



20.10.2020

OKV/54/10/2020

OKV/54/10/2020-OKV-3

ASIA Apulaisprotokollapäällikön tehtävään määrääminen**KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 3.9.2019 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut apulaisprotokollapäällikön tehtävään määräämistä koskevaa 20.6.2019 tehtyä ulkoministeriön päätöstä. Päätöstä on perusteltu kantelun liitteenä olevassa ministeriön avainryhmän kokouksen pöytäkirjassa 3/2019. Kantelija pyytää oikeuskansleria selvittämään kantelun kohteena olevan päätöksen lain ja hyvän hallinnon mukaisuuden. Kantelijan käsityksen mukaan päätös on ongelmallinen erityisesti siksi, että päätöksen perustelut ovat hyvin puutteelliset ja erityisesti hakijoiden ansiovertailu on jätetty kokonaan suorittamatta. Kantelijan käsityksen mukaan esimerkiksi ulkoasiainhallintolaki tai ulkoministeriön työjärjestys eivät oikeuta poikkeamaan tehtävään määräämisessä noudatettavista periaatteista ja tasa-arvolain säännöksistä. Kantelun mukaan tehtävään ei ole määrätty henkilöä, joka olisi soveltuvin kyseiseen tehtävään. Kantelussa todetaan lisäksi, että avainryhmän kokouksen pöytäkirja on merkitty salaiseksi, mutta salausperustetta ei ole tarkemmin yksilöity.

SELVITYS

Ulkoministeriön selvitys on annettu 4.2.2020.

Selvityksessä kerrotaan ulkoasiainhallinnon tehtäviin määräämistä koskevista menettelytavoista sekä ulkoasiainhallintolain (204/2000) säännöksistä. Ulkoasiainhallintolain mukaan virkamies voidaan virassaan määrätä tehtävään ja siirtää toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa joko siirtymisvelvollisuuden perusteella tai jos virkamies tähän suostuu. Hallituksen esityksessä (HE 139/1999) todetaan, että ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkajärjestelmän ja erityisesti yleisvirkojen perusluonteeseen kuuluu, että virkamiehet ovat käytettävissä erilaisia tehtäviä varten ja heitä voidaan siirtää toiminnallisten tarpeiden mukaisesti paikasta ja tehtävästä toiseen.

Selvityksessä todetaan, että ulkoasiainhallinnon tehtäviin määräämisen menettely perustuu erityislakiin, eikä siihen sovelleta virkanimityksiä koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista sisältää myös ohjeita tehtävään määräämisestä. Selvityksen mukaan on kuitenkin oleellista huomioda, että ohjeessa on kysymys vain sellaisesta tehtävään määräämisestä, joka toteutetaan yleisten virkamiesoikeudellisten säännösten perusteella työnantajan direktiovallan puitteissa. Ohjeessa ei selvityksen mukaan ole otettu huomioon ulkoasiainhallinnon erityissäännöksiä. Näin ollen ohje ei tältä osin sovellu eikä sitä sovelleta ulkoasiainhallinnon tehtäviin määräämiseen. Ulkoministeriö on vahvistanut ulkoasiainhallintolain mukaisessa tehtävään määräämisessä noudatettavat periaatteet

ja käytännöt asiakirjassa ”Siirtosuunnittelu yleisuran tehtäväkierrossa (HEL7450-78)”. Siirtosuunnittelua ohjaavat selvityksen mukaan hyvän hallinnon periaatteet, kuten avoimuus, tasapuolisuus ja tasa-arvo.

Selvityksessä kerrotaan lisäksi muista keskeisistä poikkeavista tekijöistä verrattaessa tavanomaista virkainnityks- ja rekrytointimenettelyä ja ulkoasiainhallinnon tehtävään määräämismenettelyä. Vuosittaisella kierroksella on käsiteltävänä jopa satoja tehtävään määräämisiä, eikä tällaisessa kokonaisuudessa voida käsitellä tietyn henkilökunnan soveltuvuutta vain yhteen tehtävään. Tarkasteltavana on samalla kertaa useita avoimia tehtäviä ja niihin mahdollisia osittain päällekkäisiä ehdokasjoukkoja. Tarkastelussa on otettava huomioon myös sopiva toimikauden pituus.

Ulkoministeriön työjärjestyksen mukaisesti ministeriössä on ns. avainryhmä, joka käsittelee valmistavasti ylimpien virkojen ja tehtävien täyttämistä koskevat asiat. Avainryhmä käsittelee henkilöiden valintaa ministeriön johtotehtäviin yleensä osana diplomaattiuran siirtokierrosta, jossa valitaan samassa prosessissa virkamiehet lukuisiin ministeriön johdon tehtäviin sekä ulkomaanedustustojen päällikkötehtäviin.

Selvityksessä kerrotaan lisäksi siitä, millä perusteella kantelussa tarkoitettuun tehtävään määrätty henkilö on valikoitunut tehtävään ja todetaan, että hänen valikoitumisensa apulaisprotokollapäälliköksi on perusteltu kokonaisarvion lisäksi hänen osaamisensa ja aikaisemman kokemuksensa kohdistumisella juuri protokollapalveluiden johtotehtäviin.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen selvityksen johdosta. Vastineessa todetaan muun muassa, että asianomaisiin tehtäviin ilmoittautuneita tulee ulkoministeriön selvityksestä ilmenevistä seikoista huolimatta vertailla ennen päätöksentekoa tasapuolisesti ja objektiivisesti. Tämän tulee myös olla kirjallisesti todennettavissa päätösten perusteluista. Tasa-arvolain 8 §:n soveltaminen edellyttää myös dokumentoitavissa olevaa ansiovertailua.

RATKAISU

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

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä selostettujen hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

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

Valtion virkamieslain (750/1994) 6 §:n mukaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimus sisältyy valtion virkamieslain 6 §:n 2 momenttiin, jossa viitataan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon osalta yhdenvertaisuuslakiin sekä tasa-arvon ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon osalta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin. Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista, jotka virkaan tai virkasuhteeseen nimitettävän tulee täyttää, säädetään myös valtion virkamieslaissa.

Ulkoasiainhallintolain 14 §:ssä on säännökset ulkoasiainhallinnon viroista, 15 §:ssä virkaan nimittämisestä ja 17 – 21 §:ssä tehtävään määräämisestä.

Valtiovarainministeriö on 30.4.2019 antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista VM/2643/00.00.00/2018. Ohjeen mukaan siihen on pyritty kokoamaan mahdollisimman kattavasti valtion virantäyttöön liittyvä lainsäädäntö ja periaatteet. Niiden tarkoituksena on turvata avoin, ammattimainen, kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolinen ja yhdenvertainen haku- ja valintamenettely, mikä tarkoittaa, että viranhakijoita ei aseteta keskenään eriarvoiseen asemaan epäasiallisilla perusteilla.

Tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä valtion virkamieslaissa tai -asetuksessa. Tehtävään määrääminen virkanimityksestä erillisenä menettelynä ilmenee perustuslaista. Perustuslain 126 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Ulkoasiainhallinnossa tehtävään määräämisestä henkilöstöhallinnon menettelynä säädetään ulkoasiainhallintolain 17 – 21 §:ssä ja ulkoasiainhallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (256/2000).

Ulkoasiainhallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ulkoasiainhallinnon yleisviroissa virkanimitys ja tehtävään määrääminen on erotettu toisistaan. Virkanimitys ei periaatteessa suoraan määrittele yleisvirkamiehen virkapaikkaa eikä tehtävää, mutta rajaa tietyn laajan tehtäväkokonaisuuden, jossa yleisvirkamiehiä 17 §:n mukaisesti siirrettäisiin tehtävästä toiseen. Teknisesti siirrosta päätettäisiin tehtävään määräämispäätöksellä. Tehtävään määräämispäätöksessä on hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tavallaan kysymys siitä, että virkanimityspäätökseen sisältyvästä virkapaikan ja virkatehtävien määrittelyä koskevasta osuudesta tehdään erillinen päätös. (ks. hallituksen esitys ulkoasiainhallintolaiksi [HE 139/1999 vp](#), s. 23).

Edellä mainitun valtiovarainministeriön ohjeen mukaan tehtävään määräämisessä on kyse työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvasta asiasta. Tehtäviin määrättäessä on ohjeen mukaan syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että menettely on sopusoinnussa virkanimitysjärjestelmään kuuluvien edellytysten – avoimuuden sekä nimitysperusteiden ja kelpoisuusvaatimusten objektiivisen arvioinnin – kanssa. Tämä voi toteutua ainakin siten, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja että tehtävään määräämisessä noudatetaan soveltuvin osin tavanomaista virantäyttömenettelyä. Tämä edellyttää kelpoisuusvaatimusten arviointia ja potentiaalisten henkilöiden ansioiden vertailua kuten virkaan nimittämisen yhteydessä yleensäkin. Tehtävään määräämismenettely tulee toteuttaa siten, että se täyttää hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Ohje ei ole oikeudellisesti velvoittava.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa (OKV/201/1/2000) tehtävään määräämisen heikkoutena pidettiin sitä, että menettelyyn ei sisältynyt avoimuutta ja mahdollisten tehtävästä kiinnostuneiden henkilöiden objektiivista vertailua. Ratkaisussa pidettiin tärkeänä, että valtiovarainministeriö yhteistoiminnassa ministeriöiden kanssa selvittää, millä tavalla tehtävään määräämismenettelyä voitaisiin kehittää lisäten menettelyn avoimuutta. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden katsottiin edellyttävän tätä.

Tehtävään määräämismenettelyn ohjeistusta on sittemmin kehitetty edellä mainituissa valtiovarainministeriön antamissa ohjeissa. Erään toisen kanteluasian (OKV/1081/1/2014) yhteydessä annetun valtiovarainministeriön lausunnon mukaan valtiovarainministeriön tehtävään määräämisestä antamat ohjeet perustuvat siihen lähtökohtaan, että tehtävään määräämisestä voidaan määrätä viraston työjärjestyksessä vastaavasti kuin toimivallan jakautumisesta ja muista viraston toiminnan järjestämisestä koskevista asioista. Tehtävään määräämistä rajoittavat kuitenkin virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset. Tehtäviin määrättäessä on ohjeen mukaan syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että menettely on sopusoinnussa virkanimitysjärjestelmään kuuluvien edellytysten - avoimuuden sekä nimitysperusteiden ja kelpoisuusvaatimusten objektiivisen arvioinnin - kanssa. Tämä edellyttää kelpoisuusvaatimusten arviointia ja potentiaalisten henkilöiden ansioiden vertailua kuten virkaan nimittämisen yhteydessä yleensäkin. Tehtävään määräämismenettely tulisi toteuttaa siten, että se täyttää hyvän hallinnon oikeusperiaatteet.

Oikeuskirjallisuudessa tehtävään määräämisessä on todettu olevan kyse normaalista töiden ja tehtävien järjestelystä, joka kuuluu työnantajan työjohto-oikeuden alaan. Mikäli järjestely otetaan käyttöön virastossa, siitä määrätään yleensä työjärjestyksessä. (Koskinen-Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2016, s. 59)

Päätökset tehtävään määräämisestä ovat hallintolain mukaisia hallintopäätöksiä, joten ne on lain 45 §:n 1 momentin nojalla perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Oikeus saada perusteltu päätös on hyvän hallinnon tae. Oikeuskirjallisuudessa on virantäyttömenettelyn osalta todettu, että perusteluja ei yleensä kirjoiteta nimitämiskirjaan tai määräyskirjaan, vaan ne sisältyvät nimityspäätökseen tai ottamispäätökseen. Päätöksen perustelut voivat ilmetä myös kirjallisesta esittelystä tai erillisestä esittelymuistiosta. (*Koskinen, Seppo ja Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, Helsinki 2016, s. 142-143*)

Arviointi ja johtopäätökset

Siltä osin kuin kantelussa on kyse asiakirjan salassapitomerkinästä, totean, että asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä joudutaan aina erikseen arvioimaan mahdolliset salassapidon perusteet. Ulkoministeriö on selvityksessään perustellut pöytäkirjan salassapitomerkinästä. Viime kädessä hallinto-oikeudessa tulee ratkaistavaksi kysymys siitä, onko julkisuuslakia sovellettu oikein kussakin asiakirjapyyntöä koskevassa yksittäistapauksessa, jossa asiakirjaa ei ole luovutettu tai se on luovutettu vain osittain. En katso aiheelliseksi ottaa asiakirjan salassapitomerkinästä koskevaa seikkaa ainakaan tässä vaiheessa tutkittavakseni.

Laillisuusvalvojan tehtävänä on ottaa viranomaisvalvonnassaan kantaa siihen, onko virkamies käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa. Tehtävään määrääjällä on harkintavaltaa muun ohella sen suhteen, miten tehtävän asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee myös esimerkiksi hakijoiden koulutuksen ja työkokemuksen keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. Oikeuskansleri voi arvioida hakijoiden vertailuja lähinnä tehtävään määräämistä koskevien muistioiden ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko vertailu tehty harkintavallan rajoissa.

Oikeuskansleri ei sen sijaan voi tehdä vertailua tehtävään hakijoiden kesken uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin. Asiaa jälkikäteen kirjallisesti arvioitaessa oikeuskanslerilla ei esimerkiksi ole samanlaista kokemusperäistä tuntemusta hakijoista kuin niillä, jotka ovat haastatelleet hakijoita tai samanlaista organisaation sisäistä tuntemusta hakijoista, jotka ovat jo olleet tehtävään määräävän tahon palveluksessa. Oikeuskansleri ei siis voi laillisuusvalvonnassaan ottaa kantaa siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista olisi tullut määrätä tehtävään.

Valtiovarainministeriön ohjeen mukaisessa tavanomaisessa tehtävään määräämisen valmistelussa ja esittelystä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttavat seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat muun ohella hakijoiden työkokemuksen ja muiden ansioiden selostamisesta ja vertailumisesta sekä vertailun perusteella tehdystä johtopäätöksistä. Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden vertailu paitsi varmistaa perustelujen niin sanotun itsekontrollitehtävän kautta ratkaisun lainmukaisuutta, antaa tietoa hakijoille ja vakuuttaa heitä ratkaisun oikeellisuudesta. Asianmukaiset perustelut turvaavat myös valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta sekä mahdollistavat sen jälkikäteistä kontrolloitavuutta.

Tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä virkamieslaissa tai –asetuksessa, mutta ulkoasiainhallintolaissa on erityissäännökset ulkoasiainhallinnon tehtäviin määräämistä koskevasta menettelystä. Ulkoministeriö on selvityksessään tuonut esiin näkemyksensä, jonka mukaan valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista ei ole otettu huomioon ulkoasiainhallinnon erityissäännöksiä. Näin ollen ohje ei selvityksen mukaan sovellu eikä sitä sovelleta ulkoasiainhallinnon tehtäviin määräämiseen.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan käytännössä virkamiehille tarjotaan sisäisessä järjestelmässä mahdollisuus ilmoittaa kiinnostuksensa avoimiin tehtäviin. Ilmoittautuminen ei sido työnantajaa, jonka tavoitteena valintaprosessissa on ulkoasiainhallinnon toiminnan kannalta mahdollisimman tuloksellinen kokonaisuus. Tästä syystä valinnat voivat selvityksen mukaan kohdistua myös virkamiehiin, jotka eivät ole ilmoittaneet kiinnostustaan tehtävään.

Kantelussa tarkoitettussa apulaisprotokollapäällikön tehtävään määräämistä koskevassa menettelyssä ei ole vertailtu tehtävään halukkaiden ansioita. Kun kyse on tehtävistä, joihin voidaan valita myös virkamies, joka ei ole ilmoittanut kiinnostustaan tehtävään, mutta joka ulkoasiainhallintolain säännösten mukaan kuitenkin

on suostunut tehtävään, ei ansiovertailua voida usein edes tehdä samalla tavoin kuin sellaisessa tavanomaisessa tehtävään määräämismenettelyssä, jota valtiovarainministeriön ohjeessa tarkoitetaan.

Katson, ettei ulkoministeriö ole menetellyt lainvastaisesti apulaisprotokollapäällikön tehtävään määräämistä koskevassa menettelyssä.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet edellyttäisivät kuitenkin myös ulkoasiainhallinnon tehtävään määräämismenettelyssä suurempaa avoimuutta ja mahdollisuuksien mukaan myös ansiovertailun tekemistä. Tällöin myös hallintolain päätöksen perustelemiselle asetetut vaatimukset tulisivat paremmin täytetyiksi tehtävään määräämistä koskevien perustelujen osalta. Katson, että ulkoministeriön olisikin aiheellista selvittää, miten tehtävään määräämismenettelyä ulkoasiainhallinnossa voitaisiin kehittää siten, että menettelyn avoimuutta voitaisiin lisätä ja soveltuvimmiksi arvioitujen henkilöiden ansioita voitaisiin arvioida nykyistä kattavammin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama