



Ulkoasiainministeriö

ASIA

Ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä nimittämismenettely

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 31.10.2013 ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä nimittämisestä. Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa esille tulleiden seikkojen perusteella olen päättänyt ottaa selvitettäväksi ulkoasiainministeriön valtiosihteerin viran täyttämässä noudatettavan menettelyn tarkistamisen tarpeen.

SÄÄNNÖKSET

Ministeriön päällikkönä toimii ministeri. Ministeriötä johtaa ylimpänä virkamiehenä kansliapäällikkö. Valtiovarainministeriössä ja ulkoasiainministeriössä kansliapäällikön virkanimikkeenä on muista ministeriöistä poiketen valtiosihteerin kansliapäällikkönä. Valtioneuvoston kansliassa kansliapäällikköä lähinnä vastaavassa virka-asemassa on alivaltiosihteerin (perustuslaki 68 §, valtioneuvoston ohjesääntö 45 §, valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 4 §, ulkoasiainhallintolaki 15 §, valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta 3 ja 13 §).

Kansliapäällikkönä toimivan virkamiehen tehtävänä on kaikissa ministeriöissä johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä tässä tarkoituksessa muun muassa vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia sen tehtävien suorittamisesta tuloksettaasti. Kansliapäällikkönä toimiva virkamies myös toimii esittelijänä ministerin allekirjoittaessa ministeriön tilinpäätöksen (valtioneuvoston ohjesääntö 45 §, valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta 13 §, ulkoasiainministeriön työjärjestys 46 §, asetus valtion talousarviosta 63 §).

Ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä virka on ulkoasiainhallinnon erityisvirka. Ulkoasianhallinnon eli ulkoasianministeriön ja edustustojen tehtäviä varten olevat virat ovat yleisvirkoja tai erityisvirkoja. Yleisvirassa oleva virkamies on määrättäessä velvollinen muun muassa siirtymään toiseen ulkoasiainhallinnon virkaan tai tehtävään. Erityisvirassa oleva virkamies voidaan siirtää toiseen tehtävään pääsääntöisesti omalla suostumuksellaan. Valtiosihteerin kansliapäällikkönä on kuitenkin velvollinen siirtymään ulkoasiainneuvoksen virkaan, joka on yleisvirka. Ulkoasiainhallinnon virkamiehiin sovelletaan valtion virkasuhteesta annettuja yleisiä säännöksiä, ellei niiden antamisen jälkeen ole säädetty poikkeavia säännöksiä ulkoasiainhallintoa koskien (ulkoasiainhallintolaki 1, 2, 14 ja 16-18 §).

Valtioneuvosto nimittää kansliapäälliköt, valtiosihteerit kansliapäällikköinä ja valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteerin. Nimityksistä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Kansliapäällikköiden ja valtiosihteerien kansliapäällikköinä nimittäminen on kuulunut valtioneuvostolle 1.3.2012 alkaen. Tätä ennen kansliapäällikköiden nimityksistä päätti tasavallan presidentti. Nimitysvallan siirrosta säädettiin osana perustuslain laajempaa muuttamista. Nimitysvallan siirtoa valtioneuvostolle perusteltiin ministeriöiden virkamiesjohdon merkittävällä asemalla valtioneuvoston toiminnassa (laki valtioneuvostosta 13 §, valtioneuvoston ohjesääntö 6 § 1 kohta ja 42 §, laki ulkoasiainhallinnosta 15 §, HE 60/2010 vp).

Kansliapäällikön tehtäviä hoitavien virkamiesten virkojen kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito, johtamiskokemus, suomen kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Ulkoasianministeriön valtiosihteeriltä kansliapäällikkönä edellytetään lisäksi perehtyneisyyttä hallinnonalan toimintaan, ulkoasiainhallinnon tehtäviin valmentavan koulutusohjelman suorittamista, englannin kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä yhden muun kelpoisuusvaatimukseksi säädetyn valinnaisen kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa. Samaan tapaan yleisten kelpoisuusvaatimusten lisäksi on kansliapäällikön kelpoisuusvaatimuksena oikeusministeriössä oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto, sisäasianministeriössä perehtyneisyys hallintotehtäviin ja opetus- ja kulttuuriministeriössä perehtyneisyys hallintoon (valtioneuvoston ohjesääntö 43 §, laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta 6 §, valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta 5, 6 ja 9 §, valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä 6 §, valtioneuvoston asetus sisäasianministeriöstä 7 §, valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä 6 §).

Kansliapäällikön tehtäviä hoitavien virkamiesten virat täytetään haettaviksi julistamatta ilmoittautumismenettelyä käyttäen. Ilmoittautumismenettelyssä ilmoitus viran avoinna olemisesta on julkaistava asianmukaisella tavalla ja siinä on ilmoitettava muun muassa virkaan ilmoittautumisen päättymispäivä. Ilmoittautumista, joka ei ole saapunut ajoissa, ei oteta huomioon virkaa täytettäessä. Virkaan ilmoittautuneen nimi on julkinen tieto ilmoittautumisen saavuttua ilmoituksen julkaiselle ministeriölle. Ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä virka täytetään myös haettavaksi julistamatta, mutta sen osalta ei ole säännöksiä virkaan ilmoittautumisesta. Valtiosihteerin kansliapäällikkönä virkanimitys valmistellaan ulkoasianministeriön avainryhmässä, johon kuuluvat valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerit. Ulkoasianhallinnossa myös kaikki yleisvirat täytetään haettavaksi julistamatta, eikä niihin ilmoittautumisesta ole säännöksiä (valtion virkamieslaki 26 §, valtion virkamiesasetus 7,7 a ja 12 §, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 6 §, valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta 4 §, ulkoasianministeriön työjärjestys 11 §).

Virkanimitykset ovat hallintopäätöksiä, joihin sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Virkanimitystä koskeva päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Jos virkamies tai ministeri on esteellinen virkanimitysasiassa, hän ei saa osallistua sen valmisteluun ja siitä päättämiseen. Virkanimityksiä koskeviin päätöksiin ei saa hakea valittamalla muutosta, mikä on poikkeus hallintopäätöksiin yleensä liittyvästä muutoksenhakukelpoisuudesta (hallintolaki 27 ja 45 §, laki valtioneuvostosta 17a §, valtion virkamieslaki 57 §).

Virkanimityksestä päätettäessä yleiset nimitysperusteet ovat perustuslain mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä viran kelpoisuusehtoihin ja otettava huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät. Nimityksestä päätettäessä viranomaisista sitovat syrjintää koskevat kiellot lainsäädännössä. Viranomaisena ei siten saa asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan toisiin nähden muun muassa syntyperän, etnisen alkuperän, sukupuolen, sukupuolisen suuntautumisen, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan vuoksi (perustuslaki 125 §, HE 1/1998 vp., hallintolaki 45 §, valtion virkamieslaki 6 ja 11§, yhdenvertaisuuslaki 6 §, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 7-8 §).

Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi muun muassa silloin, jos laillisuusvalvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 7 §).

KÄYTÄNNÖT

Virkanimityksiä koskevien päätösten perustelut esitetään vakiintuneen käytännön mukaan erillisessä nimitysmuistiossa. Nimitysmuistion laadinnassa noudatetaan valtiovaraministeriön antamia ohjeita. Nimitysmuistiossa ilmoitetaan muun muassa virkaan ilmoittautuneet henkilöt ja esitellään heidän ansionsa. Muistiossa nimitettävän henkilön valinta perustellaan vertailemalla hakijoita viran säädettyjen kelpoisuusvaatimusten, perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja viran tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella (valtiovaraministeriön ohje VM 1/01/2009 ja VM/2165/00.00.00/2011).

Valtioneuvoston esittelylistaan 31.10.2013 liitetyn muistion mukaan ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä virka katsotaan osaksi diplomaattiuran tehtäväkiertoa. Virka täytetään ulkoasiainhallinnon sisäisesti osana diplomaattiuran siirtokierrosta, jossa valitaan samassa prosessissa virkamiehet lukuisiin ministeriön johdon virkoihin tai tehtäviin sekä ulkoamaanedustustojen päällikkötehtäviin. Vaikka virkaa ei julisteta haettavaksi, ulkoasianministeriön käytännön mukaisesti virkamiehille tarjotaan sisäisessä järjestelmässä mahdollisuus ilmoittaa kiinnostuksensa virkaan. Diplomaattiuran virkamiehet voivat ilmoittaa samanaikaisesti kiinnostuksensa eri tehtäviin ja virkoihin haluamassaan laajuudessa. Ilmoittautuminen ei sido nimitykset ja siirrot valmistelevaa avainryhmää, jonka tavoitteena valintaprosessissa on ulkoasiainhallinnon toiminnan kannalta mahdollisimman tuloksellinen kokonaisuus. Valinnat voivat kohdistua myös virkamiehiin, jotka eivät ole ilmoittaneet kiinnostustaan. Kun virka täytetään haettavaksi julistamatta, nimityksen valmistelussa ei muodostu hakijajoukkoa tai vastavaa etukäteen rajattua joukkoa. Avainryhmä esittää valtiosihteerin kansliapäällikkönä virkaan siirtokierroksen kokonaisuuden ja yleisten virkanimityskriteerien kannalta parhaiten soveltuvan

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

henkilön nimittämistä. Vastaavaa menettelyä käytetään muistion mukaan myös alivaltiosihteerien nimityksissä.

Edellä kuvatuista säännöksistä ja käytännöistä johtuen ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä nimityksestä päätettäessä valtioneuvoston esittelymuistiossa tuodaan esiin yleensä vain nimitettäväksi esitettävän henkilön ansiot ja perustelut hänen nimittämislleen virkaan. Esittelymuistioon ei siis pääsääntöisesti sisälly tietoja muista nimityksen valmistelussa huomioon otetuista hakijoista eikä hakijoiden keskinäisestä vertailusta.

ARVIOINTI

Velvollisuus perustella hallintopäätös kuuluu perustuslaissa turvattuihin hyvän hallinnon takeisiin. Hallintopäätösten perusteleva mahdollistaa julkisen vallan käytön seurannan ja sen laillisuuden valvonnan. Hallintopäätöksen perusteluilla on myös olennainen merkitys asianosaisten oikeussuojan kannalta. Virkanimityksissä asianosaisia ovat virkaan ilmoittautuneet henkilöt, kun virka täytetään ilmoittautumismenettelyllä. Virkanimityksiä koskevilla päätöksillä perusteluilla on asianosaisten oikeussuojalle erityistä merkitystä, koska näihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Erityisesti esittelystä tehtävien hallintopäätösten perusteluilla on olennainen merkitys myös päätöksen tekvän tahon kannalta. Esittelymuistion perustelujen avulla päätöksen tekvä taho voi varmistua päätöksen laillisuudesta ennen päätöksentekoa sekä omasta esteettömyydestään toimia päätöksentekijänä. Virkanimityspäätöksissä erityisesti tiedot virkaan ilmoittautuneista ovat esteellisyyden toteamisen kannalta olennaisia tietoja.

Virkanimityksiä koskevien päätösten perustelujen tarkoituksena on osoittaa, että virkaan nimitettävä henkilö täyttää säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja perustuslain yleiset nimitysperusteet. Lisäksi perustelujen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki määrääjässä virkaan ilmoittautuneet henkilöt on otettu päätöstä valmisteltaessa asianmukaisesti huomioon, ja että valittavaksi esitetty henkilö on asiallisten syiden perusteella katsottu muita ansioituneemmaksi. Perusteluista on siten todettavissa, miten nimitystä on arvioitava lainsäädännön eri syrjäntäkieltoihin nähden. Virkanimityksiä koskevien päätösten perusteluissa on näiden syiden vuoksi oltava tiedot kaikista virkaan ilmoittautuneista sekä perusteista, joilla heitä on virkaa täytettäessä vertailtu keskenään.

Ulkoasianministeriön nimityskäytännöistä saadun selvityksen perusteella ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä nimittämismenettelyssä nimityspäätökset on katsottu mahdolliseksi perustella vain siltä osin kuin kysymys on nimitettävän henkilön pätevyydestä ja ansioista. Tietoja muiden henkilöiden huomioon ottamisesta ja keskinäisestä vertailusta nimityksen valmistelussa ei ole katsottu mahdolliseksi esittää nykyisten säännösten mukaisessa nimitysmenettelyssä. Tällainen nimityskäytäntö voi ulkopuolisen näkökulmasta herättää kysymyksiä menettelyn asianmukaisuuden uskottavuudesta. Vastaavia kysymyksiä esteellisyyden huomioon ottamisesta voi herättää nimityksen valmistelu avainryhmässä, johon kuuluvat nimityksessä asemansa perusteella todennäköisesti huomioon otettavat alivaltiosihteerit.

Ulkoasiainministeriön toimintaan sovelletaan kuitenkin hallintopäätösten perustelua, esteellisyttä ja syrjinnän kieltämistä koskevia säännöksiä.

Kansliapäällikköinä toimivien virkamiesten tehtävät eri ministeriöissä ovat säädösten tarkastelun perusteella keskenään samanlaisia. Ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä tehtävät eivät säädösten mukaan eroa muiden kansliapäällikköiden tehtäviä hoitavien virkamiesten tehtävistä. Kelpoisuusehtoja tarkastelemalla voidaan havaita, että ulkoasianministeri-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

össä valtiosihteerillä kansliapäällikkönä on enemmän kelpoisuusvaatimuksia kuin useimmilla muilla kansliapäällikön tehtäviä hoitavilla virkamiehillä. Toisaalta voidaan todeta, että ministeriökohtaisia lisävaatimuksia on muutamilla muillakin kansliapäälliköillä. Ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä virka-asema poikkeaa muiden kansliapäälliköiden virka-asemasta siten, että valtiosihteerin virkakautensa jälkeen velvollinen siirtymään ulkoasiainhallinnon yleisvirkaan. Tällä ei kuitenkaan ole lainsäädännön mukaan vaikutusta virkakauden aikana, koska valtiosihteerin kansliapäällikkönä virka on erityisvirka. Kokonaisuutena tarkasteltuna ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä viran tehtävissä ja asemassa ei ole nähtävissä sellaista eroa muiden ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtäviä varten oleviin virkoihin verrattuna, että erilainen menettely virkaan nimittämisessä olisi perusteltua.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä nimityksestä päätettäessä 31.10.2013 ei havaintojeni mukaan toimittu ulkoasiainhallinnosta annettujen säännösten vastaisesti. Tietooni ei myöskään ole tullut mitään sellaista, joka viittaisi virkanimityksiä koskevan muun lainsäädännön vastaiseen menettelyyn. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että nykyinen menettely ei johda nimityspäätöksen perustelemiseen siten, että päätöksen valmisteluun nähden ulkopuoliset tahot ja nimityksestä päättävät ministerit voisivat arvioida sen laillisuutta. Ministereillä ei myöskään ole mahdollisuutta varmistua omasta esteettömyydestään osallistua päätöksentekoon. Vastaava johtopäätös nimitysmenettelystä ja nimityspäätöksen perustelemisesta koskee myös ulkoasianministeriön alivaltiosihteerin virkoja.

Edellä esittämäni viitaten esitän ulkoasianministeriölle harkittavaksi valtiosihteerin kansliapäällikkönä nimittämismenettelyä koskevien säännösten tarkistamista siten, että nimityspäätösten perustelulle lainsäädännössä asetetut vaatimukset on vastaisuudessa mahdollista täyttää. Samassa yhteydessä olisi perusteltua tarkastella myös ulkoasianministeriön alivaltiosihteerien nimittämismenettelyä.

Pyydän ulkoasianministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt. Ilmoitus tulee toimittaa viimeistään 30.6.2014.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINIVIRASTO
