



Nimitysharkinta valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvan virantäytön valintaprosessissa

Anu Näveri

2021 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Nimitysharkinta valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvassa viran- täytön valintaprosessissa

Anu Näveri

Oikeudellisen erityisosaamisen ja
oikeusmuotoilun koulutusohjelma
(YAMK)

Opinnäytetyö

Joulukuu, 2021

Anu Näveri

Nimitysharkinta valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvassa virantäytön valintaprosessissa

Vuosi

2021

Sivumäärä 77

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tukea nimitysasioissa valmistelijoiden ja valtioneuvoston esittelijöiden työtä ministeriöissä sekä helpottaa oikeuskanslerinvirastossa tehtävää valvontatyötä. Samalla tavoitteena on edistää viranhakijoiden tasavertaista kohtelua ja heidän sekä päätöksentekijän oikeusturvaa. Tarkoituksena on tuottaa yhteinen tietoperusta ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston esittelijöiden käyttöön.

Tässä opinnäytetyössä systematisoidaan oikeutta. Kokonaiskuvan hahmottaminen lisää ymmärrystä voimassa olevasta oikeudesta. Opinnäytetyön oikeudellisen viitekehyksen muodostavat perustuslaki, valtioneuvoston ohjesääntö, hallintolaki, yhdenvertaisuuslaki ja virkamieslaki. Niitä täydentävät hallituksen esitykset, valiokuntalausunnat, oikeustapaukset sekä oikeuskirjallisuus.

Tarkastelun kohteena ovat valtioneuvoston yleisistuntoihin jaetut esittelylistat. Aineisto on vuosilta 2017-2020. Tarkastelussa hyödynnetään laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja sekä tuotettavaa oikeudellista tietoperustaa. Tällä aineistolla ja menettelyllä lisätään ymmärrystä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuja edeltävästä toiminnasta virantäytössä.

Tutkimustulosten mukaan valtioneuvoston yleisistuntoon jaettuihin esittelylistoihin noin viidesosaan on tehty viime vuosina korjausjakelu. Jaettujen esittelylistojen laatu laillisuusvalvonnan näkökulmasta vaihtelee liian paljon esittelijöittäin. Valtioneuvoston esittelymenettelyn tukemiseksi opinnäytetyössä ehdotetaan konkreettisia kehittämistoimia.

Yhteiskunnan muutokset huomioon ottavaa tuoretta väitöstutkimusta ja oikeuskirjallisuutta nimenomaan valtiolla ja valtioneuvostossa tehtävistä virkaan nimittämistä tarvittaisiin lisää. Lainopin ja muiden oikeudellista näkökulmaa täydentävien tieteenalojen välisiä yhteyksiä tulisi osata hyödyntää nykyistä enemmän.

Asiasanat: nimitysharkinta, valtioneuvosto, virantäyttö

Anu Näveri

Consideration of Appointment in the Selection Process for the Filling of Public Posts
Within the Government's Competence

Year	2021	Pages	77
------	------	-------	----

The aim of this thesis is to support the ministries' officials in preparing matters related to appointments and the work of the Government presenting officers as well as to facilitate the supervisory work carried out at the Office of the Chancellor of Justice. At the same time, the aim is to promote the equal treatment of applicants and as well as their and the decision-makers' legal protection. The aim is to create a shared knowledge base for the use of ministries and the Office of the Chancellor of Justice.

This thesis will systematise justice. Understanding the big picture increases understanding of the valid law. The legal framework for the thesis consists of the Constitution, the Government Rules of Procedure, the Administrative Procedure Act, the Non-Discrimination Act and the Act on Public Officials in Central Government. They are supplemented by government proposals, statements by Committees, legal cases and legal literature.

This thesis focuses on presentation agendas distributed to government plenary sessions. The material covers the years 2017-2020. Observations made during legality control and the created legal information base are utilised in the examination. This material and procedure will increase understanding of the activities preceding decisions made by the government plenary session in filling public posts.

According to the research results, the number of rewritten proposals was about one fifth of the presentation agendas submitted to the government plenary session in recent years. From the perspective control of legality, the quality of the shared written proposal varies too much between presenting officers. Concrete development measures are proposed to support the Government's presentation procedure in the thesis work.

There is a need for more new doctoral examinations and legal literature that take into account changes in society, especially on appointments to government posts. More use should be made of the links between law and other disciplines that supplement the legal perspective.

Keywords: discretion in appointments, Government, filling of public posts

Laki-, asetus- ja direktiiviluettelo

HL	Hallintolaki (434/2003)
KielitaitoL	Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003)
Tasa-arvoL	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) Laki ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta (1385/2015) Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)
OKaL	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)
Valtioneuvostolaki	Laki valtioneuvostosta (175/2003)
YksTL	Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004)
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
YhdenvertL	Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) Asetus korkeakoulututkintojen järjestämisestä (464/1998) Valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista (794/2004)
VNOS	Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) Valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003)
VirkamiesA	Valtion virkamiesasetus (971/1994)

o

Sisällys

1	Johdanto	8
2	Tutkimussuunnitelma	9
2.1	Tutkimuksen tavoitteet ja lähtökohdat	9
2.2	Keskeiset käsitteet ja teoreettiset taustat	10
2.3	Tutkimusongelmat ja -kysymykset	13
2.4	Tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmät ja aineiston hankinta	14
2.5	Tutkimuksen rajaus	17
3	Valtioneuvoston laillisuusvalvonta ja virkanimitykset	18
3.1	Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät	19
3.2	Valtioneuvoston toiminta	22
3.3	Virkanimitykset valtioneuvostossa	23
4	Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet	24
4.1	Yleiset nimitysperusteet	25
4.2	Yleiset kelpoisuusvaatimukset	26
4.2.1	Suomen kansalaisuus	27
4.2.2	Ikä	27
4.2.3	Kielitaito	28
4.3	Erityiset kelpoisuusvaatimukset	28
4.3.1	Ylempi korkeakoulututkinto	29
4.3.2	Tehtävän edellyttämä kokemus	30
4.3.3	Perehtyneisyys viran tehtäväalaan	31
4.3.4	Käytännössä osoitettu johtamistaito	31
4.3.5	Johtamiskokemus	31
4.4	Muut lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet	32
5	Harkintavalta	33
5.1	Harkintavallan oikeusperiaatteet	34
5.2	Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö	36
5.3	Nimitysharkinta	39
5.3.1	Viranhakuilmoitus	42
5.3.2	Nimitysmuistio	43
6	Toimivalta ja menettelysäännökset	45
6.1	Esteellisyys	46
6.2	Esittelymenettely	47
6.3	Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ja valitusoikeus	48
7	Havainnot esittelylistoista ja ennakollisesta laillisuusvalvonnasta	49

7.1	Kyselyn tulokset	50
7.2	Aineistohavainnot	53
8	Johtopäätökset, kehittämis- ja jatkotutkimusideat.....	62
	Taulukot	71
	Liitteet.....	72

1 Johdanto

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten virkatoimien lainmukaisuutta. Samalla oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerinvirasto tukee oikeuskansleria tämän laillisuusvalvonta-tehtävässä. Osana valtioneuvoston laillisuusvalvontaa oikeuskanslerinvirastossa tarkistetaan viikoittain ennakolta valtioneuvoston yleisistuntoon valtioneuvoston ratkaistavaksi tulevat esittelylistat. Valtioneuvoston valvonnassa istuntoihin tuotavia esittelylistoja joudutaan oikeuskanslerinvirastossa listatarkastustyön yhteydessä palauttamaan ministeriöihin uudelleenvalmisteltaviksi silloin, kun niissä havaitaan lainvastaisuutta, puutteita säädösviitauksissa tai ongelmia perusoikeuksien toteutumisessa.

Edellä mainitusta lähtökohdasta käsin tälle opinnäytetyön tutkimukselle on saatu toimeksianto oikeuskanslerinvirastolta. Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan valtioneuvoston yleisistuntoon (ja tasavallan presidentin esittelyyn) tulevia nimitysesityksiä otsikolla Nimitysharkinta valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvassa virantäytön valintaprosessissa. Valtioneuvoston teki vuonna 2020 150 nimityspäätöstä samalla, kun ministeriöissä tehtiin kaikkiaan 559 ulkoista rekrytointia. Henkilöstömäärä ministeriöissä oli vuoden 2020 lopussa 5598, joista 97,2 prosenttia virkasuhteisia. Valtion henkilöstön lukumäärä oli 77 151, joista 90,2 prosenttia oli virkasuhteisia. (Valtiokonttori 2021, 6 & 44; Tahti 2021; HE 187/2021 vp, 16.). Tätä opinnäytetyötä on mahdollista hyödyntää kaikissa virkanimityksissä soveltuvin osin.

Tällä opinnäytetyöllä on useita tavoitteita. Tavoitteena on tukea nimitysasioissa valmistelijoiden ja valtioneuvoston esittelijöiden työtä ministeriöissä sekä helpottaa oikeuskanslerinvirastossa tehtävää valvontatyötä tarjoamalla apuvälineeksi yhteinen tietoperusta ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston esittelijöiden käyttöön. Samalla tavoitteena on edistää viranhakijoiden tasavertaista kohtelua ja heidän sekä päätöksentekijän oikeusturvaa. Tavoitteena on, että esittelylistojen laatu kohentuisi entisestään ottaen paremmin huomioon lainsäädännön ja lainsäätäjän tarkoituksen, hallinnon oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon.

Ministeriöissä nimitysesitysten valmistelu tukeutuu pitkälti valtiovarainministeriön ohjeeseen virantäytössä noudatettavista periaatteista. Valtioneuvostossa tapahtuvaa esittelyä varten esittelijöiden tukena on Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Tässä opinnäytetyössä nimitysharkintaa ja siihen vaikuttavia keskeisiä asioita lähestytään edellä mainittujen ohjeiden sijasta lainsäädännön, oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön kautta. Keskeisimmät säädökset ovat Suomen perustuslaki, hallintolaki, yhdenvertaisuuslaki, tasa-arvolaki ja virkamieslaki. Tarkastelun kohteena ovat valtioneuvoston yleisistuntoihin jaetut esittelylistat. Tarkastelussa hyödynnetään laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja.

2 Tutkimussuunnitelma

2.1 Tutkimuksen tavoitteet ja lähtökohdat

Tutkimuksen yleisenä tavoitteena on luoda jotain uutta tai tuoda olemassa olevaan asiaan uutta näkökulmaa. Jotta tavoite saavutettaisiin aiheen tulisi herättää innostusta tutkimuksen tekijässä ja tekijällä olisi hyvä olla aikaisempi kytkös aiheeseen. Lisäksi tulee perehtyä, mitä aiheesta on aiemmin kirjoitettu ja miten aineistoa tutkittavasta aiheesta on ylipäättään saatavilla. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 14-17.)

Tässä opinnäytetyössä tutkin viran täyttöä ja virkasuhteeseen nimittämistä lähestymällä ai-
hetta kelpoisuusvaatimusten, nimitysperusteiden, viranomaisen käyttämän nimitysharkinnan ja toimivallan kautta. Tavoitteena on luoda yhteinen tietoperusta virantäyttöä ohjaavista kes-
keisistä säädöksistä, määräyksistä ja ohjeista nojautuen oikeuskirjallisuuteen ja lain esitöihin. Tätä tietoperustaa täydentää laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot. Yhteinen tietoperusta yhtäältä vahvistaa nimitysasioiden valmistelua ja esittelyä ministeriöissä ja toisaalta helpot-
taa valvontatehtävää oikeuskanslerinvirastossa. Samalla edistetään viranhakijoiden tasaver-
taista kohtelua valintaprosessissa sekä viranhakijoiden ja päätöksentekijän oikeusturvaa.

Opinnäytetyö tehdään oikeuskanslerinviraston toimeksiannosta perustuen 30.4.2020 oikeus-
kanslerinviraston ja opinnäytetyöntekijän välillä tehtyyn sopimukseen. Laillisuusvalvonnassa
arviolta viidesosaan nimitysesityksistä joudutaan puuttumaan vuosittain. Toimeksiantajalla on
näkemys, että nimitysharinnassa ei aina toteudu riittävällä tavalla viran hakijoiden tasavertai-
nen kohtelu. Tämän vuoksi asiaa on hyvä tutkia lähemmin.

Tutkimuksen aihepiirillä on yhteys työhöni hallinnollisena asiantuntijana. Olen valmistellut
virkanimitysesityksiä esiteltäviksi ministerille ja valtioneuvostolle päätettäviksi vuosina 1999 -
2007 ja valtioneuvoston oikeuskanslerille vuodesta 2007 lukien. Aikaisempi tutkintotähtäni
on liiketaloudellinen. Säädösten runsas määrä ja niiden tulkinnan ja soveltamisen monimuo-
toisuus hallinnossa tekevät aihepiiristä mielenkiintoisen.

Yliopistojen ja kansalliskirjaston Melinda -tietokantaan tehtyjen lukuisten asiasanahakujen
perusteella väitöstutkimuksia koskien virantäyttöä valtiolla ei ole viime vuosina tehty. Väitös-
tutkimuksia on haettu asiasanoilla harkintavalta, julkishallinto, julkisen vallan käyttö, kelpoi-
suus, laillisuusvalvonta, nimitys, oikeusturva, virkamiesoikeus ja virantäyttö. Mainituilla asia-
sanoilla lähimpänä tähän tutkimukseen liittyen löytyvät Aimo Hurskaisen "Hallintopäätöksen
perustelemisesta" väitöstutkimus yleishallinto-oikeudenalalta vuodelta 2003, jossa käsitellään
hallintopäätöksen perustelemisesta kunnallishallinnon näkökulmasta sekä Niina Puronurmen

”Syrjintäkiellot virantäytössä” väitöstutkimus vuodelta 2009, jossa käsitellään julkista virantäyttöä jäsentäviä syrjintäkielloja tarkastelun kohdistuessa sekä valtioonhallintoon että kunnallishallintoon. (Melinda-tietokanta 2021.)

Nimittämiset valtion ylimpiin virkoihin, lähinnä ministeriöiden kansliapäälliköt ja virastojen pääjohtajat, nousevat mediassa aika ajoin esille kriittisessä valossa. Kritiikki kohdistuu erityisesti poliittisiin virkanimityksiin. Kirjoituksissa annetaan ymmärtää, että tosiasiallisesti tehtäisiin poliittisin perustein perustuslain mukaisten nimitysperusteiden sijaan. Helsingin Sanomat julkaisi 28.4.2021 uutisen ” Poliittisista virka-nimityksistä on tullut niin sitkeä maan tapa, että niitä vastaan alkaa olla turha taistella.” Iltalehden pääkirjoituksessa 27.7.2020 ”Poliittiset virkanimitykset on saatava kuriin” peräänkuulutetaan prosessien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kansalaisten luottamuksen lisäämiseksi ylimmän johdon pätevyYTEEN, sillä valitusoikeutta ei ole, vain mahdollisuus kannella laillisuusvalvojalle. Samasta aiheesta kirjoittaa myös Yle verkkosivuillaan 4.7.2020 ”Poliittiset virkanimitykset jylläävät maan ykkösviroissa, vaikkei kunnissa keittäjältä enää jäsenkirjaa penätäkään”. Tällainen uutisointi herättää myös kiinnostusta tutkia nimitysharkintaa osana hyvää hallintoa. Yleisesti ottaen tämä opinnäytetyö voi osaltaan antaa virikkeitä toisille tutkijoille tutkia valtion ylimpien virkojen virantäyttöä syvemmin.

2.2 Keskeiset käsitteet ja teoreettiset taustat

Ylemmän ammattikorkeakoulun oikeudellisen erityisosaamisen ja oikeusmuotoilun koulutusohjelman (tradenomi, YAMK) opinnäytetyönä tämä opinnäytetyö suuntautuu oikeudelliseen erityisosaamiseen. Tässä opinnäytetyötutkimus keskittyy osana julkisoikeutta hallinto-oikeuden, valtiosääntöoikeuden ja virkamiesoikeuden oikeudenaloille. Tämän opinnäytetyön voidaan sanoa olevan monialainen. Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyönä tässä on keskeistä teoreettisen tutkielman ja työelämän kehittämisen yhdistäminen toisiinsa työelämälähtöisesti siten, että tuotetaan uutta tietoa ja osaamista kysymyksiin, joiden ratkaiseminen ei ole mahdollista yksistään aikaisemmin hankitun tiedon ja osaamisen varassa (Laurea 2021).

Julkisoikeuden kohteena ovat julkisoikeudelliset oikeusnormit, jotka sääntelevät oikeussubjektien välisiä oikeussuhteita. Keskeisiä oikeusnormeja julkisoikeudessa ovat julkisen vallan käyttöä ja eri toimielimille kuuluvia tehtäviä määrittävät toimivaltanormit ja hallinnon rakenteiden järjestämistä määrittävät organisaationormit. (Husa & Pohjolainen 2014, 5-10.)

Julkisoikeudellisen normiston toiminnalliset perusteet on vahvistettu valtiosäännössä. Normisto ohjaa julkishallintoa, joka koostuu julkisyhteisöistä ja niiden julkista tehtävää hoitavista viranomaisista, erillisistä hallintoelimistä ja muista hallintotehtäviä hoitavista yksiköistä. (Kulla 2015, 18-20.)

Viranomaisia ovat valtion ja kunnan toimielimet. Viranomaiset ovat Husan ja Pohjolaisen (2014, 31) mukaan oikeussubjekteja eli hallintosubjekteja, jotka voivat julkista valtaa käyttäessään tehdä oikeustoimia kuten esimerkiksi hallintotoimia. Hallintotoimilla viranomainen perustaa, muuttaa tai kumoaa oikeuksia tai velvollisuuksia. (Husa & Pohjolainen 2014, 31.)

Valtionhallinto jakautuu keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. Keskushallintoon kuuluu valtioneuvosto ministeriöineen. Valtioneuvosto on pitkälti valtiosääntöoikeuden alueelle sijoittuva hallintoviranomainen. (Husa & Pohjolainen 2014, 222.) Valtioneuvoston toimivalta ja menettelyt nimitysharkinnassa ovat tämän opinnäytetyön keskiössä.

Valtiosääntöoikeus ja hallinto-oikeus ovat osa valtio-oikeutta, joka puolestaan on osa valtion sisäistä julkisoikeutta. Valtion sisäinen julkisoikeus eli kotimainen valtio-oikeus ja valtion sisäisesti vaikuttava EU-oikeus on kansainvälisen oikeuden ohella toinen julkisoikeuden pääalueista. Hallinto- ja valtiosääntöoikeustieteessä tulkitaan ja systematisoidaan julkisoikeudellista normistoa ja näiden oikeusalojen yleisiä oppeja kuten käsitteitä, mikä helpottaa näihin oikeudenaloihin liittyvää runsaan normiston hallintaa ja hyödyntämistä. (Husa & Pohjolainen 2014, 34 & 40.)

Valtiosääntöoikeus on Husan ja Pohjolaisen (2014, 45) mukaan niiden oikeussääntöjen kokonaisuus, jotka sääntelevät valtion rakenteen, toimivallan ja valtioelinten sekä valtion ja Euroopan unionin välisiä toimivaltasuhteita sekä yksilöiden oikeusaseman perusteita ja julkisen vallan käyttämisen perusteita.

Suomen valtiosäännön peruseriaatteet sisältyvät Suomen perustuslain (731/1999) 1 luvun säännöksiin. Niistä tämän opinnäytetyön kannalta keskeisiä ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen valtiosäännön arvoperustana (1 § 2 mom.), oikeusvaltioperiaate ja julkisen toiminnan lainalaisuus (2 §:n otsikko ja 3 momentti), valtiollisten tehtävien jako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan (3 §) sekä Suomen kansalaisuuden säännöt (5 §). Yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehityksen kivijalkana toimii oikeudelliset arvot, jotka perustuslaissa on vahvistettu. Kaikki julkisen vallan käyttö on oltava johdettavissa perustuslaista. Yhteiskuntamme perusarvoja ovat perustuslain 2 luvun perusoikeudet, joiden toteutumisen julkisen vallan on turvattava siten kuin perustuslain 2 luvun 22 §:ssä on säädetty. (HE 1/1998, 6; Saraviita 2011, 23 & 26.) Tässä opinnäytetyössä esille nousevia perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus, yksityiselämän suoja, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus työhön ja elinkeinovapaus, oikeus-turva ja perusoikeuksien turvaaminen.

Hallinto-oikeus on Husan ja Pohjolaisen (2014, 217) mukaan oikeussääntöjen ja periaatteiden kokonaisuus, joka sääntelee julkishallinnon tehtäviä, toimintaa, rakennetta ja asemaa. Hallinto-oikeudellinen sääntely konkretisoi valtiosäännön sisältämiä, lähinnä perustuslaissa olevia, hallinto-oikeudellisia peruseriaatteita ja valtiosääntöoikeuden normeja. Hallintolaki on

keskeisin säädös, jolla edellä mainittu konkretisointi on toteutettu. (Husa & Pohjolainen 2014, 217 & 238.)

Hallinto-oikeus on oikeusnormien kokonaisuus, johon sisältyy oikeusnormien tulkinta, soveltaminen ja toimeenpano. Hallinto-oikeuteen kuuluu hallintomenettely ja menettelyä seuraava hallinnollinen päätöksenteko. Hallinto-oikeus toimii puitteina hallinnon tehtävien toteuttamiselle, suojaa yksityistä viranomaisten vallankäytöltä ja tasapainottaa näiden välisiä suhteita sekä takaa osaltaan yksilöiden vaikutus- ja valvontamahdollisuuksia julkishallinnossa. Hallinto-oikeuden oikeusjärjestys koostuu oikeusnormeista, oikeusperiaatteista, oikeuskäytännöstä ja oikeussuhteista, joita hallinto-oikeustieteessä tutkitaan tekemällä tulkintoja, systematisoinnilla ja hallinto- ja oikeuskäytännön oikeudellisella arvioinnilla. Hallinto-oikeustieteen näkökulma julkishallinnon tutkimuksessa on normatiivinen ja oikeudellinen. (Mäenpää 2017, 3, 14 & 18.)

Nimityspäätökset - virkaan nimittäminen ja nimittäminen virkamieheksi virkasuhteeseen - ovat hallintopäätöksiä, jotka usein tehdään esittelystä. Hallintopäätösten tekeminen on hallintomenettelyä, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä. Hallintopäätökset on perusteltava. Hallintopäätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, ellei siihen kohdistu valituskieltoa. (Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, 3. Virkasuhteen alkaminen.)

Virkamiesoikeus kuuluu julkisoikeuteen. Julkisyhteisön yksipuolinen määräämisvalta on ominaista niin julkisoikeudessa yleensä kuin virkamiesoikeudessa. Virkamiesoikeudessa hallinto-oikeus on keskeistä, mutta siinä on mukana myös aineksia muilta oikeudenaloilta kuten valtiosääntöoikeudesta. (Kulla 2006, 1158 & 1160.)

Virkamiesoikeus on yksi yleishallinto-oikeutetta täydentävä erityisala hallinto-oikeuden alalla. Siinä määritellään virkamiesten asema, oikeudet ja velvollisuudet sekä työnantajavelvollisuudet. Siinä keskitytään virkasuhdetta koskeviin oikeusnormeihin, periaatteisiin ja yleisiin oppeihin. Virkamiesoikeuteen vaikuttavat perustuslain säännökset koskien virkanimityksiä ja virkavastuuta sekä perusoikeudet ja hallinto-oikeuden yleiset periaatteet erityisesti tilanteissa, joissa käytetään harkintavaltaa kuten virkanimityksien yhteydessä. Valtion virkamieslaki (750/1994) on keskeisin valtion virkamiesten kannalta. (Husa & Pohjolainen 2014, 294.)

Virka on viranomaisen tehtäviä käsittävä rajattu pysyväluonteinen julkishallintoon liittyvä tehtäväkokonaisuus, joita yksittäinen henkilö eli virkamies hoitaa. Julkishallinnon viroille on ominaista, että niihin liittyviin tehtäviin kuuluu julkishallinnollisten tehtävien hoitamista ja julkisen vallan käyttämistä. Vain virkamiehet voivat käyttää julkista valtaa. Virat perustetaan hallintopäätöksin ja palkkaukseen käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa siten, kuin valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:ssä säädetään. (Husa & Pohjolainen 2014, 293, 295 & 298.) Viralla on aina nimi ja palkkausperuste, jotka määrätään virkaa perustettaessa (VirkamiesA (971/1994) 5 §).

Valtion virkamieslain 1 §:n mukaan virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työnsuorittajana.

Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jota käytetään julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Julkisoikeudellisuus näyttäytyy virkasuhteen syntytavassa, tehtävien virkasidonnaisuudessa, virkavelvollisuuksissa ja virkavastuussa. Vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä virkoihin nimitetyt virkamiehet voivat käyttää julkista valtaa eli suoraan henkilön etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin kohdistuvaa lakiperusteista päätösvallan tai toimivallan käyttöä Suomessa. Virkasuhteen syntyminen on yksipuolinen hallintotoimi toisin kuin työsuhde, joka perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen sopimukseen. Tosin virkaan nimittäminen edellyttää aina nimitettävän suostumusta. (Kulla 2006, 1161-1164.)

2.3 Tutkimusongelmat ja -kysymykset

Virantäyttöä ohjaavat lukuisat säädökset, määräykset ja ohjeet. Tiedot ovat hajallaan. Valintaprosessi on säädelty viran perustamisesta, hakuilmoituksen julkaisemisesta, hakijoiden vertailusta, nimittämiseen ja valitusoikeuteen asti. Samanaikaisesti virantäytössä on huomioitava viranomaisen toimivalta ja menettelysäännökset ja esittelijän vastuu. Lukuisten oikeuslähteiden kirjo on systematisoitavana, jotta nimityspäätösten valmistelu valtioneuvoston yleisistunnon päätettäviksi ja menettelyt saatettaisiin kestävimiksi ja hyväksyttävimmiksi jo nykyistä aiemmassa vaiheessa.

Hallintoviranomaisen tulkitessa ja soveltaessa oikeusnormeja seuraa suoria oikeusvaikutuksia yksilöiden asemaan. Hallintopäätökset ovat laillisuusharkintaa ja/tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ne ovat yhdistelmä oikeudellista ja hallinnollista käytäntöjä. (Hirvonen 2012, 100.) Oikeudellisessa tutkimuksessa tavoitteena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Toisin sanoen tutkimuksella pyritään vastaamaan kysymykseen, miten käytännötilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. (Husa ym. 2008, 20.)

Tässä opinnäytetyössä pyrin etsimään vastauksia tutkimusongelmaani seuraavin tutkimuskysymyksin:

- Mitä säädöksissä, lain esitoissa ja oikeuskirjallisuudessa on selvitetty viranomaisen toimivallasta ja menettelysäännöksistä?
- Mitä säädöksissä, lain esitoissa, ja oikeuskirjallisuudessa on selvitetty virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista?
- Mitä ovat viranomaisen harkintavallan rajat nimitysasioissa, säädösten, oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella?

- Mitä havaintoja laillisuusvalvonnassa on tehnyt valtioneuvoston yleisistuntoon tulevasta virkanimitysesityksistä? Ovatko havainnot johtaneet toimenpiteisiin? Mitä mahdolliset toimenpiteet ovat olleet ja mitä niistä on seurannut?

Oikeuslähteistä on tarkoitus muodostaa tämän opinnäytetyön tutkimuksen tietoperusta, jota täydennetään ja konkretisoidaan työelämässä muodostuneilla aineistoilla, toimintatavoilla ja havainnoilla. Näin muodostettavalla kokonaisuudella on pyrkimys luoda kokonaiskäsitelmä nimitysharkinnasta, minkä jälkeen on mahdollista tehdä ehdotuksia virantäytön valintaprosessin kehittämiseksi.

2.4 Tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmät ja aineiston hankinta

Ylemmän ammattikorkeakoulun oikeudellisen erityisosaamisen alan opinnäytetyönä tämä opinnäytetyö on lainopillinen tutkimuksen ja laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen yhdistelmä, joita tukemaan tietopyynnöllä hankitaan myös tilastoitavaa numeerista tietoa. Vaikka oikeustieteellinen tutkimus lainopillisena tutkimuksena on oikeuslähdevaraista, oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimista ja sisällön tulkittamista, niin siihen voidaan sisällyttää asioita myös muilta tieteenaloilta (Husa ym. 2008, 19-20). Tässä tutkimuksessa valittu yhdistelmä mahdollistaa voimassa olevan oikeuden tutkimisen lähestyen sitä käytännönläheisesti. Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on tuottaa merkityksiä ja lisätä ymmärrystä voimassa olevasta oikeudesta ja siten palvella juristikunnan tarpeita (Hirvonen 2011, 33 & 34).

Lainopillinen tutkimus on Aarnion (1989, 288) mukaan oikeussäännösten sisällön selventämistä eli lain tulkintaa ja oikeussäännösten systematisointia eli voimassa olevan lainsäädännön jäsentämistä uudella tavalla rationaalista harkintaa käyttäen. Oikeussäännösten systematisointi auttaa löytämään oikeat säännökset ja hahmottamaan kokonaiskuvan oikeudellisista järjestelyistä. Systematisoinnissa on kyse asioiden välisten yhteyksien etsimisestä. Aarnion (1989, 301) mukaan lainopissa systeemin muodostaminen vastaa teorian rakentamista. (Aarnio 1989, 288-305.)

Lainopin eli oikeusdogmatiikan tehtävänä on tulkita oikeusnormeja. Lainopille ominaista on perusteltujen ja hyväksyttävissä olevien normi- ja tulkintakannanottojen esittäminen, oikeusperiaatteiden punninta ja yhteensovittaminen sekä oikeudellisen aineksen systematisointi. Lainopin tehtävänä on Hirvosen (2012, 138) mukaan tuottaa sellaista tieteellistä tietoa oikeusnormeista, joka edistää oikeustieteellisen tiedon kehittymistä. (Hirvonen 2012, 96-97, 138.) Tieto on tieteellistä silloin, kun se täyttää objektiivisuuden, kriittisyyden, epäilevyyden, todisteellisuuden, koetellun ja perustellun, avoimuuden ja julkisuuden sekä edistävästi itsensä korjaavuuden ja itsenäisyyden kriteerit (Hirvonen 2011, 20).

Lainoppi on voimassaolevaa oikeutta kuvaavaa eli deskriptiivistä tiedettä. Lainoppi tutkii, mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä

aineistolla on. Sen tehtävänä on selvittää tulkinnan menetelmillä voimassa olevien oikeusnormien merkityssisältöä. (Hirvonen 2011, 25 & 26.)

Lainopille ominaista on metodien avoimuus. Tarkkaan määriteltyjä tutkimusmenetelmiä sillä ei ole. Olennaista kuitenkin on se, että tuotettu tieto on systeemistä, institutionaalista ja yhteisöllistä totuutta, joka on vapaasti arvioitavissa. Tulkintatieteenä lainopin tutkimusmenetelmille olennaista ovat tulkinta-, punninta-, ratkaisu- ja oikeuslähdenormit. Oikeuslähdenormit toimivat tutkijan tulkinta-, punninta- ja systematisointitoimintaa sääntelevinä ja ohjaavina tekijöinä. (Hirvonen 2011, 7, 36, 41 & 53.)

Lähdeaineiston odotetaan tieteellisessä tutkimuksessa olevan sen kokoinen, että se kattaa kriittisyyden ja argumentaation vaatimukset riittävässä määrin. Tämä tarkoittaa myös lähdeaineiston monipuolisuutta tulkintojen tekemiseksi. Tulkintakäytäntöä koskevissa tutkimuksissa tarvitaan virallismateriaalin analysoinnin lisäksi empiirisiä menetelmiä tai oikeussääntöjen soveltamiskäytäntöön liittyviä näkökohtia. (Husa ym. 2008, 28, 31 & 33.)

Viranomaisten toimintaa, hallinnollista menettelyä ja päätöksentekoa ohjaavat oikeusnormit, periaatteet ja oikeuskäytännöt ovat hallintotoiminnan oikeuslähteitä. Ne toimivat julkisen vallan käytön ja julkisten hallintotehtävien hoitamisen oikeudellisina perusteina. Ne ovat perusteita ja rajojen määrittäjiä hallintopäätösten tekemisessä. Virallislähteitä käytetään oikeuslähteinä siltä osin hallintotoiminnassa, jota koskeva lainsäädäntö ei ole kovin tarkkaraista ja josta ei ole käytettävissä juurikaan lainsoveltamisratkaisuja. Tällaisia virallislähteitä ovat muun muassa hallinnon sisäiset yleiskirjeet ja soveltamismääräykset, joilla ohjataan hallintoelinten toimintaa muun muassa lainsäädännön soveltamisessa tai tehtävien suorittamisessa. Nämä virallislähteet voivat niiden luonteesta riippuen olla ohjeellisia suosituksia tai viranomaisia sitovia silloin, kun ne eivät ole lainvastaisia ja niiden antaminen perustuu voimassa olevaan toimivaltasäännökseen. (Mäenpää 2017, 110-115.)

Hallituksen esityksiä ja Eduskunnan valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja käytetään lainulkimiseksi, kun selvitetään lainsäätäjän tarkoitusta. Tuomioistuinten ratkaisuja ja laillisuusvalvojien kanteluratkaisuja sovelletaan yksittäistapauksiin. Niistä käy ilmi, miten lakia kuuluisi kyseisenkaltaisessa tapauksessa tulkita tai miten viranomaisen olisi lain mukaan pitänyt menetellä. Lisäksi oikeuslähteitä täydentävät lakia alemman tasoiset asetukset sekä viranomaisten määräykset ja ohjeet. Keskeistä on myös edellä mainittuja säädöksiä avaava oikeuskirjallisuus, jossa arvostetut ja tunnetut oikeustieteilijät tulkitsevat olemassa olevaa oikeutta. (Hirvonen 2012, 154-159.)

Tässä tutkimuksessa yhtenä keskeisenä oikeuslähdenormina on Suomen perustuslaki (731/1999), jossa säädetään hallinnon järjestämisestä, laillisuusvalvonnasta ja perusoikeuksista. Toinen keskeinen oikeuslähdenormi on hallintolaki (434/2003), jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Kolmantena keskeisenä

oikeuslähdenormina ovat virantäytössä noudatettavat muut keskeiset lait - valtion virkamieslaki (750/1994), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) ja tasa-arvolaki (609/1986) sekä valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003). Perustuslain esityöt (HE 1/1998) ja muut edellä olevia säädöksiä koskevat hallitusten esitykset toimivat täydentävinä oikeuslähteinä. Oikeuskanslerinviraston kanteluratkaisut ja muut oikeuden ratkaisut tukevat tulkintakannanotoillaan lainsoveltamista. Keskeinen oikeuskirjallisuus koostuu lähinnä julkisoikeuden, valtiosääntöoikeuden, hallinto-oikeuden ja virkamiesoikeuden yleisteoksista.

Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on kuvata jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtää tiettyä toimintaa tai antaa teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Tällöin tiedonlähteeksi tarvitaan tutkittavaa aihetta tuntevia ja kokemusta omaavia henkilöitä, joiden valitseminen perustuu tutkijan harkintaan sen mukaisesti, mikä on kyseiseen tutkimukseen tarkoituksena sopiva. Kyseessä on eliittiotanta. Siinä tietoa kerätään henkilöiltä, joilta oletetaan saavan parhaiten tietoa tutkittavasta asiasta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 3.4 Tutkimukseen osallistuvien määrä.)

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston tehtäviin kuuluu valtioneuvoston valvonta. Valvontatehtäviin kuuluu oikeudellinen neuvonta ministeriöille sekä valtioneuvoston yleisistuntoon ja tasavallan presidentin esittelyyn jaettavien esittelylistojen tarkastaminen ennen istuntoa. Virkanimityksiä koskevan oikeudellisen neuvonnan ja virkanimitysten valvonnan ja mahdollisten kehittämistarpeiden selvittämiseksi tässä opinnäytetyötutkimuksessa kohdennetaan valtioneuvoston valvontatehtävissä oleville lakimiesesittelijöille sähköpostikysely (Liite 1). Valtioneuvoston ennakkollinen laillisuusvalvonta Suomessa on säädetty ainoastaan oikeuskanslerin tehtäväksi. Koska vastaavaa tehtävää ei ole muualla, kyselyn kohdejoukon valinnassa on perusteltua käyttää aiemmin mainittua eliittiotantaa.

Valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö vastaa muun muassa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon järjestelyistä. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ) laaditaan tasavallan presidentin esittelyyn ja valtioneuvoston yleisistuntoon tulevat esittelylistat liitteineen ja jaetaan ne päätöksentekoa ja esittelyä varten valtioneuvoston yleisistuntoon ja esittelyyn tasavallan presidentille. Päätöksentekojärjestelmää käytetään kaikissa ministeriöissä, tasavallan presidentin kansliassa, oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnassa. Järjestelmää hallinnoi valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö. (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 45.)

Tutkimusanalyysin tueksi kerätään myös numeerista tietoa valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä valtioneuvoston yleisistunnoissa käsitellyistä asioista vuosina 2017, 2018, 2019 ja 2020. Tämän vuoksi valtioneuvoston kanslian istuntoyksikölle lähetetään tietopyyntö esittelylistojen lukumääristä kaikkien ministeriöiden osalta koskien virantäyttöä ja virkamieheksi

määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä sekä korjauslistojen lukumäärää näissä asiaryhmissä. Myös tietoa siitä, mitä tietoja edellä mainituilla korjauslistoilla on korjattu, pyydetään tietopyynnöllä. (Liite 2.)

Tämän opinnäytetyön tutkimuksen laatimisessa otetaan huomioon Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) ohje hyvästä tieteellisestä käytännöstä (HTK), jota noudatetaan kaikilla tieteenaloilla Suomessa. Ohjeen tavoitteena on edistää hyvää tieteellistä käytäntöä ja estää ennalta tieteellistä epärehellisyyttä kuten vilppiä ja piittaamattomuutta. Hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluu tiedeyhteisön tunnustamien eettisesti kestävien tutkimustyön toimintatapojen, menetelmien ja tutkimustulosten käsittelyn lisäksi muun muassa muiden tutkijoiden työn ja saavutusten kunnioittaminen. (Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa 2012, 6 & 8.)

Lainopilliselle tutkimukselle ominaista on kirjalliset raportit, jolloin plagioinnit väärinkäytöksinä ovat mahdollisia (Helin 2015, 792). Tässä tutkimuksessa käytettävät oikeuslähteet ovat julkisia, pitkälti normatiivisia tai tunnettujen oikeusoppineiden tulkintoja oikeuskirjallisuudessa, jolloin niiden paikkansapitävyys on helposti tarkistettavissa lähdeviitteiden ja lähdeluettelon avulla.

Asiantuntijana ja tutkijana toimiminen voivat toimia toisiaan vastaan siten, että tutkimustulosten halutaan todistavan asiantuntijana annettuja kannanottoja, vaikka tieteellinen tarkastelu oikeuslähteiden valossa osoittaisi muuta. Tutkimusta tulee Helinin (2015, 808) mukaan pitää tieteellisesti ja eettisesti laadultaan huonona, jos väkisin yritetään sovittaa yhteen vastakkaisia kantoja. (Helin 2015, 808.) Tämä opinnäytetyö perustuu toimeksiantoon, mutta se tehdään itsenäisesti vapaa-ajalla. Raportin alussa olen tuonut esille oman roolini virantäyttäjien valintaprosessissa. Tutkielmaan sisältyvät tiedot työelämästä perustuvat liitteiden 1 ja 2 kyselyyn ja tietopyyntöön. Tietoaineistot käsitellään ja tallennetaan niissä kerrotuin tavoin. Aineiston käyttöä raportoinnissa avataan jäljempänä tuloksia käsittelevässä luvussa 7.

”Käytännön asiantuntijatehtävät altistavat tutkijan tutkimuseettisille riskeille, mutta toisaalta tuottavat sellaista näkemystä ja asiantuntemusta, joka on lainopillisessa tutkimuksessa hyödyllistä” (Helin 2015, 808). Opinnäytetyön tekijänä olen tunnistanut riskit ja pyrin välttämään niitä hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluvalla avoimuudella ja vastuullisella viestinnällä. Jätän kuitenkin lukijoiden arvioitavaksi, missä määrin edellä kerrotut seikat ovat voineet vaikuttaa tutkimustuloksen sisältöön.

2.5 Tutkimuksen rajaus

Tutkimuksen rajauksella täsmennetään ja supistetaan käsiteltävää aihetta. Rajaus mahdollistaa aiheen syvällisemmän käsittelyn. Rajauksessa tulee ottaa huomioon oma mielenkiinto,

taidot, saatavilla oleva aineisto ja käytettävissä oleva aika sekä tutkimuksen tavoitteet. Ai-
hetta voi rajata usealla eri tavalla. (Jyväskylän yliopisto 2021.)

Tämä opinnäytetyö keskittyy virkanimityksiin. Tässä ei käsitellä työsopimussuhteista työ-
hönottoa. Virkanimitykset on rajattu valtion virkoihin. Tässä ei siis käsitellä kunnallista viran-
täyttömenettelyä. Edelleen tutkimus rajataan koskemaan virkoja ja virkasuhteita, joihin ni-
mittää valtioneuvosto. Toisin sanoen tässä opinnäytetyössä ei käsitellä alemman viranomaisen
eli ministeriön tai viraston tekemiä virkanimityspäätöksiä. Perusteluna edellä kerrotulle ra-
jaukselle on valtioneuvoston ennakkollinen valvonta, jota valtioneuvoston oikeuskansleri har-
joittaa antamalla oikeudellista neuvontaa valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä tarkasta-
malla etukäteen valtioneuvoston päätettäväksi valtioneuvoston yleisistuntoon tulevat nimitys-
esitykset.

Tässä opinnäytetyössä myös tehtävään määräämiset ja tuomarinimitykset rajataan tutkimuk-
sen ulkopuolelle. Tehtävään määräämisiin ja tuomarinimityksiin liittyy sellaisia erityispiirteitä
ja menettelyitä, jotka ansaitsevat tulla käsiteltäviksi omina tutkimuksinaan.

Virkanimityksiä ja harkintavallan käyttöä tutkitaan oikeudellisesta näkökulmasta koskien me-
nettelyjä ja toimivaltaa. Teoreettisen tietoperustan tarkasteluaika käsittää voimassaolevat
säädökset. Historiaa ei tässä tutkita, vaikka historian tuntemus sinänsä osoittaa laajempaa
asiantuntemusta ja kykyä asemoida tutkimus laajemmassa perspektiivissä oikeisiin raameihin.

Vertaileva oikeuskäytäntö ja pääsääntöisesti myös kansainvälinen oikeus rajataan tämän tut-
kimuksen ulkopuolelle. Kansainvälisen oikeuden säännökset on otettu huomioon pitkälti jo
kansallisessa oikeudessa ja ratifioiduissa ihmisoikeussopimuksissa.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltyjen virkanimitysten tarkasteluaika rajataan käsittele-
mään vuodet 2017 - 2020. Ajanjakson oletetaan antavan riittävän kattavan aineiston tutki-
muksen tueksi. Sähköpostitse tehtävä haastattelukysely kohdennetaan oikeuskanslerinviras-
toon. Ministeriöiden esittelijöitä ei haastatella, koska aineisto voi muodostua haasteellisen
suureksi opinnäytetyön tekemiseen käytettävissä oleva aika huomioon ottaen.

3 Valtioneuvoston laillisuusvalvonta ja virkanimitykset

Viranomaisen toimesta tapahtuvaa viranomaisen toiminnan valvontaa kutsutaan hallintoval-
vonnaksi. Hallintovalvonta jakautuu erilaisiin valvontamuotoihin. Näitä ovat muun muassa tu-
losohjaus, jossa on kyse valtionhallinnon sisäisestä virkavalvonnasta, valtionvalvonta, jossa
valtio valvoo kuntia, finanssivalvonta eli julkistalouden valvonta, hallinnollinen ohjaus eli tar-

koituksen mukaisuusvalvonta ja omavalvonta, jossa viranomaisen valvoo itse järjestelmällisesti oman toimintansa laatua ja virheettömyyttä. Yleisin valvontamuoto on kuitenkin laillisuusvalvonta, jossa usein tutkitaan hallintotoiminnan laillisuutta. (Kulla 2015, 347 & 348.)

Suomessa on kaksi hallinnollisesti itsenäistä ja oikeudellisesti riippumatonta yleistä laillisuusvalvontaviranomaista, joiden valvonnan alaa ei ole erityisesti rajoitettu ja joiden päätöksistä ei ole muutoksenhakuoikeutta. Ne ovat Suomen ylimmät laillisuuden valvojat: valtioneuvoston yhteydessä toimiva valtioneuvoston oikeuskansleri, jonka juuret ovat 1700-luvulla Ruotsin valtakaudelta sekä vuonna 1920 toimintansa aloittanut Eduskunnan yhteydessä toimiva eduskunnan oikeusasiamies. Näiden rinnakkaisten laillisuusvalvojien tehtävissä ja toimivallassa on sekä yhtäläisyyksiä että eroavaisuuksia. (Saraviita 2011, 586, 925 & 927.)

Sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet, muut viranomaiset ja virkamiehet ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät lainmukaiset velvollisuutensa. Tehtävää hoitaessaan molemmat laillisuusvalvojat valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Laillisuusvalvojien tehtäviin ei kuulu tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevan asian käsittelyyn vaikuttaminen eikä muuttaa tai kumota kantelun kohteena olevaa ratkaisua. (Husa & Pohjolainen 2014, 123 & 266.)

Näiden kahden edellä mainitun valvontaviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta säädetään perustuslain 10 luvussa. Heidän keskinäisestä tehtävien jaosta säädetään perustuslain 110 §:n 2 momentissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (1224/1990).

3.1 Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

Perustuslain 69 §:ssä on säädetty, että valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävistä säädetään perustuslaissa ja laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000). Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvontaan liittyviä säännöksiä on Suomen perustuslain 111 §:n 2 momentissa ja 112, 113 ja 115 §:ssä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä. Perustuslain 111 §:n 2 momentissa on säädetty, että oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Perustuslain 112, 113 ja 115 §:ssä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä on säädetty oikeuskanslerin menettelyistä, jos hän havaitsee laillisuusvalvonnassa lainvastaisuutta valtioneuvoston, ministerin tai tasavallan presidentin tekemässä päätöksessä tai toiminnassa.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvonta ja näille annettava oikeudellinen neuvonta on erityisesti oikeuskanslerin tehtävänä. Husa ja Pohjolainen (2014, 123) näkevät ristiriitaa oikeuskanslerin kaksoisroolissa edellä mainittujen instituutioiden neuvonantajana ja valvojana.

Saraviita (2011, 586 & 927) luonnehtii oikeuskanslerin valtioneuvoston valvontatehtävän olevan sekä neuvontaluonteinen että konkreettinen. Neuvontatehtävä on ohjaamistehtävä, jota oikeuskansleri hoitaa oikeudellisena asiantuntijana. Oikeuskanslerin neuvontatehtävästä ei ole yksityiskohtaista säätelyä. Toimintatavat ovat olleet pitkään vakiintuneita. Konkreettisuudella Saraviita tarkoittaa oikeuskanslerin osallistumista valtioneuvoston yleisistuntoihin ja sekä tasavallan presidentin esittelyihin. Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston päätöksentekoa valtioneuvoston yleisistunnoissa ja presidentin päätöksentekoa presidentin esittelyissä jo ennakkolisesti tarkastamalla näissä käsiteltävät esityslistat. (Saraviita 2011, 586, 927, 930 & 940.)

Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) valtiosääntöä uudistettaessa on perusteltu oikeuskanslerin harjoittamaa valtioneuvoston laillisuusvalvontaa. Oikeuskanslerin neuvontatehtävä tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle sekä ministeriöille on lausuntojen antamista lainoikeasta tulkinnasta, jotta tasavallan presidentti ja valtioneuvosto voivat jo ennalta varmistaa toimenpiteidensä lainmukaisuus. Oikeuskanslerilla on velvollisuus antaa näitä oikeudellisia lausuntoja. Läsnäololla valtioneuvoston yleisistunnoissa ja presidentin esittelyissä oikeuskansleri valvoo, että valtioneuvoston toimii laillisesti asioita käsitellessään. (HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 10. luku. Laillisuusvalvonta, 165 & 166.)

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n mukaan oikeuskansleri valvoo viranomaisia hänelle osoitettujen kirjallisten kantelujen ja viranomaisten ilmoitusten perusteella. Oikeuskansleri voi ottaa asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan. Viranomaisvalvontaan lukeutuvat myös tarkastukset valvontavaltaan kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä sekä rangaistustuomioiden tarkastamiset.

Saraviidan (2011, 587) mukaan oikeuskanslerilla on kansalaisten oikeusturvaajan rooli julkisen vallan käyttäjien valvonnassa, mikä näkyy sanktioluonteisina lausumina kanteluratkaisuihin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n mukaan havaitessaan lainvastaista menettelyä oikeuskansleri voi antaa huomautuksen tai nostaa syytteen virkamiestä, julkisyhteisön työntekijää tai muuta julkista tehtävää hoitavaa vastaan. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Seuraamuksena voi olla myös asianomaisen huomion kiinnittäminen lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Yleisen edun vaatiessa oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Edelleen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on myös oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eräviä tulkintoja.

Kullan (2015, 50) mukaan oikeuskanslerin päätöksissä puututaan usein menettelyoikeudellisiin kysymyksiin. Oikeuskanslerin ratkaisukäytäntö ohjaa hallintomenettelyä niin yksittäistapauksissa kuin yleisesti. (Kulla 2015, 50.)

Oikeuskanslerilla on mahdollisuus tutkinnan yhteydessä tuoda esille käsityksensä hyvän hallintotavan vaatimuksista ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä, vaikka mitään lainvastaista ei olisi tullut tutkinnassa esille. Husa ja Pohjolainen (2014, 123) katsovat oikeuskanslerin roolin olevan tässä mielessä hallintopedagoginen. Laillisuusvalvojan roolia antaa ohjausta viranomaisille perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseksi toiminnassaan arvostetaan erittäin korkealle. (Husa & Pohjolainen 2014, 123, 266.)

Oikeuskanslerin harjoittama perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta perustuu kanteleihin, laillisuusvalvontakäynteihin ja omiin havaintoihin. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutusta valvotaan myös valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa. (Oikeuskanslerinvirasto 2021a.)

Perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (25/1994 vp) hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perusoikeuksien valvomiseksi tuonut esille, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (PeVM 25/1994 vp, 6). Eduskunnan perustuslakivaliokunta käyttää laillisuusvalvojien toimintakertomusten perus- ja ihmisoikeuksien osiota säännönmukaisena perusoikeusvalvontakeinonaan (HE 309/1993, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. 3.4. Perusoikeuksien sitovuus).

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa (2018, 27) on todettu, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien

toteutumisen rakenteellisiin esteisiin ja mahdollisuuksiin, perus- ja ihmisoikeuksien keskinäiseen tasapainoon, yhdenvertaisuuteen, osallistumisoikeuksiin, henkilötietojen suojaan ja julkisuuteen, vastuuseen ympäristöstä sekä digitaalisen hallinnon oikeusperiaatteisiin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ssä on säädetty, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Oikeuskanslerinvirastosta 17.12.2007 annetun työjärjestyksen 4 §:n mukaan valtioneuvoston valvontaa ja valvontaan liittyvät kanteluasiat käsitellään oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osastossa.

Oikeuskanslerinvirastossa tehtävää valtioneuvoston valvontaa virkanimityksissä käsitellään tässä opinnäytetyössä jäljempänä kohdassa 7 Havainnot esittelylistoista ja ennakkollisesta laillisuusvalvonnasta. Valvontatehtävän -oikeudellinen neuvonta ja valtioneuvoston yleisistuntoon tulevien virkanimitysesitysten ennakkotarkastaminen - kuvaus pohjautuu valtioneuvostoasiain osaston lakimiesesittelijöille suunnattuun kyselyyn saatuihin vastauksiin.

3.2 Valtioneuvoston toiminta

Perustuslain 60 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Tämä tarkoittaa, että valtioneuvostolla on yleistoimivalta. Tosin asiat, joille ei ole määrätty toimivaltaista viranomaista ovat harvinaisia (Mäenpää 2017, 201).

Perustuslain 66 §:n 1 momentissa on säädetty, että pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Edelleen perustuslain 67 §:ssä on säädetty valtioneuvoston päätöksenteosta. Sen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat ja muut asiat, joiden merkitystä vaatii, ratkaistaan yleisistunnossa. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Valtioneuvostossa käsiteltäväksi tulevat asiat valmistellaan asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä.

Valtioneuvoston yleisistunnon tehtäviin kuuluu käsitellä muun muassa eduskunnalle annettavat laki- ja talousarvioesitykset, tiedonannot ja selonteot sekä valtioneuvoston asetukset. Yleisistunnossa käsitellään myös tärkeimmät virkanimitykset. (oikeuskanslerinvirasto 2021b.)

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 17 §:ssä on säädetty, että valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä. Valtioneuvostosta annetun lain 21 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston määräämät esittelijät.

Edelleen valtioneuvostosta annetun lain 22 § 1 momentissa on säädetty, että pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen ja 22 §:n 3 momentissa, että valtioneuvoston kanslia vahvistaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanslian kanssa ajankohdat, jolloin asioita esitellään valtioneuvostossa tasavallan presidentille.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnot pidetään torstaisin klo 13:00. Varsinaisten yleisistuntojen lisäksi valtioneuvosto voidaan kutsua ylimääräiseen yleisistuntoon. Esittelylistat yleisistuntoon jaetaan edellisenä tiistaina klo 11 mennessä tai istunnon ollessa muuna ajankohtana kolme arkipäivää ennen istuntoa klo 11 mennessä, jollei muuta ole sovittu. Tasavallan presidentin esittely pidetään perjantaisin klo 11. Myös tähän esittelyyn esittelylistat jaetaan edeltävänä tiistaina klo 11 mennessä tai esittelyn ollessa muuna ajankohtana kolme arkipäivää ennen esittelyä klo 11 mennessä, jollei muuta ole sovittu. (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 44.)

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Perustuslain 112 §:n 1 momentin mukaan, jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 39 §:ssä säädetään, että esittelystä tasavallan presidentille, valtioneuvoston yleisistunnosta ja valtioneuvoston valiokunnista pidetään pöytäkirjaa. Tasavallan presidentin esittelyjen ja valtioneuvoston yleisistuntojen pöytäkirjat tarkastaa oikeuskansleri (OKaL 2 § ja VNOS 40 §).

3.3 Virkanimitykset valtioneuvostossa

Perustuslain 126 §:ssä säädetään nimittämisestä valtion virkoihin. Siinä yleistoimivalta nimittää valtion virkoihin on osoitettu valtioneuvostolle. Perustuslain 126 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

Valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan sellaisena kuin se on laissa (88/2012) valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Edelleen valtioneuvostolain 13 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston ratkaistavaksi muualla laissa tai asetuksessa säädetty virkaan nimittäminen ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Vielä valtioneuvostolain 14 §:n 3 momentissa sellaisena kuin se on laissa (837/2017) on säädetty, että valtioneuvoston asetuksella säädetään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitystä koskevasta toimivallasta silloin, kun vastaavaan virkaan nimittäminen on säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee virkanimitykset, virkaan siirtämisen ja tehtävään määräämisen, kun asia on laissa tai asetuksessa säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi. Valtioneuvoston ohjesäännön 42 §:n mukaan ministeriön virkamiehistä valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohtajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön, hallitusneuvoksen, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen ja muun neuvoksen sekä neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin nimittää valtioneuvosto.

Muista valtioneuvoston nimityksiä virkamiehistä säädetään suoraan laissa, ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa ja keskushallinnon virastoja koskevissa laeissa. Tällaisia virkamiehiä voivat olla havaintojeni mukaan esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaltuutettu, yli-insinöörit tai keskushallinnon virastojen pääjohtajat.

Virantäyttöä ja virkasuhteeseen nimityksiä valtioneuvostossa tarkastellaan lähemmin jäljempänä tämän opinnäytetyön luvuissa 5-7.

4 Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet

Virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista on säädetty perustuslain 125 §:ssä. Perustuslain 125 § 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin ja tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaisuus.

Perustuslaissa säädettyt yleiset nimitysperusteet ovat vähimmäisvaatimuksia, jotka viran hakijan tulee täyttää, jotta hän on kelpoinen julkiseen virkaan. Yleisiä nimitysperusteita käy-

tään päätöksenteon tukena arviointiperusteina nimitysharkinnassa. Nimitysperusteita verrataan virkatehtäviin, virka-asemaan sekä viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. (Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, 3. Virkasuhteen alkaminen, Kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet.)

Perustuslain lisäksi kelpoisuusvaatimuksista valtion virkoihin säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994) ja tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, jos niistä ei ole säädetty laissa. Saraviidan (2011, 999) mukaan yleiset nimitysperusteet ovat toissijaisia virkamieslainsäädäntöön ja virkamiesten kelpoisuusvaatimuksiin nähden.

Julkishallinnon virkoihin on tavoitteena saada mahdollisimman pätevää henkilöstöä. Perusteluina on tuloksellisuus, julkisen vallan käyttö ja virkavastuu. Esimerkiksi vain virkamiehet voivat käyttää julkista valtaa päättäessään yksityisen etuuksista, oikeuksista ja velvollisuuksista vallan käytön perustuessa aina lakiin. Virkamiesten toiminnalta odotetaan objektiivisuutta, riippumattomuutta ja luotettavuutta. Virkasuhteeseen kuuluu myös jatkuvuusperiaate eli virkasuhdetta ei voida päättää ilman lakiin perustuvaa syytä. Virkamiehiä koskee virkamiesoikeudellisen vastuun lisäksi rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausvastuu. Nimitysperusteilla ja kelpoisuusvaatimuksilla pyritään vaikuttamaan siihen, että valittava henkilöstö täyttää virkatehtävien asettamat vaatimukset eli virkakelpoisuuden. (Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, 6. Virkavastuu ja sen toteuttaminen.)

4.1 Yleiset nimitysperusteet

Valtion virkamieslain 6 §:n mukaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Yleiset nimitysperusteet vastaavat aiemmin Suomen hallitusmuodon (94/1919) 86 §:ssä säädettyä yleisistä ylennysperusteista valtion virkoihin (HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 11 luku hallinnon järjestäminen ja itsehallinto, 125 §).

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998) ja Saraviidan (2011, 988) mukaan yleisistä nimitysperusteista taito tarkoittaa koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyky tarkoittaa henkilön ominaisuuksia kuten lahjakkuutta, järjestelykykyä, aloitteellisuutta ja muita tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisia kykyjä. Koeteltu kansalaiskunto tarkoittaa puolestaan yleisessä kansalaistoiminnassa kerrytettyjä viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. (Saraviita 2011, 988.) Mäenpään (2017) mukaan tutkimukset, julkaisut, käytännön kokemus virkatehtävissä ja muussa toiminnassa osoittavat tiedollista perehtyneisyyttä. Kykyyn Mäenpää luettelee kuuluvaksi edellä mainittujen ominaisuuksien li-

säksi johtamistaidot. Koeteltua kansalaiskuntoa osoittavat viran hoitamisen kannalta merkitykselliset luottamustehtävät ja julkinen toiminta. (Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, 3. Virkasuhteen alkaminen, Kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet.)

Valtiovarainministeriö on ministeriöille ja virastoille 30.4.2019 antamassaan ohjeessa ”Virantäytössä noudatettavista periaatteista” tuonut esille, että nimitysperusteissa taito tarkoittaa lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja ja muuta tietopuoleista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Kyky tarkoittaa lahjakuuden ja aloitteellisuuden lisäksi työkykyä, kykyä tulokselliseen työskentelyyn, johtamistaitoa ja kansainvälisiä valmiuksia. Koeteltu kansalaiskuntoa tarkoittaa sekä nuhteetonta käytöstä että yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja, viran tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita. (Valtiovarainministeriö 2019, 3). Valtiovarainministeriön ohjeessa on täsmennetty kyvykkyyksikäsitteen sisältöä. Kykyyn on sisällytetty perustuslain esitöissä sanotun lisäksi työkyky, kyky tulokselliseen työskentelyyn, johtamistaito ja kansainväliset valmiudet. Koeteltu kansalaiskuntoa on määritelty samalla tavalla kuin perustuslain esitöissä eikä ohje tältä osin siten avaa määritelmää perustuslain esitöitä tarkemmin.

Työkyvyllä viitattaneen valtion virkamieslain 8 b §:ään, jonka mukaan virkaan nimittämisen edellytyksenä on, että virkaa hakenut tai siihen ilmoittautunut henkilö viranomaisen pyynnöstä antaa tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Koskisen ja Kullan (2019, 98) mukaan henkilöä, joka on sairautensa vuoksi pysyvästi estynyt hoitamasta viran tehtäviä, ei voida nimittää virkaan. Kieltäytyminen kokonaan terveystietojen antamisesta tai terveystarkastukseen osallistumisesta niitä pyydettyä on virkaan nimittämisen este. (Koskinen & Kulla 2019, 97 & 98.)

Perustuslain esitöissä todetaan lisäksi, että yleisten nimitysperusteiden tulkinnan on oltava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin. Viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset tehtävät on otettava tällöin tulkinnassa huomioon. (HE 1/1998, yksityiskohtaiset perustelut, 11 luku hallinnon järjestäminen ja itsehallinto, 125 §). Mäenpään mukaan yleiset nimitysperusteet ovat oikeudellisesti sitovia normeja, joiden painoarvo hakijoiden pätevyysarvioinnissa ja vertailussa kuitenkin vaihtelee virkatehtävien ja aseman mukaisesti (Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, 3. Virkasuhteen alkaminen, Kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet).

4.2 Yleiset kelpoisuusvaatimukset

Valtion virkojen edellyttämistä yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 3 luvussa. Yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat kansalaisuus, ikä ja kielitaito.

4.2.1 Suomen kansalaisuus

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin ja tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Viroista ja tehtävistä, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, on säädetty valtion virkamieslain 7 §:ssä. Suomen kansalaisuutta edellyttävät muun muassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virat, ylimmät valtion ja virastojen virat, ulkoasiainhallinnon virat, puolustusvoimien virat, tuomarin virat, eräät poliisi- ja rajavartiolaiteitä sisältävät virat sekä varautumista ja valmiusasioita kuin myös tieto- ja kyberturvallisuutta koskevat virat.

Kansalaisuusvaatimuksen periaatteena on se, että Suomen kansalaisuus on edellytyksenä keskeisissä valtionhallinnon viroissa, joissa virkaan nimitetyn tulee asemansa ja valtuuksien perusteella nauttia erityistä luottamusta tai olla erityisen valvonnan alaisena. Lisäksi Suomen kansalaisuutta edellytetään viroissa, joiden hoitoon liittyy huomattavaa julkista valtaa sekä viroissa, joilla on merkitystä valtion turvallisuuden tai muun huomattavan yleisen edun kannalta. (HE 6/1989 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 5-8.) Vaatimus Suomen kansalaisuudesta on peruja Suomen hallitusmuodosta (94/1919) johtuneesta vakiintuneesta periaatteesta, jonka mukaan julkista valtaa voi Suomessa käyttää vain Suomen kansalainen. Pääsäännöstä edellyttää Suomen kansalaisuutta valtion virkoihin nimitettäessä on luovuttu 1.8.1989 alkaen Suomen hallitusmuodon 84 §:n muutoksella. Muutoksen taustalla vaikutti Suomen kansainvälistyminen ja kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen, paluumuuton helpottaminen, eri kansallisuuksien saattaminen lainsäädännössä yhdenvertaiseen asemaan ja kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten ratifiointi. (HE 6/1989 vp, yleisperustelut, 1-5.)

4.2.2 Ikä

Valtion virkaan voidaan pääsääntöisesti nimittää 18 vuotta täyttänyt, joka ei ole saavuttanut eroamisikää. Myös 15 vuotta täyttänyt henkilö, joka on suorittanut oppivelvollisuuden, on mahdollista nimittää virkamieheksi, mikäli se tehtävien asianomaisen hoidon kannalta on sopivaa. Tällöin kyse on sellaisista avustavista virkatehtävistä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttämistä. Eroamisikä on syntymävuoden perusteella joko 68, 69 tai 70 vuotta. Oikeustulkinnan mukaan eroamisiän täyttäneitä ei voida enää nimittää virkaan. Työnantajan aloitteesta virkamiehen suostumuksella vakinaisen virkamiehen virkasuhdetta voidaan kuitenkin jatkaa eroamisiän jälkeen vielä yhden kerran enintään kahdella vuodella määräaikaissa virkasuhteessa. Koska kyseessä ei ole uusi nimitys, virkamiehen tehtävien tulisi säilyä ennallaan. Virkasuhteen jatkoa käytettäisiin vain tilanteissa, joissa henkilön asiantuntemus ja työpanos tarvitaan edelleen työnantajan käyttöön. Alaikärajasta on säädetty valtion virkamieslain 8 §:ssä ja eroamisiästä virkamieslain 35 §:ssä. (Koskinen & Kulla 2019, 80; HE 37/2018 vp, yksityiskohtaiset perustelut 35 §, 13 & 14.)

4.2.3 Kielitaito

Laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) on säädetty viranomaisen palveluksessa olevalta henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta sekä kielitaidon osoittamisesta. Kyseisen kielitaitolain 6 §:n mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi tulevilla nimitysesityksissä kyse on suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta.

Kielitaitolain 7 §:n mukaan muiden kielten taitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan asettaa ministeriön asetuksella, jollei niitä lain nojalla aseteta valtioneuvoston asetuksella. Kielitaidon osoittaminen poikkeaa muista kelpoisuusvaatimuksista siinä, että kielitaitolain 8 §:n mukaan palvelussuhteeseen otettaessa vaaditun kielitaidon voi osoittaa myös hakuajan päätyttyä silloin, kun se ei viivytä asian käsittelyä.

Perusteena kielitaitovaatimukselle on perustuslain 17 §:n mukainen kaikille kuuluva perusoikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltä, joko suomea tai ruotsia, ja oikeuteen saada toimituskirjansa tällä kielellä, mikä turvataan lailla. Kielitaito voidaan osoittaa valtionhallinnon kielitutkinnoilla, yleisillä kielitutkinnoilla tai opintojen yhteydessä suoritetuilla kielikokeilla tai opinnoilla tai hakemuksesta kielitutkintolautakunnan rinnastamispäätöksellä, kun kieliopinnot on suoritettu ulkomailla. Kielitaidon osoittamisesta on säädetty valtioneuvoston asetuksella (481/2003) suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa.

4.3 Erityiset kelpoisuusvaatimukset

Valtion virkamieslain 8 §:n 4 momentin mukaan valtion virkaan vaadittavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella, mikäli se on viran tehtävien hoitamisen kannalta perusteltua.

Valtion virkamieslain 8 §:ssä mainittuja erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Nämä erityiset kelpoisuusvaatimukset koskevat virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa lueteltuja virkoja lukuun ottamatta valtiosihteeriä. Luetellut virat (pl. valtiosihteeri) ovat valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään sekä valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt.

Valtiosihteerin sekä apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön ja muun yksikön päällikkönä toimivan virkamiehen sekä hallitusneuvoksen ja hallitussihteerin kelpoisuusvaatimuksista on säädetty valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:ssä sekä lisävaatimuksista ministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Muiden virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista säädetään erikseen. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kelpoisuusvaatimuksena valtiosihteerillä on ylempi korkeakoulututkinto tai muuten hankittu pätevyys sekä tehtävän edellyttämä kokemus; apulaisosastopäälliköllä, toimistopäälliköllä ja muulla yksikön päällikkönä toimivalla virkamiehellä ylempi korkeakoulututkinto, sekä perehtyneisyys viran tehtäväalaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito; hallitusneuvoksella ja hallitussihteerillä muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto sekä perehtyneisyys viran tehtäväalaan.

Valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaan kuuluvien ylijohdajan, muun johtajan, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen, muun neuvoksen sekä neuvottelevan virkamiehen kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella voidaan esimerkiksi tarkentaa sitä, mitä valtion virkamieslaissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä on säädetty kelpoisuusvaatimuksista.

Vertailtaessa annettuja valtioneuvoston asetuksia eri ministeriöistä voidaan havaita, että kelpoisuusvaatimukset voivat vaihdella samannimisessä virassa virkaan kuuluvien tehtävien perusteella eri ministeriöiden välillä. Esimerkiksi lainsäädäntöjohtajan kelpoisuusvaatimuksena oikeusministeriössä on ylemmän korkeakoulututkinnon lisäksi lainvalmistelussa tarvittava tutkimus- ja suunnittelutaito, työ- ja elinkeinoministeriössä perehtyneisyys lainvalmisteluun, sisäministeriössä perehtyneisyys viran tehtäväalaan, maa- ja metsätalousministeriössä hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaan ja ympäristöministeriössä perehtyneisyys viran tehtäväalaan ja lainvalmisteluun (Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (543/2003); valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007); valtioneuvoston asetus sisäministeriöstä (1056/2013); valtioneuvoston asetus maa- ja metsätalousministeriöstä (1267/2014); valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (1286/2015). Tällaiset nyanssien erot on hyvä tiedostaa virantäytön valintaprosessissa sekä valtioneuvoston esittelylistojen tarkastamisessa.

4.3.1 Ylempi korkeakoulututkinto

Virkaan soveltuvalla tutkinnolla osoitetaan opillinen kelpoisuus virkaan. Valtion ylempiin virkoihin vaaditaan yleensä soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Valtion ylimmän johdon virkoihin on säädetty kelpoisuusvaatimukseksi ylempi korkeakoulututkinto (Koskinen & Kulla 2019, 85). Korkeakoulututkintojen järjestämisestä annetun asetuksen (464/1998) 10 §:n 2 momentin mukaan kun julkiseen virkaan vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto, tämän kelpoisuusvaatimuksen täyttää myös tohtorin tutkinnon tai jatkotutkintoihin kuuluvan lisensiaatin tutkinnon sekä yleisesikuntaupseerin tutkinnon ja sotatieteiden tohtorin tutkinnon suorittanut

henkilö. Ylempi ammattikorkeakoulututkinto ja ammattikorkeakoulun jatkotutkinto tuottavat saman kelpoisuuden kuin ylempi korkeakoulututkinto. Ylemmät korkeakoulututkinnot on lueteltu edellä mainitun asetuksen 6 §:ssä.

Virkaan voidaan myös yksilöidä nimeltä siihen kelpoisuusvaatimuksena edellytettävä tutkinto. Näin voidaan tehdä, kun soveltuvia tutkintotyyppkejä ei ole kahta enempää. (Koskinen & Kulla 2019, 85.) Esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa liikenne- ja viestintäministeriöstä (405/2003) kelpoisuusvaatimuksena rakennusneuvoksella ja yli-insinöörillä on diplomi-insinöörin tutkinto.

Kelpoisuusvaatimuksena oleva tutkinto voidaan osoittaa myös poissulkemalla tutkintoja, kuten esimerkiksi valtioneuvoston ohjesäännössä on säädetty hallitusneuvoksen ja hallitussihteerien osalta. Ohjesäännön 43 § :n 1 momentin 4 kohdan mukaan kelpoisuusvaatimuksena on hallitusneuvoksella ja hallitussihteerillä muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto.

Silloin kun tutkintovaatimus on yksilöity, mikään muu korkeampi tutkinto ei voi täyttää kelpoisuusvaatimusta. Esimerkiksi oikeustieteen lisensiaatin ja tohtorin tutkinnoissa on kyse tieteellisistä jatkokoulutuksista, joiden suorittaminen yksistään ei päteviä virkaan, johon vaaditaan oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa. (Valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista (794/2004); Lakimiesuutiset 2.11.2016.)

Ulkomailla suoritettu korkeakoulututkinto voidaan rinnastaa Suomessa suoritettavaan korkeakoulututkintoon ja se tuottaa virkaan saman kelpoisuuden kuin virkaan vaadittavat Suomessa suoritettavat korkeakouluopinnot. Rinnastamisesta päättää Opetushallitus tehdystä hakemuksesta. Lopullisen rinnastamispäätöksen edellytykseksi voidaan määrätä täydentäviä korkeakouluopintoja. (Laki ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta (1385/2015); Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, Erityiset kelpoisuusvaatimukset.) Oikeuskirjallisuuden mukaan rinnastamispäätös kelpoisuuden osoittamiseksi tullee olla tehtynä ennen viran tai tehtävän hakuajan päättymistä (Koskinen & Kulla 2019, 120).

4.3.2 Tehtävän edellyttämä kokemus

Tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa viran menestyksellisen hoitamisen kannalta työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa kuten julkishallinnossa, yksityisellä sektorilla tai kansainvälisissä tehtävissä. Vaatimus monipuolisen kokemuksen hankkimisesta useammasta eri tehtävästä eri organisaatioissa on tavoite, ei ehdoton edellytys. Monipuolisen kokemuksen laajuus ja painoarvo tulee arvioida jokaisen täytettävän viran kohdalla erikseen viran tehtävien ja viranhoidolle asetettujen edellytysten mukaan, sillä nimitystilanteet ja virat eivät ole keskenään samanlaisia. (HE 298/2014 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 27.)

4.3.3 Perehtyneisyys viran tehtävään

Perehtyneisyys tehtävään tai tehtävään sisältää työkokemuksen, tutkimustoiminnan ja muun tähän rinnastettavan toiminnan. Perehtyminen voi olla virkaa vastaavien tehtävien hoitamista käytännössä, mutta perehtyneisyyden voi osoittaa myös muulla tavoin. Perehtyneisyyden arviointikriteerit ovat usein väljiä, mikä tarkoittaa, että perehtyneisyyden laatua, vaatimuksia tai määrää ei yleensä yksilöidä. Näin ollen nimittäjän harkintavallan rajoissa voidaan päätyä toisistaan poikkeaviin ratkaisuihin. (Koskinen & Kulla 2019, 116.)

4.3.4 Käytännössä osoitettu johtamistaito

Käytännössä osoitettu johtamistaito karttuu todellisten johtamistehtävien lisäksi vaativien hankkeiden johtamisessa. Johtamistaito jakautuu eri osa-alueisiin. (Koskinen & Kulla 2019, 117).

Käytännössä osoitetun johtamistaidon kelpoisuusvaatimuksella varmistetaan, että virkaan valittavalla henkilöllä on valmiudet johtamiseen. Hallituksen esityksessä (HE 298/2014 vp) eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi käytännössä osoitettu johtamistaito jakautuu kelpoisuusvaatimuksena seitsemään eri osa-alueeseen. Näiden osa-alueiden painotukset vaihtelevat kulloinkin täytettävänä olevan viran tehtävien mukaisesti. Nämä käytännössä osoitetun johtamistaidon osa-alueet ovat 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 yleisasiantuntemus, 6) tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen ja 7) kyky jatkuvaan kehittymiseen. Erityisesti kaikkein korkeimmissa ja vaativammassa johtamistehtävissä edellä mainituista osa-alueista korostuvat strateginen johtajuus, kyky vaikuttaa toimintaympäristöön ja kyky toimia roolimallina ja koko organisaatiokulttuurin edustajana. (HE 298/2014, 27-29.) Jokaisen edellä mainitun johtamistaidon osa-alueen tarkempi sisältö on avattu hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 27-29) sekä valtiovarainministeriön vuonna 2013 julkaistussa ja vuonna 2020 päivitettyssä oppaassa "Valitse oikein - opas valtionhallinnon johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointiin".

4.3.5 Johtamiskokemus

Vain todellisissa johtamistehtävissä voidaan hankkia johtamiskokemusta (Koskinen & Kulla 2019, 117).

Johtamiskokemus voidaan hankkia vain todellisessa johtamistehtävässä ja esimiestehtävässä. Johtamiskokemusta kartuttavassa tehtävässä on kyse linjavastuullisesta tai muusta henkilöjohtamista sisältävästä johtamistehtävästä niin julkishallinnossa kuin yksityiselläkin sektorilla.

Virkamieslain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 298/2014) on korostettu, että johtamiskokemuksen vaatimus ei täyty, jollei henkilöllä ole kokemusta esimiehenä toimimisesta. Keskeistä johtamistehtävän merkityksellisyyden arvioinnissa on johtamistehtävän keston sijaan johtamistehtävän tuloksellisuuden ja laadun arviointi selvittämällä, onko henkilö saanut sovitut laatuvaatimukset täyttäviä tuloksia aikaan käyttäen henkilöstöä voimavarana. (HE 298/2014, yksityiskohtaiset perustelut, 29.)

4.4 Muut lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet

Virantäytön valintaprosessissa tarkastelun kohteena ovat myös nuhteettomuus, luotettavuus, riippumattomuus ja terveydentila. Tarkastelu kohdistetaan kärkihakijoihin tai vain nimitettäväksi esitettävään henkilöön. Sen tähden näissä ei ole kyse varsinaisista kelpoisuusvaatimuksista. (Koskinen & Kulla 2019, 88.)

Ministeriöiden johtavien virkamiesten ja virastojen päälliköiden on annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudesta, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistä, virkamieslain 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimista ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa edellytyksiä hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Sidonnaisuusilmoituksen antamisesta on säädetty virkamieslain 8 a §:ssä.

Selvityksenantovelvollisuus koskee virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäväksi esitettävää henkilöä. Selvityksen tarkoituksena on arvioida henkilön riippumattomuutta ja luotettavuutta, sillä virkamieslain 18 §:n mukaan virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista tai kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. (Koskinen & Kulla 2019, 103 & 104; Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, 3. Virkasuhteen alkaminen, Kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet.)

Virkamieslain 8 b §:ssä on säädetty viranhakijan terveydentilan selvittämisestä. Sen mukaan virkaan nimittämisen edellytyksenä on, että virkaa hakenut tai siihen ilmoittautunut henkilö viranomaisen pyynnöstä antaa tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Mäenpään (2017, VII Virkamiesoikeus, 3. Virkasuhteen alkaminen, Kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet) mukaan virkatehtävien hoitamisen edellytyksenä on yleensä henkilön riittävän hyvä terveydentila. Koskinen ja Kullan (2019, 98) mukaan henkilöä, joka on sairautensa vuoksi pysyvästi estynyt hoitamasta viran tehtäviä, ei voida nimittää virkaan. Kieläytyminen kokonaan terveystietojen antamisesta tai terveystarkastukseen osallistumisesta niitä pyydettyäessä on virkaan nimittämisen este. Terveydentilaa koskevat tiedot voidaan antaa lääkärintodistuksella. (Koskinen & Kulla 2019, 97 & 98.)

Viranomaisen tehtävänä virkamieslain 8 c §:n mukaan on sidonnaisuuksien lisäksi selvitettävä virkaan nimitettävän nuhteettomuus. Nuhteettomuus sisältyy perustuslain 125 §:n 2 momentin yleisiin nimitysperusteisiin taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto osana koeteltua kansalaiskuntoa. Virkamieslain säännöksellä konkretisoidaan perustuslain 125 §:n nimitysperusteiden toteutumista käytännössä. Selvittämisen tapoja ovat henkilöturvallisuusselvityksen teettäminen, nimikirja ja luottorekisteritietojen tarkistaminen, henkilöarviopalvelujen hyödyntäminen sekä haastattelut. Nuhteettomuudelta ja sen arvioinnilta edellytetään tehtäväsidonnaisuutta. Tämä tarkoittaa, ettei vähäinen moitittava toiminta tai rikos ja siitä saatu rangaistus välttämättä vaaranna nuhteettomuutta, riippumattomuutta ja luotettavuutta ottaen huomioon harkintavallan suhteellisuusperiaate. (HaVM 23/2017; Koskinen & Kulla 2019, 89 & 90.)

5 Harkintavalta

Viranomaisen harkintavalta jaetaan oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinta toiselta termiltä laillisuusharkinta on sidottu lain soveltamiseen. Viranomaisen liikkumavara siinä on vähäinen. Tarkoituksenmukaisuusharkinta on oikeusharkintaa vapaampaa. Siinä viranomaisen voi tehdä valintoja laissa määritellyn harkintavaltansa puitteissa useamman eri vaihtoehdon välillä saavuttaen silti oikean ja lainmukaisen lopputuloksen. (Mäenpää 2017, 282.)

Husa & Pohjolainen (2014, 231) jakavat harkintavallan oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan. Oikeusharkinta on lakiin sidottua laillisuusharkintaa, jossa tehtävän ratkaisun sisältö on pyritty tuomaan esiin suoraan lainsäädännössä. Harkintavaltaa on vain, jos lainsäädäntöön on jäänyt tulkinnanvaraisuuden mahdollisuus. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa ratkaisun sisältö on viranomaisen harkinnan varassa lainsäädännön harkintavallan käytölle asettamissa rajoissa. Hallintopäätökset sisältävät yleensä sekä oikeusharkintaa että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. (Husa & Pohjolainen 2014, 231.)

Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat keskeiset periaatteet sekä hallintoasiassa noudatettavat keskeiset menettelylliset vaatimukset on vahvistettu hallintolaissa (434/2003). Viranomaisen harkintavaltaa ohjaa hallintolaissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet sekä vakiintunut oikeus- ja ratkaisukäytäntö unohtamatta perus- ja ihmisoikeusnormeja ja EU-oikeutta. Viranomaisen on osattava Mäenpään (2017, 287) mukaan soveltaa säädöksiä, harkintavallan käyttöä ohjaavia hallinnollisia määräyksiä, ohjeita ja muita virallislähteitä siten, että harkintavallan käyttö pysyy perustuslain ja muun lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. (Mäenpää 2017, 282, 283 & 287.) Husan & Pohjolaisten (2014, 231) mukaan hallinto-oikeudelliset periaatteet tulee nähdä hallinnollisessa päätöksenteossa harkintavaltaa rajoittavina tekijöinä.

5.1 Harkintavallan oikeusperiaatteet

Harkintavallan oikeusperiaatteista on säädetty hallintolain 6 §:ssä. Oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuus-, tarkoituksensidonnaisuus-, puolueettomuus-, suhteellisuus- ja luottamuksen suojanperiaate. Harkintavallan käyttöä ohjaavista periaatteista on säädetty hallintolain 6 §:ssä seuraavasti: "Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia." Hallintolain 6 §:n tarkoituksena on muistuttaa lain soveltajia periaatteiden huomioon ottamisesta yksittäisissä soveltamistilanteissa (HaVM 29/2002 vp). Koskisen ja Kullan (2019, 3) mukaan hallinnon oikeusperiaatteilla, joiden soveltamisala on laaja, on keskeinen rooli nimenomaan virkamiesoikeudessa, johon kuuluvissa virkanimityksissä käytetään harkintavaltaa. Myös Husan ja Pohjolaisen (2014, 294) mukaan hallinnon oikeusperiaatteet ja perusoikeudet ovat keskeisiä virkamiesoikeudessa virkanimityksen yhteydessä, koska siinä käytetään harkintavaltaa melko vapaasti.

Hallintolain 6 §:ään sisältyvä vaatimus tasapuolisuudesta on johdettu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Lakia sovellettaessa ei saa tehdä muita eroja, kuin mitä laista käy ilmi. Kun viranomaisen harkinta kohdistuu yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin, on heille turvattava asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen yhdenvertaiset mahdollisuudet. Edelleen harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja on arvioitava samankaltaisissa tilanteissa samoilla perusteilla vakiintuneen käytännön mukaisesti. Vakiintunutta käytäntöä voidaan muuttaa vain perustellusta syystä. Näin turvataan ratkaisutoiminnan johdonmukaisuus ja siten hallinnossa asioivien yhdenvertainen kohtelu. (HE 72/2002, yksityiskohdalliset perustelut 2. luku, 59.)

Harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja on arvioitava samankaltaisissa tilanteissa samalla tavoin kuitenkin kunkin yksittäisen asian erityispiirteet huomioon ottaen. Mikäli tilanteissa on eroavuuksia, niiden erityispiirteet on otettava huomioon tasapuolisuuden vaatimusta tulkittaessa tai sovellettaessa. Erilaisen kohtelun on perustuttava objektiivisin kriteerein tehtyyn erityiseen arviointiin ja se on kyettävä perustelemaan julkisesti ja asiallisesti esimerkiksi lainsäädäntöön perustuen. Tällä pyritään estämään viranomaisen päätöksenteon mielivaltaisuutta tai syrjivyyttä. Menettelykäytäntöjen ja ratkaisulinjojen tulee olla vakiintuneita ja niitä tulee noudattaa johdonmukaisesti. Niiden muuttaminen on mahdollista silloin, kun asiaan sovellettava laki, lain tulkinta tai oikeuskäytäntö muuttuu tai käsiteltävään asiaan saadaan uusia selvityksiä tai olosuhteet muuttuvat merkittävästi. Hallintolain 45 §:n mukaan vakiintuneen käytännön muuttuessa olennaisesti, muutos on aina perusteltava. (Mäenpää 2017, 148 & 154.)

Husan ja Pohjolaisen (2014, 232) mukaan viranomaisen ratkaisulinjan pitää olla vakiintuneissa oloissa yhdenmukainen pitkällä aikavälillä. Samanlaisilta asioilta edellytetään hallinnossa samalla tavoin tehtyjä ratkaisuja ja kohtelulta tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. (Husa & Pohjolainen 2014, 232.)

Hallintolain 6 §:ssä sanotulla "toimivallan käytöllä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin" viitataan tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että viranomainen saa käyttää toimivaltaa vain laissa määritellyn tai laissa käytettäväksi tarkoitettuun tarkoitukseen. Esimerkiksi virkanimitystä ei voida tehdä jonkun muun tarkoituserän toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhointoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan. (HE 72/2002, yksityiskohtaiset perustelut 2. luku, 59 & 60.)

Mäenpään (2017, 157) mukaan viranomaisen toimivallan oikean tarkoituksen ja sen käytön sallittujen rajojen määrittely tulee perustaa kulloinkin sovellettavaan normiin ja sillä tavoiteltaviin päämääriin. Lain tarkoituksen ja tavoitteet määrittelevä yleissäännös toimii tässä apuna. (Mäenpää 2017, 157.) Husan ja Pohjolaisen (2014, 233) mukaan kyse on harkintavallan väärinkäytöstä, jos viranomainen edistää muita tarkoituseriä kuin, mitä sen toimivallan käytöstä on säädetty.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Tällä viitataan objektiviteettiperiaatteeseen, jonka mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai muutoin hallinnolle vieraisiin perusteisiin kuten ystävien suosintaan, henkilökohtaisen hyödyn tavoitteluun tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoitteluun (HE 72/2002, yksityiskohtaiset perustelut 2. luku, 60).

Objektiiviperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimilta ja päätöksenteolta edellytetään, että ne eivät perustu epäasiallisiin perusteisiin tai epäasialliseen ulkopuoliseen vaikuttamiseen. Esimerkiksi liian läheinen yhteys sääntelyn tai valvonnan kohteisiin tai edun hakijoihin voi Mäenpään (2017, 159) mukaan vaarantaa viranomaisen riippumattomuuden. Myös läheiset suhteet viranomaisen ja viranhakijan välillä voivat uhata viranomaisen toimien riippumattomuutta. Erityisesti hallintolain 27-30 §:n esteellisyysäännöksillä vahvistetaan puolueettomuusperiaatetta. Esteellisyysäännöksiä perusteella viranomainen voi arvioida itse, onko esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn. Myös hallintopäätösten perusteluvollisuus mahdollistaa päätöksenteon ja harkintavallan perusteiden asianmukaisuuden arvioinnin lisäten luottamusta tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen hallinnossa. (Mäenpää 2017, 159-161.)

Hallintolain 6 §:ssä todetaan, että viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön, jotta asetettuun tavoitteeseen päästään. Kyseessä on suhteellisuusperiaate. Hallintotoiminnassa sillä tarkoitetaan selvitysten osalta sitä, että asianomaiselta tulee vaatia selvityksiä

vain siltä osin kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Jos asian ratkaiseminen vaatii lisäselvityksiä viran puolesta, tulee ne hankkia tavalla, joka minimoi vaivan ja kustannukset. (HE 72/2002, yksityiskohtaiset perustelut 2. luku, 60).

Harkintavallan käyttämisessä suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan Husan ja Pohjolan (2014, 232 & 233) mukaan sitä, että käytettävien keinojen on oltava kohtuullisia ja mitoitettuina oikein suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tehtävällä toimella pyritään tuottamaan tarvittava lainmukainen vaikutus ilman, että toimella asetettu tavoite ylitettäisiin. (Husa & Pohjolainen 2014, 232 & 233). Harkintavallan suhteellisuusperiaatteen mukaan esimerkiksi mikä tahansa vähäinen moitittava toiminta tai rikos ja siitä saatu rangaistus ei ole este virkaan nimitysharkinnassa virantäytön valintaprosessissa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti lisäselvitykset kuten esimerkiksi henkilöturvallisuusselvitys, ulkopuolisen tekemä soveltuvuusarviointi tai terveystarkastus tulisi teettää tehtäväsidonnaisuuden perusteella vain kärkihakijoista tai virkaan esitettävästä henkilöstä. (HaVM 23/2017; Koskinen & Kulla 2019, 89 & 90.)

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kyse on luottamuksensuojaperiaatteesta, jolla suojataan yksilöä julkista valtaa vastaan. Kansalaisten on voitava luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksen suojan arvioinnissa on kyse tapauskohtaisesta harkinnasta, jossa punnitaan yksityisen luottamusta suhteessa julkiseen etuun. (HE 72/2002, yksityiskohtaiset perustelut 2. luku, 60 & 61.) Vakiintunut ratkaisukäytäntö on kuitenkin muutettavissa perustellusta syystä ja myönnettyt luvat ja etuudet muutettavissa tai peruutettavissa lainmukaisin perustein. (Mäenpää 2017, 169.) Luottamuksensuojaperiaatteella rajoitetaan päätösten muuttamista jälkikäteen yksityiselle haitalliseen suuntaan. Vakiintuneiden käytäntöjen muuttaminen on hallintolain 45 §:n mukaan aina perusteltava. (Husa & Pohjolainen 2014, 233.)

5.2 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta on säädetty perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädetään tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta.

Perustuslain 2 luvun 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta yhtenä perusoikeutena. Edellä mainitun perustuslain 2 luvun 6 §:ssä säädetyn mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lisäksi siinä on säädetty sukupuolten tasa-arvon edistämisestä yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä.

Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että perusoikeudet - perustuslaissa säädetyt henkilölle kuuluvat oikeudet - kuuluvat kaikille. Ihmiset ovat samanarvoisia riippumatta heidän iästään, etnisestä tai kansallisesta alkuperästään, kansalaisuudestaan, kielestään, uskonnostaan tai vakaumuksistaan, mielipiteestään, vammaisuudestaan, terveydentilastaan, seksuaalisesta suuntautumisestaan, sukupuolestaan, sukupuoli-identiteetistään, sukupuolen ilmaisustaan tai muusta henkilöön liittyvästä syystä. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021.)

Yhdenvertaisuuslaissa säädetään yhdenvertaisuuden edistämisestä sekä syrjinnän ja vastatoimien kiellosta. Lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa.

Syrjintä tarkoittaa sitä, että samanlaisessa tilanteessa henkilöä kohdellaan huonommin kuin toisia yhden tai useamman henkilökohtaisen ominaisuuden perusteella. Syrjintä voi olla välitöntä, välillistä tai kohtuullisten mukautusten epäämistä vammaisilta henkilöiltä. Välitön syrjintä liittyy suoraan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Välillinen syrjintä liittyy sääntöjen, perusteiden tai käytäntöjen kautta tilanteisiin, joissa henkilö joutuu muita epäedullisempaan asemaan henkilökohtaisen ominaisuuden vuoksi. Syrjinnästä on kyse vain silloin, kun epäedullinen kohtelu johtuu kielletystä syrjintäperusteesta. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021.)

Yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaan työnantajan on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla ja työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Edistämistoimien on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Tasa-arvolaki on yhdenvertaisuuslakia konkreettisempi. Tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikissa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Ottaen huomioon sekä yhdenvertaisuuslain että tasa-arvolain säännökset voidaan todeta, että työnantajan yleisen yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuden tavoitteena on, että työpaikan menettelytavat ovat aidosti syrjimättömiä ja niissä on otettu huomioon yhdenvertaisuuslain mukaiset positiiviset erityistoimet. Esimerkkeinä edistettävistä menettelytavoista voidaan mainita työhönoton rekrytointikäytännöt ja päätöksenteko. (Leppänen 2015, 14-16.)

Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädetään syrjinnän kiellosta. Sen mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Edelleen yhdenvertaisuus-

lain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Epäsuotuisa kohtelu on menettelyä, jossa menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huomponpaan asemaan esimerkiksi rajoituksin, vaatimuksin, rasittein tai velvoittein tai eväten tai rajoittaen yleisesti saatavilla olevaa etuutta, palvelua tai oikeutta. Jos virantäytön valintaprosessissa etniseen vähemmistöön kuuluvaa hakijaa ei kutsuta haastatteluun alkuperän vuoksi, voi kyseessä olla syrjintä. Syrjintää on myös, jos viranhakijoista ansioitunein on vammaisen, ja hänet syrjäytettäisiin hänen työssä tarvitsemien kohtuullisten mukautusten tekemisen vuoksi. (HE 19/2014 vp, 70 & 80.)

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjintäkiellon mukaisesti viranhakijan asettaminen eri asemaan hänen poliittisen toimintansa vuoksi on lähtökohtaisesti kielletty. Aiempaa poliittista toimintaa voidaan edellyttää vain, jos tehtävät aidosti edellyttävät politiikan tuntemusta. Poliittista toimintaa punnitaan lähinnä poliittisissa virkanimityksissä, joilla tarkoitetaan henkilön nimittämistä virkaan puoluepoliittisilla perusteilla syrjäyttäen toinen ansioituneempi hakija. (Leppänen 2015, 105.) Poliittiset virkanimitykset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Niiden sallittavuutta olisi arvoteltava siltä pohjalta, onko poliittisten perusteiden vuoksi muuten ansioituneemman hakijan syrjäyttämiseen lainkohdassa tarkoitettua painavaa ja hyväksyttävää syytä. Tällainen syy voisi liittyä työ- tai virkatehtävien laatuun johtavissa hallinnollisissa tehtävissä. Poliittisen virkanimityksen hyväksyttävyyden on riippuvainen siitä, mitä muita eroja hakijoiden muissa ansioissa on. Pelkkä poliittisen puolueen jäsenyys, johon ei liity täytettävän viran menestyksellisen hoitamisen kannalta merkityksellistä toimintaa järjestöissä tai luottamustehtävissä, ei saisi vaikuttaa tehtävässä nimitysharkinnassa. Virkapaketin muksien virkajaon soveltaminen ei ole painava, hyväksyttävä syy pätevimmän hakijan syrjäyttämiseen. (HE 94/1993 vp, 172.)

Tasa-arvolain 7 §:ssä säädetään myös syrjinnän kiellosta. Kyseisen säännöksen mukaan välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Välitöntä syrjintää on naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella, raskaudesta tai synnytyksestä johtavasta syytä sekä sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella. Välillistä syrjintää on eri asemaan asettaminen sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella. Välillistä syrjintää on myös eri asemaan asettaminen vanhemmuuden tai perheenhuoltovelvollisuuden perusteella.

Lisäksi tasa-arvolain 8 §:ssä säädetään syrjinnästä työelämässä. Säännöksen mukaan työnantajan menettely on kiellettyä syrjintää, jos työhön otossa valittava henkilö syrjäyttää ansioituneemman toista sukupuolta olevan henkilön menettelyn johtuessa sukupuolesta tai ilman työn tai tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä tai jos henkilö joutuu epäedulliseen asemaan työhön otossa raskauden, synnytyksen tai muun sukupuoleen liittyvän syyn perusteella tai jos menettely perustuu sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun.

Työelämässä myös syrjivä työpaikkailmoittelu on kiellettyä. Tasa-arvolain 14 §:n mukaan työpaikkaa ei saa ilmoittaa vain joko naisten tai miesten haettavaksi ilman työn tai tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä. Yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaan työnantaja ei saa avoimesta työpaikasta, virasta tai tehtävästä ilmoittaessaan oikeudettomasti edellyttää hakijoilta yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja henkilöön liittyviä ominaisuuksia tai seikkoja. Lain esitöiden mukaan jos esimerkiksi viranhakuilmoituksessa vaadittaisiin täydellistä suomen kielen taitoa tai Suomen kansalaisuutta ilman, että vaatimus perustuu lakiin, kyse olisi syrjivästä viranhakuilmoituksesta (HE 19/2014 vp, 83).

Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Kaikkien kohtelu samalla tavalla ei takaa syrjimättömyyttä tai yhdenvertaisuuden toteutumista, koska ihmisten lähtökohdat ja mahdollisuudet yhteiskunnassa poikkeavat toisistaan. Positiivisella erityiskohtelulla ja kohtuullisilla mukautuksilla voidaan edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Niillä kohennetaan tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita. Tällöin ei ole kyse syrjinnästä. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021).

Positiivista erityiskohtelua ei ole suosinta, jos siitä tosiasiallisesti seuraa toisiin kohdistuvaa syrjintää. Silloin kun kahdesta yhtä ansioituneesta viranhakijasta rekrytoidaan vähemmistön edustaja sillä perusteella, että tämä kuuluu suojelun tarpeessa olevaan ryhmään, on kyse positiivisesta erityiskohtelusta. (Leppänen 2015, 57.) Erityiskohtelussa menettelyjen ja toimien on oltava kohtuullisissa suhteissa kohtelun tavoitteeseen suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Positiivisen erityiskohtelun perusteella ei voida poiketa laissa säädetyistä päätöksenteon edellytyksistä eikä esimerkiksi viran muodollisista kelpoisuusvaatimuksista. (Mäenpää 2017, II Yleinen hallinto-oikeus, 3. Hallintotoimen arvot ja periaatteet.)

5.3 Nimitysharkinta

Nimitysharkinnan perusteista säädetään perustuslaissa. Yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nimitysperusteille voidaan antaa erilainen painoarvo tilanteesta ja työtehtävistä riippuen. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin,

joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät. (HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 11. luku, 125 §, 179 & 180.)

Nimitysharkinnassa on otettava huomioon myös perustuslain 2 luvun 6 §:n yleinen syrjintäkielto sekä sitä täydentävät velvoitteet yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa (Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, 3. Virkasuhteen alkaminen). Yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltä on käsitelty lähemmin edellä luvussa 5.2. Nimitysharkinnassa on lisäksi otettava huomioon hallintolaki ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti hallinnossa asioivia on kohdeltava viranomaisen toimesta tasapuolisesti ja toimien on oltava puolueettomia. Ketään ei saa perusteettomasti asettaa toisiin nähden eriarvoiseen asemaan. Oikeusperiaatteita on käsitelty lähemmin edellä luvussa 5.1.

Koskisen ja Kullaan (2019, 77) mukaan nimitysperusteet koostuvat oikeudellisesti sitovasta kelpoisuuden arvioinnista ja hallinnollisesta nimitysharkinnasta, joiden välinen raja on hämärtynyt. Nimitysharkinnan oikeudellinen merkitys on lisääntynyt ohjaavien yleisten nimitysperusteiden ja muiden normien myötä. Samanaikaisesti kelpoisuusvaatimuksia on väljennetty. (Koskinen & Kulla 2019, 77.)

Jokaisessa viran täytössä tulee erikseen arvioitavaksi, mitä yleisillä nimitysperusteilla juuri kyseisessä tilanteessa on ymmärrettävä. Virkaan nimitettävä henkilö valitaan aina kelpoisuusvaatimukset täyttäneiden virkaa määrääjassa hakeneiden tai virkaan ilmoittautuneiden joukosta sekä muiden laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Jos sopivaa hakijaa ei löydy, virka voidaan vaihtoehtoisesti jättää täyttämättä. Nimitysharkinta on suppeaa, koska se on osittain oikeudellisesti sidottua ja osittain tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaa. (Koskinen & Kulla 2019, 124-128.)

Viran hakijoiden vertailu ei ole vapaata, koska harkinta on sidottu kelpoisuusvaatimusten täyttymiseen ja yleisten nimitysperusteiden soveltamiseen. Muodollinen kelpoisuus eli yleisten ja erityisten kelpoisuusvaatimusten täytyminen arvioidaan Mäenpään (2017, II Yleinen hallinto-oikeus, 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet) mukaan jokaisen hakijan osalta erikseen. Tämän jälkeen nimitysharkintaa käyttäen vertaillaan kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden ansioita keskenään soveltamalla nimitysperusteita. Nimitysharkintaa tehtäessä on otettava huomioon virkatehtävien ja virka-aseman vaatimukset. Jos muodolliset kelpoisuusvaatimukset täyttävällä hakijalla ei ole sellaista taitoa, kykyä ja koeteltua kansalaiskuntoa, jota virkatehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää, häntä ei voida valita virkaan. Virkaan nimitettävän on aina täytettävä nimitysperusteiden mukaiset vähimmäisvaatimukset. (Mäenpää 2017, VII Virkamiesoikeus, 3. Virkasuhteen alkaminen.)

Viran tehtävien laatu ja sisältö vaikuttavat siihen, miten nimitysperusteita painotetaan keskenään. Ne vaikuttavat myös siihen, mitä virkaan valittavalta edellytetään ja miten nimitysperusteiden painotuksen vaikutusta arvioidaan hakijoiden ansioiden keskinäisessä vertailussa. Tällaisia taitoon ja kykyyn sisältyviä ominaisuuksia voivat olla esimerkiksi yhteistyökyky, vieraiden kielten taito tai ilmaisutaito. (Koskinen & Kulla 2019, 128-129; Valtiovarainministeriö 2019, 6.)

Nimitysharkinta tehdään vertailemalla kelpoisuusehdot täyttävien hakijoiden ansioita keskenään. Vertailussa sovelletaan yleisiä nimitysperusteita kokonaisarvion muodostamiseksi hakijoista. Vertailu on tehtävä viranhakijoita tasapuolisesti kohdellen, mikä tarkoittaa Husan ja Pohjolaisen (2014, 300) mukaan sitä, että samat tiedot tulisi mainita yhteneväisin perustein kaikkien hakijoiden kohdalla. Objektivisen arvioinnin hakijavertailussa mahdollistavat esittelymuistio ja ansioyhteenveto. Nimitysharkinta voi päättyä ansioituneimman hakijan nimittämiseen tai viran täyttämättä jättämiseen. (Husa & Pohjolainen 2014, 300 - 303.)

Nimitysharkinta perustuu muodolliset kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden ansioiden vertailuun. Vertailussa käytetään apuna yhteenvetoa hakijoiden ansioista. Vertailua tehdään vain hakuilmoituksessa mainituista asioista. Vertailun on oltava objektiivista ja tasapuolista. Vertailu ja vertailun perusteet tulee ilmetä esittelymuistiosta. Kokonaisarvio kaikista asian ratkaisuun vaikuttavista seikoista on ratkaiseva. Sen perusteella laaditaan nimitysesitys. (Koskinen & Kulla 2019, 129.)

Kelpoisuusvaatimusten täyttymisen arviointi ei ole aina ongelmaton. Esimerkiksi voi olla tilanne jossa kelpoisuusvaatimuksena olevaa tutkintoa ei ole yksilöity, vaan vaatimuksena on virkaan soveltuva tutkinto. Tällöin soveltavuuden ja vastaavuuden arviointiperusteena on Koskisen ja Kullan (2019, 111) mukaan tutkinnon sisällön vastaavuus virkatehtävien edellyttämiin tietoihin ja taitoihin. Myös käytännön kokemusta tai perehtyneisyyttä koskevat vaatimukset ovat yleisesti luonteeltaan joustavasti säänneltyjä. Tällaiset kelpoisuusvaatimuksia koskevat väljät säännösten määrittelyt mahdollistavat Husan ja Pohjolaisen (2014, 302) mukaan erilaiset painotukset nimitysharkinnassa ja mahdollisuuden päätyä erilaisiin lainmukaisiin ratkaisuihin viranomaisen harkintavallan rajoissa. (Koskinen & Kulla 2019, 111; Husa & Pohjolainen 2014, 302.) Esimerkiksi KHO on ratkaisussaan (KHO:2020:128) tuonut esille, että työkokemuksen pituus yksistään ei ratkaise hakijaa ansioituneemmaksi etenkin, jos myös vertailtavilla hakijoilla on merkittävän pitkä kokemus. Päätöksentekijä on sille kuuluvan harkintavallan nojalla voinut painottaa kokemuksessa viran hoitamisen kannalta tärkeinä pitämiään valintaperusteita. (KHO:2020:128.)

Nimitysharkinnassa on otettava huomioon (Mäenpään 2017) mukaan hakijan edellytykset toimia ilman sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voisivat estää puolueettomuuden ja riippumattomuuden viranhoidossa (Mäenpää 2017, II Yleinen hallinto-oikeus, 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet). Nuhteettomuutta ja sidonnaisuuksia on käsitelty lähemmin edellä kohdassa 4.4.

Nimitysharkinta perustuu hakijalta saatuihin tietoihin tai hakijan suostumuksella kerättyihin viran täytön kannalta tarpeellisiin tietoihin. Jos tietoja kerätään muualta kuin henkilöltä itseltään, työnantajan on ilmoitettava saaduista tiedoista asianomaiselle henkilölle, ennen kuin tietoja käytetään tätä koskevassa päätöksenteossa. Henkilötietojen keräämisen yleisistä edellytyksistä on säädetty yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 4 §:ssä sellaisena kuin se on muutettuna laissa (347/2019).

Toisaalla hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Säännöksen 2 momentin 2 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianomaista kuulematta, jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista. Näin ollen viranhakijaa ei tarvitse kuulla ennen virkanimityspäätöksen tekemistä asiasta, viran puolesta hankituista tai muiden hakijoiden jättämistä selvityksistä. Kuulemisen rajoittaminen virantäytössä on poikkeus pääsääntöön, jonka mukaan asianosaiselle tulee varata mahdollisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. (Koskinen & Kulla 2019, 150.)

Hakijoiden ansioiden vertailu voidaan tehdä hakemuksen ja siihen liitettyjen asiakirjojen, koulutusta, työkokemusta ja muita ansioita koskevien tietojen perusteella. Ansioiden vertailussa käytettäviä tietoja voidaan kerätä myös haastatteluilla ja henkilöarvioinneilla. Haastatteluilla pyritään selvittämään pääasiassa hakijoiden henkilökohtaisia ominaisuuksia ja saamaan lähemmin tietoa työkokemuksesta. Henkilöarvioinnilla pyritään saamaan lisätietoa hakijoiden soveltuvuudesta haettavana olevan viran tehtäviin. Henkilöarviointi yksistään ei täytä nimitysharkintaan kuuluvaa selvitysvaativuuden kokonaisarvion muodostamisessa. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 13 §:n mukaan työtehtävien hoidon edellytysten selvittämiseksi henkilö- ja soveltuvuusarvioinnein tarvitaan viranhakijan suostumus. (Valtiovarainministeriö 2019, 14 & 16.)

5.3.1 Viranhakuilmoitus

Viranhakuilmoitus on keskeisessä roolissa virantäyttöprosessissa, sillä säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi nimitysharkinnassa voidaan ottaa huomioon vain hakuilmoituksessa mainitut muut lisävalmiudet ja -ominaisuudet (Valtiovarainministeriö 2019, 13).

Valtion virkamieslain 6 a §:n 1 momentin mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Edelleen 6 a §:n 2 momentin mukaan ilmoitus haettavaksi julistamisesta on julkaistava valtakunnallisesti, jos virkamieslaissa ei toisin säädetä. Hakuajaksi on säädetty vähin-

tään 14 kalenteripäivää. Virkamieslain 6 b §:n 3 momentin mukaan valtiosihteerin virka täytetään ja ministerin erityisavustajan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään ilman haettavaksi julistamista. Virkamieslain 6 c §:n mukaan viranhakuilmoituksessa on mainittava viran tehtävät ja säädetyt kelpoisuusvaatimukset, hakuajan päättymisaika sekä viranomainen, jolle hakemus on osoitettava. Lisäksi on mainittava, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen. Myöhässä saapunutta hakemusta ei oteta huomioon.

Julkinen haku mahdollistaa julkisen vallankäytön seurannan ja saattamisen yleisen arvioinnin kohteeksi sekä mahdollistaa kaikkien halukkaiden pyrkimisen virkaan yhdenvertaisesti. Koskinen ja Kullan (2019, 153) mukaan hakuajana käytetään 14 päivän sijasta usein pitkään käytettynä olleen tavan mukaisesti 30 päivää. Hakuajana alkaa ilmoituksen julkaisemisesta ja päättyy hakuajan päättyessä. Hakuajan tulisi päättyä arkipäivänä. Myöhästyneitä hakemuksia ei tule ottaa huomioon, mikä tarkoittaa, että vain virkaa hakuajan kuluessa hakenut voidaan nimittää virkaan (Husa & Pohjolainen 2019, 299; Koskinen & Kulla 2019, 150-153.) Lainsäätäjän mukaan hakuajan päättymisellä tarkoitetaan hakuajan päättymispäivää ja tarvittaessa kellonaikaa ja hakuajana päättyy virastossa suoritettavan toimen osalta viraston aukioloajan päättymiseen. Hakuajana päättyy klo 00:00, jos hakuilmoituksessa ei ole mainittu kellonaikaa. (HE 298/2014 vp, yksityiskohtaiset perustelut 6 c §, 26; HE 184/1977 vp, 3. Muihin lakeihin ehdotetut muutokset yksityiskohtaiset perustelut 6 §, 31-32; Valtiovarainministeriö 2019, 12).

Viran tehtävien, kelpoisuusvaatimusten ja muiden lisävalmiuksien ja -ominaisuuksien mainitseminen viranhakuilmoituksessa mahdollistaa nimitysharkinnan tekemisen tasapuolisesti. Vain hakuilmoituksessa mainitut seikat voidaan ottaa huomioon nimitysharkinnassa. (Valtiovarainministeriö 2019, 11-13.) Näin ollen väljiä tai yleisten kelpoisuusvaatimusten sisältöä tulisi avata hakuilmoituksessa kuten esimerkiksi perehtyneisyys viran tehtävälleen tai monipuolinen kokemus.

Säännös siitä, että viranhakuilmoituksessa on mainittava, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen, on olennainen hakijan oikeusturvan kannalta. Viraston yhteinen virka voidaan siirtää viraston sisällä toiselle paikkakunnalle ilman virkamiehen suostumusta. (Valtiovarainministeriö 2019, 11.)

5.3.2 Nimitysmuistio

Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 7 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, henkilöstön oikeudellinen asema ja muut palvelussuhteen ehdot. Tällä perusteella valtiovarainministeriö antaa ministeriöille ja virastoille määräyksiä, ohjeita ja suosituksia työnantajatoimintaa varten. Valtiovarainministeriö on antanut 30.4.2019 ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista. Siinä on ohjeistettu nimitysmuistion laatimista, koska nimitysmuistiota koskevia säännöksiä ei ole virkamieslaissa tai -asetuksessa. Ohjeessa viitataan edelleen valtioneuvoston esittelijän

käsikirjaan, jossa on ohjeistettu virkanimitystä koskevan muistion laatimista. (Valtiovarainministeriö 2019, 1 ja 18.)

Nimitysmuistiosta on käytävä ilmi viran avoimeksi tulo, laissa tai asetuksessa säädetty nimitämismenettely sekä kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi siinä on kerrottava virkaan kuuluvat tehtävät ja miten hakumenettelylle säädetyt vaatimukset on täytetty. Toisin sanoen siinä on selostettava virkamieslain 6 a §:ssä, 6 b §:ssä ja 6 c §:ssä tarkoitettuja viranhakuilmoituksessa julistettuja hakumenettelyitä. Lisäksi muistiossa vertaillaan hakijoiden ansiot yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien ja muiden vaatimusten perusteella. Tarkastelun kohteena ovat hakijoiden koulutus, työ- muu kokemus ja muut ansiot. Näin voidaan osoittaa ansioitunein hakija. (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 95 & 96.)

Nimitysmuistiossa hakijoiden ansioita on selvitettävä tasapuolisesti ja objektiivisesti samassa laajuudessa toisiinsa nähden. Muistiossa on myös perusteltava seikat, joiden nojalla virkaan nimitettäväksi ehdotettava on ansioitunein. Muistion perusteluissa on käytävä ilmi viranhakuilmoituksessa mahdollisesti julistetut virkatehtävien menestyksellisessä hoitamisessa tarvittavat lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Tarvittaessa viran hoidon kannalta merkitykselliset lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet on myös tuotava muistiossa esille, jos niitä on vertailussa painotettu. Lisäksi muistiosta on käytävä ilmi, miten perustuslain, virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset täyttyvät. Virkanimitys perustuu aina kokonaisarvioon, johon lukeutuu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi. Mahdollisiin henkilöarvioinnin tuloksiin saa viitata vain yleisellä tasolla. Kielteisten henkilökohtaisten ominaisuuksien selostamista tulisi välttää. Muistiossa on myös kerrottava, miten virkaan nimitettäväksi ehdotettavan nuhteettomuus on selvitetty. Valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaan kuuluvissa virkanimitysasioissa nimitysmuistioon on sisällytettävä aina tieto, saako kyseisestä nimittämisspätöksestä valittaa vai ei (Valtiovarainministeriö 2019, 17-19.)

Nimittämismuistio yhdessä hakijoiden ansioyhteenvedon kanssa on keskeinen asiakirja nimityspäätöstä tehtäessä. Nimitysmuistiosta ilmenee, mihin perusteisiin nimityspäätös perustuu. Viranhakijat saavat nimitysperusteet tietoon nimityspäätöksestä ja nimitysmuistiosta ja näin he voivat tarvittaessa esimerkiksi valittaa tai kannella päätöksestä. Nimitysmuistio voi toimia myös oikeusturvana päätöksentekijälle ja varmistaa päätöksen lainmukaisuutta. (Valtiovarainministeriö 2019, 21.)

Myös apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan (AOKS dnro 1132/1/2016) tuonut esille sen, että päätösasiakirjaan tai muistioon kirjattavien nimityspäätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Tällöin esimerkiksi kanteluviranomainen voi ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan

käyttöön. Apulaisoikeuskanslerin sijainen toteaa ratkaisussaan: ”Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden ansioiden vertailu paitsi osaltaan varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille, myös osaltaan varmistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä.” (AOKS dnro 1132/1/2016)

6 Toimivalta ja menettelysäännökset

Toimivalta tarkoittaa Husan ja Pohjolaisen (2014, 229) mukaan erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia siten, että niillä on aiottu oikeusvaikutus. Toimivalta hallintoasioissa tarkoittaa viranomaisen oikeutta käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen tahoon. Toimivallan käyttöä on esimerkiksi hallintopäätösten tekemistä tuottaen rajoituksia, velvollisuuksia, oikeuksia tai etuja yksityisille tahoille. Muuta toimivallan käyttöä on valta laittaa asia vireille, vaatia selvityksiä, toimittaa tarkastuksia tai käyttää pakkokeinoja. (Husa & Pohjolainen 2014, 229 & 230.)

Perustuslaissa säännellään yleispiirteisesti, miten julkisen vallan käyttö käytännössä on tarkoitettu toteuttaa. Viranomaisen toimivalta perustuu lakiin. Toimivalta käyttää julkista valtaa eli virkatoimiin perustuu toimivaltanormeihin. Viranomaisen saa tehdä vain sellaisia virkatoimia, joihin sillä on toimivaltasäännösten mukaan oikeus. Toimivaltanormi määrittää siten kullekin viranomaiselle kuuluvat tehtävät. Vain toimivaltainen viranomaisen voi ottaa asian käsiteltäväkseen ja tehdä pätevän hallintopäätöksen. Toimivallan käyttöä rajoittaa tarkoitussidonnaisuuden periaate. Toimivaltaa saa käyttää vain oikeusjärjestyksessä hyväksytyihin tarkoituksiin. Muiden tarkoituserien edistäminen on harkintavallan väärinkäyttöä. Toimivaltanormille ominaista on sanktio, joka mahdollistaa norminvastaisuuden oikaisemisen muutoksenhauilla. (Husa & Pohjolainen 2014, 9, 10, 233, 240.)

Toimivaltasäännökset sekä menettelysäännökset vaikuttavat viranomaisen harkintavallan laajuuteen. Toimivaltasäännöksillä säädetään päätösvallan käytön sisällöstä, kuka päätösvaltaa saa käyttää, mihin ja missä rajoissa. Päätösten ja toimien on oltava sisällöltään ja lopputulemaltaan toimivallan käyttöä koskevien oikeusnormien mukaisia. Oikeusnormit ovat sekä normikohtaisia että yleisesti sovellettavia oikeusnormeja kuten perustuslain säännökset ja soveltamisalaltaan yleiset kiellot. Mäenpään (2017, 314) mukaan muun muassa tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain velvoitteet rajoittavat viranomaisen toimivaltaa nimitysharkintaa käytettäessä. Hallintolaki ja julkisuuslaki puolestaan ovat yleislakeja, joilla säädetään menettelyjä viranomaisen päätöksenteossa. Menettelysäännöksillä varmistetaan, että käsiteltävässä asiassa on tehty riittävät selvitykset, asiassa on otettu huomioon monipuolisesti eri näkökohdat ja että harkintavallan käyttöä on mahdollista valvoa julkisesti. Toimivallan puuttuminen, sen ylitys, tai harkintavallan väärinkäyttö, väärä lain soveltaminen, menettelyvirhe tai virheelliset tiedot voivat johtaa siihen, että tehty päätös on pätemätön. Pätemättömyydestä seuraa

erilaisia oikeudellisia vaikutuksia, joita ovat mitättömyys, kumottavuus, virheen korjaaminen, virheen korjautuminen ja virheen vaikutuksettomuus. (Mäenpää 2017, 288, 314, 320-323.)

6.1 Esteellisyys

Esteellisyydestä on säädetty hallintolaissa. Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Säännöksen sisältö on ymmärrettävä laajasti. Esteellisyys kattaa asian ratkaisemisen lisäksi asian esittelyn ja valmistelun. Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp.) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ykskantaan että, esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Vain tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. (HE 72/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 86.)

Hallintolain 29 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut säännöksellä varmistaa vireillä olevan asian esteetön käsittely heti käsittelyn alkuvaiheessa (HE 72/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 91). Edelleen hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan esteellisyyden ratkaisee virkamies itse. Tämä koskee tilanteita, joissa virkamies itse toteaa esteellisyytensä tai joissa esteellisyyttä koskeva kysymys tulee esille asianosaisen tai muun henkilön aloitteesta. Hallituksen esityksessä tätä on perusteltu sillä, että virkamies kykenee itse parhaiten tekemään selkoa niistä olosuhteista, joissa esteellisyyttä koskevassa epäilyssä on kysymys. Hallituksen esityksessä on tuotu myös esille, että virkamies ei saa ilman riittäviä perusteita vetäytyä velvollisuuksiinsa kuuluvan asian käsittelystä tai ratkaisemisesta. (He 72/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 91.) Esteellisen henkilön osallistumisessa asian käsittelyyn on kyseessä menettelyvirhe, joka vaikuttaa toimen oikeudelliseen pätevyYTEEN (Valtioneuvosten esittelijän opas 2018, 22).

Asian objektiivinen käsittely on hyvän hallinnon tae. Tämän vuoksi esteellinen eli jäävi henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn. Esteellisyyteen riittää, että puolueettomuus saattaa vaarantua. Esteellisyys estää osallistumisen käsittelyn menettelytoimiin, päätöksentekoon, valmisteluun ja esittelyyn. Arvion esteellisyydestä tekee aina henkilö itse. Esteellisyyden si-
vuuttamisessa on kyse menettelyvirheestä. (Kulla 2015, 182-183, 308.)

Asian käsittelyn puolueettomuus ja luottamus asianmukaiseen julkisen vallan käyttöön ja julkisen tehtävän hoitamiseen pyritään varmistamaan sillä, että hallintoasiaa käsittelevät henkilöt ovat esteettömiä. Esteellisyyisperusteita ovat osallisuusjäävi, intressijäävi, edustajanjävi, palvelussuhdejäävi, yhteisöjäävi, virasto- ja laitosjäävi sekä yleislausekkeeseen perustuva muu jäävi. (Husa & Pohjolainen 2014, 241.)

Virantäyttöasioissa kyseeseen yleisesti ottaen voisi esteellisyyden arvioinnissa tulla kyseeseen osallisuusjäävi, intressijäävi tai yleislausekkeeseen perustuvat jääviys. Osallisuusjääviydestä on kyse, jos virkamies tai hänen lähisukulaisensa on asianosaisena ja tehtävän ratkaisu koskee välittömästi virkamiehen tai lähisukulaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Intressijääviydestä on kyse, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle itselleen tai hänen lähisukulaiselleen. Yleislausekkeeseen perustuva jääviys syntyy, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen muista kuin edellä luetelluista syistä vaarantuu käsiteltävässä hallintoasiassa. Kyse voi olla esimerkiksi ystävyys- tai vihamiessuhteesta asianosaiseen. (Husa & Pohjolainen 2014, 241-243.)

Myös yleislausekkeeseen perustuva jääviys edellyttää erityistä syytä. Luottamuksen vaarantumiselle on oltava konkreettinen syy. Tällainen voi olla esimerkiksi erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen tai jokin muu vahva sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalisuus, joka voi aiheutua yhteisistä intresseistä. (Mäenpää 2017, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 6. Hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä.) Apulaisoikeuskanslerin sijainen on antamassaan kanteluratkaisussaan (OKV/813/1/2018) katsonut yleislausekkeeseen perustuvan jääviyden syntyneen, kun nimitysasian valmistelijana oli ollut henkilö, jonka esimies oli hakenut ja valittu täytettävään virkaan samassa virastossa.

6.2 Esittelymenettely

Valtioneuvostosta annetun lain 21 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston määräämät esittelijät. Valtioneuvoston määräämillä esittelijöillä on valtioneuvoston ohjesäännön 34 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena virkasuhde ministeriöön, korkeakoulututkinto ja soveltuvuus tehtävään.

Esittelijän vastuusta on säädetty perustuslaissa. Perustuslain 118 § 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Vastuu konkretisoituu esimerkiksi rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksissä (HE 1/1998, yksityiskohtaiset perustelut, 172). Kyseeseen voisi tulla rikoslain 40 luvun 9 §:n mukainen virkavelvollisuuden rikkominen tai 10 §:n mukainen tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Esittelymenettelyssä esittelijä tekee päätösehdotuksen päätösvaltaa käyttävälle toimielimelle tai henkilölle. Esittelymenettelyn tarkoituksena on varmistaa tehtävän päätöksen laillisuus ja asianmukaisuus. Esittelijän tehtäviin kuuluu selvitysten hankkiminen, asian valmistelu ja ratkaisuehdotuksen tekeminen. Esittelijän apuna voi olla valmistelijoita, jotka vastaavat osaltaan työnsä asianmukaisuudesta ja valmistelun riittävydestä. Esittelijällä on oikeus päätyä eri ratkaisuehdotukseen kuin valmistelijat esittelijän vastatessa omasta esittelystään ja sen lainmukaisuudesta, selvityksen riittävydestä ja tietojen oikeellisuudesta. Esittelijän vastuuseen

kuuluu myös riittävä asiaan perehtyminen. (Mäenpää 2017, III hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös, Päätöksentekotavat hallinnossa). Esittelijä on itsenäinen eli riippumaton työnjohtomääräyksistä hallintopäätöksen esittelyssä lukuun ottamatta yleisiä määräyksiä, määräyksiä esitellä tietty asia tai hankkia lisäselvityksiä (Mäenpää 2017, 233 & 234).

Esittelijä on keskeisessä asemassa valtioneuvoston päätöksenteossa, sillä esittelijä vastaa esiteltävän asian selvittämisestä, päätöksenteosta ja päätöksen toimeenpanosta. Esittelijä tekee ratkaisuehdotuksen perusteluineen perustaen ehdotuksen asian ratkaisuun vaikuttavaan asia-aineistoon ja voimassa olevaan lainsäädäntöön. Esittelijän tehtävänä on avustaa ministeriä ja ministeriön muuta johtoa asian kaikissa käsittelyvaiheissa ja on tarvittaessa läsnä päätöksenteossa. Esittelijä vastaa myös muiden henkilöiden valmistelusta asiassa vastuun kattaessa tekniset ja sisällölliset kysymykset. Esittelijä vastaa myös määräaikojen noudattamisesta. Esittelijä vastaa myös siitä, että päätösehdotus on valmisteltu hyvän hallinnon mukaisesti. Toisin sanoen esittelijällä on korostettu huolellisuusvaatimus. Esittelijä ei kuitenkaan vastaa päätöksen tarkoituksenmukaisuudesta. Vastuu koskee päätöksen lainmukaisuutta. Esittelijää koskee virkamiehenä myös virkavastuu virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esteellinen esittelijä ei saa osallistua asian käsittelyyn, sillä se voi menettelyvirheenä vaikuttaa toimen oikeudelliseen pätevyYTEEN. Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä. (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 9, 19, 22-24 & 39.)

6.3 Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ja valitusoikeus

Valtioneuvoston nimitysvallasta on säädetty valtioneuvostolain 13 §:ssä. Valtioneuvostosta annetun lain 17 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä. Yleisistunnossa asiat käsitellään pääsääntöisesti päätöslistamenettelyssä, jolloin asiat hyväksytään ilman muutoksia esittelijän kirjallisen päätösehdotuksen mukaisesti. Esittelymenettelyssä esittelijä on kutsuttuna läsnä istunnossa esittelemässä asiaansa, jolloin esitysten muuttaminen on mahdollista. (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 69.)

Pääsäännön mukaan viranhakija saa hakea muutosta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen valittamalla. Aina valittamisoikeutta ei kuitenkaan ole. Valtioneuvoston yleisistunnon tekemistä nimityspäätöksistä osa kuuluu valitusoikeuden piiriin ja osa ei kuulu. Valitusoikeudesta ja sen rajoittamisesta on säädetty virkamieslain 59 §:ssä. Säännöksen mukaan päätöksestä ei saa valittaa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettua virkamiestä nimitettäessä valtioneuvoston yleisistunnolle, päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi, virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta, päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta. Virka-

mieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa mainittuja virkamiehiä ovat kyseisen säännöksen mukaan valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköt. Valtion virkamiesasetuksen 28 §:n 1 ja 2 kohdassa säädetyt virkamiehet, joita valtiuskielto myös koskee, ovat ulkoministeriön hallintojohtaja, viestintäjohtaja, oikeuspäällikkö, konsulipäällikkö, protokollapäällikkö ja osastopäällikön tehtävään määrätty virkamies sekä ministeriön osaston päällikkönä toimiva ylijohtaja. (Valtiovarainministeriö 2019, 24 & 25.)

Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä. Säädöksen 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Säädöksen 8 §:n mukaan valtioneuvoston yleistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Laki on tullut voimaan 1.1.2020. Tätä aiemmin valitusoikeudesta koskien valtioneuvoston yleistuntojen päätöksiä säädettiin hallintolainkäyttölaissa (586/1996), joka on sittemmin kumottu.

Valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätöksistä osa ei kuitenkaan virkamieslaissa säädetyin tavoin kuulu valitusoikeuden piiriin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 42/2017 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että valituskielto ei sovi hyvin yhteen perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusteiden ja 126 §:n virkanimityksiä koskevan yleistoimivallan kanssa ottaen huomioon, että valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ovat hallintolainkäyttölain 7 §:n [huom. nyk. laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8 §] mukaan valituskelpoisia. (PeVL 42/2017 vp.) Myös emeritusoikeuskansleri Jaakko Jonkka ja oikeuskansleri Tuomas Pöysti ovat ottaneet kantaa sen puolesta, että ylimmät virkamiesjohdon nimitykset (poliittiset virkanimitykset) saatettaisiin valitusoikeuden piiriin. Tällä hetkellä niistä nimityksistä, joiden valitusoikeutta on rajoitettu, on mahdollista kannella laillisuusvalvojalle. (Yle 25.7.2020; Demokraatti 26.7.2020.)

7 Havainnot esittelylistoista ja ennakkollisesta laillisuusvalvonnasta

Valtioneuvoston esittelijän tehtävänä on laatia virantäyttöä tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskeva esittelylista valtioneuvoston yleisistunnolle valtioneuvostoon päätöksentekojärjestelmässä (PTJ). Esittelylistalta odotetaan selkeyttä ja virheettömyyttä. Esittelylistan tulee kattaa kaikki se tieto, mitä päätöksenteossa tarvitaan. Esittelylista koostuu

kansilehdestä ja sen liitteinä olevista muistiosta ja ansioyhdistelmästä. (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 47.)

Valtioneuvoston varsinainen yleisistunto on torstaisin ja tasavallan presidentin esittely perjantaisin (ei kuitenkaan joka viikko). Esittelylistat valtioneuvoston yleisistuntoon ja tasavallan presidentin esittelyyn tulee jakaa pääsääntöisesti istuntoa edeltävänä tiistaina klo 11 mennessä valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä. Kaikki valtioneuvoston yleisistuntoon ja tasavallan presidentin esittelyyn jaettavat esittelylistat liitteineen tarkastetaan oikeuskanslerinvirastossa listojen jaon ja esittelyn välisenä aikana.

Virkanimityksissä ennakkollinen laillisuusvalvonta kohdistuu virantäyttömenettelyn ja nimitysesitysten perustelujen asianmukaisuuteen. Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota siihen, onko hakijoiden ansioita käsitelty tasapuolisesti ja miten viran säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin ja yleisiin virkanimitysperusteisiin on nojaututtu hakijoiden arvioinnissa ja vertailussa. Lisäksi tarkastetaan, että nimitettävän henkilön valinta on perusteltu objektiivisesti ja seikoilla, jotka ovat merkityksellisiä viran tehtävien kannalta. Mikäli oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa havaitaan puutteita, on esittelijän tehtävä korjauslista. Korjauslista on uudelleen jaettu esittelylista, johon korjaukset on tehty. Korjauksesta kohdasta tulee kertoa mahdollisimman tarkasti korjauksen selitteessä. (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 17 & 55.)

Menettelyjä ja havaintoja valtioneuvoston esittelymenettelyyn kuuluvista virkanimitysesityksistä on kartoitettu kyselyllä sekä tietopyyntöön perustuvalla aineiston hankinnalla. Kysely kohdistettiin rajauksin oikeuskanslerinviraston henkilöstölle. Aineiston hankinta koski esittelylistojen määriä ja korjauslistojen selitteisiin kirjattuja korjausmerkintöjä. Kyselyn tulokset ja aineistohavainnot käsitellään seuraavissa alaluvuissa.

7.1 Kyselyn tulokset

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston lakimiesesittelijöille lähetettiin 31.5.2021 sähköpostitse kysely, jonka tarkoituksensa oli saada lisätietoa siitä, mitä havaintoja laillisuusvalvonnassa on tehty valtioneuvoston yleisistuntoon tulevista virkanimityksistä, ovatko havainnot johtaneet toimenpiteisiin, mitä mahdolliset toimenpiteet ovat olleet ja mitä niistä on seurannut. (Liite 1.)

Kysely tehtiin eliittiotannalla eli se kohdistettiin henkilöille, joilla on käytettävissään paras tieto valtioneuvoston ennakkollisesta valvonnasta ja menettelyistä siinä. Kyselyn kohdejoukko oli määrältään pieni. Vastausprosentti oli kuitenkin 80, joten kyselyn tuloksia voidaan pitää validina.

Kysyttäessä usean eri kysymyksen avulla miten valtioneuvoston yleisistuntoon tulevat virkänimitysesitykset tarkastetaan ja mihin asioihin tarkastuksessa kiinnitetään huomiota, ilmeni, että menettelyt ovat jokaisen vastaajan kohdalla jokseenkin yhtenevät. Menettelyn yhteneväisyyttä edesauttaa tarkastuksessa apuna käytettävä viraston sisäinen esittelijän muistilista, jonka olemassaolo kävi ilmi vastauksista. Tarkastuksessa käydään kerrotun mukaan järjestelmällisesti läpi lukemalla esittelylistan kansilehti, muistio ja ansioyhteenveto. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota ainakin nimitystoimivallan perusteisiin, viranhakuilmoituksen julkaisutapaan, haku aikaan ja ilmoituksen sisältöön, määräaikaissa nimityksissä määräaikaisuuden perusteeseen, yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin, mahdollisiin sidonnaisuusilmoituksiin, hakijoiden ansioiden vertailuun ja päätöksen muutoksenhakukelpoisuuteen.

Hakijoiden ansioiden vertailua avattiin kyselyn vastauksissa tarkemmin. Vastausten mukaan tarkastuksessa katsotaan, että kelpoisuusehdot täyttävien hakijoiden osalta on tehty tarkempi vertailu, vertailu on tehty suhteessa kelpoisuusvaatimuksiin ja hakuilmoituksessa ilmoitettuihin muihin eduksi luettaviin asioihin, hakijoiden ansioiden vertailussa on kiinnitetty huomiota tasapuoliseen vertailuun ja objektiivisuuteen valinnan perusteluissa ja että vertailu on asianmukaista. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota myös siihen, että vertailu perustuu muistiossa ja hakuilmoituksessa selostettuihin seikkoihin eikä muita ulkopuolisia perusteita ole käytetty.

Kyselyssä tiedusteltiin myös tarkastukseen kuluva aika, korjaukseen johtaneita havaintoja, havainnoista aiheutuneita seurauksia ja korjausten yleisyyttä. Listatarkastus on tehtävänä viikoittainen ja tarkastukseen käytettävissä oleva aika on lyhyt, listojen jaon ja esittelyn välinen aika, kuten aiemmin edellä tässä jaksossa on todettu. Kyselyyn vastanneet arvelivat yhden virantäyttöä koskevan esittelylistan tarkastamiseen kuluva aika vaihtelevasti. Tarkastukseen käytettävä aika riippuu viran hakijoiden määrästä sekä siitä, miten huolellisesti asiakirjat on tehty. Keskimäärin yhden esittelylistan tarkastukseen nimitysasioissa kuluu noin puolesta tunnista tuntiin. Joskus tarkastus voi olla hyvin nopea, mutta hankalimmissa ja useampia yhteydenottoja valtioneuvoston esittelijään vaativissa tapauksissa aikaa voi vastaajien mukaan kuluu useampia tunteja.

Tyypillisimmät esittelylistan korjaukseen johtaneet havainnot kyselyn vastausten perusteella koskevat esittelymuistion laatimista. Mikään yksittäinen asia ei noussut yhteisesti esille, vaan korjaukseen johtavat havainnot koskevat ylipäättään puutteita nimitystä edeltävässä menettelyssä, hakijoiden ansioiden vertailussa ja nimityksen perusteluissa. Muina havaintoina mainittiin huolimattomuusvirheet sekä epäselvät ja epäonnistuneet tekstimuotoilut. Mitä ilmeisemmin esittelylistan kansilehtiin kohdistuvista havainnoista tyypillisin korjaukseen johtava havainto koski virheellistä toimivaltaperustetta.

Kun korjattavia havaintoja listatarkastuksessa tulee esille, listan tarkastanut esittelijä voi olla suoraan yhteydessä esittelylistan laatineeseen valtioneuvoston esittelijään tai keskustella ennen yhteydenottoa ensin valtioneuvoston yleisistuntoon osallistuvan ratkaisijan, yleensä oikeuskanslerin, kanssa. Vastauksissa kerrottiin, että sisäistä keskustelua voidaan käydä heti tai sisäisen listatarkastuspalaverin yhteydessä. Erityisestä syystä valtioneuvoston esittelijältä voidaan pyytää lisätietoja sekä viranhakuilmoitus ja hakemusasiakirjat nähtäviksi. Valtioneuvoston esittelijä vastaa oikeuskanslerinvirastosta pyydettyjen korjausten tekemisestä ja korjauslistan jakamisesta PTJ:ssä. Oikeuskanslerinvirastossa esittelijä vastaavasti seuraa, että pyydettyt korjaukset tulee tehdyiksi. Vastauksissa tuotiin myös esille, että esittelylistasta ja sen sisältäminen perustelujen oikeellisuudesta ja hakijoista tehdyistä arvioista vastaa aina asian esittelijä.

Kyselyyn vastanneilla oli vaikeaa arvioida korjauslistojen yleisyyttä, koska oikeuskanslerinvirastossa ei tilastoida korjauslistojen määriä nimitysesityksissä. Saaduista vastauksista välittyi kuitenkin kuva, että korjaukset ovat yleisiä. Korjaukset pyritään tekemään viipymättä siten, että asian esittely ei siirry myöhempään ajankohtaan. Puutteiden ollessa merkittäviä esittelyajankohtaa joudutaan siirtämään. Vastauksissa mainittiin, että virheet voivat johtaa jopa siihen, että virka on laitettava uudelleen hakuun.

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa sanotaan, että ministereillä ja virkamiehillä on mahdollisuus päätösten valmisteluvaiheessa pyytää oikeuskanslerin kannanottoa päätöksiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Edelleen siinä sanotaan, että kannanoton pyytäminen on suositeltavaa, jos päätökseen tai päätöksentekomenettelyyn liittyy uusi tai tulkinvarainen oikeudellinen ongelma.” (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 16)

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston lakimiesesittelijöiltä kysyttiin, kuinka usein nimitysesityksissä yllä mainitun kaltaisia kannanottopyyntöjä tulee, mitkä oikeudelliset kysymykset nousevat niissä esille ja otetaanko kannanotot huomioon nimitysesityksissä.

Kannanottoja käsitelleet vastaajat kertoivat, että kannanottoja tulee usein, lähes viikoittain. Kysymykset voivat koskea nimitysharkinnan oikeellisuutta tai mitä tahansa valmisteluprosessiin liittyvää. Pyyntö voi koskea asiakirjojen tarkastusta ylipäätään etukäteen ilman mitään tiettyä kysymystä. Kannanotot otetaan huomioon nimitysesityksissä.

Kyselyssä tiedusteltiin myös kannanottojen käsittelymenettelystä. Kysyttiin, miten kannanotot pyydetään ja miten niihin vastataan sekä miten kannanotot kirjataan ja ovatko ne julkisia. Vastaajat kertoivat, että kannanottopyynnöt lähetetään sähköpostitse valtioneuvostoasiain osaston yhteissähköpostiin ja että niihin vastataan pääsääntöisesti sähköpostitse. Kannanottoja ei kirjata eivätkä ne ole julkisia.

Lopuksi kyselyssä tiedusteltiin omaan organisaatioon tai valvottaviin organisaatioihin liittyvää asiaa, josta voisi olla apua nimitysesitysten valvontatehtävissä. Vastaajien enemmistö totesi, että valmistelun laatu vaihtelee huomattavasti esittelijäkohtaisesti. He toivoivat, että ministeriöt järjestäisivät tukitoimia vähemmän kokeneemmille valmistelijoille ja esittelijöille. Tukitoimiksi ehdotettiin ministeriön sisäistä tarkastusmenettelyä, yhteistyötä, koulutusta ja perehdytystä.

7.2 Aineistohavainnot

Valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston istuntoyksikköön lähetettiin 7.6.2021 tietopyyntö. Tietopyynnössä pyydettiin tietoja valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä valtioneuvoston yleisistunnoissa käsittelyistä asioista. Pyyntö koski esittelylistojen lukumääriä kaikkien ministeriöiden osata yhteensä vuosittain koskien erikseen viran täyttöä ja virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä vuosina 2017, 2018, 2019 ja 2020. Vastaavilla tiedoilla pyydettiin myös korjauslistojen lukumäärät. Lisäksi pyydettiin tietoa siitä, mitä korjauslistoilla on korjattu. (Liite 2.)

Koska pyyntö koski viran täyttämistä ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevia listoja ilman sisällöllistä rajausta, saadut tiedot saattavat sisältää myös tuomareita ja joitakin muita tutkimussuunnitelmassa tutkimuksen ulkopuolelle rajattuja nimittämiä.

Vuonna 2020 nimittämiä koskevia esittelylistoja oli yhteensä 166. Korjauslistoja esittelylistoihin oli 51 (30,7 %). Vuonna 2019 nimittämiä koskevia esittelylistoja oli yhteensä 183. Korjauslistoja esittelylistoihin oli 34 (18,6 %). Vuonna 2018 nimittämiä koskevia esittelylistoja oli yhteensä 153. Korjauslistoja esittelylistoihin oli 32 (20,9 %). Vuonna 2017 nimittämiä koskevia esittelylistoja oli 133. Korjauslistoja esittelylistoihin oli 26 (19, 5 %). Korjauslistojen osuus vuosina 2017, 2018 ja 2019 on ollut noin viidennes jaetuista esittelylistoista. Vuonna 2020 korjauslistojen osuus on kasvanut aiemmista vuosista lähestyen kolmannesta jaetuista esittelylistoista. Esittelylistojen ja korjauslistojen vuosittaiset määrät vuosina 2017-2020 jaoteltuina viran täyttämiseen ja määräaikaisiin virkasuhteisiin esitetään taulukossa 1.

Vuosi	Viran täyttäminen, lkm	Korjauslistat viran täytöissä, lkm	Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen, lkm	Korjauslistat määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä, lkm
2020	89	22	77	29
2019	91	22	92	12

Vuosi	Viran täyttäminen, lkm	Korjauslistat viran täytoissä, lkm	Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen, lkm	Korjauslistat määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä, lkm
2018	109	22	44	10
2017	82	15	51	11

Taulukko 1: Esittelylistat koskien virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä valtioneuvoston yleisistunnoissa vuosina 2017 - 2020 (Valtioneuvoston kanslia 15.6.2021).

Valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston istuntoyksikölle lähetetyssä tietopyynnössä pyydettiin myös tietoa siitä, mitä korjauslistalla on korjattu. Korjauslista on esittelylista, joka on jaettu uudelleen sen jälkeen, kun siihen on tehty korjauksia. Esittelijän oppaan (2017, 55) mukaan korjatusta kohdasta tulee kertoa mahdollisimman tarkasti korjauksen selitteessä. Korjauksen jäljittäminen varsinaisista esittelylistoista - kansilehti, muistio tai ansioyhteen veto - ei ole mahdollista, koska tehdyistä korjauksista ei jää jälkeä esittelylistoihin.

Saadut tiedot korjausjakeluista ja korjausselitteistä on aineiston käsittelyssä muokattu. Tietoja on tarvittaessa anonymisoitu, jotta niistä ei käy ilmi mitään yksilöitävää henkilötietoa. Tämän jälkeen tiedot on luokiteltu vuosittain korjauslistojen selitetekstien perusteella eri korjaussyryhmiin. Luokittelujen alle on koottu yksittäiset anonymisoidut korjauksen syyt korjauksen selitteistä. Yksi korjausjakelu voi sisältää useita korjaussyitä, jotka on kohdistettu tässä eri korjaussyryhmiin. Tehtyjen korjausten määrät syittäin ja vuosittain vuosina 2017-2020 edellä mainitun käsittelyn jälkeen on esitetty taulukossa 2. Taulukossa korjauksen syyt on lajiteltu niiden yhteismäärän mukaan järjestyksessä yleisimmästä harvinaisimpaan.

Korjauslistojen määrä/vuosi	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	yhteensä vuosina 2017-2020
korjausten syyt					
Muut korjaukset (korjauksen syy, kohde ei selviä korjausjakelun selitteestä)	3	4	13	13	33
<ul style="list-style-type: none"> • teknisen virheen korjaus • tehty toivotut korjaukset • korjattu viran nimi 					

Korjauslistojen määrä/vuosi korjausten syyt	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	yhteensä vuosina 2017-2020
<ul style="list-style-type: none"> • täsmennetty muistion vertailua • korjattu osaston nimi • tarkennettu yhden hakijan kokemusta • korjattu nimi • korjattu huolimattomuusvirheitä • korjattu liitteitä hakijan vedettyä hakemuksensa pois • korjattu muistio • täsmennetty perusteluja • korjattu yhdistelmää • OKV:n pyytämät korjaukset • korjattu asiakohdasta 6 ensimmäistä kappaletta • tarkennettu VML 6 c §:n peruste • muistion perustietoihin tehty täsmennys • muutettu virannimi • ylimääräisen sanan poisto 					
<p>Toimivallan korjaaminen esittelylistan kansilehteen</p> <ul style="list-style-type: none"> • lisätty laki ja lakipykälä • poistettu virheellinen säännös • korjattu toimivalta • poistettu tarpeeton säännös • täydennetty toimivaltaa 	1	6	3	14	24

Korjauslistojen määrä/vuosi korjausten syyt	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	yhteensä vuosina 2017-2020
Toimivaltaisen ministerin vaihtaminen, yleisistunnossa sijaistavan ministerin lisääminen esittelylistan kansilehteen <ul style="list-style-type: none"> • esittelevä ministeri vaihtunut 	6	5	5	6	22
Liitteiden lisääminen esittelylistaan <ul style="list-style-type: none"> • liite puuttunut • liite vaihdettu oikeaksi liitteeksi • liitettä korjattu 	4	2	4	7	17
Kirjoitusvirheen korjaaminen	2	5	5	3	15
Arviointitietojen korjaaminen muistioon <ul style="list-style-type: none"> • poistettu hakijaa koskeva virke • poistettu tekstejä • muutettu tekstejä • ansiovertailuja tarkennettu • muutettu ansioksi luettava kokemus • täydennetty hakijavertailua • täydennetty hakijoiden ansioiden kuvaamista ja vertailua • tarkennettu haastateltujen johtamiskokemusta 	0	3	3	8	14

Korjauslistojen määrä/vuosi korjausten syyt	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	yhteensä vuosina 2017-2020
<ul style="list-style-type: none"> tarkennettu arviota toisen kärkihakijan kokeuksesta EU-instituutioista lisätty uusi kappale koskien henkilöstöjohtamistaidon arviointia korjattu hakijoiden johtamiskokemusta tarkennettu johtopäätöksiä poistettu henkilöstöjohtamista koskeva kappale lisätty uusia kappaleita "Viranhakijoiden ansiot" ja "Virkaan ilmoittautuneiden ansiovertailu" lisätty perehtyneisyyttä koskeva virke 					
<p>Esityskohdan korjaaminen esittelylistan kansilehteen</p> <ul style="list-style-type: none"> sanamuodon korjaus poistettu virkavapauden myöntäminen tutkintotietojen korjaus nimitysajan ulottuminen VNOS §:n lisäys virkavapauteen nimen tavutusmuodon korjaus muu korjaus 	3	1	4	2	10

Korjauslistojen määrä/vuosi korjausten syyt	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	yhteensä vuosina 2017-2020
Hakijatietojen korjaaminen muistioon <ul style="list-style-type: none"> • poistettu työuratiedot ajalta ennen ylempää korkeakoulututkintoa • korjattu työuratietoja • korjattu koulutustietoja • korjattu tutkintotietoja • täydennetty tutkintotietoja • korjattu aloitusvuosi tehtävässä • korjattu tehtävänimike • muutettu sukunimi 	1	2	3	3	9
Päivämäärätietojen korjaaminen muistioon <ul style="list-style-type: none"> • hakuajojen päivämäärätiedot korjattu • lisätty hakuilmoituksen julkaisupäivä • hakuajan päättymisvuosi korjattu • muistion päivämäärä muutettu 	3	2	3	1	9
Määräaikaisuuden perusteen korjaaminen muistioon <ul style="list-style-type: none"> • lisätty peruste • täsmennetty perustetta 	1	2	1	3	7

Korjauslistojen määrä/vuosi korjausten syyt	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	yhteensä vuosina 2017-2020
Kelpoisuusvaatimusten täyttymisen korjaaminen muistioon <ul style="list-style-type: none"> • täydennetty kohtaa kelpoisuusvaatimusten täyttymisestä • täydennetty kohtaa • muotoiltu otsikkoa • tuntematon korjaus 	2	3	1	0	6
Säädöskorjaukset muistiossa <ul style="list-style-type: none"> • muutoksenhakusäädöksen korjaus • valituskiellon lisääminen • viittauksen poistaminen vanhaan hallintolain käyttölakiin 	0	0	2	4	6
Haastatteluihin liittyvien tietojen korjaaminen muistioon <ul style="list-style-type: none"> • tarkennettu muistiossa kohtaa haastatteluun kutsumattomuudesta • tarkennettu haastatteluvalintojen perusteita • tarkennettu haastattelussa painotettuja seikkoja • lisätty haastatteluvalinnan perusteet 	1	2	1	1	5
Nimitysperustelujen korjaaminen muistioon	2	2	0	1	5

Korjauslistojen määrä/vuosi korjausten syyt	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	yhteensä vuosina 2017-2020
<ul style="list-style-type: none"> • muutettu • tarkennettu • tarkennettu valitun henkilöstöjohtamiskokemuksista 					
Hakijatietojen korjaaminen (yksilöimättömät) muistioon	1	0	0	3	4
Tehdyt tekstilisäykset/poistot muistioon <ul style="list-style-type: none"> • tarkennettu osastopäällikön tehtäviä • poistettu karenssisopimus väliotsikosta • viran sijoitusyksikkötiedon korjaaminen 	0	1	0	2	3
Ansioyhteenvedon korjaaminen <ul style="list-style-type: none"> • lisätty hakijan kielitaito • korjattu hakijan koulutustieto 	0	0	1	1	2
Esittelijätiedon korjaaminen <ul style="list-style-type: none"> • esittelijän vaihtaminen esittelylistaan • esittelijän vaihtaminen muistioon 	0	0	2	0	2
Kielitaitoa koskevan kelpoisuusvaatimuksen korjaaminen muistioon	2	0	0	0	2

Korjauslistojen määrä/vuosi korjausten syyt	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019	Vuosi 2020	yhteensä vuosina 2017-2020
<ul style="list-style-type: none"> tarkennuksia 					
Esiteltävän asian poisto listalta <ul style="list-style-type: none"> palautus valmisteluun 	1	0	0	0	1
Johtamiskokemusta koskevien kelpoisuusvaatimusten korjaami- nen muistioon <ul style="list-style-type: none"> täydennetty kuvausta 	0	1	0	0	1

Taulukko 2: Korjauslistat koskien virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä valtioneuvoston yleisistunnoissa vuosina 2017 - 2020 (Valtioneuvoston kanslia 15.6.2021).

Korjauslistojen korjauksen selitteen tekeminen on ohjeistettu tekemään siten, että korjatusta kohdasta tulee kertoa mahdollisimman tarkasti. Taulukosta 2 korjausten syitä tarkastellessa voidaan kuitenkin havaita, että useimmiten korjauksen syy ja kohta on jätetty epämääräiseksi. Selitteestä ei ilmene korjauksen kohtaa tai syytä tai kumpaakaan näistä.

Yksilöidyistä syistä yleisin näyttää olevan toimivaltatiedon korjaaminen. Toimivalta ilmoitetaan esittelylistan kansilehdellä. Toimivaltatieto korjaustoimenpiteenä on oikeuskanslerinviraston valtioneuvostonasiain osaston esittelijöille suunnatun kyselyn vastauksissa kerrotun mukaan yksinkertainen. Toimivaltaa koskeva tieto on kuitenkin nimitysasioissa keskeinen, koska kuten oikeudellisessa tietoperustaosuudessa on kerrottu, vain toimivaltainen viranomais- tai viranhakijainen voi ottaa asian käsiteltäväkseen ja tehdä pätevän hallintopäätöksen.

Kun korjaussyryhmiä tarkastellaan lähemmin ja lasketaan yhteen arviointitietojen, kelpoisuusvaatimusten, haastatteluihin ja nimitysperustelujen korjaamisen muistioon, voidaan havaita, että näiden ryhmien osuus muodostaa suurimman osan korjauksista. Tätä tukee myös kyselyn perusteella laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot, joista on kerrottu edellä kohdassa 7.1. Lisäksi on mahdollista, että myös muihin korjaussyryhmiin, kuten esimerkiksi muut korjaukset ja liitteiden lisääminen, voi sisältyä näitä koskevia korjauksia. Näiden tietojen kuvailemisessa muistiossa on kyse nimitysharkinnassa vaikuttavien seikkojen avaamisesta. Juuri näissä tiedoissa viranhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää selostaa tietoja kaikkien hakijoiden osalta tasapuolisesti ja objektiivisesti oi-

keudellisessa tietoperustaosuudessa selostetun mukaisesti. Selostamisen vaikeuteen voi käsitykseni mukaan vaikuttaa oikeudellisessa tietoperustassa esille tulleet joidenkin kelpoisuusvaatimusten säätelyn väljyys tai epäselviksi jääneet painotukset vertailtavissa nimitysperusteissa. Näistä mainittakoon esimerkkeinä perehtyneisyys viran tehtävään tai tehtävän edellyttämä kokemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito, jotka jättävät paljon tilaa harkintavallan käytölle.

Taulukosta voidaan myös havaita, että kirjoitusvirheet sekä hakijatietojen ja päivämäärätietojen korjaukset ovat melko yleisiä. Myös laillisuusvalvonnassa on kyselyvastausten perusteella havaittu huolimattomuusvirheet sekä epäselvät ja epäonnistuneet tekstimuotoilut esittelylistoissa. Hyvään hallintoon kuuluu myös hallintolain 9 §:ssä säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus. Säännöksen mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Tällä tarkoitetaan Kullan (2015, 124 & 125) mukaan sitä, että viranomaisen päätöksessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että tekstissä ei käytetä syrjiviä tai loukkaavia sanoja, päätöksessä käytettävät sanastot, lauserakenteet ja esitystapa ovat selkeitä ja että päätöksen teksti etenee johdonmukaisesti.

Havaintoina taulukosta voidaan tuoda esille vielä se, että toimivaltaisen ministerin vaihtaminen tai yleisistunnossa sijaistavan ministerin lisääminen esittelylistan kansilehteen on myös hyvin yleistä. Tutkimuksessa ei ole selvinnyt, mistä näiden muutosten yleisyys johtuu. Lopuksi vielä selkeytetään sitä, että kaikki tehdyt korjaukset eivät perustu laillisuusvalvojan tekemiin korjauspyyntöihin. Korjaustarpeita, kuten esimerkiksi esittelijän vaihtaminen, voi tulla esille muistakin syistä.

8 Johtopäätökset, kehittämis- ja jatkotutkimusideat

Tässä opinnäytetyössä olen lainvalmisteluaineiston, säädösten, oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella luonut oikeudellisen tietoperustan laillisuusvalvojan ja valtioneuvoston toimintaympäristöstä, näiden käyttämästä toimivallasta ja menettelysäännöksistä hallintoasioissa, tarkemmin viranomaisten harkintavallan rajoista nimitysasioissa.

Toimintaympäristö, toimivalta ja menettelysäännökset ovat valtiosääntölähtöisiä, perustuslailla voimaansaatettuja. Menettelyjä tarkennetaan hallinto-oikeudessa. Oikeusvaltiossa on tärkeää lain noudattaminen, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusturva. Hallinnon oikeusperiaatteet viranomaisen toimintaa ohjaavina ja rajoittavina tekijöinä ovat keskeisiä.

Nimityspäätösten kuten hallintopäätösten tekeminen muutoinkin edellyttää aina laissa säädettyä toimivaltaa. Menettelysäännöksillä puolestaan turvataan virkaa hakeneiden tasapuolinen kohtelu, asian puolueeton käsittely, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja

pystyvimmän henkilön nimittäminen, luottamus viranomaistoiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja päätösten pysyvyyteen. Menettelyjen on oltava vakiintuneita. Muutos menettelyissä on aina perusteltava.

Laillisuusvalvoja tutkii asiakirjojen pohjalta nimitysratkaisun lainmukaisuuden eli onko harkittavaltaa käytetty lain sallimissa rajoissa ja arvioi onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteetonta. Tämä ei ota kantaa, kuka olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin tai kuka hakijoista olisi tullut nimittää virkaan. (OKV/1132/1/2016; OKV/1215/1/2012)

Oikeudellisen tietoperustan tuottamisen yhteydessä yllätyin helposti saatavilla olevan tutkimuksen ja oikeuskirjallisuuden ja oikeuskirjallisuuden tekijöiden rajallisuudesta. Näkemykseni mukaan yhteiskunnan muutokset huomioon ottavaa tuoretta väitöstutkimusta ja oikeuskirjallisuutta nimenomaan valtiolla ja valtioneuvostossa tehtävistä virkaan nimittämisistä tarvittaisiin lisää.

Tässä opinnäytetyössä olen tietopyyntöön perustuen kerännyt tietoa virantäytön määristä ja esittelylistoihin tehdyistä korjauksista valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvissa nimitysasioissa. Kyselyllä olen kerännyt tietoa laillisuusvalvonnan havainnoista tehdyissä virkanimitysesityksissä, havaintojen seurauksista ja toimenpiteistä. Samalla olen kerännyt tietoa tarkastusmenettelyistä listatarkastuksessa ja ministeriöiden kannanottoesityksissä. Näin kerättyjä tietoja peilataan tuotettuun oikeudelliseen tietoperustaan.

Käsitykseni mukaan aiemmissa tutkimuksissa ei ole käytetty vastaavaa lähestymistapaa, joten tuotetuilla tiedoilla voidaan katsoa olevan uutuusarvoa, mikä edistää siten oikeudellisen tiedon kehittymistä, joka Hirvosen (2018, 138) mukaan on lainopin tehtävänä. Menetelmä täyttää myös laadulliselle tutkimukselle asetetun tavoitteen kuvata jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtää tiettyä toimintaa tai antaa teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle siten kuin Tuomi ja Sarajärvi (2018) ovat laadullisen tutkimuksen tavoitteen määritelleet. Samalla täyttyy myös ylemmän ammattikorkeakoulun edellyttämä tavoite tuottaa uutta tietoa ja osaamista innovatiivisesti ja työelämälähtöisesti.

Virkamiehen virkatoimintaan kohdistuu yleinen huolellisuusvaatimus. Virkamiehen on sen mukaisesti virkatehtävissään noudatettava tehtävän laadun ja tarkoituksen mukaista huolellisuutta. (Husa & Pohjolainen. 2014, 310.) Tutkimustulosten perusteella tämän huolellisuusvaatteen täyttymisessä virkanimitysten valmistelussa ja esittelyssä valtioneuvostolle on parannettavaa.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä voidaan jakaa preventiiviseen eli ennalta ehkäisevään ja repressiiviseen eli korjaavaan oikeussuojaan. Preventiivisten oikeussuojakeinojen tavoitteena

on Husan & Pohjolaisen (2014, 263) mukaan etenkin hallintomenettelyyn liittyen estää ennalta virheelliset virkatoimet. Preventiivinen oikeussuoja voidaan jakaa edelleen ennakkollisiin oikeussuojatekijöihin ja ennakkollisiin oikeussuojakeinoihin. Edelleen Husan ja Pohjolaisen mukaan (2014, 263) mukaan ennakkollisia oikeussuojatekijöitä ovat ne tekijät, joilla on merkitystä hallinnon toiminnan oikeellisuuden kannalta. Esimerkkeinä Husa ja Pohjolainen mainitsevat virkamiesten hyvän koulutuksen tehtäviinsä ja hallinnon asianmukaiset resurssit edistämässä toiminnan laatua ja oikeellisuutta. Myös lainsäädännön selkeys ja yksityisten tietoisuus oikeuksistaan vaikuttavat tehtävistä suoriutumisen laatuun hallinnossa. (Husa & Pohjolainen 2014, 263.)

Nämä edellä mainitut Husan ja Pohjolaisen näkemykset huomioon ottaen yhdessä tutkimustuloksissa esille tulleiden puutteiden ja ennakkollisen laillisuusvalvonnan parissa työskentelevien oikeuskanslerinviraston lakimiesesittelijöiden kyselyvastauksissa esille ottaminen kehitystoiveiden kanssa ehdotan seuraavia kehitystoimenpiteitä nimitysasioiden valmistelun ja esittelyn tueksi valtioneuvostossa.

- Oma valvonta. Omavalvonnassa viranomaisen valvoo itse järjestelmällisesti toimintansa laatua ja virheettömyyttä (Kulla 2015, 348). Tässä menettelyssä viranomaisen valvoo itse, että sen toiminta täyttää lainsäädäntöön ja viranomaisen määräyksiin sisältyvät vaatimukset (Mäenpää 2017, II Yleinen hallinto-oikeus, 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot). Omavalvonnasta voisi kehittää nimitysasioiden käsittelyyn sopivan mallin.
- Soft law. Pehmeä sääntely, joka koostuu erilaisista viranomaisten laatimista suosituksista, lausunnoista, tiedonannoista ja toimintaohjeista, jotka eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, mutta joilla voi olla tulkinnallista vaikutusta säädösten soveltamisessa. Epävirallista käyttäytymisen ohjaamista, kuten esimerkiksi käytäntösäännöt, suuntaviivat, ohjeet ja valmistelevat asiakirjat. (Mäenpää 2017, II Yleinen hallinto-oikeus, 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot). Valtioneuvoston esittelijän käsikirja on esimerkki pehmeästä sääntelystä. Se ei kuitenkaan yleisopuksena riitä yksistään täyttämään nimitysasioiden esittelymenettelyssä tarvittavaa ohjeistusta.
- Resurssien vahvistaminen. Esimerkiksi veloitetaan kokeneempi nimitysasioihin perehtynyt valtioneuvoston esittelijä toimimaan vähemmän kokeneempien esittelijöiden ja nimitysesitysvalmistelijoiden tukena ja perehdyttäjänä.
- Koulutus. Valtionhallinnon henkilöstölle on tällä hetkellä tarjolla koulutusta esittelymenettelystä ja säädösvalmistelusta, työnantajana ja henkilöstöasioidenhoitajana toimimisena (Haus 2021). Esittelymenettelykoulutukseen osallistuminen on rajattu nimimaisesti esittelijöille ja säädösvalmistelukoulutus lainvalmistelijoille. Koulutustarjonnassa on täytettävänä aukko (henkilöstö)hallintoasioiden esittelijöille ja valmistelijöille suunnatussa syventävässä koulutuksessa.

- PTJ:n kehittäminen. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän tulisi ohjata käyttäjänsä esimerkiksi esittelylistan kansilehden luonnissa valmiita vaihtoehtoja tarjoavalla valikolla, tooltip-selittein tai estämällä puutteellisen tiedon hyväksyminen (esim. toimivallan puuttuminen). Tutkimusaineiston korjaussyiden perusteella olen päätellyt, että järjestelmä ei tue tällä hetkellä riittävästi käyttäjiänsä.

Edellä mainituissa kehitystoimenpide-ehdotuksien jalostamisessa voidaan hyödyntää oikeusmuotoilua. Oikeusmuotoilussa muotoillaan oikeudellisia asiakirjoja helpommin ymmärrettäväksi visuaalisuutta hyväksikäyttäen ja oikeudellisia palveluja ja prosesseja helppokäyttöisemmiksi ja käyttäjäystävällisemmiksi yhteiskehittämisen menetelmiä käyttäen. Oikeusmuotoilulla lisätään tietoisuutta oikeudesta ja sen saavutettavuutta. Oikeusmuotoilun kohderyhmänä ovat kaikki oikeudellisten asioiden kanssa tekemisissä olevat tahot.

Muina havaintoina tämän tutkimuksen perusteella totean, että korjausselitteiden yhdenmuokaistaminen korjauslistojen selitteissä ja korjauslistojen tilastointi sekä oikeudelliset kannanotot, jos ne kirjattaisiin, voisivat osaltaan olla hyödyksi nimitysasioiden esittelymenettelyn ja valmistelun kehittämisessä. Systemaattinen seuranta mahdollistaisi saamaan luotettavampaa tietoa esittelymenettelyn tilasta, jota voitaisiin käyttää hyväksi esimerkiksi ohjeistuksessa tai koulutuksessa. Kannanottopyyntöjen kirjaamista ja asiakirjajulkisuutta selvitetäänkin parhailaan KHO:n 1.11.2021 antaman vuosikirjaratkaisun KHO:2021:152 vuoksi.

Opinnäytetyön tekeminen on ollut pitkä prosessi. Sen valmistelun aikana asioita jäsennellessä ja systematisoidessa on vahvistunut käsitykseni säätelyn monimuotoisuudesta. Tiedostamalla ja ymmärtämällä kokonaisuuksia oikeudesta ja oikeuden rakenteesta, myös lain tulkinta ja soveltaminen asettuvat oikeisiin mittasuhteisiin. Perehtyneisyys lisää varmuutta toimia asiantuntijana. Nämä asiat avaavat sitä vastuuta, mikä virkamiehellä on valmistelijana, esittelijänä ja päätöksentekijänä ja mihin lainvastainen tai muuten virheellinen menettely voi päätöksenteossa johtaa. Lainoppi yksin ei kuitenkaan ratkaise menettelyjen ongelmia hallinnossa, vaan tarvitaan useamman koulutusalan asiantuntemusta. Jatkotutkimukselle on tarvetta ja tilaa niin oikeudellisesta kuin oikeusmuotoilunkin näkökulmasta. Jatkokehittämisen mahdollisuutena ovat myös organisaation ja organisaation johtamisen sekä tietojohdamisen tieteenalojen näkökulmat tutkimuksessa siten, että ne täydentävät oikeudellista näkökulmaa ja luovat keskinäisen kytköksen toisiinsa.

Lähteet

Painetut

Aarnio, A. 1989. Laintulkinnan teoria. Juva: WSOY.

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.

Hirvonen, A. 2012. Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki: Unigrafia.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uudistettu painos. Tampere: Talentum.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Koskinen, S. & Kulla, H. 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Kulla, H. 2015. Hallintomenettelyn perusteet. 9., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Kulla, H. 2006. Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 2006/7-8.

Leppänen, K. 2015. Yhdenvertaisuus työelämässä. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. 2017. Yleinen hallinto-oikeus. 1. painos. Helsinki: Alma Talent.

Saraviita, I. 2011. Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Tuomi, J. & Sarajarvi A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi.

Sähköiset

Demokraatti 26.7.2020. Poliitiikka. Oikeuskansleri Pöysti pitää perusteltuna säätää valitusoikeus myös ylimpiin virkanimityksiin - kertoo myös kantansa ministerivastuuasioiden käsittelytapaan. Viitattu 6.12.2021. <https://demokraatti.fi/oikeuskansleri-poysti-pitaa-perusteltuna-saataa-valitusoikeus-myos-ylimpiin-virkanimityksiin-kertoo-myos-kantansa-ministerivastuuasioiden-kasittelytapaan>

Haus 2021. Haus kehittämiskeskus Oy. Viitattu 6.12.2021. <https://haus.fi/>

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Viitattu 23.9.2020. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=havm+29/2002>

HaVM 23/2017 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Viitattu 2.12.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_23+2017.aspx

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Viitattu 23.9.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_72+2002.pdf

HE 37/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain sekä poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta. Viitattu 28.10.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_37+2018.pdf

HE 298/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 9.11.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_298+2014.pdf

HE 184/1977 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen koskevien säännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. Viitattu 5.12.2021. <https://www.edilex.fi/he/fi19770184.pdf>

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 22.11.2021. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930309>

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi. Viitattu 3.12.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_94+1993.pdf

HE 6/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi. Viitattu 2.12.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_6+1989.pdf

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Viitattu 30.10.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf

HE 187/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslain muuttamisesta. Viitattu 30.10.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_187+2021.pdf

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 3.12.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_19+2014.pdf

Helin, M. 2015. Oikeustiede ja tutkimuseettikka. Lakimies 6/2015. Viitattu 30.11.2021. <https://www.edilex.fi/lakimies/15875.pdf>

Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Viitattu 2.12.2021. https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf

Jyväskylän yliopisto 2021. Viitattu 2.12.2021. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/tutkimusprosessi/aiheeseen-perehtyminen>

KHO:2020:128. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. Vuosikirjapäätös. Antopäivä 25.11.2020. Viitattu 6.12.2021. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1606128085927.html>

Me juristit nauroimme niin. Lakimiesuutiset. 2.11.2016. Viitattu 17.11.2021. <https://lakimiesuutiset.fi/me-juristit-nauroimme-niin/>

Melinda-tietokanta 2021. Kansallinen metatietovaranto. Kansalliskirjasto. Viitattu 8.11.2021. http://melinda.kansalliskirjasto.fi/F/?func=find-b-0&CON_LNG=fin&local_base=fin01_opac

Mäenpää, O. 2017. Hallinto-oikeus. E-kirja. Päivittyvä teos. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 29.11.2021.

Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. 2019. Valtiovarainministeriö. Viitattu 5.12.2021. <https://vm.fi/documents/10623/1115054/Ohje+virant%C3%A4yt%C3%B6ss%C3%A4+noudatettavista+periaatteista+30.4.2019+valmis.pdf/aaea7cb9-8f35-17f4-720e-0cd147dc5c55/Ohje+virant%C3%A4yt%C3%B6ss%C3%A4+noudatettavista+periaatteista+30.4.2019+valmis.pdf?t=1556620220000>

Oikeuskanslerinvirasto 2021a. Tehtävät ja toiminta. Viitattu 22.11.2021. https://www.okv.fi/fi/oikeuskansleri/tehtavat_ja_toiminta/

Oikeuskanslerinvirasto 2021b. Valtioneuvoston ja presidentin valvonta. Viitattu 22.11.2021. valtioneuvoston ja presidentin valvonta. https://www.okv.fi/fi/oikeuskansleri/tehtavat_ja_toiminta/valtioneuvoston-ja-presidentin-valvonta/)

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys. Oikeuskanslerinvirasto 17.12.2007. Viitattu 16.5.2021. https://www.okv.fi/media/filer_public/e3/f7/e3f7d25e-4153-4ccd-b9bf-e4a55f228fb8/okv_tyjarjestys.pdf

OKV/813/1/2018. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu. Esteellisyys virantäytön valmistelussa ja nimityspäätöksen perusteleva. Antopäivä 19.7.2019. Viitattu 6.12.2021. https://www.okv.fi/media/filer_public/23/75/2375adbe-6be0-484e-bbc0-5d51cba7a18e/ratkaisu_esteellisyys_virantaytossa_okv_813_1_2018.pdf

OKV/1132/1/2016. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu. Virkanimitys. Antopäivä 7.3.2017. Viitattu 6.12.2021. https://www.okv.fi/media/filer_public/4c/5b/4c5b7a4b-4003-4274-89f0-c26dec7bcafa/okv_1132_1_2016.pdf

OKV/1215/1/2012. Oikeuskanslerin ratkaisu. Sisäasiainministeriön kansliapäällikön virkanimitys. Antopäivä 2.10.2012. Viitattu 6.12.2021. https://www.okv.fi/media/filer_public/65/76/65763a05-e6ed-4e68-adf5-0dd6dbb51648/okv_1215_1_2012.pdf

Opinnäytetyö YAMK-tutkinossa. Laurea 2021. Viitattu 30.10.2021 https://laureauas.sharepoint.com/sites/studentFin_opinnaytetyojavalmistuminen/SitePages/Opinn%C3%A4ytety%C3%B6-YAMKissa.aspx

PeVL 42/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 26.8.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_42+2017.aspx

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 22.11.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf

Tahti. 2021. Työnantajan henkilötietojärjestelmä. Henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvut 2020 raportti.

Valtioneuvoston asetus liikenne- ja viestintäministeriöstä (405/2003). Finlex. Viitattu 2.12.2021. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030405>

Valtioneuvoston asetus maa- ja metsätalousministeriöstä (1267/2014). Finlex. Viitattu 2.12.2021. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141267>

Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (543/2003). Finlex. Viitattu 2.12.2021.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030543>

Valtioneuvoston asetus sisäministeriöstä (1056/2013). Finlex. Viitattu 2.12.2021.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20131056>

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007). Finlex. Viitattu 2.12.2021.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071024>

Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (1286/2015). Finlex. Viitattu 2.12.2021.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151286>

Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. 2017. Hallituksen julkaisusarja 1/2017. Helsinki: Valtio-

neuvoston kanslia. Viitattu 16.5.2021 ja 5.12.2021. <https://julkaisut.valtioneu->

[vosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan_opas_250117.pdf?sequence=1&isAllo-](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan_opas_250117.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[wed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan_opas_250117.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018. 2019. Helsinki: oikeuskanslerinvi-

rasto. Viitattu 28.11.2021. [https://www.okv.fi/media/filer_public/8c/77/8c77eebb-f36c-](https://www.okv.fi/media/filer_public/8c/77/8c77eebb-f36c-4361-b8b5-048a7ff4cefc/okv_kertomus2018_suomi_netti.pdf)

[4361-b8b5-048a7ff4cefc/okv_kertomus2018_suomi_netti.pdf](https://www.okv.fi/media/filer_public/8c/77/8c77eebb-f36c-4361-b8b5-048a7ff4cefc/okv_kertomus2018_suomi_netti.pdf)

Valtion henkilöstökertomus 2020. Valtiokonttorin julkaisuja 01/2021. Viitattu 30.10.2021.

https://vkazprodwordpresstacc01.blob.core.windows.net/wordpress/2021/06/valtion_henki-

[lostokertomus_2020.pdf](https://vkazprodwordpresstacc01.blob.core.windows.net/wordpress/2021/06/valtion_henki-lostokertomus_2020.pdf)

Yle 25.7.2020. Uutiset. Laillisuusvalvonta. Ex-oikeuskansleri Jaakko Jonkka haluaa uusia mi-
nisterin oikeusvastuun - Eduskunnan suuren salin äänestys rikosepäilyistä on "luonnotonta".

Viitattu 6.12.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11456292>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Viitattu 24.3.2021. <https://syrjinta.fi/etusivu>

Taulukot

Taulukko 1: Esittelylistat koskien virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä valtioneuvoston yleisistunnoissa vuosina 2017 - 2020 (Valtioneuvoston kanslia 15.6.2021).	54
Taulukko 2: Korjauslistat koskien virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä valtioneuvoston yleisistunnoissa vuosina 2017 - 2020 (Valtioneuvoston kanslia 15.6.2021).	61

Liitteet

Liite 1: Kysely.....	73
Liite 2: Tietopyyntö	76

Liite 1: Kysely

SAATE

31.5.2021

Hyvä oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston lakimies!

Teen opinnäytetyötä aiheesta "Nimitysharkinta viran täytön valintaprosessissa" Laurea-ammattikorkeakoulun oikeusmuotoilun ja oikeudellisten erityiskysymysten -koulutusohjelmassa (YAMK). Aihe on rajattu koskemaan virkoja ja määräaikaisia virkasuhteita, joihin nimittää valtioneuvosto. Tehtävään määräämiset ja tuomarinimitykset on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimuksessa pyrin muun muassa selvittämään, mitä havaintoja laillisuusvalvoja on tehnyt valtioneuvoston yleisistuntoon tulevista virkanimitystä, ovatko havainnot johtaneet toimenpiteisiin, mitä mahdolliset toimenpiteet ovat olleet ja mitä niistä on seurannut. Tutkimuksen tavoitteena on osaltaan helpottaa oikeuskanslerinvirastossa tehtävää listatarkastusta. Opinnäytetyön tekemisestä on tehty sopimus oikeuskanslerinviraston kanssa.

Tutkimusta varten kaikille oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osastolla esittelijänä toimivalle lakimiehelle lähetetään oheinen kysely vastattavaksi. Pyydän vastaamaan kyselyyn 21.6.2021 mennessä. Voit palauttaa vastauksesi sähköpostitse anu.naveri@okv.fi tai anonyymisti suljetussa kuoressa minulle osoitettuna oikeuskanslerinvirastoon.

Kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti. Yksittäiset vastaukset näkee vain tutkimuksen tekijä. Henkilötietoja tai muita yksilöimistietoja ei julkaista. Opinnäytetyössä asiat raportoidaan sellaisessa muodossa, ettei yksittäistä vastaajaa voida tunnistaa. Paperiset kyselyvastaukset hävitetään silppuamalla ja sähköisesti saadut vastaukset poistetaan sähköpostista opinnäytetyön valmistuttua 31.12.2021 mennessä. Kyselyn vastauksista laadittava anonyymi yhteenveto säilytetään tutkimuksen tekijällä mahdollisia myöhempiä tutkimustarpeita varten.

Kyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista. Tutkimuksen onnistumisen kannalta jokainen asiantuntijuuteenne perustuva vastaus on arvokas. Annan mielelläni lisätietoja opinnäytetyötutkimuksestani anu.naveri@okv.fi.

Ystävällisin terveisin

Anu Näveri
Tradenomiopiskelija YAMK (HYA419KJ)
Laurea-ammattikorkeakoulu
Espoo
www.laurea.fi

KYSELY

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan s. 16 mukaan " Esittelylistojen tarkastuksessa oikeuskanslerinvirastossa kiinnitetään huomiota toimivaltaa, menettelyä ja päätöksenteon edellytyksiä koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin sekä päätöksille asetettuihin muodollisiin vaatimuksiin." Edelleen s. 17 mukaan "Virkanimityksissä valvotaan virantäyttömenettelyn ja nimitysesityksen perustelujen asianmukaisuutta. Perusteluissa tulee esitellä tasapuolisesti nimityksen kannalta olennaiset hakijoiden ansiot. Hakijoiden arvioinnissa ja vertailussa tulee tukeutua kunkin viran säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin ja perustuslain mukaisiin yleisiin virkanimitysperusteisiin (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, perustuslaki 125 §). Nimitettävän henkilön valinta ansioituneimpien hakijoiden joukosta tulee perustella objektiivisilla ja viran tehtävien kannalta merkityksellisillä seikoilla." (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Hallituksen julkaisusarja 1/2017, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2017)

1. Miten tarkastat valtioneuvoston yleisistuntoon tulevat virkanimitysesitykset?
2. Mihin asioihin kiinnität huomiota virkanimitysesityksissä?
3. Miten valvot virantäyttömenettelyä?
4. Miten valvot nimitysesitysten perustelujen asianmukaisuutta?
5. Mitä ovat edellä mainitut objektiiviset ja merkitykselliset seikat?
6. Kuinka paljon yhden virkanimitysesityksen tarkastamiseen kuluu aikaa?
7. Mitkä ovat tyypillisimmät esittelylistan korjaukseen johtaneet havainnot?
8. Mitä korjaushavainnoista seuraa omalle työlle ja mitä esittelylistan laatineelle taholle?
9. Kuinka yleisiä korjauslistat nimitysesityksissä ovat?
10. Aiheuttavatko korjaukset viivästyksiä valtioneuvoston esittelyyn/siirtoa uuteen ajankohtaan?

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan s. 16 mukaan "Ministereillä ja virkamiehillä on mahdollisuus päätösten valmisteluvaiheessa pyytää oikeuskanslerin kannanottoa päätöksiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Kannanoton pyytäminen on suositeltavaa, jos päätökseen tai päätöksentekomenettelyyn liittyy uusi tai tulkinnanvarainen oikeudellinen ongelma." (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Hallituksen julkaisusarja 1/2017, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2017)

11. Kuinka usein valtioneuvoston esittelyyn tulevista nimitysesityksistä tällaisia kannanotto-pyyntöjä tulee?
12. Mitkä oikeudelliset kysymykset nousevat kannanottopyynnöissä esille?
13. Onko kannanotot otettu huomioon nimitysesityksissä?
14. Miten kannanottoa pyydetään?
15. Miten kannanottopyyntöön vastataan?
16. Miten kannanotot kirjataan?
17. Ovatko kannanotot julkisia?

18. Onko jokin asia liittyen omaan organisaatioon tai valvottaviin organisaatioihin käynyt mielessäsi, josta voisi olla apua nimitysesitysten valvontatehtävissä?
19. Onko jotain muuta, mitä asiaan liittyen haluaisit tuoda esille?

Liite 2: Tietopyyntö

TIETOPYYNTÖ

7.6.2021

Valtioneuvoston kanslia
Valtioneuvoston istuntoyksikkö

Teen opinnäytetyötä aiheesta "Nimitysharkinta viran täytön valintaprosessissa" Laurea-ammattikorkeakoulun oikeusmuotoilun ja oikeudellisten erityiskysymysten -koulutusohjelmassa (YAMK). Aihe on rajattu koskemaan virkoja ja määräaikaisia virkasuhteita, joihin nimittää valtioneuvosto.

Tutkimuksessa pyrin muun muassa selvittämään, mitä havaintoja laillisuusvalvoja on tehnyt valtioneuvoston yleisistuntoon tulevista virkanimitystä, ovatko havainnot johtaneet toimenpiteisiin, mitä mahdolliset toimenpiteet ovat olleet ja mitä niistä on seurannut. Tutkimuksen tavoitteena on osaltaan helpottaa oikeuskanslerinvirastossa tehtävää listatarkastusta. Opinnäytetyön tekemisestä on tehty sopimus oikeuskanslerinviraston kanssa.

Tutkimuksen tueksi tarvitsen tilastotietoa valtioneuvoston yleisistunnoissa käsitellyistä asioista. Pyytäisin saada seuraavat tiedot PTJ-järjestelmästä.

1. Esittelylistojen lukumäärät kaikkien ministeriöiden osalta yhteensä vuosittain koskien viran täyttöä vuosina 2017, 2018, 2019 ja 2020.
2. Esittelylistojen lukumäärät kaikkien ministeriöiden osalta yhteensä vuosittain koskien virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä vuosina 2017, 2018, 2019 ja 2020.
3. Korjauslistojen lukumäärät kaikkien ministeriöiden osalta yhteensä vuosittain koskien viran täyttöä vuosina 2017, 2018, 2019 ja 2020
4. Korjauslistojen lukumäärät kaikkien ministeriöiden osalta yhteensä vuosittain koskien virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä vuosina 2017, 2018, 2019 ja 2020.
5. Mikäli järjestelmästä on saatavissa tieto, mitä tietoja korjauslistalla on korjattu, pyytäisin myös saada näistä tiedot koskien viran täyttöjä ja virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä vuosilta 2017, 2018, 2019 ja 2020.

Pyydän saada vastaukset tekemäni tietopyyntöön 21.6.2021 mennessä sähköpostitse anu.naveri@okv.fi.

Saadut vastaukset käsitellään luottamuksellisesti eikä tietoja luovuteta sivullisille. Tiedot on tarkoitus julkaista tilastona opinnäytetyössäni. Mitään yksilöimistietoja ei julkaista, joista yk-

sittäisen ministeriön voisi tunnistaa. Säilytän vastaukset tekemääni tietopyyntöön opinnäytetyön valmistumiseen eli enintään 31.12.2021 asti, minkä jälkeen poistan sähköisesti saadut vastaukset sähköpostista ja hävitän mahdolliset paperitulosteet.

Annan mielelläni lisätietoja opinnäytetyötutkimuksestani anu.naveri@okv.fi.

Ystävällisin terveisin

Anu Näveri
Tradenomiopiskelija YAMK (HYA419KJ)
Laurea-ammattikorkeakoulu
Espoo
www.laurea.fi