



Ulkoministeriö

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynti ulkoministeriöön

Aika ja paikka 4.2.2025, klo 9.00-16.00, ulkoministeriö, Merikasarmi, Helsinki

Osallistujat: Oikeuskanslerinvirastosta:

- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti
- esittelijäneuvos Taru Kuosmanen
- esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo
- vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Laura Luikku
- esittelijä Susanna Huhtamäki

Ulkoministeriöstä:

- valtiosihteeri kansliapäällikkönä Jukka Salovaara (klo 9.00-10.45 ja 15.15-16.00)
- valtiosihteerin virkamiess sihteeri Marco Pribilla (klo 9.00-10.45 ja 15.15-16.00)
- hankejohtaja Vesa Lehtonen (UH-uudistus, klo 15.15-16.00)
- alivaltiosihteeri Pekka Puustinen (sisäiset ja ulkoiset palvelut)
- hallintojohtaja Pirjo Tulokas
- henkilöstöjohtaja (vt) Markus Teir
- yksikönpäällikkö Salla Sammalkivi (henkilöstön kehittämis- ja työhyvinvointiyksikkö)
- johtava erityisasiantuntija, työsuojelupäällikkö Terhi Nurmela
- lähetystöneuvos Outi Isotalo (henkilöstösuunnittelutiimin vetäjä)
- oikeudellinen erityisasiantuntija Eveliina Kinnunen (palvelussuhdeasiat)
- oikeudellinen erityisasiantuntija Susanna Valkjärvi (ulkomaanedustuksen korvaukset)

1 Laillisuusvalvontakäynnin aiheet ja pyydetty aineisto

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynnin teemana oli henkilöstöhallinto ja –johtaminen ulkoministeriössä. Käynnin tarkemmat aiheet ilmenevät oikeuskanslerin ulkoministeriölle 5.11.2024 lähettämästä kirjeestä ja sen liitteistä. Tässä tarkastuskertomuksessa kuvataan aiheista käytyä keskustelua.

Vastauksenaan oikeuskanslerin kirjeeseen ulkoministeriö toimitti ennen laillisuusvalvontakäyntiä 4.12.2024 päivätyn lausuntonsa (VN/36542/2023-UM-12) ja lausunnon liitteenä oikeuskanslerin pyytämiä asiakirjoja. Ulkoministeriöstä toimitettiin oikeuskanslerinvirastoon vielä lisää pyydettyjä asiakirjoja ja tietoja 23.1.2025, 31.1.2025, 6.2.2025, 10.2.2025 ja 12.2.2025.

Tämä laillisuusvalvontakäynti liittyy oikeuskanslerin myöhempään, 10.2.2025 suorittamaan, ulkoministeriöön kohdistuneeseen laillisuusvalvontakäyntiin, jolla käsiteltiin ulkoministeriön tietohallintoa henkilöstöasioissa (OKV/2967/71/2024).

2 Tilaisuuden avaus

Oikeuskansleri avasi tilaisuuden kertaamalla ennakkoon ilmoitetut keskustelunaiheet, kertomalla lyhyesti oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja toimivaltuuksista sekä muistuttamalla läsnäolijoita laillisuusvalvontakäynnin taustasta. Käynnin taustalla oli muun muassa se, että oikeuskanslerinvirastossa oli havaittu ulkoministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävien virkanimitysasioiden listatarkastuksessa sekä ulkoministeriön menettelyä koskevien kantelelujen käsittelyn yhteydessä vuodesta toiseen toistuvia ongelmia. Vastaavia ongelmia ja vastaavaa toistuvuutta ei ollut havaittu muiden ministeriöiden toiminnan laillisuusvalvonnassa. Oikeuskansleri totesi laillisuusvalvontakäynnin aikana käytävän keskustelun olevan luonteeltaan toimintaa kehittävää ja tähtäävän hyvän hallinnon mukaiseen toimintaan.

Ulkoministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä Salovaara vastasi oikeuskanslerin puheenvuoroon toteamalla, että ministeriössä on tunnistettu valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävissä virkanimitysasioissa tapahtuneen toistuvasti virheitä. Hän kertoi, että ministeriön henkilöstöhallinnon keskeisissä tehtävissä henkilöstöjohtajana ja henkilöstöpäällikkönä oli tarkasteluajanjaksoilla työskennellyt juristeja ja, että virkanimitysasioista vastaavat ministeriössä niin kutsutut eritysvirkamiehet. Hän totesi, että kansainvälinen toimintaympäristö edellyttää ulkoasiainhallinnolta laaja-alaista osaamista; edustustoissa tarvitaan moniosaajia, mutta ministeriössä myös erikoistuminen on mahdollista. Salovaaran mukaan yleisuran kierrossa savutetaan uran aikana laaja-alaista osaamista ja siirtoja tehtäviin tehdään myös osaamisen kartuttamiseksi. Hän korosti, että yleisuran tehtävään määäämismenettelyyn perustuva henkilökierto on ulkoasiainhallinnossa – kuten myös esimerkiksi Ruotsin ulkoasiainhallinnossa – pääsääntöinen tehtävästä

toiseen siirtymisen tapa. Salovaaran mukaan tehtävään määräämismenettelyyn perustuva järjestelmä toimii hyvin ja on perusedellytys sille, että kaikki tehtävät tulevat täytetyiksi. Virkanimityksiin perustuva järjestelmä, jossa etusijalle pääsisivät esimerkiksi aina vain kokeneimmat henkilöt, ei johtaisi tehtäväntäytössä toivottuun lopputulokseen ja on huomioitava, että kaikki tehtävät tulee täyttää.

Hallitusohjelmaan kirjattua ulkoasiainhallinnon uudistusta toteutettaessa on Salovaaran mukaan muun muassa selkiytetty ministeriön organisaatiota ja napakoitettu johtamisjärjestelmää. Uudistus on myös viime syksystä lähtien lisännyt ministeriön henkilöstöhallinnon vuoropuhelua henkilöstön sekä virkamiehiä henkilökierrossa vastaanottavien toimintayksiköiden kanssa. Lisäksi työhyvinvointiin on kiinnitetty huomiota. Ministeriöllä on nollatoleranssi häirintään ja epäasialliseen käytökseen. Päällikkötason virkamiehen epäilty osallisuus häirintään selvitetään yhtä tarkasti kuin muutkin häirintäepäilyt.

Kaiken kaikkiaan Salovaara totesi, että ulkoministeriö ei ole rakenteeltaan tyypillinen ministeriö, vaan ikään kuin ministeriön ja viraston yhdistelmä. Konkreettiset toimeenpanotehtävät kuuluvat sekä ministeriölle että edustustoille – virkojen keskittäminen olisi ulkomaanedustuksen verkon toiminnan näkökulmasta haastavaa. Esimerkiksi ministeriön henkilöstöhallinnon tehtävien keskittäminen valtioneuvoston kansliaan toimisi ulkoministeriön näkökulmasta huonosti, sillä ministeriön rakenne ja toimintatarpeet ovat erilaiset kuin muilla ministeriöillä. Salovaaran mukaan henkilöstöhallinnossa on hyvä työskennellä sekä edustustokentän tuntevia yleisuran virkamiehiä että erityisvirkamiehiä – niin kuin tilanne tällä hetkellä onkin.

3 Henkilöstöhallinnon ja –johtamisen nykytila

Oikeuskansleri oli pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan etukäteen selvityksen siitä, miten ministeriön henkilöstöhallinto on järjestetty sekä organisaatiokaavion, josta ilmenee, kuka ministeriön henkilöstöhallinnossa on kenenkin esihenkilö ja kenellä on päätösvalta missäkin henkilöstöhallintoon ja henkilöstöjohtamiseen kuuluvassa asiassa.

Ministeriön henkilöstöhallinnon organisaatiota on selostettu ministeriön lausunnossa. Lausunnosta ilmenee, että ministeriön henkilöstöhallintoa johtaa henkilöstöjohtaja. Henkilöstöhallinto on osa ministeriön hallintopalveluja, joita johtaa hallintojohtaja. Hallintopalvelut kuuluvat puolestaan yhtenä palvelualueena sisäisten ja ulkoisten palvelujen alivaltiosihteerin alle ja koko kokonaisuus kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin alaisuuteen.

Henkilöstöhallinto koostuu kahdesta yksiköstä; henkilöstöyksikkö (HAL-11) sekä henkilöstön kehittämis- ja työhyvinvointiyksikkö (HAL-13). Yksiköitä johtavat yksikönpäällikköinä henkilöstöpäällikkö ja henkilöstön kehittämisspäällikkö.

Ulkoasiainhallintolaissa (204/2000) säädetään muun muassa ulkoasiainhallinnon organisatiosta ja ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta. Ulkoasiainhallinnossa on yleisvirkoja ja erityisvirkoja. Yleisuran virkamiehet (diplomaatit ja pääosa hallintohenkilökunnasta) kuuluvat ulkoasiainhallinnon sisäisen henkilökierron piiriin. Heillä on lain mukaan velvollisuus työnantajan määräyksestä siirtyä toiseen tehtävään ja virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Muita kuin yleisuran virkamiehiä kutsutaan erityisvirkamiehiksi. He eivät lähtökohtaisesti kuulu henkilökierron piiriin, mutta heidät voidaan virkamiehen suostumuksella määrätä yleisuran tehtäviin.

Edellä mainituista ministeriön ylimmän johdon ja henkilöstöjohdon tehtävistä muut kuin hallintojohtaja ovat ministeriön lausunnon mukaan yleisuran tehtäviä. Hallintojohtajan virka on erityisvirka, joka täytetään määräajaksi. Hallintojohtajan virkaan on tällä hetkellä nimitetty valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä määräajaisesti yleisuran virkamies, joka on vastaavan ajan virkavapaalla yleisuran virastaan.

Henkilöstöjohtajan tehtävä on laillisuusvalvontakäynnin ajankohtana täyttämättä. Virkaa tekevänä henkilöstöjohtajana toimii yleisuran virkamies. Julkisesti on ollut haettavana ulkoministeriön johtavan asiantuntijan virka, johon valittu voidaan määrätä henkilöstöjohtajaksi. Ulkoministeriön on tarkoitus täyttää henkilöstöjohtajan tehtävä määräajaksi alkuvuodesta 2025.

Päätösvaltaa henkilöstöhallintoon kuuluvissa asioissa käyttävät ministeriön työjärjestyksen mukaan pääasiassa henkilöstöjohtaja ja HAL-11:n päällikkönä toimiva henkilöstöpäällikkö.

Henkilöstöhallinnossa työskentelee ministeriön lausunnon mukaan tällä hetkellä yhteensä 27 virkamiestä, joista 19 on yleisuran virkamiehiä ja 8 erityisvirkamiehiä. Henkilöstöjohtajan alaisuudessa työskentelee lisäksi yhteensä seitsemän yleisuran virkamiestä erilaisissa avustavissa hallintotehtävissä.

Oikeuskansleri totesi havaintonaan, että ulkoministeriön henkilöstöhallinnon johto ja valtaosa henkilöstöhallinnon muista virkamiehistä vaikuttaa ainakin tällä hetkellä olevan yleisuralla eli mukana henkilökierrossa.

Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli, miksi henkilöstöhallinnon henkilöstörakenne on edellä kuvatun kaltainen ja, miten tällaisella rakenteella varmistetaan tasapuolisuus esimerkiksi häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua koskevien ilmoitusten käsittelyssä taikka ulkomaanedustuksen korvausten takaisinperinnästä päätettäessä.

Ulkoministeriön edustajat kertoivat, että yleis- ja erityisvirkamiesten määrä ja suhde ministeriön henkilöstöhallinnossa edellyttää jatkuvaa tasapainon hakemista. On ministeriön näkökulmasta tärkeää, että henkilöstöhallinnossa ymmärretään myös edustustojen toimintaa kentällä. Tämä

edellyttää sitä, että henkilöstöhallinnossa on yleisuran virkamiehiä. Toimivan kokonaisuuden muodostaa ministeriön mukaan yleis- ja erityisvirkamiesten yhdistelmä.

Kuten edellä on todettu johtavan erityisasiantuntijan avoinna oleva virka, johon valittu voidaan määrätä henkilöstöjohtajaksi, on ollut ollut julkisesti haettavana. Ministeriön pyrkimyksenä on valtiosihteeri kansliapäällikkönä Salovaaran mukaan, että siihen nimitettäisiin määrääjäksi yleisuran ulkopuolinen henkilö. Tällöin pääasiallista päätösvaltaa henkilöstöhallintoon kuuluvissa asioissa käytävistä virkamiehistä toinen olisi erityisvirkamies (henkilöstöjohtaja) ja toinen yleisuran virkamies (henkilöstöpäällikkö). Tämä tasapainottaisi ministeriön edustajien mukaan henkilöstöhallinnon rakennetta.

Ministeriön edustajat kertoivat lisäksi, että häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua koskevissa asioissa erityisvirassa HAL-13:ssa toimivalla työsuojelupäälliköllä on vahva asema. Ulkomaanedustuksen korvaustiimiä vetää puolestaan erityisvirassa HAL-11:ssä toimiva oikeudellinen erityisasiantuntija. Todettiin, että vastuu häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevan ilmoituksen käsittelystä on kuitenkin ministeriössä esihenkilöllä tai esihenkilön esihenkilöllä. Nämä ovat yleensä henkilökierrossa mukana olevia yleisuran virkamiehiä. Ulkomaanedustuksen korvausten takaisinperintää koskevat asiat puolestaan ratkaisee henkilöstöpäällikkö, joka on yleisuran virkamies.

Vastauksena kysymykseen, voisiko riittävän ymmärryksen edustustojen toiminnasta taata henkilöstöhallinnossa se, että yleisuran virkamiehiä olisi 19 henkilön sijaan vain joitakin – jolloin henkilöstöhallinnon henkilöstörakenteessa painottuisivat erityisvirkamiesten rooli ja osaaminen – hallintojohtaja Tulokas totesi näkemyksensä, että hyvän hallinnon mukaiset prosessit ovat tärkeämmät kuin se, mitä ura-aluetta virkamies edustaa; yhtä lailla erityisvirkamies kuin yleisurankin virkamies voi Tulokkaan mukaan toimia epätasapuolisesti. Henkilöstöjohtaja (vt) Teir totesi, että henkilöstöyksikön neljästä tiimistä kolmea vetää oikeustieteellisen koulutuksen saanut erityisvirkamies.

Keskusteltiin myös siitä, minkälaisena Salovaara näkee roolinsa ministeriön henkilöstöhallinnon johtamisessa. Salovaara totesi, että hänen roolissaan korostuu ministerien ja virkamiesjohdon yhteistoiminnasta huolehtiminen. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä ohjaa ministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriön osastoja. Koska ministeriö on iso, sisäisistä ja ulkoisista palveluista vastaava alivaltiosihteeri Puustinen ohjaa puolestaan ministeriön palveluita. Hallintopalvelut ja siihen kuuluva henkilöstöhallinto ovat siten suoraan alivaltiosihteerin ohjauksessa. Salovaara kertoi delegoineensa henkilöstöhallinnon johtamisen Puustiselle, jonka kautta kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin suhde ministeriön henkilöstöhallintoon toteutuu. Salovaara ja Puustinen keskustelevat henkilöstöhallinnon asioista ennakoivasti. Työhyvinvointia koskevissa

asioissa linja kansliapäällikkönä toimivalle valtiosihteerille on Salovaaran mukaan suora. Esimerkiksi sellaiset häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua koskevat ilmoitukset, joiden kohteena on suurlähettiläs, tulevat Salovaaran pöydälle.

Salovaara jatkoi, että valtiosihteeriksi kansliapäällikkönä toimii lisäksi ministeriön avainryhmän puheenjohtajana. Ministeriön työjärjestyksen mukaan avainryhmä käsittelee valmistelevasti henkilöstöpoliittisesti merkittäviä virkanimityksiä ja tehtävään määräämisiä koskevia asioita. Sisäistä ja ulkoisista palveluista vastaava alivaltiosihteeriksi toimii avainryhmän varapuheenjohtajana. Puustinen kertoi, että hän käytännössä organisoii ryhmän työtä yhdessä henkilöstöhallinnon virkamiesten kanssa. Hän myös tarjoaa mahdollisuuden saada palautetta henkilöille, jotka eivät jossakin haussa tule valituiksi avainvirkaan tai -tehtävään.

4 Ongelmat erityisvirkoja koskevissa esittelyasioissa

Oikeuskansleri oli todennut ulkoministeriölle ennen laillisuusvalvontakäyntiä lähettämässään kirjeessä, että oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvonnassa oli jouduttu vuosina 2019-2024 poikkeuksellisen usein puuttumaan ulkoministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltäviin virkanimityksiasioihin. Nimitysasioissa oli toistunut yksi tai useampi seuraavista virheistä: kelpoisuusvaatimukset oli kirjattu hakuilmoitukseen väärin, kelpoisuusvaatimusten täyttymisen arvioiminen oli ollut puutteellista, hakijoiden ansioiden kuvaus nimitysmuistiossa ei ollut ollut tasapuolista, ansiovertailu ei ollut ankkuroitunut kelpoisuusvaatimuksiin ja viran muihin vaatimuksiin, ansiovertailussa oli otettu perustelematta huomioon ennen kelpoisuusvaatimuksena olevan tutkinnon suorittamista koskevaa kokemusta, määräaikaisuuden peruste ei ollut ollut asianmukainen ja muutoksenhakuohjaus oli ollut virheellinen.

Oikeuskansleri oli kirjeessään tiedustellut ulkoministeriöltä, miten valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävät virkanimitysasiat ulkoministeriössä valmistellaan ja, minkä ura-alueen virkamiehet näitä asioita yleisistunnossa esittelevät. Ulkoministeriön lausunnossa vastataan näihin kysymyksiin. Niistä käytiin keskustelua laillisuusvalvontakäynnillä.

Ulkoministeriön edustajat vahvistivat oikeaksi oikeuskanslerille ulkoministeriön lausunnon perusteella muodostuneen käsityksen, että nimitysasioita esittelevät yleisistunnossa pääasiassa yleisuran virkamiehet, vaikka esittelijän oikeudet on myös usealla erityisvirkamiehellä. Ulkoministeriön edustajat vahvistivat niin ikään, että esiteltävät nimitysasiat valmistele ministeriössä joku muu kuin niiden esittelijä. Joissakin tilanteissa esittelijä on tosin tiiviimmin mukana valmistelussa. Valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävät nimitysasiat valmistellaan siten, että henkilöstösuunnittelun erityisasiantuntijat hoitavat rekrytoinnit yhdessä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) sekä ministeriön sen yksikön kanssa, johon täytettävä virka sijoittuu. Johdon virkojen osalta avainryhmä on mukana valmistelussa.

Oikeuskanslerinviraston havaintojen mukaan ulkoministeriöstä nimitysasioita esitelleet virkamiehet eivät usein ole tunteneet esittelemäänsä asiaa, mikä on ilmennyt siitä, että nämä eivät ole osanneet vastata oikeuskanslerinvirastosta esittelylistojen tarkastuksessa esitettyihin kysymyksiin. Oikeuskansleri korosti, että ulkoministeriön esittelijät ovat poikenneet tältä osin muiden ministeriöiden esittelijöistä – myös puolustusministeriön esittelijät ovat osanneet vastata oikeuskanslerin kysymyksiin, vaikka puolustushallinnossakin on henkilökiertoon perustuva urajärjestelmä.

Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli, miten ulkoministeriö ymmärtää tällaisessa asetelmassa esittelijän vastuun ja siteerasi tältä osin [valtioneuvoston esittelijän käsikirjaa](#). Käsikirjassa todetaan muun muassa, että "[e]sittelijä vastaa asiasta asian esivalmistelusta toimeenpääntöön asti. Esittelijä vastaa siitä, että päätösehdotus on valmisteltu hyvän hallinnon mukaisesti (asiatiedot oikein, lainmukaisuus selvitetty, eri tahoja tiedotettu ja kuultu riittävästi, vaihtoehdot ratkaisut ja vaikutukset selvitetty ja asian taustat, perustelut ja päätösehdotus kirjattu)."

Hallintojohtaja Tulokas totesi vastauksenaan, että ulkoministeriön esittelijällä on vastuu esittelemästään asiasta. Vaikka Palkeet tekee viranhakijoiden esikarsintaa ja luonnostee nimitysmuistioita, ulkoministeriö valvoo Palkeiden työtä ja vastaa nimitysasiakirjojen oikeasta sisällöstä. Se, että esittelijänä toimii muu kuin se taho, joka nimitysasian on valmistellut, perustuu Tulokkaan mukaan siihen, että ministeriössä on ajateltu esihenkilöiden toimivan esittelijöinä. Tulokas ei kuitenkaan nähnyt syytä, miksi käytäntöä ei voisi tältä osin kehittää toisenlaiseksi ja henkilöstöhallinnon erityisvirkamiehet jatkossa toimia esittelijöinä.

Keskusteltiin myös edellä lueteltujen, ulkoministeriöstä esitellyissä nimitysasioissa toistuneiden virheiden syistä.

Oikeuskanslerille etukäteen toimittamassaan lausunnossa ulkoministeriö oli tarjonnut virheiden syyksi muun muassa sitä, että joidenkin johtotehtävien osalta "avainryhmän näkemykset eivät ... ole välittyneet esitysmuistioon sellaisella tavalla, että oikeuskanslerinvirastossa olisi voitu olla vakuuttuneita, että tehtävät esitykset ja ehdokkaiden keskinäinen paremmuusjärjestely olisivat selkeät" ja yhden nimityksen osalta sitä, että aikapula olisi vaikuttanut virheiden tapahtumiseen.

On kuitenkin niin, että monissa ulkoministeriön nimitysesityksissä toistuneissa virheissä, kuten kelpoisuusvaatimusten kirjaamisessa hakuilmoitukseen väärin, niiden täyttymisen puutteellisessa arvioinnissa, määräaikaisuuden epäasianmukaisessa perustelemissa taikka virheellisessä muutoksenhakuohjauksessa ei ole kyse siitä, miten avainryhmän näkemykset hakijoiden paremmuusjärjestyksestä ovat välittyneet esitysmuistioon. Suurin osa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa vuosina 2019-2024 tehdyistä havainnoista on lisäksi kohdistunut muihin kuin

avainryhmän myötävaikutuksella valmisteltuihin virkanimityksiin. Väitetty aikapula taas on oikeuskanslerin havaintojen mukaan liittynyt nimitykseen, jossa virka oli ilmoitettu haettavaksi maaliskuussa ja nimitys tapahtunut elokuussa. Ulkoministeriön lausunnossaan esittämät seikat eivät oikeuskanslerin arvion mukaan siten pätevästi tai ainakaan lainkaan kattavasti selittäneet virheiden taustalla olevia syitä.

Lausunnossaan ulkoministeriö oli lisäksi todennut, että ministeriössä ”on kenties syntynyt ajattelua, että oikeuskanslerinviraston tarkistukset ovat ikään kuin luonnollinen osa valmisteluprosessia.” Tältä osin oikeuskansleri painotti, että niin nimitys- kuin muidenkin asioiden valmistelusta vastaa ministeriö eikä oikeuskansleri riippumattomana laillisuusvalvojana osallistu valmisteluun. Oikeuskansleri totesi, että ulkoministeriön on huolehdittava siitä, ettei oikeuskanslerinvirastoa jatkossa enää käytetä osana nimitysasioiden valmistelua vaan nimitysesitykset valmistellaan virheettömiksi ministeriössä.

Oikeuskansleri oli etukäteen pyytänyt ulkoministeriöltä myös selvityksen siitä, mihin konkreettisiin toimiin ulkoministeriössä oli ryhdytty toistuneiden virheiden johdosta.

Ulkoministeriön lausunnon mukaan suurimmat prosesseihin liittyvät virheet olisi korjattu ja selkeää parannusta nimitysasioiden esittelyssä olisi tapahtunut sen jälkeen, kun Palkeet otettiin vuonna 2019¹ mukaan erityisvirkamiesten rekrytointiprosessiin ja henkilöstöyksikköön palkattiin vuonna 2023 kaksi erityisuran asioita hoitavaa erityisasiantuntijaa. Lisäksi vuosina 2021 ja 2022 oli laadittu oikeuskanslerinvirastoon etukäteen toimitettu sisäinen ohjeistus ja prosessikaavio valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävien asioiden hoitamisesta.

Oikeuskanslerinviraston havainnot ovat kuitenkin vuosilta 2019-2024 eli ajalta, jolloin Palkeet on ollut mukana ulkoministeriön rekrytointiprosesseissa. Sisäinen ohjeistus ja prosessikaavio taikka henkilöstöyksikköön palkatut erityisasiantuntijatkaan eivät ole vähentäneet virheiden määrää, vaan samat virheet ovat toistuneet ulkoministeriön nimitysesityksissä myös vuonna 2024. Oikeuskanslerin mukaan ei voida siten sanoa, että selkeää parannusta nimitysasioiden esittelyssä olisi tapahtunut.

Virheiden syistä kysyttäessä Tulokas viittasi myös Palkeiden henkilöstön vaihtuvuuteen, minkä ministeriö toivoisi olevan vähäisempää. Myöskään ministeriön henkilöstöhallinnossa työskentelevien perehdytys ei Tulokkaan mukaan ilmeisesti ole ollut riittävää. Henkilöstöjohtaja (vt) Teir lupasi ministeriön nyt tarttuvan tähän ohjaamalla henkilöstöhallinnon virkamiehiä nimitysmuistioiden laadintaan ja virkamiesoikeuteen perehdyttävään koulutukseen. Ministeriön edustajat mainitsivat myös, että esiteltäviä nimitysasioita on ministeriössä vuosittain määrällisesti paljon

¹ Hallintojohtaja Tulokkaan mukaan Palkeiden muita kuin rekrytointipalveluja on käytetty jo vuodesta 2017 lähtien.

ja, että tarkasteluajanjaksolla henkilöstöhallinnon esihenkilöt, henkilöstöjohtaja ja henkilöstöpäällikkö olivat olleet juristeja.

Oikeuskansleri oli lisäksi etukäteen tiedustellut, miten ministeriössä ja erityisesti sen johdossa käsitellään oikeuskanslerin esittelyasioissa tekemiä korjauspyyntöjä ja kanteluasioissa antamia moitteita samoin kuin tuomioistuinten ulkoministeriön nimitysasioissa antamia ratkaisuja, ja pyytänyt nähtäväksi mahdolliset kokouspöytäkirjat mainittujen asioiden käsittelystä. Ulkoministeriö ei ollut liittänyt lausuntoonsa kokouspöytäkirjoja tai muitakaan asiakirjoja, joihin havaintoja mainituista asioista olisi dokumentoitu eikä ulkoministeriöllä ollut esittää tällaisia asiakirjoja laillisuusvalvontakäynnilläkään. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Salovaara ja alivaltiosihteeri Puustinen vahvistivat kysyttäessä oikeaksi ulkoministeriön lausunnosta saatavissa olevan kuvan, jonka mukaan kyseisiä asioita ei käsitellä ministeriön virkamiesjohdossa systemaattisesti eikä dokumentoidusti. Oikeuskanslerin korjauspyyntöjä ja moitteita sekä tuomioistuinten ratkaisuja käsitellään lähinnä kutakin yksittäistä asiaa hoitaneiden virkamiesten ja heidän lähiesihenkilöidensä kesken. Henkilöstöjohtaja käy kuitenkin virkamiesjohdon kanssa säännöllisin väliajoin suullisesti läpi meneillään tai ennakoitavissa olevia asioita tuomioistuimissa, oikeuskanslerinvirastossa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tai jossakin muussa valvontaviranomaisessa.

Kun tilanne ulkoministeriössä on se, että valtaosa henkilöstöhallinnon virkamiehistä on mukana henkilökierrossa eli henkilöstöhallinnossa on säännöllistä vaihtuvuutta, olisi oikeuskanslerin mukaan äärimmäisen tärkeää tiedon ja osaamisen siirtymisen varmistamiseksi, että valvontaja lainkäyttöviranomaisten antamia ratkaisuja käsiteltäisiin systemaattisesti myös ministeriön johdossa ja, että ratkaisujen pohjalta laadittaisiin johdon tuella ministeriön tulevaa toimintaa ohjaavaa dokumentaatiota.

Salovaara, Puustinen ja Tulokas totesivat, että ministeriön henkilöstöhallinto tulee laillisuusvalvontakäynnin jälkeen käymään läpi oikeuskanslerin ulkoministeriölle ennen laillisuusvalvontakäyntiä lähettämän kirjeen liitteeseen kootut havainnot vuosina 2019-2024 toistuneista virheistä ja muodostamaan näistä sisäisen, elävän asiakirjan, joka ohjaa esittelyasioiden valmistelua jatkossa. Oikeuskansleri piti tätä tarpeellisena ja kehotti ministeriötä pohtimaan muutenkin, miten tiedon ja osaamisen siirto varmistetaan henkilöstökiertoon perustuvassa hallinnossa. Oikeuskansleri myös muistutti siitä, että nimitysasioiden valmisteluun tulee suhtautua asiaankuuluvalla vakavuudella, sillä esimerkiksi nimitysmuistio perusteluineen on hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta tärkeä asiakirja.

5 Ulkopuolisten tahojen käyttö henkilöstöhallinnon tehtävissä ja/tai niiden tukena

Oikeuskansleri oli pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan etukäteen selvityksen siitä, mitä kaikkia henkilöstöhallinnon tehtäviä, työsuorituksia ja/tai työvaiheita ulkopuoliset tahot kuten esimerkiksi konsultit, asianajotoimistot ja Palkeet hoitavat tai ovat viime vuosina hoitaneet ulkoministeriön toimeksiannosta. Oikeuskansleri oli niin ikään pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan edellä mainittuja toimeksiantoja koskevat sopimukset kaikkine liitteineen. Oikeuskanslerin pyynnön taustalla oli oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvonnassa muodostunut käsitys, että ulkoministeriön henkilöstöhallinnossa käytettäisiin runsaasti ulkopuolisia palveluntuottajia. Apulaisoikeuskansleri oli lisäksi vuonna 2023 todennut ulkoministeriön siirtäneen konsulttiyhtiölle julkisina hallintotehtävinä pidettäviä virantäyttöön liittyviä tehtäviä ilman, että siirto oli perustunut perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla lakiin tai laissa säädettyyn valtuuteen ([OKV/1734/10/2021](#)).

Ulkoministeriön lausunnon perusteella ministeriön henkilöstöhallinnossa on viime vuosina käytetty ja käytetään edelleen ainakin seuraavien ulkopuolisten tahojen palveluja: Palkeet, konsulttiyhtiö MPS, Optimi Training Oy, valtiotieteen tohtori A, konsulttiyhtiö Psycon Oy sekä Asianajotoimisto Sotamaa & co. Oikeuskanslerin käytettävissä olevasta muusta aineistosta ilmenee, että ulkoministeriö oli vuonna 2024 lisäksi tehnyt päätöksen hankkia Roschier Asianajotoimisto Oy:ltä oikeudellista asiantuntija-apua kahdessa suurlähetystössä ilmenneiden työsuojeluasioiden selvittämiseen. Roschier Asianajotoimisto Oy:n palvelujen käytöstä oli kuitenkin sittemmin kustannussyistä luovuttu.

Keskustelussa paneuduttiin erityisesti Palkeiden, valtiotieteen tohtori A:n ja Optimi Training Oy:n palvelujen käyttöön ulkoministeriön henkilöstöhallinnon tehtävissä, minkä lisäksi keskusteltiin viranomaisen tehtävien ulkoistamiseen liittyvistä yleisistä kysymyksistä.

5.1 Palkeet

Käytiin läpi kaikki ne tehtävät, jotka ministeriö on viime vuosina ulkoistanut Palkeille.

Ulkoministeriön lausunnon perusteella Palkeiden tehtävät valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävissä johtaja- ja neuvostasoisia virkoja koskevissa nimitysasioissa ovat olleet seuraavat. Palkeet:

- julkaisee ministeriön laatimat hakuilmoitukset valtiolle.fi –järjestelmässä;
- hoitaa hakijaviestintää;
- käy rekrytoivan esihenkilön kanssa läpi hakemukset ja tekee näiden kanssa hakemusten vertailun ja pisteytyksen;
- osallistuu ministeriön edustajien kanssa haastatteluihin; ja

- laatii ministeriön henkilöstöhallinnon ja rekrytoivan esihenkilön kanssa nimitysmuistion ja nimityspäätöksen.

Lausunnon perusteella Palkeiden tehtävät valtioneuvoston yleisistunnoissa esiteltävissä, avainryhmän myötävaikutuksella valmisteltavissa johtajatason nimitysasioissa ovat olleet ainakin seuraavat. Palkeet:

- laatii listauksia hakemuksista ja työkokemuksesta;
- tarkistaa kelpoisuudet; ja
- tekee viitteellisen hakijoiden luokittelun ennen haastattelua.

Lausunnon ja keskustelujen perusteella Palkeiden tehtävät yleisuran virkamiesten valintamennettelyissä eli niin sanotuissa KAVAKU- ja HALKU-rekrytoinneissa ovat vuonna 2024 olleet seuraavat². Palkeet:

- tarkistaa kelpoisuusvaatimusten täyttymisen;
- pisteyttää hakemukset ulkoministeriön antaman kriteeristön mukaisesti alkukarsintaa varten;
- toteuttaa alkuhaastattelut ja pisteyttää ne ulkoministeriön antaman toimeksiannon mukaisesti sekä käy alkuhaastattelujen tulokset läpi ministeriön henkilöstöhallinnon kanssa;
- laatii luonnoksen valintamuistiosta.

Kysymykseen siitä, minkä vuoksi ulkoministeriö on ulkoistanut ja ilmeisesti ulkoistaa edelleen Palkeille näin laajasti henkilöstöhallinnon tehtäviä, hallintojohtaja Tulokas vastasi, että erityisesti yleisuran KAVAKU- ja HALKU-rekrytoinneissa hakemuksia tulee niin paljon, ettei niitä ole mahdollista käsitellä ministeriön oman henkilöstöhallinnon voimin. KAVAKU-rekrytoinneissa hakijoiden määrät liikkuvat 600 ja 1200 välillä. HALKU-rekrytoinneissa hakijoita on puolestaan tyypillisesti noin 300. Tulokas huomautti, että Palkeet on tunnustettu palveluntuottaja. Valtioneuvoston kanslian suosituskin on Tulokkaan mukaan, että rutiininomainen henkilöstöhallinnon työ siirrettäisiin Palkeille, jotta ministeriön oma henkilöstöhallinto voisi keskittyä strategisempiin tehtäviin. Tulokkaan mukaan ulkoministeriö on tässä suhteessa muuhun valtioneuvostoon verrattuna edelläkävijä.

Tulokas kertoi edellä kuvattujen tehtävien teettämisen Palkeilla olevan ulkoministeriön taloushallinnon arvion mukaan edullisempaa kuin niiden tekeminen ulkoministeriön omana työnä. Ministeriöstä toimitettiin laillisuusvalvontakäynnin jälkeen oikeuskanslerinvirastoon tieto, jonka mukaan vuoden 2024 aikana Palkeet oli laskuttanut ulkoministeriötä rekrytointipalveluista yhteensä 190 255 euroa (2927 tuntia à 65 euroa/tunti). Lisäksi Palkeet oli kyseisenä vuonna laskuttanut rekrytointipalvelun paikallaolokorvauksia yhteensä 1 225 euroa.

² Soveltuvuusarviointeja lukuun ottamatta Palkeet on vuonna 2024 suorittanut ne tehtävät, jotka aikaisemmin oli annettu yksityisen konsulttiyhtiön tehtäviksi.

Keskusteltiin siitä, miten Palkeille välittyy tieto ulkoministeriön toiveista rekrytoinnin suhteen. Alivaltiosihteeri Puustinen ja lähetystöneuvos Isotalo kertoivat, että Palkeet arvioi ulkoministeriön asettamien, valinta- ja koulutusryhmän hyväksymien kriteerien perusteella KAVAKU-hakemuksia pisteyttäessään hakijoiden koulutusta, yleistä työkokemusta, ulkomaankokemusta, kokemusta vaativista olosuhteista, kielitaitoa ja erityisosaamista kuten esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittinen osaaminen. Pisteytyksen aikana Palkeet tekee Isotalon mukaan tiivistä yhteistyötä ministeriön kanssa. Alkuhaastattelussa Palkeet arvioi puolestaan haastateltavien motivaatiota, sitoutuneisuutta, joustavuutta, kiinnostusta, sitä onko haastateltavalla realistinen kuva tehtävästä, paineensietokykyä, vuorovaikutustaitoja ja käyttäytymistä. Kun alkuhaastattelut on tehty, ulkoministeriön edustajat käyvät Palkeiden kanssa henkilöittäin läpi, miten alkuhaastattelun pisteytys on tehty.

Oikeuskansleri tiedusteli, miten Palkeiden asiantuntijat osaavat hakemuksia pisteyttäessään arvioida sen, onko hakijalla riittävää osaamista ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Isotalo vastasi Palkeiden asiantuntijoiden kyllä kysyvän neuvoa ulkoministeriöstä, jos jokin on epäselvää. Puustinen totesi, että ulkoministeriö on tehnyt Palkeiden kanssa vasta yhden KAVAKU-rekrytoinnin, joten tulevaisuus näyttää, miten yhteistyö toimii. Ministeriön toiveena on, että tulevina vuosina olisi mahdollisuus jatkaa samojen Palkeiden asiantuntijoiden kanssa eikä asiantuntijoissa olisi vaihtuvuutta.

5.2 Valtiotieteen tohtori A

Ulkoministeriön lausunnon mukaan valtiotieteen tohtori A on viime vuosina tarkastanut KAVAKU-rekrytointiprosessissa konsulttiyhtiön tai Palkeiden suorittamaan³ alkuhaastatteluun valituilla hakijoilla teetetyn aineistokokeen ulkoministeriön antaman kriteeristön perusteella.

Vastauksenaan oikeuskanslerin pyyntöön toimittaa ulkopuolisille tahoille annettuja toimeksiantoja koskevat sopimukset etukäteen oikeuskanslerinvirastoon ulkoministeriö oli A:n osalta toimittanut A:n ja ministeriön henkilöstösuunnittelijan välisen yksinkertaisen sähköpostikirjeenvaihdon. Henkilöstösuunnittelija oli tiedustellut A:n kiinnostusta ja mahdollisuutta tarkastaa aineistokoe vuonna 2024 ja A oli vastannut tähän myöntävästi.

Kysymykseen siitä, eikö ulkoministeriö ollut tehnyt A:n kanssa edellä kuvattua sähköpostikirjeenvaihtoa tarkempaa sopimusta, ulkoministeriön edustajat vastasivat, että sopimus A:n kanssa on suullinen. Ulkoministeriö laatii aineistokokeen, mallivastaukset ja kriteerit. A tarkastaa hakijoiden vastaukset itsenäisesti mallivastausten ja kriteerien pohjalta. Ulkoministeriön edustajat tapaavat A:n vuosittain ja käyvät hänen kanssaan ennen koetta läpi mallivastaukset

³ Vuosina 2020-2023 alkuhaastattelut suoritti yksityinen konsulttiyhtiö. Vuodesta 2024 lukien alkuhaastattelut on suorittanut Palkeet.

ja kriteerit. Kokeen jälkeen ministeriön edustajat käyvät A:n kanssa yleisellä tasolla läpi, miten hän on arvioinut aineistokokeen vastauksia.

Oikeuskansleri tiedusteli, miten ulkoministeriö oli päätenyt hankkimaan aineistokokeen tarkastuspalvelua juuri A:lta. Ulkoministeriön edustajat kertoivat, että ulkoministeriöstä oli otettu useita vuosia sitten yhteyttä Helsingin yliopistoon ja pyydetty sieltä suosituksia kokeen tarkastajiksi soveltuvista henkilöistä. Näiden henkilöiden joukosta ulkoministeriö oli valinnut A:n. Syyksi sille, miksi ulkoministeriö ei ole tarkastanut aineistokoea oman henkilöstönsä voimin, ulkoministeriön edustajat kertoivat, että A:lla on arvioitu olevan ulkoministeriön henkilöstöä parempaa erityisosaamista aineistokokeen tarkastamiseen. Lisäksi aineistokokeen suorittajia on paljon.

Aineistokokeessa testataan ulkoministeriön edustajien mukaan kykyä käsitellä laajaa aineistoa annetussa ajassa. Aineistokokeen tehtävät vaihtelevat vuosittain. Joskus koetehtäviin on kuulunut muun muassa kirjoittaa aineiston pohjalta kuvitteellinen ulkoministerin puhe. Oikeuskansleri ihmetteli, eikö ulkoministeriön palveluksessa oleva henkilö olisi ulkoministeriön ulkopuolista henkilöä pätevämpi arvioimaan ulkoministerin puheeksi tarkoitettuja kirjoituksia. Alivaltiosihteeri Puustinen vastasi ulkoministeriön olevan KAVAKU-rekrytointeihin tyytyväinen, mukaan lukien järjestelyyn A:n kanssa.

Keskusteltiin siitä, minkälainen painoarvo aineistokokeen tuloksella on valittaessa hakijoita KAVAKU-rekrytointiprosessissa seuraavaan vaiheeseen eli soveltuvuusarviointiin ja ulkoministeriön henkilöstöhallinnon suorittamaan haastatteluun. Lähetystöneuvos Isotalo kertoi, että seuraavaan vaiheeseen valitaan ne hakijat, jotka ovat saaneet parhaimmat yhteispisteet Palkeiden suorittamasta⁴ alkuhaastattelusta ja A:n tarkastamasta aineistokokeesta. Alkuhaastatteluun ja aineistokokeeseen pääsee Isotalon mukaan keskimäärin noin 200 hakijaa, joista seuraavaan vaiheeseen valikoituu noin 80 hakijaa. Toisin sanoen keskimäärin noin 120 hakijaa karsiutuu alkuhaastattelun ja aineistokokeen perusteella pois rekrytointiprosessista.

Ulkoministeriön edustajat eivät Isotalon mukaan osallistu alkuhaastatteluihin eivätkä lue kaikkien rekrytointiprosessista karsiutuvien hakijoiden aineistokoevastauksia. Ainoastaan niin sanotulle ”harmaalle alueelle” eli ihan karsintapisterajan tuntumaan jääneiden vastauksiin perehdytään ulkoministeriössä. Oikeuskansleri totesi tämän tarkoittavan sitä, että KAVAKU-rekrytointiprosessin alkuvaiheessa ulkoministeriön ulkopuolisten Palkeiden ja A:n itsenäisillä arvioilla hakijoista ja heidän kyvyistään on suuri painoarvo karsittaessa hakijoita seuraavaan vaiheeseen.

Kysymykseen siitä, minkälaisena A:lle annettu tehtävä näyttäytyy perustuslain 124 §:n näkökulmasta, ulkoministeriön edustajat eivät osanneet vastata. Oikeuskanslerinvirastosta muistutettiin, että säännös rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuo-

⁴ Ks. edellinen alaviite.

lelle. Säännöksessä korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja, että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain suoraan lailla tai lain nimenomaisen säännöksen nojalla ja tällöinkin vain rajoitetusti. Oikeuskanslerinvirastosta huomautettiin lisäksi, että julkinen hallintotehtävä viittaa perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös erilaisia viranomaista avustavia – jopa teknisluonteisia – tehtäviä julkisina hallintotehtävinä.

Ulkoministeriön edustajat myönsivät, että ministeriössä ei ollut arvioitu sitä, voisiko A:lle annettu tehtävä tarkastaa itsenäisesti aineistokokeen vastaukset, olla tulkittavissa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi, jollaista ulkoministeriöllä ei olisi oikeutta siirtää ulkopuoliselle yksityiselle toimijalle vain oman harkintansa perusteella. Oikeuskansleri kehotti ulkoministeriötä arviomaan tätä laillisuusvalvontakäynnin jälkeen. Asia on merkityksellinen erityisesti A:n vastuun ja aineistokokeen suorittajien oikeusturvan kannalta. Ulkoministeriön on oikeuskanslerin mukaan syytä pohtia, miten se varmistaa, että A tarkastaa aineistokoevastaukset asianmukaisesti, jos ministeriössä ei lueta vastauksia itse, kokeen tarkastamisesta ei ole säädetty eikä ulkoministeriöllä ole A:n kanssa edes kirjallista sopimusta.

Todettiin, että koska Palkeet on valtion virasto, tehtävien siirtäminen Palkeille ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Oikeuskanslerinviraston edustajat huomauttivat kuitenkin, että itsenäistä harkintaa sisältävien tehtävien siirtäminen toiselle viranomaiselle voi näyttäytyä ongelmallisena esittelijän vastuun näkökulmasta. Rekrytointitehtävien laajamittainen ulkoistaminen Palkeille ei myöskään vaikuttaisi vastaavan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain (179/2019) alkuperäistä tarkoitusta. Lain esitöissä ([HE 281/2018 vp](#)) viitataan rekrytointipalvelujen osalta lähinnä valtiolle.fi –palveluun. Oikeuskanslerinviraston edustajat totesivat, että tehtävien siirtäminen palvelusopimuksella viranomaiselta toiselle voi muodostua ongelmalliseksi myös perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on kyseistä säännöstä tulkitessaan pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Palkeiden rekrytointipalvelujen laajamittaisen käytön oikeudellinen arviointi ei oikeuskanslerin mukaan kuitenkaan ole yksin ulkoministeriön henkilöstöhallintoon liittyvä asia, sillä oikeuskanslerin käsityksen mukaan Palkeiden rekrytointipalveluja käyttävät myös monet muut viranomaiset.

5.3 Optimi Training Oy

KAVAKU-rekrytointiprosessiin kuuluvat kielikokeet järjestää ja tarkastaa ulkoministeriön lausunnon mukaan Optimi Training Oy. Ulkoministeriön edustajat kertoivat, että ministeriö käyttää Op-

timi Training Oy:n palveluja, koska yhtiöllä on laaja kielivalikoima. Todettiin, että yhtiön kielivalikoimaan sisältyy kieliä, joita Opetushallituksen vastuulla olevan yleisen kielitutkintojärjestelmän (YKI) valikoimasta ei ainakaan tällä hetkellä löydy.

Ministeriön edustajat totesivat käsityksensä, että Optimi Training Oy:n järjestämistä kieliko-keista ei ole säädetty missään. Oikeuskanslerinviraston edustaja huomautti, että yleisistä kielitutkinnoista on säädetty laissa 964/2004. Lisäksi lain nojalla on annettu asetus yleisistä kielitutkinnoista (1163/2004). Laissa säädetään muun muassa kielisuorituksen arvioijan rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja asetuksessa arvioijan kelpoisuusvaatimuksista.

Kysymykseen siitä, karsitaanko hakijoita Optimi Training Oy:n kielikokeen tulosten perusteella, ulkoministeriön edustajat vastasivat myöntävästi. Hakijoilta testataan kahden vieraan kielen taito. Toisesta hakijalla tulee olla hyvä taito ja toisesta tyydyttävä.

Oikeuskansleri totesi, että ulkoministeriön olisi syytä arvioida myös kielikokeen järjestämistä ja tarkastamista perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Ulkoministeriön edustajat mainitsivat, että vaikka YKI ei noudata eurooppalaista viitekehystä, sen kokeet käytännössä vertautuvat tähän, mistä syystä ministeriön edustajat eivät nähneet lähtökohtaisesti estettä käyttää jatkossa Optimi Training Oy:n palvelujen sijaan YKI-kielikokeita. KAVAKU-rekrytointiprosessissa myös hyväksytään ulkoministeriön edustajien mukaan YKI-kielikokeen tulos, jos hakijalla on sellainen hakuvaiheessa esittä. Tämä tarkoittaa sitä, että osa hakijoista osoittaa kielitaitonsa YKI-kielikokeen perusteella ja osa Optimi Training Oy:n kielikokeen perusteella.

Oikeuskansleri totesi kokoavasti, että ulkoministeriö on siirtänyt rekrytointeihin liittyviä henkilöstöhallinnon tehtäviä verrattain laajasti eri toimijoille. Tiedusteltaessa syitä tälle, hallintojohtaja Tulokas vastasi, ettei ole olemassa yhteistä selittävää tekijää eri tehtäväkokonaisuuksien siirroille vaan jokaiselle siirrolle on oma selityksensä. Syitä ulkoistuksille ovat muun muassa rekrytointien ja hakijoiden määrät, erityisosaamisen tarve sekä kustannushyödyt. Tulokas viittasi myös valtionhallinnon yleiseen tendenssiin hakea säästöjä tehtäviä ulkoistamalla. Tulokas totesi, että ulkoministeriön perusrekrytointitehtävistä on ulkoistettu tekninen puoli vastuiden ja linjausten kuuluessa edelleen ulkoministeriölle. KAVAKU- ja HALKU-rekrytoinneissa puolestaan on ulkoistettu myös muita kuin teknisiä tehtäviä.

Oikeuskansleri piti tärkeänä, että ulkoministeriö arvioi laillisuusvalvontakäynnin jälkeen ulkopuolisten yksityisten tahojen suoritettaviksi siirtämiään tehtäväkokonaisuuksia perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Hän myös painotti ulkoistamisen kustannushyötyjen huolellista arviointia sekä sitä, että ulkopuolisten tahojen ohjaamiseen ja laadunvalvontaan tulee olla mietittyinä selkeät menettelyt.

5.4 Oikeuskanslerin tiedonsaantioikeudesta ja sopimushallinnasta

Vastauksena oikeuskanslerin pyyntöön toimittaa oikeuskanslerinvirastoon etukäteen ulkopuolisille tahoille annettuja toimeksiantoja koskevat sopimukset kaikkine liitteineen ulkoministeriö oli toimittanut lausuntonsa liitteenä ainoastaan edellä mainitun, valtiotieteen tohtori A:n ja ulkoministeriön henkilöstösuunnittelijan välisen suppean viestinvaihdon sekä Psycon Oy:n kanssa tekemänsä sopimuksen ja sen liitteen 3.

Oikeuskanslerinviraston esittelijä oli sittemmin 22.1.2025 pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan myös Palkeiden kanssa tehdyn palvelusopimuksen liitteineen sekä Psycon Oy:n kanssa tehdyn sopimuksen liitteen 1. Koska ministeriö ei tämän pyynnön seurauksena kuitenkaan ollut toimittanut Palkeiden kanssa tehdyn sopimuksen liitteitä 1 b ja 1 c, oikeuskanslerinviraston esittelijä oli joutunut 30.1.2025 pyytämään, että ulkoministeriö toimittaisi vielä nämäkin liitteet. Lisäksi hän oli pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan myös Optimi Training Oy:n kanssa tehdyn sopimuksien liitteineen.

Ulkoministeriö ei siten ollut noudattanut oikeuskanslerin alkuperäistä pyyntöä määräajassa toimittaa kaikki sopimukset liitteineen oikeuskanslerinvirastoon. Sopimusasiakirjojen saaminen oikeuskanslerinvirastoon vaati määräajan jälkeenkin lisätyönä useamman yhteydenoton ulkoministeriöön.

Henkilöstöjohtaja (vt) Teir myönsi, että ulkoministeriön menettely oli tältä osin ollut virheellistä.

Oikeuskansleri huomautti ulkoministeriön menettelyn olleen vastoin oikeuskanslerille perustuslain 111 §:ssä säädettyä oikeutta saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Hän painotti, että ulkoministeriön tulee jatkossa huolehtia oikeuskanslerin tiedonsaantioikeuden toteutumisesta viivytyksettä ulkoministeriön hallussa olevien tietojen ja asiakirjojen osalta. Lisäksi hän kehotti ulkoministeriötä käymään läpi sopimushallintakäytäntönsä henkilöstöhallinnon sopimusasiakirjojen osalta oikeuskanslerin tiedonsaantioikeuden toteutumisen varmistamiseksi.

6 Työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettujen asioiden käsittely (häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu)

Oikeuskansleri oli pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan etukäteen ulkoministeriössä käytössä olevan ohjeistuksen työturvallisuuslain (738/2002) 28 §:ssä tarkoitettujen asioiden käsittelyyn.

Vastauksenaan oikeuskanslerin pyyntöön ulkoministeriö oli toimittanut muun muassa ministeriön 1.1.2020 päivätyn vastuullisen työkäyttäytymisen oppaan (Ulkoministeriön vastuullisen työkäyttäytymisen opas häirinnän ja epäasiallisen käytöksen poistamiseksi) sekä ulkoministeriön esihenkilöille tarkoitetun prosessikaavion häirinnän, seksuaalisen häirinnän, epäasiallisen kohtelun ja työsyjinnän käsittelyyn.

Keskusteltiin siitä, keiden virkamiesten vastuulle näitä asioita koskevien epäilyjen käsittely ulkoasiainhallinnossa kuuluu sekä siitä, miten tätä vastuunjakoa on viimeisten vuosien aikana käytännössä noudatettu. Todettiin, että edellä mainittujen oppaan ja prosessikaavion mukaan esihenkilöt ovat vastuussa työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettujen häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua koskevien ilmoitusten (jäljempänä ”häirintäilmoitus”) selvittämisestä ja ratkaisemisesta. Jos häirintäilmoitus kohdistuu edustuston päällikköön, hänen esihenkilönään toimii oppaan mukaan ohjaavan osaston päällikkö, joka siis vastaa asian selvittämisestä ja ratkaisemisesta. Jos häirintäepäily puolestaan kohdistuu osastopäällikköön, tilanteen selvittämisestä ja ratkaisemisesta vastaa valtiosihteerin toimeksiannosta aina palvelusektorin alivaltiosihteerin.

Esihenkilöiden tukena toimivat ministeriön lausunnon mukaan työsuojelupäällikkö (HAL-13) ja palvelussuhdelakimies (HAL-11). Oppaan mukaan esihenkilö toimittaa häirintäilmoituksesta kopion HAL-13:een työhyvinvointipäällikölle ja työhyvinvoinnin erityisasiantuntijalle. Kun selvitykset on tehty, esihenkilö ja HAL-13 arvioivat tilannetta yhdessä, minkä jälkeen esihenkilö ratkaisee, onko asiassa tapahtunut häirintää. Jos asiassa on tarve harkita virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä, esihenkilön tulee kuitenkin olla yhteydessä henkilöstöpäällikköön (HAL-11) tai henkilöstöjohtajaan.

Oikeuskanslerille oli muodostunut käsitys, että edellä kuvattua roolitusta ei ollut noudatettu kaikissa viime vuosina esillä olleissa häirintäepäilytapauksissa. Ulkoministeriön edustajat vahvistivat, että roolituksesta oli poikettu erityisesti joissakin edustuston päällikköön kohdistuneissa häirintäepäilytapauksissa siten, että edustustoa ohjaavan osaston päällikön sijaan häirintäepäilyn oli selvittänyt alivaltiosihteerin Puustinen. Tämä oli Puustisen mukaan johtunut yleensä siitä, että ohjaavan osaston päällikkö oli toivonut, että ilmoituksen käsittelee joku linjassa ylempänä oleva virkamies. Osastopäällikkö oli esimerkiksi voinut kokea, ettei hän kykene olemaan asiassa täysin puolueeton. Joissakin tilanteissa puolestaan ilmoituksen tekijä ei ollut pitänyt ohjaavan osaston päällikköä puolueettomana. Puustisen mukaan, jos joku häirintäepäilyasian osapuolista oli ollut tyytymätön siihen, että lähiesihenkilö selvittäisi asian, oli ministeriön organisaatiosta etsitty henkilö, joka voisi asian käsitellä. Asian selvittäjää ei kuitenkaan ollut kukaan voinut itse valita.

Kysymykseen siitä, oliko asian käsittelyn siirtämisestä lähiesihenkilöltä toiselle henkilölle tehty kirjallisia päätöksiä, Puustinen vastasi, ettei tällaisia päätöksiä ollut tehty. Asian käsittelevä oli vain todettu epäilyn selvittämisessä syntyvässä muistiossa. Tätä ei ollut ministeriön johdossa pidetty ongelmallisena, sillä siirrot oli Puustisen mukaan yleensä tehty yhteisymmärryksessä ja

niille oli ollut luonnolliset perustelut. Ulkoministeriön edustajien mukaan ministeriön työjärjestyksen 56 § on taustalla silloin, kun vahvistetusta työnjaosta voidaan poiketa.

Kysymykseen siitä, mikä on häirintäilmoitusten selvittelystä vastuussa olevan esihenkilön rooli virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä harkittaessa, ulkoministeriön edustajat totesivat, että tällaisissa tilanteissa järjestetään henkilöstöyksikön (HAL-11) toimesta uudet kuulemistilaisuudet, joissa myös selvityksen tehnyt esihenkilö on läsnä. Virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä päättää työjärjestyksen mukaan henkilöstöjohtaja. Häirintäepäilytilanteissa HAL-11 ja HAL-13 tekevät ministeriön edustajien mukaan yhteistyötä yli yksikkörajojen.

Oikeuskanslerinviraston edustajilla oli mahdollisuus laillisuusvalvontakäynnin aikana tutustua viimeisten vuosien aikana tehtyihin häirintäilmoituksiin ja niiden selvittelyssä syntyneisiin asiakirjoihin. Asiakirjoista voitiin havaita, että yhden häirintäilmoituksen⁵ selvittelytyöryhmässä oli ollut jäsenenä mukana ulkoasiainhallinnon tarkastaja, joka ulkoministeriön työjärjestyksen mukaan johtaa ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikköä. Sisäisen tarkastuksen yksikkö on työjärjestyksen mukaan ulkoministeriössä toiminnallisesti riippumaton toimintayksikkö.

Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli, minkä vuoksi ministeriön sisäinen tarkastus oli osallistunut häirintäilmoituksen selvittelyyn ja, eikö ulkoministeriö nähnyt ristiriitaa siinä, että sisäinen tarkastus osallistuu ministeriön operatiiviseen toimintaan. Puustisen mukaan ulkoasiainhallinnon tarkastaja oli ollut selvittelytyöryhmässä mukana kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin nimeämänä asiantuntijana, ei ulkoasiainhallinnon tarkastajan roolissa. Puustinen totesi, että ulkoasiainhallinnon tarkastaja ei kuitenkaan ollut ollut selvittelyprosessin aikana virkapaalla tai muuten vapautettuna ulkoasiainhallinnon tarkastajan tehtävästä. Kysymykseen siitä, kuka ulkoministeriön sisäisessä tarkastuksessa tarvittaessa tarkastaisi sellaisen häirintäepäilyksen käsittelyn asianmukaisuuden, jonka selvittämisessä ulkoasiainhallinnon tarkastaja olisi ollut mukana, Puustinen vastasi, että ulkoasiainhallinnon tarkastajan sijainen voisi tällaisessa tilanteessa arvioida ulkoasiainhallinnon tarkastajan menettelyä. Puustinen ei nähnyt ristiriitaa siinä, että ulkoasiainhallinnon tarkastaja oli osallistunut asiantuntijana häirintäepäilyksen selvittämiseen. Myöhemmin tällaisia tilanteita ei kuitenkaan ollut ollut.

Oikeuskanslerin käytettävissä olevasta aineistosta ilmenee, että ulkoministeriö oli vuonna 2024 tehnyt päätöksen hankkia Roschier Asianajotoimisto Oy:ltä oikeudellista asiantuntija-apua kahdessa suurlähetystössä ilmenneiden työsuojeluasioiden selvittämiseen. Roschier Asianajotoimisto Oy:n palvelujen käytöstä oli kuitenkin sittemmin kustannussyistä luovuttu. Tiedusteltaessa syitä asianajopalvelujen tarpeelle Puustinen kertoi, että hankintapäätöstä tehtäessä ministeriössä oli arvioitu, että asianajotoimisto voisi ulkopuolisena palveluntarjoajana näyttäytyä ministeriön johtoa puolueettomampana tahona selvittämään kyseisten suurlähetystöjen tilannetta.

⁵ Asia koski Suomen Ottawan-suurlähetystössä esille tullutta häirintäepäilyä.

Kysymykseen siitä, onko ulkoministeriön tarkoitus jatkossa hankkia asianajotoimistolta tai muulta ministeriön ulkopuoliselta taholta häirintäilmoitusten selvittelypalvelua, Puustinen vastasi, että tällä hetkellä ilmoitukset hoidetaan ministeriön omin voimin, mutta että ministeriö ei kuitenkaan poissulje sitä, etteikö ulkopuolisia tahoja voitaisi käyttää. Oikeuskanslerinviraston edustaja kehotti ministeriötä pohtimaan myös tällaisen selvittelytehtävän siirtämistä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Keskusteltiin myös siitä, annetaanko häirintäilmoitus aina tiedoksi epäilyn kohteelle. Puustinen totesi, että ilmoitus annetaan epäilyn kohteelle, jos ilmoituksen tekijä tähän suostuu. Jos ei suostu, ilmoituksen tekijältä pyydetään, että hän laatii ilmoituksesta sellaisen version, jonka voi antaa ilmoituksen kohteelle. Eräässä hiljattain käsittelyssä olleessa edustuston päällikköön kohdistuneessa häirintäepäilyasiassa ilmoituksen tekijältä oli Puustisen mukaan mennyt pitkä aika tuottaa ilmoituksesta versio, joka voitiin antaa ilmoituksen kohteelle, mikä oli viivästyttänyt asian käsittelyä. Työsuojelupäällikkö Nurmela totesikin, että ministeriön vastuullisen työkäyttäytymisen oppaassa on tältä osin puute. Oppaaseen tulisi hänen näkemyksensä mukaan lisätä maininta siitä, että ilmoitus annetaan tiedoksi sen kohteelle. Oikeuskanslerinviraston edustaja huomautti, että ministeriön prosessikaaviossa kyllä todetaan, että ilmoituslomake toimitetaan henkilölle, josta häirintäilmoitus on tehty. Oppaan ja prosessikaavion tekstit olisi tältä osin syytä yhdenmukaistaa.

Häirintäilmoitusten käsittelyajan osalta ulkoministeriön edustajien näkemys oli, että oppaassa ja prosessikaaviossa mainittuja käsittelyaikaohjeita oli melko hyvin kyetty noudattamaan. Erään suurlähettilästä koskeneen häirintäepäilyn käsittelyaika oli ministeriön edustajien mukaan tosin ylittänyt kahdella viikolla ohjeellisen ajan.

Todettiin lyhyesti myös se, että viime vuosina tehdyt ilmoitukset, joissa oli epäilty henkilöstöhallinnon johtoa häirinnästä, oli selvitetty. Henkilöstöhallinnon johdon ei ollut todettu syyllistyneen häirintään.

Oikeuskanslerilla oli ollut laillisuusvalvontakäyntiä valmisteltaessa tiedossa [Ramboll Finland Oy:n vuonna 2019 tekemä selvitys](#) häirintätapausten ennaltaehkäisystä sekä niiden käsittelystä ja seurannasta ulkoasianhallinnossa. Oikeuskansleri oli pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan selvityksen siitä, mitä konkreettisia toimenpiteitä ministeriö oli tehnyt selvityksen eräiden suosittelujen johdosta. Selvityksessä suositeltiin muun muassa, että ministeriön henkilöstöhallinnon johto- ja avaintehtävissä olisi enemmän ammattiasiantuntijoita. Työhyvinvoinnista ja häirintäilmoitusten käsittelystä vastaavien henkilöiden riippumattomuuden varmistamiseksi suositeltiin näiden tehtävien eriyttämistä rotaatiosta sekä ammattiasiantuntijoiden rekrytoimista. Lisäksi henkilöiden, jotka käsittelevät ja käyvät keskusteluja epäasialliseen käyttäytymiseen ja häirintään liittyvistä tilanteista, tuli suositusten mukaan olla rotaation ulkopuolisia asiantuntijoita, joilla on tehtävän edellyttämä koulutus.

Ministeriön lausunnon mukaan ministeriössä oli mainitun Rambollin Finland Oy:n selvityksen jälkeen ryhdytty erilaisiin häirintätapausten ennaltaehkäisyä ja niiden käsittelyä ja seurantaan parantaviin toimenpiteisiin. Keskusteltiin näistä toimenpiteistä sekä selvityksen taustasta.

Nurmela ja henkilöstön kehittämisspäällikkö Sammalkivi kertoivat, että ministeriö oli Ramboll Finland Oy:n selvityksen jälkeen muun muassa laatinut henkilöstöjärjestöjen kanssa yhteistyössä prosessin häirintäilmoitusten käsittelyyn ja vastuullisen työkäyttäytymisen oppaan, joka oli käännetty seitsemälle kielelle. Työyhteisöjä oli erikseen ohjeistettu käymään opas läpi henkilöstönsä kanssa. Lisäksi HAL-13:een oli palkattu henkilökierron ulkopuolinen, ministeriön työsuojelupäällikkönä toimiva johtava erityisasiantuntija ja HAL-11:een niin ikään henkilökierron ulkopuolinen, palvelussuhdejuristina toimiva oikeudellinen erityisasiantuntija. Nämä molemmat osallistuvat nykyään häirintäilmoitusten käsittelyyn. Työsuojelupäällikön palveluita oli myös tehty näkyviksi organisaatiossa. Työsuojelupäällikkö muun muassa tukee ja sparraa esihenkilöitä. Tilastojen mukaan työsuojelupäälliköllä oli ollut vuosittain keskimäärin jopa 250 esihenkilökonsultaatiota. Vuoden 2024 lopulla oli myös lanseerattu henkilöstölle velvoittava koulutus varhaisen tuen (vartu) kysymyksiin. Jokainen uusi esihenkilö oli lisäksi tarkoitus jatkossa velvoittaa käyttämään maksimissaan viisi työnohjauskertaa. Häirintäepäilyasian osapuolille oli ryhdytty tarjoamaan aina mahdollisuutta ottaa kuulemisiin mukaan luottamushenkilö ja jokaisessa edustustossa toimi nykyään oma luottamushenkilö.

Näihin toimenpiteisiin oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa.

Todettiin kuitenkin, että häirintäilmoitusten selvittämisestä ja ratkaisemisesta vastaavat Ramboll Finland Oy:n suosituksista poiketen edelleen henkilökierrossa mukana olevat yleisuran virkamiehet. Oikeuskansleri pohti sitä, miten ilmoitusten käsittelyn riippumattomuus varmistetaan tilanteessa, jossa sekä joku häirintäepäilyn asianosaisista että epäilyn käsittelystä vastaava henkilö kuuluvat molemmat henkilökiertoon. Oikeuskansleri arvioi, että riski epätasapuoliseen käsittelyyn on tällaisessa tilanteessa suurempi kuin tilanteessa, jossa ilmoituksen selvittämisestä ja ratkaisemisesta vastaava henkilö on henkilökierron ulkopuolinen.

Hallintojohtaja Tulokkaan mukaan ilmoituksen selvittämisestä ja ratkaisemisesta vastaavan henkilön ura-alue ei kuitenkaan vaikuta syrjinnän tai häirinnän kokemukseen vaan tärkeämpää on se, että ilmoitusten käsittelyprosessit ovat kestävätkin. Tulokas moitti Ramboll Finland Oy:n selvityksen laadintatapaa. Kyseessä oli hänen näkemyksensä mukaan ulkoministeri Timo Soinin esikunnasta käsin kiireellisellä aikataululla käynnistetty selvitys, jonka tilaamiseen ministeri oli ulkoministeriön virkamiehet velvoittanut. Tulokas kertoi, että alkuperäisestä toimeksiannosta poiketen selvityksessä käsiteltiin lopulta muitakin kuin häirintään ja epäasialliseen käytökseen liittyviä asioita. Näitä muita asioita koskevista suosituksista oli Tulokkaan mukaan luettavissa

ainoastaan henkilöstön ja henkilöstöjärjestöjen näkemys. Työnantajan näkemystä ei näiden asioiden osalta ehditty selvityksen valmistelussa ajanpuutteen vuoksi käsitellä. Tulokkaan mukaan henkilöstöhallinto kävi kuitenkin yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa läpi kaikki suositukset ja suurin osa suosituksista huomioitiin silloisessa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussunnitelmassa konkreettisina toimenpiteinä.

Oikeuskansleri totesi häirintäepäilyasioita koskevana yhteenvetonaan, että verrattain monen häirintäepäilyn vaikutti viime vuosina käsitelleen esihenkilön sijaan hierarkiassa ylempi virkamies, alivaltiosihteeri Puustinen. Positiivisena voitiin oikeuskanslerin mukaan pitää sitä, että ministeriöllä on prosessi ja opas häirintäilmoitusten käsittelyyn. Oppaan mukaista menettelyä ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa ollut oikeuskanslerin havaintojen mukaan noudatettu. Oikeuskansleri korosti, että perusteiden sille, että häirintäilmoitusten käsittely siirretään hierarkiassa ylemmäs, tulee olla selkeät. Siirto ei voi perustua vain siihen, että lähiesihenkilö on haluton käsittelemään alaistaan koskevaa asiaa. Osastopäälliköitä tulee sen sijaan rohkaista käsittelemään asiat itse. Oikeuskanslerin mukaan olisi lisäksi hyödyllistä viestiä henkilöstölle, että häirintäilmoitukset tulee laatia niin, että ne ovat annettavissa häirinnästä epäilylle. Myös häirintäilmoitusten ripeä selvittäminen on oikeuskanslerin mukaan tärkeää; ohjeellistakin aikataulua on siten syytä noudattaa. Kokoavasti voidaan oikeuskanslerin mukaan todeta, että toimivat prosessit, joita noudatetaan, lisäävät luottamusta siihen, että epäilyt käsitellään puolueettomasti ja muutenkin asianmukaisesti.

7 Ulkomaanedustuksen korvausten maksaminen ja takaisinperintä

Oikeuskansleri oli pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan etukäteen luettelon viime vuosina liikaa maksetuista ulkomaanedustuksen korvauksista sekä ulkomaanedustuksen korvauksia koskevista takaisinperintäpäätöksistä. Ulkoministeriö oli lausuntonsa liitteenä toimittanut taulukon, johon oli eritelty eri korvauslajien takaisinperintöjen määrät viime vuosilta. Ministeriön lausunnon mukaan valtaosa ulkomaanedustuksen korvauksia koskevista päätöksistä, mukaan lukien mahdolliset takaisinperinnät, tapahtuvat Kieku-tietojärjestelmässä, jolloin niistä ei ilman virkamiehen erillistä pyyntöä tehdä valituskelpoista päätösasiakirjaa. Tapauksissa, joissa virkamies erikseen haluaa kirjallisen päätöksen, sellainen tehdään ja toimitetaan virkamiehelle. Vuosien 2021-2024 aikana takaisinperintäpäätöksiä valitusosoituksineen oli tehty lausunnon mukaan yhteensä kuusi kappaletta.

Ulkoministeriön edustajat kertoivat korvausprosessista, että virkamies tekee ensin Kieku-järjestelmässä korvaushakemuksen, jonka HAL-11:n korvaustiimi tarkastaa. Tiimin vetäjänä toimii erityisvirassa oleva juristi ja jäsenenä kaksi yleisuran virkamiestä. Tapauksesta riippuen tiimin vetäjä tai henkilöstöpäällikkö hyväksyy tämän jälkeen hakemuksen. Korvaukset maksaa Palkeet. Tilanteita, joissa korvausta maksetaan vähemmän kuin sitä on haettu, on ulkoministeriön

edustajien mukaan säännöllisesti, mutta kuitenkin harvemmin. Jos korvaushakemuksen ratkaisussa on kysyttävää, korvausta hakenut virkamies ottaa henkilöstöhallintoon yhteyttä puhelimitse tai sähköpostilla. Virkamiehet harvemmin riitauttavat korvauspäätöksiä. Jos kuitenkin virkamies niin pyytää, korvausasiassa tehdään valituskelppoinen päätös.

Vastauksena kysymykseen, onko ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain (596/2006) ja asetuksen (1048/2010) säännösten tulkinnasta olemassa ohjeistusta, ministeriön edustajat kertoivat, että olemassa on useita ohjeita erilaisista korvausasioista. Ministeriöstä lähetettiin laillisuusvalvontakäynnin jälkeen ohjeita oikeuskanslerinvirastoon. Ministeriön edustajat kertoivat, että koronapandemian aikaan ohjeisiin oli tehty paljon päivityksiä. Valtioneuvoston Kampus-intranetistä löytyy lisäksi laskuri, jolla korvaussumman voi laskea.

Ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain 27 §:ssä säädetään korvauksen takaisinperinnästä. Säännöksen mukaan ”maksettu korvaus voidaan periä takaisin, jos korvauksen saamisen edellytys ei täyty. Korvausta ei kuitenkaan peritä takaisin, jos toimikautta tai asumista koskevan edellytyksen täyttymättä jääminen johtuu virkamiehen tai perheenjäsenen sairaudesta, virkamiehestä riippumattomasta syystä toteutetusta siirrosta toiseen toimipaikkaan taikka muusta vastaavasta ulkoasiainministeriön hyväksymästä syystä. Muutoin tässä laissa tarkoitettujen korvausten takaisinperintään sovelletaan, mitä valtion virkamieslain (750/1994) 60 ja 61 §:ssä säädetään.”

Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli, minkälaisia ovat olleet ne edellä mainitussa säännöksessä mainitut muut ulkoministeriön hyväksymät syyt, joiden perusteella takaisinperinnästä on luovuttu. Ulkoministeriön edustajien mukaan tilanteita, joissa takaisinperinnästä olisi luovuttu, on todella harvoin. Tällaisina tilanteina ministeriön edustajat mainitsivat esimerkiksi sen, että vieras valtio on julistanut virkamiehen ei toivotuksi henkilöksi (*persona non grata*), mistä syystä virkamies on joutunut palaamaan kotimaahan ennaikaisesti. Koronapandemian aikana oli myös ollut uudenlaisia tilanteita, joissa takaisinperinnästä luopumista oli jouduttu pohtimaan. Myös esimerkiksi evakuoinnit voisivat olla peruste jättää liikaa saatu korvaus takaisinperimättä. Takaisinperinnästä luopumisen perusteista ei kuitenkaan ministeriön edustajien mukaan ole olemassa soveltamisohjetta.

Oikeuskanslerinvirastosta tiedusteltiin, minkälaisia päätöksiä takaisinperinnästä luopumisesta ministeriön henkilöstöhallinnossa tehdään. Henkilöstöjohtaja (vt) Teir kertoi, että hänen käsityksensä mukaan takaisinperinnästä luopumisesta ei ole tehty kirjallisia päätöksiä. Muistioita näistä asioista on Teirin mukaan tehty, mutta ministeriöllä ei ole listaa tai muuta dokumentaatiota siitä, keiden kaikkien virkamiesten viime vuosina liikaa saaman korvauksen perinnästä on luovuttu ja, millä perusteella.

Kysymykseen siitä, miten ulkoministeriö varmistaa yhdenvertaisuuden takaisinperintätilanteiden käsittelyssä, jos takaisinperinnästä luopumisesta ei ole olemassa soveltamisohjetta eikä näistä tilanteista tehdä dokumentoituja päätöksiä, ulkoministeriön edustajilla ei ollut esittää selkeää vastausta. Uudet korvausasioita käsittelevät virkamiehet voivat ulkoministeriön edustajien mukaan kysyä korvausasioita aiemmin käsitelleiltä virkamiehiltä, miten vastaavissa tilanteissa on toimitettu. Myös työtilassa on ulkoministeriön edustajien mukaan ohjeistusta.

Hallintojohtaja Tulokkaan mukaan ei voisi olla tilanteita, joissa virkamiehelle olisi maksettu sellaista korvausta, mitä tälle ei olisi kuulunut maksaa. Korvaukset katsotaan henkilöstöhallinnossa siinä vaiheessa kuntoon, kun virkamies lähtee ulkomaankomennukselle. Tämän jälkeen virkamies on Tulokkaan mukaan velvollinen ilmoittamaan tilanteessaan tapahtuvista muutoksista henkilöstöhallintoon. Myös henkilöstöhallinto seuraa korvauksia erityisesti silloin, kun virkamiehen tai hänen perheensä osalta tapahtuu muutoksia. Yleisesti ottaen tilanne on ulkoministeriön edustajien mukaan se, että tieto yrityksestä huijata korvausasioissa todennäköisesti kyllä kantautuu edustustojen muun henkilöstön kautta henkilöstöhallintoon. Monet korvauksista maksetaan lisäksi laskua vastaan.

8 Vireillä olevat uudistukset

Laillisuusvalvontakäynnin lopuksi keskusteltiin erityisesti valtioneuvoston kanslian asettamasta hankkeesta (VN/27229/2024), jossa on tarkoitus selvittää muun muassa sitä, millaisin toimenpitein valtioneuvoston ja sen ministeriöiden henkilöstöhallinto voitaisiin koota valtioneuvoston kansliaan.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Salovaara totesi, että ministeriön henkilöstösuunnittelu vaikeutuisi, jos henkilöstöhallinnon tehtäviä siirrettäisiin valtioneuvoston kansliaan. Hankejohtaja Lehtonen korosti olevan ministeriön toimintaedellytysten varmistamisen näkökulmasta tärkeää, että ministeriön henkilöstöhallinto säilyy ministeriössä yhtenä kokonaisuutena. Ulkoministeriön edustajat toivat lisäksi esiin ministeriön erityisyyttä; pitkiä uria ja koko perheeseen vaikuttavaa yleisuraa siirtymisineen. Ulkoministeriön näkemyksiä hankkeessa selvitettävään kysymykseen on selostettu tarkemmin ministeriön lausunnossa.

Oikeuskanslerinviraston edustaja huomautti kuitenkin, että ministeriö on jo siirtänyt merkittävän osan erityisesti rekrytointeja koskevista henkilöstöhallinnon tehtävistään Palkeille ja muille ulkopuolisille tahoille. Siten vaikuttaa siltä, ettei ulkoministeriöllä ole tähän saakka ollut tarvetta säilyttää kaikkia sen henkilöstöhallinnon tehtäviä ulkoministeriössä. Lehtonen arvioi, että teknishallinnolliset tehtävät olisi kenties mahdollista ulkoistaa, mutta ministeriön tulisi jo tehtyjenkin ulkoistusten osalta arvioida, onko niistä saatu tuottavuushyötyjä.

9 Oikeuskanslerin yhteenveto tilaisuuden päätteeksi

Oikeuskansleri totesi ulkoministeriön olevan iso organisaatio, jonka henkilöstöhallinnossa hoidetaan myös ulkomaanedustuksen henkilöstöasioita. Henkilöstöhallinnossa käsiteltävien asioiden määrät ovat siis suuret. Ministeriön henkilöstöhallinnossa joudutaan myös käsittelemään hyvin monenlaisia asioita ja tilanteita. Tällaisissa olosuhteissa korostuu oikeuskanslerin mukaan tarve selkeille ja yksinkertaisille prosesseille.

Ulkoministeriössä on kaksi virkajärjestelmää; henkilökierrossa mukana olevat yleisvirat ja henkilökierron ulkopuolella lähtökohtaisesti olevat erityisvirat. Laillisuusvalvontakäynnin kuluessa havaittiin, että yleisuran virkamiehet ovat laajasti mukana käsittelemässä ja ratkaisemassa henkilöstöhallinnossa esille tulevia asioita. Keskustelun kuluessa tälle rakenteelle pyrittiin hakemaan perusteluja.

Oikeuskansleri totesi, että riski sille, että epäasianmukaiset motiivit vaikuttaisivat henkilöstöhallinnossa tehtäviin ratkaisuihin, on luonnollisesti olemassa, hoiti henkilöstöhallinnon tehtäviä minkä ura-alueen virkamies tahansa. Oikeuskanslerin arvion mukaan riski erityyppisille intressisivistiridoille ja epätasapuoliselle menettelylle on kuitenkin suurempi silloin, kun henkilökierrossa mukana olevat henkilöt käsittelevät ja ratkaisevat toistensa asioita kuin silloin, jos asioiden käsitelijöinä ja ratkaisijoina on henkilökierron ulkopuolisia henkilöitä. Ainakin sisäpiirissä toteutunut asioiden käsittely ja tehdyt ratkaisut voivat näyttäytyä epäilyttävinä. Näin on oikeuskanslerin arvion mukaan ilmeisesti tapahtunutkin, ottaen huomioon edellä mainitussa Ramboll Finland Oy:n selvityksessä kuvatut ministeriön henkilöstön näkemykset ja huolet.

Oikeuskansleri painotti, että jos henkilöstöhallinnon asioita käsitellään ja ratkaistaan henkilökierrossa mukana olevien virkamiesten voimin, tarve selkeille ja asianmukaisille kirjallisille toimintaohjeille ja prosesseille korostuu entisestään. Ohjeita ja prosesseja on syytä myös johdonmukaisesti noudattaa rajaten poikkeukset vain aidosti poikkeuksellisiin tilanteisiin. Lisäksi henkilöstöhallinnossa tehtävien ratkaisujen perustelu ja dokumentointi ovat oikeuskanslerin mukaan tärkeitä, jotta voidaan taata menettelyn avoimuus sekä ratkaistavissa asioissa noudatettavan tulkintalinjan johdonmukaisuus, kun henkilökierrossa mukana olevat virkamiehet vaihtuvat. Oikeuskansleri kehottikin ulkoministeriötä lisäämään henkilöstöhallinnossa noudatettavien prosessien ja tehtävien ratkaisujen dokumentointia. Lisäksi oikeuskansleri kehotti ministeriötä seuraamaan laillisuusvalvonta- ja lainkäyttöviranomaisten ratkaisukäytäntöä ja kokoamaan näiden ratkaisuista luettavissa olevat opit dynaamiseksi asiakirjaksi, joka ohjaisi ministeriön henkilöstöhallinnon tulevaa toimintaa.

Oikeuskansleri totesi, että hybridimallisessa henkilöstöhallinnon organisaatiossa, johon kuuluu yhtäältä henkilöstöasioiden ja niissä sovellettavan lainsäädännön asiantuntemusta edustavia

eritysvirkamiehiä ja toisaalta ulkoministeriön toimialan asioihin liittyvää erityisosaamista edustavia yleisuran virkamiehiä on omat vahvuutensa. Tärkeää on, että näitä virkamiesryhmiä ja heidän edustamiaan osaamisalueita on painotettu henkilöstöhallinnon kokoonpanossa asianmukaisesti. Oikeuskansleri kannusti ulkoministeriötä vahvistamaan yleisuran ulkopuolista erityisosaamista sen henkilöstöhallinnossa. Ministeriön olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan perusteltua analysoida, mitkä henkilöstöhallinnon tehtävät ovat sellaisia, että ne edellyttävät ulko- ja turvallisuuspoliittista osaamista ja/tai kokemusta ulkoasiainhallinnon organisaatiosta ja, mitkä puolestaan sellaisia rutiininomaisempia perushenkilöstöhallinnon tehtäviä, joissa painotuu pikemminkin henkilöstö- ja yleishallinnollinen osaaminen. Jälkimmäiset voisivat olla siirrettävissä henkilökierron ulkopuolisten virkamiesten hoidettaviksi.

Oikeuskansleri viittasi myös havaintoon, että ministeriö käyttää paljon ulkopuolisia tahoja henkilöstöhallinnon tehtävissä tai niiden tukena. Tällaisissa tilanteissa huomio on oikeuskanslerin mukaan syytä kiinnittää erityisesti kahteen seikkaan. Ensiksi ulkopuolisten tahojen ohjaamiseen ja näiden työn laadunvarmistamiseen tulee olla hyvin mietityt ja toimivat menettelyt. Toiseksi tehtävien siirtämisen tulee olla lainmukaista. Oikeuskansleri kehotti ulkoministeriötä käymään läpi yksityisille palveluntuottajille siirtämänsä henkilöstöhallinnon tehtävät varmistuakseen siitä, ettei näille ole siirretty julkisia hallintotehtäviä ilman, että siirto on perustunut perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla lakiin tai laissa säädettyyn valtuuteen. Asiaa arvioidessaan ulkoministeriön on oikeuskanslerin mukaan syytä kiinnittää huomiota siihen, että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Lisäksi ministeriön on syytä varmistua siitä, että henkilöstöhallinnon tehtävien teettäminen ulkopuolisilla toimijoilla on kustannustehokasta.

Oikeuskansleri kehotti ulkoministeriötä myös huolehtimaan siitä, ettei laillisuusongelmia syntyisi sen vuoksi, että ministeriön sisäinen tarkastaja toimii häirintäepäilyjen selvittämiseen osallistussaan kahdessa roolissa.

10 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käytettävissä olevan aineiston ja laillisuusvalvontakäynnillä tehtyjen havaintojen perusteella on paikallaan esittää lopuksi vielä seuraavat johtopäätökset:

- Ulkoministeriön on syytä tarkastella kriittisesti henkilöstöhallinnon organisaatiota, jossa yleisuran virkamiehet ovat keskeisesti mukana asioiden käsittelyssä ja niistä päätettäessä. Ministeriön edustajat toivat laillisuusvalvontakäynnillä esiin ministeriön erityisyyttä, joka johtuu nimenomaan muista ministeriöistä poikkeavasta henkilökiertojärjestelmästä siirtovelvoitteineen ja yleisuran virkamiesten perheisiin ulottuvine vaikutuksineen. Tämä erityisyys on omiaan vahvistamaan käsitystä, että erityisesti ministeriön yleisuran virka-

miehet ovat muiden ministeriöiden virkamiehiin verrattuina poikkeuksellisella tavalla sidoksissa työpaikkaansa ja siellä henkilöierrosta päättäviin ja päätöksentekoon osallistuviin tahoihin. Kun ulkoministeriön järjestelmä perustuu henkilökiertoon, on ministeriön tärkeää kiinnittää erityistä huomiota siihen, että virkamiehet tulevat yhdenvertaisesti kohdelluiksi esimerkiksi häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua koskevien ilmoitusten käsittelyssä ja ulkomaanedustuksen korvausten takaisinperinnästä päätettäessä. Ulkoministeriön tulee huolehtia jatkuvasti henkilöstöhallintonsa läpinäkyvyydestä ja ammatillisuudesta sekä siellä tehtyjen ratkaisujen puolueettomuudesta ja perusteltavuudesta.

- Oikeuskanslerinviraston suuntaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviksi laadituissa ulkoministeriön erityisuran nimitysesityksissä toistuneiden virheiden syiksi näytetyvät muun muassa ministeriön henkilöstöhallinnon henkilöstön vaihtuvuus, asioiden valmistelun ja esittelyn eriytyminen eri virkamiehille ja perehdytyksen, koulutuksen ja dokumentoinnin puute sekä näiden kautta ministeriön johdon ja nimitysasioita valmistellevien ja esittelevien virkamiesten jossain määrin välinpitämätön suhtautuminen nimitysasioiden asianmukaiseen valmisteleamiseen ja esittelemiseen. Oikeuskanslerinvirastossa tullaan edelleen seuraamaan ulkoministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltäviä nimitysasioita. Jos nimitysesityksissä jatkossakin ilmenee tässä tarkastuskerptomuksessa kuvatun kaltaisia perustavanlaatuisia virheitä ja puutteita, harkittavaksi tulevat nimitysesitysten korjauksen lisäksi muut oikeuskanslerin käytettävissä olevat keinot. Ministeriön on ryhdyttävä toimiin nimitysprosessien ja esittelyasiakirjojen saattamiseksi lainsäädännön ja ohjeistusten mukaisiksi.
- Ministeriön oikeudellista osaamista on tarpeen vahvistaa. Esimerkiksi keskustelu perustuslain 124 §:n merkityksestä virantäyttöön liittyviä tehtäviä hallinnon ulkopuolisille siirrettäessä osoitti, että tehtävien siirtoja on tarkasteltu ministeriössä lähinnä siitä näkökulmasta, onko tehtävän siirto koettu ministeriössä toimivaksi ja kustannustehokkaaksi. On syytä kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi virantäyttömenettely on hallinnollista menettelyä ja sen vuoksi siihen liittyvien tehtävien siirtämistä hallinnon ulkopuolisten tahojen suoritettaviksi on tarkasteltava myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Julkisen hallinnon eri sektoreilla on siirretty monenlaisia perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hallinnon ulkopuolisten suoritettaviksi. Tällaisten tehtävien ulkoistaminen on siten mahdollista, mutta edellyttää, että siirto perustuu lainsäädäntöön.
- Ulkomaanedustuksen korvausten takaisinperinnästä luopumista ei ole ulkoministeriössä menettelynä ohjeistettu eikä päätöksiä takaisinperinnästä luopumisesta juuri dokumentoida. Yhdenvertaisuuden ja ratkaisujen ennakoitavuuden varmistamiseksi ulkoministe-

riön on syytä lisätä takaisinperinnästä luopumista koskevien päätöstensä dokumentointia ja harkita takaisinperinnästä luopumista koskevien lainsäädännön soveltamisohjeiden laatimista.

Pyydän ulkoministeriötä toimittamaan 15.11.2025 mennessä sen yksityisten tahojen suoritettaviksi siirtämien henkilöstöhallinnon tehtävien suhdetta perustuslain 124 §:ään koskevat perustellut arvionsa ja mahdolliset laillisuusvalvontakäynnin kuluessa käsitellyt aiheita koskevat uudet hallinnon sisäiset ohjeensa sekä ilmoittamaan muutkin toimenpiteet, joihin se on tässä tarkastuskertomuksessa esitetyn perusteella ryhtynyt.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen

Tämän tarkastuskertomuksen laatimiseen ovat lisäksi osallistuneet esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo, vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Laura Luikku ja esittelijä Susanna Huhtamäki.

OKV/704/71/2024-OKV-15

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: