



KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 27.11.2025 osoittamassanne kantelussa opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston ylijohtajan nimityksessä. Mielestänne virkaan nimitetty henkilö ei täytä tehtävän edellyttämää monipuolista kokemusta koskevaa kelpoisuusvaatimusta ja viran hakuilmoitus on ollut virheellinen ja räätälöity etukäteen kyseistä henkilöä varten. Lisäksi mielestänne hakijoiden haastatteluun osallistuneen poliittisen valtiosihteerin olisi tullut jäädä itsensä hallintolain yleisjäävin perusteella, koska tietonne mukaan nimitettävä henkilö on toiminut aiemmin hänen esimiehenään.

SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut asiassa 5.2.2026 lausunnon ja selvityksen.

RATKAISU

Tapahtumatiedot

Opetus- ja kulttuuriministeriön ylijohtajan virka julkistettiin 1.4.2025 haettavaksi 28.4.2025 päättyvällä hakuajalla.

Hakuilmoituksen mukaan ylijohtaja toimii kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston päällikkönä. Hakuilmoitukseen sisältyvän tehtävän kuvauksen mukaan osaston toimialaan kuuluvat taiteen, kulttuurin, kulttuuriperinnön, yleisen kirjastotoimen, taidenäyttelyiden valtioneuvoston, taiteilija- ja sanomalehtimieseläkkeiden, tekijänoikeuksien, yhdenvertaisuuden ja monikulttuurisuuden

edistämisen, evankelis-luterilaisen kirkon, ortodoksisen kirkon ja muiden uskonnollisten yhdyskuntien ja taiteen perusopetuksen strateginen kehittäminen, lainsäädäntö, rahoitus ja ohjaus sekä toimialan kansainvälinen yhteistyö. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston tehtävänä on myös huolehtia toimialaansa kuuluvan kulttuurin ja taiteen yleisistä edellytyksistä ja strategisesta kehittämisestä.

Ylijohtajan viran säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus sekä suomen kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito ja ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Hakuilmoituksen mukaan viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää kokemusta vaativista asiantuntija- ja johtamistehtävistä sekä strategisesta kehittämisestä. Uudistusmyönteistä näkemystä toimialan ja valtiohallinnon kehittämismahdollisuuksista sekä ymmärrystä yksityisen ja julkisen talouden toiminnasta arvostetaan. Hakijalta odotetaan hyviä viestintä- ja vuorovaikutustaitoja. Kokemus laaja-alaisesta ja tuloksellisesta sidosryhmäyhteistyöstä sekä valtionhallinnosta on eduksi tehtävän hoidossa. Suomen kielen erinomaisen ja ruotsin kielen tyydyttävän suullisen sekä kirjallisen taidon lisäksi hakijalta odotetaan sujuvaa englannin kielen taitoa.

Virkaa haki määräajassa 26 henkilöä.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä 27.11.2025 nimittää virkaan esitetyn henkilön ajalle 1.1.2026–31.12.2030. Esityksen perustelut esitettiin 21.11.2025 päivätyssä muistiossa.

Kysymys valtiosihteerin esteellisyydestä

Nimitysmuistion ja kantelun johdosta saadun selvityksen perusteella valtiosihteeri on osallistunut ylijohtajan virkaa hakeneiden haastatteluihin. Valtiosihteeri ja ylijohtajan virkaan nimitetty henkilö ovat molemmat työskennelleet aikaisemmin Lauttasaaren seurakunnassa samaan aikaan (ajalla 1.11.2017–31.8.2018). Valtiosihteeri kertoo selvityksessään arvioineensa, että pelkästään henkilön tunteminen ja aikaisempi toimiminen samassa työpaikassa vajaan vuoden ajan ei aiheuta sellaista erityistä syytä, jossa luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu.

Hallintolain (434/2003) 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Esteellisyyisperusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä. Esteellisyyden on perustuttava näihin laissa määriteltyihin perusteisiin, eikä virkamiehen tule myöskään jäädä itseään virkatehtävän hoitamisesta perusteetta. Hallintolain 29 §:n mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.

Saadun selvityksen perusteella on selvää, että virkaan nimitetty henkilö ei kuulu valtiosihteerin hallintolain 28 §:n 2 momentissa määriteltyihin läheisiin henkilöihin, eikä kantelussa näin ole esitettyään. Kyseeseen voisi siten tulla hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukainen esteellisyysperuste, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perustelujen mukaan lähtökohtana kyseisen esteellisyysperusteen soveltamisessa on, että yleislausekkeessa mainittu erityinen syy rinnastuu merkittävyydeltään muihin laissa säädettyihin esteellisyysperusteisiin ja sen tulisi olla ulkopuolisen havaittavissa. Yleislausekkeen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee toisin sanoen olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden aiheuttavan olosuhteen tulee olla sellainen, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu yhtä voimakkaasti kuin hänen osallistuessaan esimerkiksi sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen läheisensä on asianosainen taikka josta hänelle itselleen tai hänelle erityisen läheiselle henkilölle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (mm. KHO 2014:109). Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) todetaan myös, että läheisyyttä on esteellisyyden perustavana seikkana arvioitava sen ajankohdan mukaan, jolloin virkamiehen on ratkaistava mahdollinen esteellisyytensä. Esimerkiksi lapsuuden tai opiskeluaian sydänystävä ei voida lukea virkamiehen läheisiin, jos he eivät enää ole toistensa uskottuja eikä heidän kanssakäymisensä ole ollut jatkuvaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan katsonut, että aikaisemmin tapahtunut työskentely samassa työpaikassa ei muodosta puolueettomuuden vaarantumista eikä esteellisyyttä siten aiheuta virkamiehen tunteminen aiempien työtehtävien kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan se, että valtiosihteerin ei ole jäävänyt itseään hakijoiden haastattelu-ryhmästä ja sitä kautta asian valmisteluun osallistumisesta, on ollut asiassa oikea päätös.

Saamani selvityksen ja siinä kerrottujen tietojen perusteella sekä kun lisäksi otan huomioon sen, että ylipäätään kysymys on jo 31.8.2018 päättyneestä työskentelystä saman työnantajan palveluksessa, minun ei ole aihetta arvioida asiaa toisin. Näin ollen katson, että valtiosihteerin ei ole menetellyt lainvastaisesti osallistuessaan haastattelijana ylijohtajan nimitystä koskevan asian valmisteluun.

Menettely virkanimityksen valmistelussa ja nimityksestä päätetäessä

Valtion virkamieslain 6 c §:n (283/2015) mukaan viran hakuilmoituksessa on mainittava muun muassa viran tehtävät ja säädetyt kelpoisuusvaatimukset. Virkamieslain säännösten lisäksi virkanimitysten valmistelussa noudatetaan valtiovarainministeriön antamia ohjeita virantäytössä

noudatettavista periaatteista (30.5.2022, VN/16244/2022) ja valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virantäytöstä (11.9.2023, VN/24651/2023). Niiden mukaan hakuilmoituksen kriteerien tulee olla johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, virkaan kuuluvista tehtävistä ja viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä. Laki- ja asetustasolla säädettyjen tehtävien lisäksi otetaan huomioon myös muut virkaan tai virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä (359/2014, muut. 441/2017) 15 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan kulttuuri ja taidepolitiikan osaston tehtäviin kuuluvat evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkoa ja muita uskonnollisia yhdyskuntia koskevat asiat samoin kuin muut uskonnonvapautteen liittyvät asiat sekä hautustoimen yleinen järjestäminen. Edellä kuvatussa hakuilmoituksessa osaston tehtäväksi on mainittu evankelis-luterilaisen kirkon, ortodoksisen kirkon ja muiden uskonnollisten yhdyskuntien ja taiteen perusopetuksen strateginen kehittäminen, mikä ei vastaa asetuksen sanamuotoa.

Näin ollen osaston toimialan kuvaus hakuilmoituksessa on voinut opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessään toteamalla tavalla antaa osittain tulkinnanvaraisen kuvan osastolle kuuluvista tehtävistä. Katson, että hakuilmoituksessa käytetty sanamuoto, vaikka poikkeaa asetuksen sanamuodosta, ei ole sillä tavoin harhaanjohtava, että sen voisi todeta aiheuttaneen potentiaalisten hakijoiden jättäytymisen pois viran hakumenettelystä tai suosineen tarkoitushakuisesti tiettyä hakijaa.

Virkanimityksestä päätettäessä yleiset nimitysperusteet ovat Suomen perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden mukaan taidolla tarkoitetaan koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä viran kelpoisuusvaatimukseen ja otettava huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät (HE 1/1998 vp, s. 179–180).

Virkamieslain 8 §:n 2 momentissa erikseen säädettyinä ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksina ovat valtion ylimpien virkojen kelpoisuusvaatimukset, jotka ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Kelpoisuusvaatimuksia koskevan säännöksen perustelujen (HE 298/2014 vp, s. 27–29) mukaan tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Kokemuksen tulee olla sellaista, että siitä voidaan arvioida olevan etua viran menestykselliselle hoitamiseksi. Perusteluissa määritellään käytännössä osoitetun johtamistaidon osa-alueiksi (1) henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen, (2) prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen, toimintojen valvonta ja voimavarojen johtaminen, (3)

tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen, (4) vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen, (5) julkishallinnon yleisiantuntemus, (6) tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen ja (7) kyky jatkuvaan kehittymiseen. Johtamistehtävän osatekijöiden painotukset voivat poiketa toisistaan riippuen johtamistehtävästä. Korkeammassa johtamistehtävässä korostuvat strateginen johtajuus, kyky vaikuttaa toimintaympäristöön ja kyky toimia roolimallina ja koko organisaatiokulttuurin edustajana. Lisäksi perustelujen mukaan johtamiskokemuksella tarkoitetaan henkilöjohtamista sisältävässä varsinaisessa johtamis- ja esimiestehtävässä saatua kokemusta. Virkanimityksen kannalta johtamistehtävän tuloksellisuuden ja laadun arviointi on keskeistä eikä niinkään se, kuinka pitkään henkilö on ollut johtamistehtävässä. Johtamiskokemuksen merkityksellisyyttä arvioidaan selvittämällä, onko henkilö saanut sovitut laatuvaatimukset täyttäviä tuloksia aikaan käyttämällä henkilöstöä voimavarana.

Virkanimitykset ovat hallintopäätöksiä, joihin sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä ja niihin perustuvia hallinnon oikeusperiaatteita. Hallinnon oikeusperiaatteisiin hallintolain 6 §:n perusteella kuuluu tarkoituksidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on myös oltava puolueettomia. Hallintolain 45 §:n mukaan hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun.

Virkanimitysten perustelut esitetään nimitysmuistiossa. Nimitysmuistion laadinnassa noudatetaan valtiovarainministeriön antamia ohjeita. Nimitettävän henkilön valinta perustellaan muistiossa vertailemalla hakijoiden ansiot. Perustuslain 125 §:n yleiset nimitysperusteet, siis taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, ovat kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden vertailun oikeudellinen perusta. Käytettävien vertailuperusteiden tulee olla johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista virkaan kuuluvista tehtävistä sekä viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä. Yleisten ja erityisten kelpoisuusvaatimusten täytyminen tulee arvioida ja todeta analyttisesti osa-alueittain. Muistiota laadittaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Virkanimityksasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyuden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi. (VM:n ohje 30.5.2022, s. 27–32.)

Virkanimityksiin liittyvä harkintavalta on oikeuskirjallisuuden mukaan suppeaa harkintaa sikäli, että lainsäädännössä nimitysperusteet osoitetaan tyhjentävästi. Nimitysharkinta on osittain oikeudellisesti sidottua ja osittain tarkoituksenmukaisuuteen nojaavaa. Tarkoituksenmukaisuus on nimitysratkaisun perusteena lähinnä siinä, miten perustuslaissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita painotetaan. Yleiset nimitysperusteet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto ovat vertailuperusteita, joita sovelletaan virkaan säädetyt erityiset kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden arvioinnissa. Arvioinnin lähtökohtana valmiudet, joita viran tehtävät edellyttävät.

Nimitysharkinnassa tarvitaan siten konkreettista tarkastelua, jossa otetaan huomioon tässä järjestyksessä virkaan säädetyt erityiset kelpoisuusvaatimukset, viran tehtäväpiiri ja virkaan kuuluvat konkreettiset tehtävät. (Seppo Koskinen ja Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2019, s. 128–130).

Perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja viran erityisten kelpoisuusvaatimusten täyttymisen arviointi on oikeudellista harkintaa. Muulta osin virkaan nimittäminen sisältää nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka käyttöä ohjaavat lain säännökset ja hallinnon oikeusperiaatteet. Tämä tarkoittaa erityisesti hakijoiden tasapuolista, objektiivista ja asiallista kohtelua nimitysharkinnassa ja nimitysharkinnan lainmukaista perustelemista. Perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja valtion ylimmän virkamiesjohdon erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinta sekä niiden keskinäinen painottaminen sisältää harkintavaltaa, joka kuuluu nimittävälle viranomaiselle, tässä tapauksessa valtioneuvostolle (OKV/1692/10/2020, s. 3).

Nimittäjän harkintavaltaan oikeudellisten rajojen puitteissa kuuluu muun muassa, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Valtionhallinnon ylimpien virkojen kohdalla myös tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä tarvittavien valmiuksien painotusten valinta kuuluvat harkintavallan piiriin. Hakijoiden työkokemusta, perehtyneisyyttä viran tehtäviin ja suoriutumista aikaisemmissa tehtävissä voidaan painottaa avoimena olevan tehtävän vaatimusten rajoissa. Painotusten tulee kuitenkin perustua objektiivisiin seikkoihin (OKV/2293/10/2020, s. 8–9).

Korkein hallinto-oikeus on ennakkoratkaisussaan (KHO:2025:70, Dnrot 1724/2024 ja 1798/2024) todennut virkaan nimittämistä koskevaan päätöksentekoon sisältyvästä, nimittävälle viranomaiselle kuuluvasta harkintavallasta muun muassa, että hakijoiden keskenään erilaista kokemustaustaa ja muita ansioita vertailtaessa oli mahdollista päätyä perustellusti erilaisiin lopputuloksiin riippuen siitä, millä tavalla eri nimitysperusteita ja ansioita vertailussa painotettiin.

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan valvoa valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta sekä sitä, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskanslerin on mainitun pykälän 2 momentin mukaan pyydettyä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Kyseessä on ennakkollisen laillisuusvalvonnan menettely, jonka tarkoituksena on varmistaa lain oikea tulkinta ja toimenpiteiden lainmukaisuus ennen päätöksentekoa (ks. HE 1/1998 vp, s. 165–166). Mainitun säännöksen nojalla ministeriöt voivat pyytää ennakolta oikeuskanslerin kannanottoa siihen, miten valmistelussa olevaa asiaa tullaan päätöksentekovaiheessa arvioimaan laillisuusvalvonnan kannalta. Oikeuskansleri on perustuslain 111 §:n mukaisesti läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa asioista päätettäessä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä päätettäviä virkanimityksiä koskevat nimitysmuistiot tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa osana säännönmuokaista päätöksenteon laillisuusvalvontaa. Tarkastaminen perustuu valtioneuvostolle päätöksentekoa varten jaettuihin tietoihin eli nimitysmuistioon ja ansioyhteenvetoon.

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteeton. Tähän kuuluu ensinnäkin sen arvioiminen, onko nimityspäätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä otettu huomioon lainsäädännössä asetetut viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Myös siihen kiinnitetään huomiota, että nimitysmuistiossa on nimitysratkaisun kannalta merkitykselliset hakijoiden ansiot kuvattu oikein ja tasapuolisesti ja että kunkin hakijan pätevyyden arviointi ja hakijoiden välinen ansiovertailu on tehty asianmukaisesti ottaen huomioon sekä lainsäädäntö että valtiovarainministeriön antamat ohjeet. Arvioinnissa pyritään varmistumaan siitä, että ansiovertailu on ulkopuolisen lukijan arvion perusteella objektiivinen. Edelleen laillisuusvalvonnassa tarkastetaan se, että nimitysmuistion ansiovertailussa käytetään vain perusteita, jotka ovat johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä.

Laillisuusvalvonnassa arvioidaan nimittäjälle kuuluvan harkintavallan asianmukaista käyttöä. Sen sijaan siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista tulisi nimittää virkaan, laillisuusvalvonnassa ei oteta kantaa. Tämä on virkaan nimittäjän tehtävä. Hakijoiden joukossa voidaan monesti todeta olevan useita sellaisia valintakriteerit täyttäviä ehdokkaita, jotka oikeudellisin perustein voitaisiin nimittää virkaan. Kuten edellä on todettu, nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa siinä, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee myös hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen sekä viran tehtäviin perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. (Ks. myös OKV/198/10/2020.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi ennakollista kannanottoani opetus- ja kulttuuriministeriön ylijohtajan viran nimitysmuistioon ennen asian tuomista päätettäväksi valtioneuvoston yleisistuntoon. Arvioitavana ollut nimitysmuistioluonnos oli perusteluiltaan siinä määrin puutteellinen, että sitä tuli oikeudellisen arvioni mukaan merkittävässä määrin täydentää ennen kuin nimitysasia oli mahdollista esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti ylijohtajan nimittämisestä 27.11.2025 opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä. Olin läsnä asiasta päätettäessä.

Kantelun, nimityspäätöksen asiakirjojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen kautta jälkikäteen saadun lisäinformaation perusteella nimitysasian esittelijänä toiminut opetus- ja

kulttuuriministeriön kansliapäällikkö tai opetus- ja kulttuuriministeriön muut virkamiehet eivät ole menetelleet nimityspäätöstä valmistellessaan lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti.

Laillisuusvalvonnassa ei myöskään ilmennyt, että valtioneuvosto olisi ylittänyt nimittäjälle kuuluvan harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.

Edellä todetun vuoksi kantelunne ei ole johtanut toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Osastopäällikkö

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto