta kantelijan nimitysmuistioita koskevaan asiakirjapyyntöön ulkoministeriö on laiminlyönyt noudattaa lainsäädännössä asiakirjapyynnön käsittelylle asetettuja edellä kuvattuja velvollisuuksia. Ulkoministeriö ei ole selvityksessään esittänyt laiminlyönneilleen hyväksyttäviä syitä. Ministeriö on siten menetellyt lainvastaisesti.

Käytettävissäni olevan aineiston mukaan ulkoministeriö on aiemmasta käytännöstään poiketen päättänyt laatia vuosien 2020 ja 2021 valintamenettelyistä yleisluontoiset muistiot varsinaisten nimityspäätösten tekemisen jälkeen. Vuoden 2020 muistio PC0UC1FB-13 on päivätty 27.5.2021. Ministeriön selvityksen mukaan muistio on päiväyksestään huolimatta kuitenkin hyväksytty vasta heinäkuussa 2021. Ministeriön virkamies on lähettänyt muistion kantelijalle 12.7.2021. Vuoden 2021 muistio PC0UC1FB-25 on päivätty 4.10.2021 ja ministeriön virkamies on lähettänyt sen kantelijalle samana päivänä. Totean selvyyden vuoksi, että tältä osin minulla ei ole aihetta moittia ulkoministeriötä. Ministeriö on toimittanut muistiot kantelijalle niiden valmistumisen jälkeen julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyssä määräajassa.

2.2.3 Pyyntö saada vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen pisteytysten perusteet

Kantelija on 18.3.2021 pyytänyt ministeriöltä myös HALKU-valintamenettelyä koskevat ”hakijoiden pisteytyksen periaatteet”. Kun ministeriö ei ole pariin kuukauteen vastannut kantelijan pyyntöön, tämä on 23.5.2021 muistuttanut ministeriötä julkisuuslain mukaisesta vastausajasta tietopyyntöihin ja oma-aloitteisesti pyytänyt asiassa julkisuuslain mukaista kirjallista päätöstä, mikäli

hänen pyytämiään asiakirjoja ei voida hänelle antaa. Lisäksi hän on 31.5.2021 vielä palannut asiaan tiedustellen, miten "Halku-hakijat pisteytetään" ja pyytäen muun muassa vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen pisteytysten perusteet olivat ne päätöksiä, muistioita, esityksiä, ohjeita, normeja, sähköposteja, kirjeitä tai muistiinpanoja.

Asiassa on jäänyt epäselväksi, mikä on ollut se hakijoiden pisteytyksen periaatteita tai perusteita koskevien asiakirjojen kokonaisuus, joka ulkoministeriössä on asiakirjapyyntöä esittämisen hetkellä ollut olemassa tai myöhemmin sen tavanomaisen toiminnan tuloksena muodostunut. Tämä seikka ei kuitenkaan ole esteenä ulkoministeriön menettelyn arvioinnille.

Käytettävissäni olevasta aineistosta on nimittäin pääteltävissä, että ulkoministeriö ei ole ainkaan minulle toimittamansa ensimmäisen lisäselvityksen (VN/31448/2022-UM-1) ajankohtaan 5.12.2022 mennessä antanut kantelijalle minkäänlaisia vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyn pisteytyksen periaatteita tai perusteita koskevia asiakirjoja. Kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelemisestä vastuussa ollut virkamies ei ole myöskään ilmoittanut kantelijalle asiakirjojen antamisesta kieltäytymisen syytä eikä antanut tälle julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettua ohjausta valituskelpoisen päätöksen saamiseksi taikka ilmoitusta, että asiakirjat valmistuvat myöhemmin. Ministeriö ei liioin ole tehnyt valintamenettelyjen pisteytysten periaatteita tai perusteita koskevien asiakirjojen osalta kantelijan oma-aloitteisesti pyytämää julkisuuslain mukaista valituskelpoista päätöstä. Edellä mainittuun ajankohtaan mennessä kantelijan 18.3.2021 tekemän ja 31.5.2021 tarkentaman hakijoiden pisteytysten periaatteita ja perusteita koskevan asiakirjapyyntöä käsittelemisestä vastuussa ollut virkamies on katsonut, ettei hakijoiden pisteytyksen periaatteita tai perusteita koskeva kantelijan pyyntö ole ollut riittävän yksilöity, hänen olisi siis tullut avustaa kantelijaa asiakirjan tai asiakirjojen yksilöimisessä. Näinkään hän ei ole kuitenkaan menetellyt.

Ulkoministeriö ei ole selvityksessään esittänyt hyväksyttäviä syitä asiakirjapyyntöä käsittelemisen viivästymiselle. Ministeriö on siten menetellyt kantelijan tätäkin asiakirjapyyntöä käsitellessään lainvastaisesti.

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Mikäli viranomainen katsoo, ettei pyyntö ole riittävän yksilöity, viranomaisen on mainitun säännöksen mukaan diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Sikäli kuin kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelemisestä vastuussa ollut virkamies on katsonut, ettei hakijoiden pisteytyksen periaatteita tai perusteita koskeva kantelijan pyyntö ole ollut riittävän yksilöity, hänen olisi siis tullut avustaa kantelijaa asiakirjan tai asiakirjojen yksilöimisessä. Näinkään hän ei ole kuitenkaan menetellyt.

2.2.4 Pyyntö saada tieto HALKU-koulutusohjelmaan vuosina 2020 ja 2021 valittujen henkilöiden iästä, koulutuksesta, kielitaidosta ja relevantista työkokemuksesta

Kantelija on 31.5.2021 pyytänyt ministeriöltä myös tiedon HALKU-koulutusohjelmaan vuosina 2020 ja 2021 valittujen henkilöiden iästä, koulutuksesta, kielitaidosta ja relevantista työkokemuksesta.

Olen edellä todennut, että julkisuuslaki sääntelee sekä asiakirjojen että tietojen julkisuutta. Sääntelyn kohteena on viranomaisen hallussa oleva tallennettu tieto, johon tiedonsaantioikeus ja sen rajoitukset kohdistuvat. Käytännössä tiedonsaantioikeus voidaan toteuttaa joko pyytämällä tallennettu tieto tai tietoja taikka pyytämällä viranomaisella oleva asiakirja.

Ulkoministeriön virkamies on 12.7.2021 lähettänyt kantelijalle taulukon, josta ilmenee muun muassa vuonna 2020 HALKU-koulutukseen valittujen henkilöiden nimi, syntymävuosi, koulutus, kielitaito ja työkokemus. Taulukko on lähetetty kantelijalle vajaan puolentoista kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija on esittänyt näitä tietoja koskevan pyyntönsä. Pyyntöä käsiteltävä aika on siten ylittänyt julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetyt kahden viikon tai kuukauden ehdottomat määräajat.

Käytettävissäni olevasta aineistosta on lisäksi pääteltävissä, että ulkoministeriö ei ole ainakaan minulle toimittamansa ensimmäisen lisäselvityksen (VN/31448/2022-UM-1) ajankohtaan 5.12.2022 mennessä antanut kantelijalle mainittuja tietoja HALKU-koulutusohjelmaan vuonna 2021 valituista henkilöistä. Kantelijan asiakirjapyynnön käsittelystä vastuussa ollut virkamies ei ole myöskään ilmoittanut kantelijalle tietojen antamisesta kieltäytymisen syytä eikä antanut tälle julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettua ohjausta valituskelpoisen päätöksen saamiseksi eikä ministeriö liioin ole tehnyt kyseisten tietojen osalta julkisuuslain mukaista valituskelpoista päätöstä.

Vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyä koskevat nimityspäätökset on tehty 15.7.2021. Kantelijan pyytämät tiedot ovat siten olleet ministeriön järjestelmistä saatavissa viimeistään tuolloin. Edellä mainittuun lisäselvityksen toimittamisajankohtaan 5.12.2022 mennessä kantelijan vuoden 2021 HALKU-koulutusohjelmaan valittujen henkilöiden tietoja koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika oli toisin sanoen kestänyt runsaan vuoden ja neljä kuukautta ja siten ylittänyt julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetyt kahden viikon tai kuukauden ehdottomat määräajat.

Ulkoministeriö ei ole esittänyt selvityksessään hyväksyttäviä syitä edellä mainituille julkisuuslain menettelysäännösten laiminlyönneilleen taikka kantelijan asiakirjapyynnön käsittelyn viivästykselle. Ministeriö on siten myös tämän kantelijan pyynnön osalta menetellyt lainvastaisesti.

2.2.5 Julkisuuslain tuntemus ulkoministeriössä

Ulkoministeriö on menetellyt kantelijan kaikkien edellä mainittujen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä lainvastaisesti. Menettely osoittaa vakavia puutteita kantelijan tietopyyntöjä käsitelleiden virkamiesten julkisuuslain tuntemuksessa ja sen soveltamisessa.

Julkisuuslain perusteiden hallinta kuuluu ulkoministeriön henkilöstön perusvelvollisuuksiin. Henkilöstön tulee olla perillä julkisuuslain määrittelemien oikeuksien ja velvoitteiden sisällöstä. Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin mukaan ulkoministeriön johdon on huolehdittava siitä, että ministeriössä on tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja ministeriön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja ministeriön ohjeista (3 kohta).

3 Nimityspäätöksen muoto ja nimitysratkaisun perusteleminen

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

3.2 Arviointi

Kantelija on hakenut vuonna 2020 ja vuonna 2021 alkaneisiin ulkoministeriön HALKU-koulutusohjelmiin, joihin valitut henkilöt on nimitetty ministeriöön avustavan toimistosihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen. Kantelija on vuoden 2020 valintamenettelyssä karsiutunut valittavien joukosta menettelyn viimeisessä vaiheessa soveltuvuusarvioinnin, jatkohaastattelun ja varsinaisen haastattelun jälkeen. Vuoden 2021 valintamenettelyssä kantelija on karsiutunut valittavien joukosta jo konsulttiyhtiön suorittaman alkuhaastattelun jälkeen.

Kantelija on keväällä ja kesällä 2021 esittänyt ulkoministeriölle edellä käsiteltyjen asiakirjapyyntöjen lisäksi myös pyynnön saada kirjalliset perustelut, miksi häntä ei ole valittu vuoden 2020 HALKU-koulutusohjelmaan sekä miksi hän on karsiutunut vuoden 2021 valintamenettelystä konsultin suorittaman alkuhaastattelun jälkeen. Ulkoministeriö ei käytettävissäni olevan aineiston mukaan ole antanut kantelijalle tämän pyytämiä perusteluja.

Virkanimityspäätös on hallintopäätös, joka on hallintolain mukaan lähtökohtaisesti annettava kirjallisesti. Suullinen hallintopäätös on mahdollinen vain, jos kirjallisesta muodosta poikkeaminen on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Tällöinkin päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena. Vaatimus kirjallisen hallintopäätöksen antamisesta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisena oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeena. Ratkaisun saaminen kirjallisessa muodossa takaa muun muassa sen, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätöksen perusteet.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan ministeriön vuosina 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyn lopputuloksena tekemät nimityspäätökset ovat olleet suullisia. Ulkoministeriön henkilöstöjohtaja on tehnyt nimityspäätökset kokouksessa ministeriön henkilöstösuunnittelijoiden suullisten esitysten pohjalta. Mainituista kokouksista ei ole ulkoministeriön mukaan laadittu pöytäkirjaa. Päätösten pohjalta ministeriössä on laadittu ja allekirjoitettu nimittämiskirjat.

Ulkoministeriö ei ole esittänyt syitä sille, miksi kyseiset nimityspäätökset on tehty suullisesti eikä kirjallisesti. Päätökset eivät näin ollen täytä hallintolain 43 §:ssä säädettyjä hallintopäätökselle asetettuja vaatimuksia. Hallintolain mukaan päätökset olisi tullut tehdä kirjallisesti.

Toiseksi virkanimityspäätös tulee myös perustella. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu sekin perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon keskeisiin takeisiin.

Oikeuskirjallisuudessa on hallintopäätösten perustelemisen tehtävästä todettu muun muassa seuraavaa:

”Perusteluilla [...] turvataan hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perustelujen toinen keskeinen tehtävä liittyy asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja mahdollisen muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Esimerkiksi se, että päätöstä koskee muutoksenhaku kiello, ei kuitenkaan poista perusteluvelvollisuutta.

Perustelujen avulla voidaan myös arvioida ja varmistaa, että viranomaisen on käyttänyt päätös- ja harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Päätöksenteon perusteiden arvioitavuus vahvistaa osaltaan luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Viranomaisen kannalta perusteluvelvollisuus edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, että ratkaisun perusteet selvitetään huolellisesti ja monipuolisesti. Koska perusteluissa on esitettävä myös sovelletut säännökset, velvollisuus toteuttaa osaltaan hallinnon lainalaisuuden vaatimusta.” (Mäenpää Olli: Hallinto-oikeus)

Valtiovarainministeriö on antanut 1.6.2022 voimaan tulleen, ministeriöille ja virastoille osoitetun ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista ([VN/16224/2022](#)). Ohje korvasi valtiovarainministeriön aikaisemman virantäyttöä koskeneen ohjeen ([VM/2643/00.00.00/2018](#)), joka oli voimassa vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen toteuttamisen ajankohtina. Nimityspäätöksen ja sen perustelujen osalta voimassa oleva ohje vastaa sisällöltään aikaisempaa, korvattua ohjetta. Tässä päätöksessä tekemäni viittaukset ohjeeseen ovat siten viittauksia sekä aikaisempaan että nykyään voimassaolevaan ohjeeseen.

Ohje ei ole oikeudellisesti sitova säännöstö. Viranhakijoiden oikeusturvan vaatimuksien, viranhakuasioissa edellytettävän hallinnon avoimuuden sekä yhdenmukaisen menettelyn turvaamiseksi valtiovarainministeriön mainittua ohjetta on kuitenkin sovellettu vakiintuneesti ([OKV/1100/1/2012](#)). Ohjeeseen on kirjattu virantäyttöä koskeva hyvä hallintokäytäntö. Ohjeen tarkoituksena on turvata avoin, ammattimainen, kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolinen ja yhdenvertainen haku- ja valintamenettely. Ohje käsittelee nimittämistä virkaan toistaiseksi, mutta ohjetta on tarkoitettu soveltuvin osin soveltaa myös määräaikaisiin nimityksiin.

Ohjeen mukaan nimityspäätöksen tulee täyttää hallintolaissa kirjalliselle hallintopäätökselle säädetyt kriteerit. Päätöksen täytyy siten sisältää muun muassa valitun henkilön tai henkilöiden valinnan perustelut. Tietosuojasyistä nimityspäätöksen ei kuitenkaan tulisi sisältää muiden hakijoiden henkilötietoja, vaan heidän osaltaan perustelut ilmenisivät nimitysmuistiosta. Ohjeen mukaan nimityksen perustelut muodostuvatkin kokonaisuudessaan nimityspäätöksessä esitetyistä perusteluista ja laajemmin nimitysmuistiosta. Lisäksi nimityksen perusteluihin kuuluu ohjeen mukaan kaikkia hakijoita koskeva ansioyhteenveto.

Virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistiota koskevia säännöksiä. Muistion laadinta perustuu hallintopäätöksen perustelemisvelvollisuutta koskeviin hallintolain säännöksiin. Ohjeessa annetaan kaksi esimerkkiä nimitysmuistion rakenteesta. Perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin, edellyttää, että hakijoiden ansioita vertaillaan keskenään. Ohjeen mukaan hakijoiden ansioiden vertailu kirjataan nimitysmuistioon. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu, että nimitysmuistiossa hakijoiden ansiot on esiteltävä tasapuolisesti ja muistioon on kirjattava kaikki päätöksenteon kannalta merkitykselliset näkökohdat. Muistiosta tulee siis muun ohella käydä ilmi, millä perusteilla virkaan nimitettäväksi ehdotettu on siihen ansioitunein ja sopivin (ks. esimerkiksi [OKV/1055/1/2014](#)).

Olen pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan oikeuskanslerinvirastoon vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen yhteydessä ulkoministeriössä laaditut asiakirjat kuten esimerkiksi muistiot, pöytäkirjat ja päätökset. Lisäksi olen pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan kyseisten valintamenettelyjen valintojen perustelut sisältävät asiakirjat. Ulkoministeriö on selvityksensä ja lisäselvitystensä liitteenä toimittanut oikeuskanslerinvirastoon kaksi muistiota (27.5.2021 päivätty muistio PC0UC1FB-13 ja 4.10.2021 päivätty muistio PC0UC1FB-25), joista toinen koskee vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyä ja toinen vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyä.

Muistiot ovat yleisluonteisia. Niistä ilmenee tiedot hakumenettelystä, avustavan toimistosihteerin määräaikaisen virkasuhteen tehtävistä, kelpoisuusvaatimuksista, menetyksellisen hoitamisen edellytyksistä ja palkkauksesta sekä hakijoiden lukumäärästä. Lisäksi muistioista ilmenee, kuinka monta hakijaa kussakin valintamenettelyssä valittiin alkuhaastatteluun ja kuinka monta alkuhaastattelun perusteella soveltuvuusarviointiin ja jatkohaastatteluihin sekä valintakriteerit kuhunkin edellä mainittuun valintamenettelyyn vaiheeseen. Lopuksi muistiossa luetellaan avustavan toimistosihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyt henkilöt. Muistioista ensimmäinen on laadittu runsaan vuoden kuluttua nimityspäätösten tekemisestä ja jälkimmäinen vasta kolme kuukautta nimityspäätösten tekemisen jälkeen.

Ulkoministeriö on lisäksi toimittanut oikeuskanslerinvirastoon listan vuoden 2020 HALKU-koulutukseen hakeneiden nimistä (Halku 2020 hakijalistaus ID24-466-2019) sekä taulukon, josta ilmenee kyseiseen HALKU-koulutukseen valittujen henkilöiden nimi, syntymävuosi, koulutus, kielitaito ja työkokemus. Vuoden 2021 HALKU-valintamenettelystä ulkoministeriö ei ole toimittanut vastaavia asiakirjoja.

Ulkoministeriö on pyynnöstäni vielä toimittanut oikeuskanslerinvirastoon vuoden 2021 HALKU-valintamenettelyyn osallistuneen konsulttiyhtiön laatiman Excel-tiedoston, joka sisältää konsulttiyhtiön kullekin hakijalle näiden hakemusten perusteella antamat pisteet sekä Excel-tiedoston,

joka sisältää konsulttiyhtiön laatiman lyhyen sanallisen arvion kustakin konsulttiyhtiön psykologin valintamenettelyn alkuvaiheessa haastattelemasta hakijasta.

Ulkoministeriön ilmoituksen mukaan julkisuuslaki ei sovellu jälkimmäisiin kahteen Excel-tiedostoon, koska ne eivät ulkoministeriön näkemyksen mukaan ole julkisuuslain mukaisia asiakirjoja vaan ulkoministeriön sisäisiä työpapereita eikä niitä ole liitetty ulkoministeriön arkistoon. Tästä syystä ministeriöllä ei selvityksensä mukaan ole enää ollut toimittaa vuoden 2020 HALKU-valintamenettelyn yhteydessä laadittuja vastaavia asiakirjoja oikeuskanslerinvirastoon.

Mikään edellä mainituista asiakirjoista ei sisällä minkäänlaista hakijoiden keskinäistä sanallista ansiovertailua. Asiakirjoista ei myöskään ole luettavissa esimerkiksi se, ketkä hakijoista ovat täyttäneet säädetyt kelpoisuusvaatimukset, ketkä on valittu valintamenettelyn loppuvaiheessa soveltuvuusarviointiin, konsulttiyhtiön jatkohaastatteluun ja ulkoministeriön varsinaiseen haastatteluun eikä se, millä perusteella avustavan toimistosihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen valintamenettelyjen päätteeksi nimitettyjä hakijoita on pidetty muita valintamenettelyjen loppuvaiheeseen saakka päässeitä hakijoita ansioituneempina. Vuoden 2021 valintamenettelyn osalta asiakirjoista eivät ilmene edes tiedot kyseisenä vuonna HALKU-koulutukseen valittujen henkilöiden ansioista kuten esimerkiksi tutkinnoista, muusta koulutuksesta, kielitaidosta tai aikaisemmista palvelussuhteista. Mikään mainituista asiakirjoista ei siten ole valtiovarainministeriön ohjeessa tarkoitettu nimitysmuistio.

Vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyissä on ollut avoinna useita avustavan toimistosihteerin määräaikaisia virkasuhteita ja hakijoita kyseisiin virkasuhteisiin on ollut kummallakin kerralla useita satoja. Ansiovertailusta on oikeuskirjallisuudessa todettu, että mikäli hakijoita on runsaasti, voidaan vertailu perusteet esittäen rajoittaa niin sanottuihin vartenotettaviin hakijoihin (Koskinen Seppo – Kulla Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, 2019, s. 129). Oikeuskäytännössä on lisäksi todettu, että tilanteessa, jossa avoinna olevia virkoja ja niitä hakevia henkilöitä on suuri määrä, ei nimittävältä viranomaiselta voida edellyttää hakijoiden ansioiden keskinäisen yksityiskohtaisen vertailun sisällyttämistä nimitysesitykseen tai -nimityspäätökseen ([KHO 1457/2017](#)).

Edellä todettu ei näkemykseni mukaan kuitenkaan tarkoita sitä, että nimittävä viranomainen voisi jättää hakijoiden ansioiden keskinäisen vertailun kokonaan dokumentoimatta nimitysmuistioon tai muuhun viranhakijoiden ja asiaan muutoin tutustuvien ulkopuolisten saatavilla olevaan asiakirjaan. Nimittävän viranomaisen tulee siinäkin tilanteessa, että avoinna olevia virkoja ja hakijoita on runsaasti, kyetä esittämään kirjallinen aineisto ainakin siitä, keitä hakijoita on pidetty muita vartenotettavampina sekä vertailla näitä hakijoita keskenään. Nämä tiedot tulee virantäyttöä koskevan hyvän hallintokäytännön mukaisesti lähtökohtaisesti kirjata virantäyttövaiheessa laadittavaan nimitysmuistioon. Nimitysmuistion tai siihen liitetyn asiakirjan tulee lisäksi

sisältää ainakin lista virkaa hakeneista henkilöistä sekä tieto siitä, ketkä hakijoista täyttävät kelpoisuusvaatimukset ja ketkä on valittu nimitysmenettelyn mihinkin vaiheeseen.

Edellä esitetyn perusteella ulkoministeriö on laiminlyönyt perustella vuoden 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyjen päätteeksi tehdyt nimityspäätökset siten kuin hallintolain 45 §:ssä edellytetään.

Asiassa on tarpeen lisäksi erottaa toisistaan yhtäältä se, miltä osin nimityspäätöksen perustelut on kirjattava nimitysmuistioon ja toisaalta se, minkälaiset perustelut virkaa hakeneella on perustuslain 21 §:n 2 momentin ja hallintolain 45 §:n nojalla oikeus saada sille, että hän on valintamenettelyssä karsiutunut jo menettelyn alkuvaiheessa nousematta siten varteenotettavimpien hakijoiden joukkoon.

Vuoden 2021 valintamenettelyssä kantelija on karsiutunut valittavien joukosta konsulttiyhtiön suorittaman alkuhaastattelun jälkeen. Kantelijan pyyntöön saada perustelut karsiutumiseensa ulkoministeriön virkamies on vastannut ohjaamalla kantelijan olemaan yhteydessä mainittuun konsulttiyhtiöön, josta kantelija on kertonut saaneensa suullisen selvityksen alkuhaastattelusta sekä syyt sille, miksi konsulttiyhtiö oli alentanut hänen alkuhaastattelusta saamaansa pistemäärää.

Kantelija on siten saanut tähän kysymykseensä ainakin jonkinlaisen vastauksen konsulttiyhtiöltä, olkoonkin että käytettävissäni olevan aineiston perusteella vaikuttaa siltä, etteivät konsulttiyhtiön kantelijalle kertomat, hänen henkilöönsä liittyvät karsiutumisen syyt ole kaikilta osin olleet yhteneväisiä ulkoministeriön minulle selvityksessään esittämien syiden kanssa. Ulkoministeriö sen sijaan ei ole mitenkään perustellut kantelijalle sitä, miksi se ei ole valinnut kantelijaa vuoden 2021 valintamenettelyssä jatkoon alkuhaastattelun jälkeen. Käsittelen konsultin roolia valintamenettelyssä tarkemmin edempänä kohdassa 5.

Karsiutumisen perusteista totean, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattu ja hallintolain 45 §:ssä konkretisoitu oikeus saada perusteltu päätös tarkoittaa, että ministeriön olisi tullut antaa kantelijalle totuudenmukaiset perustelut sille, miksi häntä ei ole valittu jatkoon vuoden 2021 valintamenettelyssä.

4 Virkasuhteen täyttö

4.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin mukaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Pykälän 2 momentin mukaan yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslaissa. Tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

4.2 Arviointi

Kantelija katsoo, ettei ulkoministeriö ole tehnyt ansiovertailua valitessaan henkilöitä avustavan toimistosihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen vuosina 2020 ja 2021 ja kantelijaa vähemmän ansioituneet henkilöt ovat tulleet valituiksi. Kantelija epäilee tulleen syrjityksi ammattiyhdistystoimintaan liittyvän syyn vuoksi ja on pyytänyt oikeuskanslerilta kannanottoa, voiko ulkoministeriö asettaa itse määrittelemänsä hakijan potentiaalinsa ansiovertailun edelle hallintouran virkamiehiä nimittäessään.

Perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin. Näitä ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden mukaan taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä (HE 1/1998 vp, s.180/l).

Sen lisäksi, että yleiset nimitysperusteet ovat osa kelpoisuusvaatimuksia, ne toimivat nimitysharkinnan perusteina. Olen edellä todennut perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttävän, että

hakijoiden ansioita vertaillaan keskenään käyttäen vertailuperusteina yleisiä nimitysperusteita. Perusteiden merkitystä ja painoarvoa punnitaan kuitenkin suhteessa virkatehtäviin, virka-asemaan sekä viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Hakijoiden vertailu perustuu siten kokonaisarvioon, jolloin virkatehtävien ja viran aseman eroista voi johtua, että nimitysperusteiden painoarvo voi vaihdella. Tämä voi tietyissä, poikkeuksellisissa tilanteissa johtaa siihen, että esimerkiksi pisimmän soveltuvan työkokemuksen saavuttanut hakija ei tule valituksi (ks. esim. [KHO:2005:44](#)). Mikäli nimitysharkinnassa sivuutetaan ansioiltaan selvästi ensisijaisin hakija, valinnan on kuitenkin perustuttava objektiivisiin syihin, esimerkiksi hakijan soveltuvuuteen (Koskinen Seppo – Kulla Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, 2019, s. 129).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan OKV/1100/1/2012 todennut, että:

”[I]ähinnä viranhakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin liittyvä sopivuus sisältyy perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyihin virkanimitysperusteisiin. Sitä voidaan tarvittaessa erillisenä virkanimityskriteerinä hakijakohtaisesti selvittää ja arvioida. Arvioinnin on perustuttava luotettaviin tietoihin ja sen on oltava objektiivista ja myös sopivuuskriteerin arvioinnin on täytettävä – ko. kriteerin henkilökohtainen luonne huomioon ottaen – avoimuuden vaatimus asianmukaisella tavalla. Virantäyttöasioiden oikeudelliseen arviointiin kuuluva viranhakijoiden sopivuuden arviointi on yksi arviointikriteeri muiden joukossa. Se ei voi miltään osin korvata tai syrjäyttää taikka edes heikentää muita viranhakijoiden ansioiden vertailuun kuuluvia kriteereitä, kuten vaatimusta säädetystä tutkinnosta tai koulutuksesta.”

Nimitysharkintaa rajoittavat myös hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuus- ja puolueettomuus sekä harkintavallan väärinkäyttö samoin kuin perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty ja muun muassa yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa konkretisoitu syrjäntäkielto. Nimittämisestä päättävä viranomaisena ei saa syrjiä tai suosia hakijoita henkilöön liittyvän syyn kuten esimerkiksi ammattiyhdistystoiminnan perusteella.

Edellä on käynyt ilmi, että ulkoministeriön vuosina 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettelyn päätteeksi tekemät nimityspäätökset ja -esitykset ovat olleet suullisia eikä päätöksiä tehtäessä ole laadittu kirjallista ansiovertailua. Tämä ei nähdäkseen sinänsä välttämättä tarkoita sitä, etteikö ansiovertailua olisi lainkaan tehty. Asiakirjoista ilmenevä vuosien 2020 ja 2021 HALKU-valintamenettely kokonaisuutena haastatteluineen ja etukäteen asetettuine valintaperusteineen on omiaan osoittamaan, että hakijoita on menettelyn kuluessa tosiasiallisesti vertailtu keskenään. Kun vertailua ei ole kuitenkaan tehty kirjallisesti, ei sen asianmukaisuudesta voida varmistua. Vertailun tulisi myös johtaa hallintolain edellyttämiin kirjallisesti perusteltuihin päätöksiin. Kun tällaisiakaan ei ole tehty, vertailun asianmukaisuutta on ulkopuolisen mahdoton arvioida.

Viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana tehtäviini ei kuulu vertailla ulkoministeriössä avoinna olleisiin avustavan toimistosihteerin määräaikaisiin virkasuhteisiin hakeneita hakijoita keskenään eikä ottaa kantaa heidän taitoihinsa ja ominaisuuksiinsa eikä sopivuuteensa tehtävään. Kirjallisesti perusteltujen nimityspäätösten puute ja kantelijan asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyssä tapahtuneet edellä kerrotut vakavat laiminlyönnit, jotka olen todennut lainvastaisiksi, ovat kuitenkin voineet herättää kantelijassa aiheellisia ja perusteltuja kysymyksiä myös tehtyjen valintojen lainmukaisuudesta.

Pidän ulkoministeriön menettelyä erityisesti viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luotettavuuden näkökulmasta erittäin ongelmallisena.

5 Tehtävien antaminen konsulttiyhtiölle

5.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

5.2 Arviointi

Olen edellä kohdassa 1.2 kuvannut käytettävissäni olevan aineiston pohjalta HALKU-valintamenettelyn vaiheita sekä ulkoministeriön ja konsulttiyhtiön tehtävänjakoa valintamenettelyssä. Ulkoministeriön ja konsulttiyhtiön tehtävänjako perustuu ulkoministeriön ja konsulttiyhtiön väliin ostopalvelusopimukseen. Olen kantelun perusteella päättänyt myös tutkia, onko ulkoministeriö siirtänyt ostopalvelusopimuksella konsulttiyhtiölle virkamiesten rekrytointiin liittyviä julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n vastaisesti.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle edellyttää sääntelyä laissa. Viranomaisen ei voi siten vain oman harkintansa perusteella siirtää julkista hallintotehtävää yksityiselle toimijalle, vaan se voi tapahtua ainoastaan joko suoraan lailla tai lain nimenomaisen säännöksen nojalla. Lisäedellytyksenä on, että tehtävän antaminen yksityiselle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei säännöksen mukaan voida antaa yksityiselle lainkaan.

Perustuslain esitöiden mukaan säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä

voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s. 178/II ja [PeVM 10/1998 vp](#), s. 35/II).

Esitöissä todetaan, että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Pykälä kattaa esitöiden mukaan sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Julkisten hallintotehtävien ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö. Sillä tarkoitetaan lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta sekä velvoitavien määräysten, rajoitusten tai kieltojen antamista ja voimakeinojen käyttämistä. Kuitenkin myös päätöksentekoa välittömästi palveleviin valmistelu- ja täytäntöönpanotoimiin voi sisältyä julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä viittaa julkisen vallan käyttöä laajempaan julkisten hallintotehtävien kokonaisuuteen ([PeVL 8/2022 vp](#), s. 4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa erilaisia viranomaista avustavia tehtäviä julkisina hallintotehtävinä. Esimerkiksi tehtäväkokonaisuutta, joka koostui hakemusten ja ilmoitusten vastaanottamisesta, hakemuksen ja ilmoituksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastamisesta sekä hakemuksen ja ilmoituksen alustavasta tarkastamisesta sen varmistamiseksi, että siitä ei puutu olennaisia tietoja oli perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä julkisena hallintotehtävänä ([PeVM 8/2002 vp](#), s. 3/II). Myös tehtäväkokonaisuutta, joka koostui muun muassa tietojen ja viisumihakemusten keräämisestä ja hakemusten toimittamisesta konsulaatille, viisumimaksun perimisestä sekä matkustusasiakirjojen ja epäämisi ilmoitusten toimittamisesta hakijoille oli perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä julkisena hallintotehtävänä ([PeVL 55/2010 vp](#), s. 2/I). Samoin tehtäväkokonaisuutta, joka koostui oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antamisesta, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottamisesta, hakijan henkilöllisyyden tarkastamisesta ja biometrinen tunnistaminen sekä tallentamisesta oli perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä julkisena hallintotehtävänä ([PeVL 62/2014 vp](#), s. 2/I). Perustuslakivaliokunta piti teknisluonteisia, viranomaista avustavia tai tukevia tehtäviä julkisina hallintotehtävinä myös muun muassa lausunnoissaan [PeVL 6/2013 vp](#) ja [PeVL 8/2014 vp](#).

Julkisesta hallintotehtävästä ei sen sijaan ollut perustuslakivaliokunnan mukaan kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määrää-

kaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä ([PeVL 4/2012 vp](#), s. 2/II) eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiallisesti etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä ([PeVL 16/2009 vp](#), s. 2–3).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että perustuslain 124 §:n esitöissä ei sinällään edellytetä julkiselta hallintotehtävältä lain toimeenpanoa tai yksityisten oikeusasemaan välittömästi kohdistuvaa päätöksentekoa, vaan määrittelyn kannalta on riittävää, että tehtävällä voidaan katsoa olevan tähän jonkinlainen kytkentä. Oikeudellisesti merkityksellistä on sen arvioiminen, miten kiinteäksi yhteys lainsäädännön toimeenpanoon käytännössä muodostuu. Lainsäädäntökäytännössä julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös tehtäviä, jotka täydentävät viranomais-toimintaa ja toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita. Ensin mainituista voi olla kysymys esimerkiksi viranomaisen päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antamisessa sekä erilaisissa viranomaisvalvontaa täydentävissä, kuten valvonnan suorittamista varten tarpeellisten selvitysten tai tietojen hankkimisessa. Julkisen hallintotehtävän on katsottu pitävän sisällään myös hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknis-hallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämisestä myötäilevä luonne. Vaikka perustuslain esitöissä julkisen hallintotehtävän käsite näytetään johdetun laissa erikseen yksilöidystä toimeenpanovallasta, perustuslakivaliokunnan käytännössä julkisen hallintotehtävän sisällöllinen ulottuvuus on konstruoitu varsin laajasti. Hallintoasian käsittelyn on katsottu muodostavan perustuslain 124 §:n näkökulmasta yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden, johon välittömästi liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua arvioida varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä. (Keravuori-Rusanen Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 170-173).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu vielä, että julkiselle hallintotehtävälle on ominaista, että sillä voi olla sekä välittömiä että välillisiä normatiivisia implikaatioita. Julkisoikeudellisille oikeussuh-teille ominainen toimivaltaproblematiikka ja ulkopuolisiin kohdistuvat vaikutukset eivät oikeuskirjallisuuden mukaan näyttäyty yksinomaan hallinnollisen päätösvallan muodossa tai toimivaltanormien soveltamiseen perustuvana toimintana. Tämä on edellyttänyt tulkintatehtävän luottaamista eräänlaiseen repressiivisen oikeustodellisuuden hahmottamiseen ja oikeudellisen argumentaation laventamista kokonaistarkasteluksi, jossa painoarvoa ovat saaneet myös muutoin kuin hallinnollisen päätöksenteon muodossa realisoituvat oikeusvaikutukset (Keravuori-Rusanen, s. 177). Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu perustuslakivaliokunnan käytännön osoittaneen, että painoarvoa oli yhä useammin annettava tehtävän oikeudellisen luonteen asemesta tehtävän tai toimenpiteiden suorittamisesta aiheutuville oikeudellisille vaikutuksille eli kysymykselle yksityisten asemasta ja oikeussuojan tarpeesta (Keravuori-Rusanen, s. 181).

Sekä eduskunnan oikeusasiamies että Valtiontalouden tarkastusvirasto ovat arvioineet eräiden Business Finland Oy:lle siirrettyjen rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittynei-

den tehtävien luonnetta perustuslain 124 §:n valossa. Business Finland Oy:n tehtäväksi oli palvelusopimuksella annettu ensivaiheessa (qualify -vaihe) muun muassa tunnistaa ja valikoida viranomaisena toimivalle rahoituskeskukselle potentiaalisia rahoitettavia yritysasiakkaita, selvittää näiden kasvuhaluja ja peruskyvykkyyttä sekä ohjata näitä eteenpäin tekemänsä alustavan palvelutarpeen arvion perusteella. Yhtiön tehtäväksi oli myös annettu tämän jälkeen (develop -vaihe) selvittää riittävän kasvuhalukkaiden potentiaalisten yritysasiakkaiden rahoituspalvelujen tarvetta, sparrata näiden kasvusuunnitelmaa ja tehdä laajempi ehdotus näille tarjottavista palveluista. Edellä mainitut vaiheet tarkoittivat sitä, että asiakkuusprosessin kolmannessa vaiheessa (account –vaihe) oli mahdollista palvella jo valikoitua asiakasjoukkoa, johon oli tarkoituksenmukaista panostaa eniten resursseja. Vaikka myös muilla kuin edellä mainituilla yrityksillä oli mahdollisuus jättää rahoituskeskukselle rahoitushakemus ja, vaikka rahoitushakemuksia koskeva esittely- ja päätöksentekovastuu oli rahoituskeskuksella ja sen virkavastuulla toimivilla työntekijöillä, oikeusasiamies ja tarkastusvirasto totesivat, että Business Finland Oy:lle voitiin katsoa siirretyn asiakkaiden karsintaa ja siten tosiasiallista päätösvaltaa, mistä syystä mainittuja yhtiölle siirrettyjä tehtäviä oli pidettävä julkisina hallintotehtävinä ([EOAK/883/2018](#) ja VTV:n [laillisuustarkastuskertomus 11/2019](#)).

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi edellä mainitussa laillisuustarkastuksessaan perustuslain 124 §:n valossa myös Liikenneviraston Motiva Oy:ltä hankkimia liikkumisen ohjauksen valtakunnalliseen asiantuntija- ja koordinoituvuuteen liittyviä palveluja. Motiva Oy oli muun muassa osallistunut valtionavustusten valmisteluun laatimalla saapuneista hakemuksista lyhyen arvion ja luokittelemalla ne eri värikoodeilla hankkeiden toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta. Tarkastusvirasto viittasi edellä mainittuun eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun ja totesi vaikuttavan ilmeiseltä, että Motiva Oy:lle oli siirretty julkisia hallintotehtäviä.

Ulkoministeriö on antanut konsulttiyhtiölle virantäyttömenettelyyn liittyviä tehtäviä. Ulkoministeriön selvityksen perusteella on tehtävissä johtopäätös, jonka mukaan näiden tehtävien antaminen konsulttiyhtiölle ei perustu laissa olevaan säännökseen tai valtuutukseen. Tehtävänanto perustuu yksinomaan ulkoministeriön ja konsulttiyhtiön välille tehtyyn ostopalvelusopimukseen.

Ulkoministeriö kertoo selvityksessään, että konsulttiyhtiö muun muassa tarkistaa menettelyn ensivaiheessa, täyttävätkö hakijat kelpoisuusvaatimukset ja vastaavatko hakijoiden toimittamat todistukset näiden hakemuksissa ilmoittamia seikkoja. Lisäksi konsulttiyhtiö menettelyn ensivaiheessa pisteyttää saapuneet hakemukset (vuoden 2020 haussa 537 hakijaa ja vuoden 2021 haussa 348 hakijaa). Konsulttiyhtiö suorittaa pisteytyksen ulkoministeriön antaman ohjeistuksen mukaisesti hakijoiden hakemuksissa ilmoittamien tietojen perusteella.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan osa konsulttiyhtiön antamista pisteistä määräytyy kaavamaisesti ilman, että konsulttiyhtiö käyttäisi asiassa harkintavaltaa. Konsulttiyhtiö antaa hakijalle

tällöin tietyn ennakkoon määritellyn pistemäärän tietyntasoisesta hakijan ilmoittamasta tutkinosta tai kielitaidosta.

Loput pisteistä sen sijaan näyttävät määräytyvän konsulttiyhtiön ulkoministeriön ohjeiden rajoissa tekemän harkinnan perusteella. Konsulttiyhtiö nimittäin arvioi hakijan relevantin työkokemuksen, ulkomailta saadun työkokemuksen tai ulkomailta suoritettujen opintojen, assistentin tehtäviin tähtäävän koulutuksen tai niihin liittyvän työkokemuksen, maahantulotehtävistä saadun kokemuksen, kehitysmaista saadun työkokemuksen tai siellä suoritettujen opintojen, tietoteknisen koulutuksen tai työkokemuksen, projektinhallintaan liittyvän koulutuksen tai työkokemuksen, taloushallinnon koulutuksen taikka tiliöintiin tai kirjanpitoon liittyvän työkokemuksen ja viestinnän opintojen tai viestintään liittyvän työkokemuksen laajuutta sekä hakemusta ja hakijan motivaatiota yleensä ja antaa näistä hakijalle pisteitä ulkoministeriön ohjeistuksen mukaisesti.

Pisteytys käsittää siten erittäin monta eri osaa, jotka kaikki edellyttävät yksittäisen arvioinnin siitä, täyttääkö hakijan kokemus ulkoministeriön kullekin pistemäärälle asettamat kriteerit. Siihen liittyy myös ”relevanttiuden” arviointi, joka ei ole luonteeltaan tekninen toimenpide vaan edellyttää harkintaa. Pisteytys merkitsee siis moniportaista harkintavallan käyttöä. Kun ulkoministeriö ei tätä arvioi muutoin kuin tulkinnanvaraisissa ja tarkennusta vaativissa tilanteissa, on arviointi luonteeltaan myös itsenäistä eikä sellaisenaan pelkästään avustavaa.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan osa edellä mainituista konsultin arvioimista ansioista muodostaa kokonaisuuden, jota ministeriö kutsuukin ”harkintaosuudeksi”. ”Harkintaosuuteen” kuuluvat ministeriön määritelmän mukaan edellä mainituista arvioitavista ansioista muut kuin relevantin työkokemuksen pituus. Kun sellaiseksi voidaan ministeriön selvityksen mukaan lukea ”hyvin monenlainen työ, joka voidaan katsoa eduksi hallintouran moninaisissa tehtävissä, ei kuitenkaan esim. myyjän työ”, katson että myös ulkoministeriön tarkoittaman relevantin työkokemuksen laajuuden arvioiminen ja pisteyttäminen on luettava asiallisesti mainittuun ”harkintaosuuteen”.

Ulkoministeriöstä saadun aineiston perusteella päättelen, että ainakin vuoden 2021 haussa noin puolet hakemuspisteistä on koostunut mainituista kaavamaisesti pisteytetyistä ansioista ja toinen puolet ansioista, joiden pisteyttämisessä konsulttiyhtiö on käyttänyt harkintavaltaa. Vuoden 2020 hausta ulkoministeriö ei ole toimittanut sellaista aineistoa, jonka perusteella päätelmiä olisi mahdollista tehdä. Kun ulkoministeriö ei ole toimittanut toisen suuntaistakaan tietoa, oletettavasti järjestely on vuoden 2020 haussa ollut vastaava kuin vuoden 2021 haussa.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan HALKU-valintamenettely etenee siten, että seuraavaksi ministeriön henkilöstösuunnittelijat valitsevat konsulttiyhtiön pisteytyksen perusteella valintamenettelyssä jatkoon pääsevät hakijat (vuoden 2020 haussa jatkoon pääsi 160 hakijaa ja vuoden

2021 haussa 85 hakijaa). Tietyn pistemäärän alle jäävät hakijat karsiutuvat ministeriön kertoman mukaan tässä vaiheessa suoraan pois jatkosta. Vuoden 2020 haussa jatkosta on karsittu pisteytyksen perusteella yhteensä 377 hakijaa ja vuoden 2021 haussa yhteensä 263 hakijaa.

Ulkoministeriö korostaa selvityksessään sen henkilöstösuunnittelijoiden roolia HALKU-valintamenettelyssä. Ministeriö on selvityksessään kuitenkin myös todennut, että sillä on ”massarekrytoinnin luonteen vuoksi” menettelyssä mukana ulkopuolinen rekrytointikonsultti. Toteamus viittaa mielestäni varsin ilmeisesti siihen, että ulkoministeriö ostaa konsulttiyhtiöltä hakemusten pisteytyspalveluja ainakin osin henkilöresursseihin liittyvistä syistä, kun sekä avoinna olevia avustavan toimistosihteerin määräaikaisia virkasuhteita että hakijoita niihin on poikkeuksellisen paljon. Tätä taustaa vasten pidänkin epärealistisena sitä, että vaikka ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijat ministeriön selvityksen mukaan ratkaisevat pisteytysvaiheessa tulkintaa ja tarkennusta vaativat seikat ja tekevät muodollisesti päätökset jatkoon valittavista hakijoista, he kävisivät valinnoista päättäessään läpi kaikki jatkoonpääsypisterajan alle jääneet sadat hakemukset sen varmistamiseksi, että konsulttiyhtiö on arvioinut ja pisteyttänyt hakijoiden ansioita asianmukaisesti. Sen sijaan pidän todennäköisenä, että henkilöstösuunnittelijat lähtökohtaisesti luottavat konsulttiyhtiön suorittamaan pisteytykseen.

Asiassa on siten tehtävissä se johtopäätös, että päätökset alkuhaastatteluun valittavista hakijoista ainakin osin tosiasiallisesti perustuvat virkatoiminnan ja –vastuun ulkopuolella tapahtuvaan konsulttiyhtiön tekemään harkintaan olkoonkin, että ministeriö asettaa rajat tuolle harkinnalle.

Yhtä lailla on mielestäni arvioitava myös konsulttiyhtiön tehtäväksi annettua alkuhaastattelujen suorittamista ja haastateltujen pisteytystä. Alkuhaastattelun tarkoituksena on selvittää hakijan motivaatiota, valmiuksia, henkilökohtaisia ominaisuuksia sekä yleisesti soveltuvuutta ulkoministeriön hallintouralle. Haastattelussa myös arvioidaan hakijan antamaa yleisvaikutelmaa. Ulkoministeriön virkamiehet eivät osallistu alkuhaastatteluihin, vaan ne suorittaa konsulttiyhtiön psykologi.

Alkuhaastattelut suoritettuaan konsulttiyhtiö toimittaa alkuhaastattelujen pisteytyksen tulokset Excel-muotoisena raporttina ulkoministeriölle. Lisäksi haastattelijana toiminut konsulttiyhtiön psykologi kertoo huomioistaan konsulttiyhtiön ja ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijoiden välisessä kokouksessa, jossa henkilöstösuunnittelijat voivat esittää psykologille tarkentavia kysymyksiä.

Ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijat valitsevat konsulttiyhtiön suorittaman alkuhaastattelupisteytyksen ja konsulttiyhtiön kanssa käymänsä edellä mainitun keskustelun perusteella soveltuvuusarviointiin, jatkohaastatteluun sekä niin sanottuun varsinaiseen haastatteluun kutsuttavat

hakijat. Ministeriön selvityksen mukaan soveltuvuusarviointiin, jatko haastatteluun ja varsinaiseen haastatteluun pääsi vuosien 2020 ja 2021 hauissa alkuhaastattelusta saadun tietyn pistemäärän ylittävillä pisteillä suoraan. Tuota tiettyä pistemäärää hiukan alemman pistemäärän alkuhaastattelusta saaneiden hakijoiden osalta suoritettiin tarkempi harkinta. Alle tietyn alkuhaastattelupistemäärän jääneitä hakijoita ei sen sijaan valintamenettelyissä huomioitu lainkaan hakijoita jatkoon valittaessa. Oletan, että näin on menetelty myös myöhemmissä hauissa.

Käytettävissäni on ollut konsulttiyhtiön vuoden 2021 alkuhaastatteluista laatima Excel-raportti. Siitä ilmenee, että haastatteluista hakijoista esitetty sanallinen palaute on monin paikoin hyvin yleisluontoista ja niukkaa. Kun ulkoministeriön virkamiehet eivät osallistu alkuhaastatteluihin, virkamiesten tiedot alkuhaastattelusta perustuvat kyseiseen raporttiin ja virkamiesten konsulttiyhtiön psykologilta saamaan suulliseen palautteeseen. Ulkoministeriön virkamiehillä on luonnollisesti mahdollisuus tässä vaiheessa tarvittaessa itsekkin haastatella hakijoita, mutta mikään ulkoministeriön selvityksessä ei viittaa siihen, että näin tosiasiasa tapahtuisi. Tätä havaintoa tukee se, että karsiutuneita hakijoita on ollut vuosien 2020 ja 2021 hauissa kymmeniä (vuoden 2020 haussa karsiutui tässä vaiheessa 106 ja vuoden 2021 haussa 55 hakijaa).

Näin ollen asiassa on tehtävissä johtopäätös, jonka mukaan myös tässä vaiheessa päätökset jatkoon valittavista hakijoista ainakin osin tosiasiasa perustuvat virkatoiminnan ja –vastuun ulkopuolella tapahtuvaan konsulttiyhtiön tekemään harkintaan. Kaiken lisäksi harkinta keskittyy ilmeisen subjektiivisesti arvioitaviin seikkoihin, kuten hakijan motivaatioon, henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja tämän antamaan yleisvaikutelmaan.

Konsulttiyhtiön korostuneeseen rooliin valintamenettelyssä viittaa myös se, miten ulkoministeriön virkamies on vastannut kantelijalle tämän tiedusteltua, miksi häntä ei ollut valittu alkuhaastattelun jälkeen jatkoon vuoden 2021 valintamenettelyssä. Virkamies on ensin todennut kantelijalle, että valinnat jatkoon menijöistä tehtiin konsulttiyhtiön suorittaman alkuhaastattelun perusteella ja, että kantelija karsiutui jatkosta tuon haastattelun perusteella. Tämän jälkeen virkamies on ohjannut kantelijan olemaan yhteydessä konsulttiyhtiöön saadakseen palautetta haastattelusta sen sijaan, että olisi itse kertonut kantelijalle tämän karsiutumisen syistä.

Ulkoministeriö katsoo selvityksessään, että se ei ole antanut konsulttiyhtiölle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, vaan päätösvalta ja lopullinen valinta on säilynyt ulkoministeriöllä. Ulkoministeriö siis tulkitsee julkisen hallintotehtävän suppeasti niin, että se koskee lähinnä lopullista päätöksentekoa. Kuten edellä olen selvittänyt, tulkinta ei ole oikeudellisesti kestävä. Ulkoministeriö vetoaa selvityksessään myös siihen, että edellä kohdassa 3.2 mainitun virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun valtiovarainministeriön ohjeen mukaan virkanimitysten yhteydessä käytetään joskus myös erilaisia, yleensä ulkopuolisen tahon tekemiä henkilöarvioiteja, joiden tarkoituksena on antaa nimittävälle viranomaiselle lisätietoja hakijoiden soveltuvuudesta haettavana olevan viran tehtäviin. Ulkoministeriö myös toteaa, että

ministeriön henkilöstöä edustavan järjestön edustajat ovat eri yhteyksissä korostaneet sitä, että pitävät merkityksellisenä ja hyödyllisenä, että ulkoministeriö käyttää ulkoista ammattiosaamista osana rekrytointiprosesseja.

Erilaisten henkilöarviointien teettäminen hallinnon ulkopuolisilla asiantuntijoilla on virantäyttömenettelyn osana verrattain tavanomaista. Henkilöarvioinnilla tarkoitan valtiovarainministeriön mainittua ohjetta lainaten kokonaisuutta, johon sisältyy testejä, haastatteluja ja toiminnallisia harjoituksia ja, jonka tarkoituksena on tutkia ja arvioida yksilön toimintaedellytyksiä erilaisia työtehtäviä varten. Tällaisina henkilöarviointeina on mielestäni pidettävä ulkoministeriön HALKU-valintamenettelyssä konsulttiyhtiöllä teettämiä soveltuvuusarviointeja niistä valintamenettelyn loppuvaiheeseen päässeistä hakijoista, jotka on valittu ulkoministeriön virkamiesten suorittamaan varsinaiseen haastatteluun. Tällaisen henkilöarvioinnin tulokset täydentävät valtiovarainministeriön ohjeenkin mukaan haastattelussa hakijasta saatuja tietoja. Tällaista valintapäätöstä tukevaa arviointia ei näkemykseni mukaan ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä ainakaan silloin, jos sen tulokset ovat vain yksi täydentävä tekijä muiden joukossa arvioitaessa hakijoiden taitoa ja kykyä hoitaa haettavana olevan viran tehtäviä sekä soveltuvuutta niihin.

Sen sijaan ulkoministeriön HALKU-valintamenettelyssä konsulttiyhtiöllä teettämää hakijoiden hakemusten pisteytystä ja alkuhaastatteluja ei nähdäkseni voi pitää valtiovarainministeriön ohjeessa tarkoitettuna täydentävänä henkilöarviointina. Konsulttiyhtiön hakemuksista ja hakijoiden alkuhaastatteluista antamalla pisteytyksellä näyttää saadun selvityksen perusteella olevan sillä tavoin merkittävä, ellei jopa ratkaiseva, rooli hakijoiden karsimisessa, että niitä on mielestäni varsin ilmeisesti pidettävä julkisina hallintotehtävinä, joiden siirtämisestä yksityiselle – sikäli kuin siirtämistä on pidettävä perustuslain 124 §:ssä mainitun tavoin tarkoituksenmukaisena – tulisi säätää laissa tai sen tulisi perustua laissa olevaan valtuutukseen.

Asiassa on otettava huomioon vielä se seikka, että ulkoministeriön avustavan toimistosihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen ja myöhemmin toimistosihteerin vakituiseen virkaan nimittämisestä ei ole mahdollista valittaa. Muutoksenhakukielto korostaa viranomaisen velvollisuutta huolehtia siitä, että tehtäessä nimitysmenettelyn alkuvaiheessa karsintaa hakijoiden perusoi-keudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset eivät vaarannu. Muun muassa hallintolaissa säädetyllä perusteluvollisuudella ja muilla hyvän hallinnon takeilla on silloin keskeinen merkitys.

Pidän perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena myös menettelyä, jossa konsulttiyhtiö ai-noastaan ostopalvelusopimukseen perustuen valintamenettelyn alkuvaiheessa tarkistaa, täyt-tävätkö hakijat kelpoisuusvaatimukset ja vastaavatko hakijoiden toimittamat todistukset näiden hakemuksissa ilmoittamia seikkoja. Kelpoisuusvaatimukset ovat lakisääteisiä edellytyksiä nimit-tämiselle. Nimityspäätöksen lainmukaisuuden näkökulmasta on ratkaisevaa myös se, että pää-töksen perustana olevat seikat vastaavat tosiasioita, jotka ilmenevät esimerkiksi juuri hakijoiden

toimittamista todistuksista. Kelpoisuusvaatimusten ja hakemusten tietojen tarkistamista koskevia tehtäviä voidaan pitää luonteeltaan rinnasteisina perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 8/2002 vp mainittuihin eräisiin tehtäviin. Mietinnössään perustuslakivaliokunta piti julkisena hallintotehtävänä tehtäväkokonaisuutta, joka koostui muun muassa hakemuksen ja ilmoituksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastamisesta sekä hakemuksen ja ilmoituksen alustavasta tarkistamisesta sen varmistamiseksi, että siitä ei puutu olennaisia tietoja.

Kuten edellä on käynyt ilmi, perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan jo pelkästään viranomaista päätöksenteossa avustava toiminta on usein katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi. Ulkoministeriön konsulttiyhtiölle ostopalvelusopimuksella siirtämiä edellä käsitellyjä virantäyttöön liittyviä tehtäviä on näkemykseni mukaan pidettävä osin luonteeltaan ministeriötä avustavina tehtävinä ja osin tehtävinä, jotka sisältävät konsulttiyhtiön itsenäistä harkintaa, jolla on huomattavaa merkitystä valittaessa hakijoita valintamenettelyssä jatsoon. Tehtävät ovat siten perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joiden siirtäminen yksityisen vastuulle ja hoidettaviksi edellyttää sääntelyä laissa. Näiden tehtävien siirron perusteeksi ei ole kuitenkaan osoitettavissa laissa olevia säännöksiä.

Ulkoministeriön tulee harkita, mihin lainvalmistelu- tai muihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdyttävä sen varmistamiseksi, ettei konsulttiyhtiölle siirry julkisia hallintotehtäviä ilman, että siirto perustuu perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen ja täyttää säännöksessä mainitut muut edellytykset.

6 Valitusoikeuden kiertäminen

6.1 Oikeusohjeet

Valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä ei saa valittaa. Momentin mukaan päätöksestä ei saa valittaa, jos se koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi (2 kohta) eikä, jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julkistamatta (3 kohta).

Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 14 §:n 2 momentin mukaan ulkoasiainneuvoksen, lähetystöneuvoksen, ulkoasiainsihteerin, hallinnollisen ulkoasiainsihteerin, avustajan, hallinnollisen avustajan, osastosihteerin, toimistosihteerin, toimistovirkailijan, virastomestarin ja vahtimestarin virat ovat yleisvirkoja. Muut kuin yleisvirat ovat erityisvirkoja.

Ulkoasiainhallintolain 15 §:n 2 momentin mukaan yleisvirat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (256/2000) 9 §:n 2 momentin mukaan ulkoministeriö järjestää määräaikaiseen avustavan toimistosihteerin virkasuhteeseen nimitetyille virkamiehille koulutusohjelman, johon sisältyy ulkoasiainhallinnon tehtäviin valmentavaa koulutusta sekä harjoittelua ulkoministeriössä ja ulkomaanedustuksessa. Avustavan toimistosihteerin koulutuksen ja harjoittelun pituus on yhteensä vähintään yksi vuosi ja enintään puolitoista vuotta.

6.2 Arviointi

Kantelija on pyytänyt oikeuskanslerilta kannanottoa, kiertäkö ulkoministeriö hallintouran virkamiesten rekrytointiprosesseissa lainvastaisesti hakijoiden valitusoikeutta.

Ulkoministeriön hallintouran virkamiesten rekrytointi on saamani selvityksen mukaan kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa henkilöitä haetaan hallintouran virkamiesten HALKU-koulutusohjelmaan, johon valitut henkilöt nimitetään ministeriöön avustavan toimistosihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen. Virkasuhteen kesto on ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:n 2 momentin mukaan vähintään yksi vuosi ja enintään puolitoista vuotta. Virkasuhteeseen nimittämistä koskeva päätös kuuluu siten niihin valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentissa lueteltuihin päätöksiin, joista ei saa valittaa.

HALKU-koulutusohjelman hyväksytysti suorittavat henkilöt nimitetään ulkoministeriön vakinaisen toimistosihteerin virkaan. Virka kuuluu ulkoasiainhallintolain 14 §:n 2 momentissa lueteltuihin niin kutsuttuihin yleisvirkoihin, jotka voidaan lain 15 §:n 2 momentin mukaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin mukaan virkaan nimittämistä koskevasta päätöksestä ei saa valittaa, jos virka täytetään lain nojalla haettavaksi julkistamatta. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkoministeriön toimistosihteerin virkaan nimittämistä koskevasta päätöksestä ei siitäkään saa valittaa.

Ulkoministeriö ei siten lainvastaisesti kierrä hakijoiden valitusoikeutta hallintouran virkamiesten rekrytointiprosesseissa.

7 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Ulkoministeriö on edellä kohdassa 2.2 tarkemmin kuvaamallani tavalla menetellyt kantelijan asiakirjapyyntöjen käsittelyssä lainvastaisesti. Pyyntöjen käsittely on ministeriössä viivästynyt huomattavasti julkisuuslain 14 §:ssä säädetyistä ehdottomista määräajoista, kantelijalle ei ole ilmoitettu asiakirjojen antamisesta kieltäytymisen syitä, vaikka kyseinen säännös tätä edellyttää eikä hänelle ole annettu säännöksessä edellytettyä ohjausta valituskelpoisen päätöksen saamiseen. Kantelijalle ei ole liioin annettu – hänen oma-aloitteisesti sitä vielä pyydettyään – valituskelpoista päätöstä siltä osin, kuin hänen haluamiaan asiakirjoja ei ole voitu hänelle luovuttaa.

Ulkoministeriö on edellä kohdassa 3.2 tarkemmin kuvaamalla tavalla lisäksi rikkonut hallintolain 43 §:n hallintopäätöksen muotoa koskevaa säännöstä tekemällä vuosina 2020 ja 2021 suullisesti päätökset nimittää henkilöitä avustavan toimistosihteerin määräaikaisiin virkasuhteisiin. Ministeriö on myös vastoin hallintolain 45 §:n säännöstä jättänyt kyseiset nimityspäätökset perustelematta.

Pidän yllä mainittuja laiminlyöntejä vakavina. Menettelyllään ministeriö on rikkonut kantelijalle perustuslain 12 §:n mukaan kuuluvaa oikeutta saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta sekä hyvään hallintoon perustuslain 21 §:n mukaan kuuluvaa kantelijan oikeutta saada perusteltu päätös.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan ulkoministeriölle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun huomautuksen kantelijan asiakirjapyyntöjen käsittelyä sekä ministeriön nimityspäätösten muotoa ja perustelemista koskevista lainvastaisista menettelyistä.

Lisäksi olen todennut ulkoministeriön siirtäneen konsulttiyhtiölle julkisina hallintotehtävinä pidettäviä virantäyttöön liittyviä tehtäviä ilman, että siirto on perustunut perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla lakiin tai laissa säädettyyn valtuuteen. Tältä osin kiinnitän ulkoministeriön huomiota edellä kohdassa 5.2 esittämiini käsityksiin julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle.

Pyydän ulkoministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 31.10.2023, mihin toimenpiteisiin se on tämän päätökseni perusteella ryhtynyt.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteerini

Taru Kuosmanen