



Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n ylijohtajan nimittäminen

1 KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon saapui 26.10.2020-28.4.2021 useita kanteluita, joissa arvosteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 25.10.2020 päätettyä nimitystä Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ylijohtajan virkaan. Kantelut kohdistuivat valtioneuvostoon, nimityspäätöksen valmistelleeseen valtiovarainministeriöön ja päätöksen esittelijänä toimineeseen valtiovarainministeriön virkamieheen. Kantelut käsiteltiin yhdessä ja niihin annetaan yhteinen ratkaisu.

Kanteluissa arvosteltiin nimityspäätöstä ja sen valmistelua pääasiassa seuraavasti:

- Virkaan valitulla henkilöllä ei ollut kokemusta VATT:n toimialan tutkimuksesta, hänen ansioitaan liioiteltiin nimitysmuistiossa ja hän oli hakuilmoituksessa kerrottujen kriteerien mukaan vähemmän ansioitunut kuin virkaa hakenut VATT:n edellinen ylijohtaja;
- Edellisen ylijohtajan johtamiskokemus oli nimitysmuistiossa ilmoitettu todellista lyhyemmäksi ja muutenkin hänen ansioitaan vähäteltiin nimitysmuistiossa;
- Edellistä ylijohtajaa syrjittiin tasa-arvolaisissa kielletyllä tavalla ja nimityksen valmistelu vaikutti tarkoitushakuiselta ja poliittisesti ohjatulta;

- Viran hakuaikaa jatkettiin virheellisin perustein.

Kanteluissa pyydettiin, että oikeuskansleri:

- Selvittää, onko nimityksen valmistelussa ja esittelyssä menetelty virheellisesti ja onko valtioneuvostolle annettu vääriä tai väärin perustein valittuja tietoja päätöksentekoa varten;
- Esittää korkeimmalle hallinto-oikeudelle nimityspäätöksen purkamista.

2 SELVITYS

Valtiovarainministeriöltä pyydettiin 31.12.2020 selvitystä siihen mennessä saapuneiden kahdeksan kantelun johdosta. Selvityksessä tuli kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten hakijoiden ansioita, erityisesti johtamiskokemusta selvitettiin hakemusasiakirjoista, ministeriön käytössä olevista muista asiakirjoista, haastatteluissa ja pyytämällä hakijoilta lisäselvitystä?
2. Miten hakijoiden ansioiden vertailussa otettiin huomioon viran säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja hakuilmoituksessa mainitut viran menestyksellisen hoitamisen edellytykset, kuten julkisen talouden ja talouspolitiikan instituutioiden tuntemus sekä perehtyneisyys VATT:n tutkimuksellisiin painopistealueisiin?
3. Miten nimitysesityksen valmistelussa otettiin huomioon naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain säännökset?

Valtiovarainministeriö antoi 5.2.2021 päivätyn selvityksen.

3 VASTINE

Virkaa hakeneelle ja kantelun tehneelle edelliselle ylijohdajalle varattiin tilaisuus antaa vastine valtiovarainministeriön selvitykseen. Hän toimitti 15.4.2021 päivätyn vastineen.

4 TAPAHTUMATIEDOT

VATT:n ylijohdajan virka tuli avoimeksi edellisen ylijohdajan virkakauden päättyessä 1.9.2020. Valtiovarainministeriö ilmoitti 16.4.2020 viran haettavaksi ja hakuajan päättyvän 6.5.2020 klo 14. Ministeriö päätti ennen hakuajan päättymistä jatkaa sitä 26.5.2020 klo 14 asti. Virkaa haki määräajassa yhdeksän henkilöä. Valtiovarainministeriö kutsui heistä kuusi haastatteluun ja teetti kahdesta soveltuvuusarvioinnin.

Valtioneuvoston yleisistunnossa 15.10.2020 päätettiin VATT:n ylijohtaja nimityksestä virkakaudelle 1.1.2021-31.12.2025. Oikeuskansleri tarkasti valtioneuvostolle esiteltyt asiakirjat etukäteen ja oli läsnä yleisistunnossa asiasta päätettäessä. Asiakirjoissa tai päätöksentekomenettelyssä ei tuolloin ollut oikeudellisilla tai muodollisilla perusteilla huomautettavaa.

5 SÄÄNNÖKSET

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

Perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen, vakaumuksen, mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä muun muassa vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko sen henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain eli tasa-arvolain mukaan syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Tasa-arvolaisissa kiellettyä syrjintää työelämässä on muun muassa se, jos tehtävään valittaessa syrjäytetään henkilö, joka on ansioituneempi kuin toista sukupuolta oleva henkilö, ellei menettely ole johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta tai ellei menettelyyn ole tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä (perustuslaki 6 §, yhdenvertaisuuslaki 8 §, tasa-arvolaki 7 ja 8 §).

VATT:n ylijohtajan erikseen säädettyinä kelpoisuusvaatimuksina ovat valtion ylimmän virkamiesjohdon virkojen kelpoisuusvaatimukset, jotka ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Kelpoisuusvaatimuksia koskevan säännöksen perustelujen mukaan tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Kokemuksen tulee olla sellaista, että siitä voidaan arvioida olevan etua viran menestykselliselle hoitamiselle. Perusteluissa määritellään käytännössä osoitetun johtamistaidon osa-alueiksi: 1) henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen, 2) prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen, toimintojen valvonta ja voimavarojen johtaminen, 3) tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen, 4) vaikuttaminen toimintaympäristössä

ja muutosten johtaminen, 5) julkishallinnon yleisasiantuntemus, 6) tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen ja 7) kyky jatkuvaan kehittymiseen. Johtamistaidon osatekijöiden painotukset voivat poiketa toisistaan riippuen johtamistehtävästä. Korkeammassa johtamistehtävässä korostuvat strateginen johtajuus, kyky vaikuttaa toimintaympäristöön ja kyky toimia roolimallina ja koko organisaatiokulttuurin edustajana. Lisäksi perustelujen mukaan johtamiskokemuksella tarkoitetaan henkilöjohtamista sisältävässä varsinaisessa johtamis- ja esimiestehtävässä saatua kokemusta. Virkanimityksen kannalta johtamistehtävän tuloksellisuuden ja laadun arviointi on keskeistä eikä niinkään se, kuinka pitkään henkilö on ollut johtamistehtävässä. Johtamiskokemuksen merkityksellisyyttä arvioidaan selvittämällä, onko henkilö saanut sovitut laatuvaatimukset täyttäviä tuloksia aikaan käyttämällä henkilöstöä voimavarana (valtion virkamieslaki 8 §, [HE 298/2014 vp](#) s. 27-29).

VATT:n ylijohtaja nimitetään virkaansa enintään viiden vuoden määräajaksi. Ylijohtaja johtaa VATT:ia, vastaa sen toiminnan ja talouden asianmukaisesta järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä erityisesti tulostavoitteiden saavuttamisesta samoin kuin toimintaa ja taloutta koskevasta raportoinnista. Ylijohtajan tulee seurata tutkimuskeskuksen toimialan kehitystä sekä ryhtyä toimenpiteisiin tarpeellisten uudistusten ja parannusten toteuttamiseksi. VATT toimii valtiovarainministeriön alaisena ja sen tehtävänä on julkisen talouden toiminnan tehostamista ja siihen liittyvää talouspoliittista päätöksentekoa palveleva tutkimus- ja selvitystyö sekä kansantalouden pitkän aikavälin kehityksen tutkimus. Valtiovarainministeriö voi antaa VATT:lle toimeksiantoja. VATT voi tehdä tulo- ja menoarvion rajoissa sopimuksia tutkimushankkeista samoin kuin yhteistyöstä taloudellista tutkimusta harjoittavien organisaatioiden ja henkilöiden kanssa (valtion virkamieslaki 9 a §, laki valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta 1-3 §, valtioneuvoston asetus valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta 1 §).

Virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Perustellusta syystä virka voidaan tarvittaessa ilmoittaa uudelleen haettavaksi tai hakuaikaa jatkaa. Viran aikaisemmat hakijat otetaan tällöin huomioon ilman uutta hakemusta. Hakemukseen on liitettävä tarvittavat selvitykset (valtion virkamieslaki 6 a ja 6 c §).

Perustuslaissa taataan jokaiselle oikeusturva niin, että hänellä on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Oikeus saada perusteltu päätös ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Ministeriön virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja esittelijä siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä (perustuslaki 2, 21, 67, 68 ja 118 §).

Virkanimitys on hallintopäätös, johon sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava sen toimittajaa määrääjässä täydentämään asiakirjaa, ellei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asianosainen voi myös omasta aloitteestaan täydentää hakemustaan tai muuta asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja (hallintolaki 22 ja 31 §).

Virkanimitystä koskeva päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Virkanimityksen valmistelussa ja siitä päätettäessä on noudatettava hallinnon oikeusperiaatteita, kuten tasapuolisuus, puolueettomuus ja toimivallan käyttö yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viimeksi mainittu oikeusperiaate eli tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Esimerkiksi virkanimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituksensa toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan (hallintolaki 6 ja 45 §, [HE 72/2002 vp](#) s. 55).

Valtion ylimpiä virkoja koskeviin nimityspäätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. VATT:in ylijohtajan virka kuuluu näihin virkoihin. Korkein hallinto-oikeus voi purkaa lainvoimaisen hallintopäätöksen kuten virkanimityksen, jos: 1) asianosaiselle ei ole annettu oikeutta tulla kuulluksi tai asian käsittelyssä on tapahtunut muu menettelyvirhe; 2) päätös perustuu sellaiseen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; 3) asiaan on tullut uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa asiaan, eikä johdu hakijasta, että selvitystä ei ole aikanaan esitetty; 4) päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asia on ratkaistu. Päätöksen saa purkaa vain, jos päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii päätöksen purkamista. Päätöksen purkamista voi hakea muun muassa asianosainen ja valtioneuvoston oikeuskansleri (Valtion virkamieslaki 59 §, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 113, 117 ja 118 §).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Jos virkamies on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskanslerivoi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää

asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn (perustuslaki 108 §, laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 6 §).

6 OHJEET

Virkanimitysten valmistelussa sovelletaan valtiovarainministeriön antamaa ohjetta. Ohjeen mukaan pääsääntönä viran hakijoiden haastatteluissa on, että haastattelihoita on kaksi tai kolme. Mukana tulisi olla ainakin valittavan tuleva esimies tai valintaa valmistelleen ryhmän vetäjä. Suositeltavaa on, että haastattelijat edustavat mahdollisuuksien mukaan kumpaakin sukupuolta (valtiovarainministeriön ohje 30.4.2019 [VM/2643/00.00.00/2018](#) s. 15).

Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan virkanimitysten perustelut esitetään nimitysmuistiossa. Nimitettävän henkilön valinta perustellaan muistiossa vertailemalla hakijoiden ansiot. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten mukaisesti tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Muistiota laadittaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi. Ohjeissa viitataan useisiin oikeuskanslerin nimitysmuistioita koskeviin ratkaisuihin. Niissä on muun muassa todettu asian puutteellisen selvittämisen voivan johtaa siihen, että esimerkiksi hakijan työkokemusta koskevat tiedot ovat virheellisiä (valtiovarainministeriön ohje 30.4.2019 [VM/2643/00.00.00/2018](#) s. 18-19).

7 OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Oikeuskansleri haki korkeimmalta hallinto-oikeudelta valtioneuvoston tekemän lääkintöhallituksen toimistopäällikön virkanimityksen purkua. Oikeuskansleri muun muassa katsoi toisen hakijan olleen selvästi ansioituneempi kuin nimitetty henkilö. Valtioneuvosto oli näin ollen soveltaessaan hallitusmuodon 86 §:ssä säädettyjä yleisiä virkaylennysperusteita (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto) rikkonut nimittäjän harkintaa rajoittavia objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaatteita ja siten ylittänyt rajat, joissa nimittäjän oli harkinnassaan pysyttävä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi hakemuksen. Hakijoiden vertailua koskevien perustelujen mukaan toista hakijaa ei voitu pitää niin selvästi nimitettyä henkilöä ansioituneempana, että päätöksen purkamisen edellytykset olisivat täyttyneet (KHO:1983-A-I 1).

Helsingin yliopiston hallintojohtajan virkaa hakenut henkilö haki nimityspäätöksen purkamista sillä perusteella, että virkaan nimitetyllä ei ollut kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä virkaan soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Muut säädettyt kelpoisuusvaatimukset olivat viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä taito ja kyky sekä hyvä perehtyneisyys hallintotehtäviin. Virkaan nimitetty oli suorittanut filosofian kandidaatin tutkinnon aineyhdistelmällä kemia, fysiikka ja matematiikka sekä filosofian lisensiaatin tutkinnon radiokemiasta. Korkein hallinto-oikeus purki nimityspäätöksen katsoen sen perustuneen ilmeisen väärään lain soveltamiseen, joka oli olennaisesti vaikuttanut päätökseen, sekä loukkaavan toisen hakijan oikeutta (KHO 1987 A 12).

Tuomiokapitulin lainoppineen asessorin virkaa hakenut henkilö esitti purkuhakemuksessaan, että virkaan nimitetty henkilö ei täyttänyt kelpoisuusvaatimusta, jonka mukaan nimitettävän tulee olla tuomarin virkaan oikeuttavan tutkinnon suorittanut taitava ja kokenut lakimies. Nimitetty henkilö oli oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suoritettuaan työskennellyt vuoden ammattikasvatushallituksessa ja ennen nimitystään puolitoista vuotta lainoppineen asessorin sijaisena. Korkein hallinto-oikeus otti ratkaisussaan huomioon tuomiokapitulin tehtävät paitsi hallintoviranomaisena myös hallintotuomioistuimena, lainoppineen asessorin aseman tuomiokapitulissa ainoana lakimiehenä sekä tuomiokapitulin muilta jäseniltä edellytettävät vaativat kelpoisuusehdot ja katsoi, että nimitetty henkilö ei täyttänyt kelpoisuusvaatimusta. Korkein hallinto-oikeus purki nimityspäätöksen katsoen sen ilmeisesti perustuvan väärään lain soveltamiseen, joka oli olennaisesti vaikuttanut päätökseen (KHO 1991 A 16).

Taideteollisen korkeakoulun koulutuskeskuksen johtajan viran hakija katsoi, että virkaan nimitetty ei täyttänyt tutkintoa koskevaa kelpoisuusvaatimusta ja että hänellä ei ollut korkeakoulun toimialan tuntemusta. Virkaan oli nimitetty yhteiskuntatieteiden tohtori, joka oli toiminut tiedotusopin opettajana ja tutkijana. Kelpoisuusvaatimuksina oli taiteen kandidaatin tutkinto tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto taikka muu virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, korkeakoulun toimialan tuntemus ja perehtyneisyys hallintotehtäviin. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi nimityspäätöksen purkamista koskeneen hakemuksen katsoen, että päätös ei perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen (KHO 1992 A 66).

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan viran hakija kanteli oikeuskanslerille valtioneuvoston päättämästä nimityksestä. Oikeuskansleri katsoi, että valtioneuvosto ei ylittänyt nimittäjälle kuuluvaa harkintavaltaa eikä käyttänyt sitä lainvastaisesti. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että ministeri oli ottanut kantaa nimitysesitykseen jo ennen kuin hakijoiden ansioista oli laadittu vertailu ([OKV/1161/1/2014](#)). Kantelija haki korkeimmalta hallinto-oikeudelta nimityksen purkua tasa-arvolaissa kielletyn syrjinnän, nimitysmuistion tarkoitushakuisuuden ja oikeuskanslerin toteaman menettelyvirheen

perusteella. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi hakemuksen. Asiassa ei ollut tapahtunut menettelyvirhettä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätös ei perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen ([KHO:2016:T2839](#)).

8 OIKEUSKANSLERIN ROOLI VIRKANIMITYSTEN LAILLISUUDEN VALVONNASSA

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan laillisuusvalvojana kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely oikeudellisesti moitteeton. Arvioinnissa tutkitaan, onko nimityspäätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä otettu huomioon viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset sekä syrjintää koskevat kiellot. Arviointi tehdään yleensä Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan ja siihen liitettyjen nimitysmuistion ja hakijoiden ansioyhteenvedon perusteella, ellei ilmene erityisiä perusteita tarkastaa muitakin valmisteluasiakirjoja. Esittelylistan laatiminen ja vastuu sen liitteinä olevien asiakirjojen asianmukaisuudesta sekä niissä olevien tietojen luotettavuudesta samoin kuin koko asian riittävästä valmistelusta ja selvittämisestä on valmistelusta vastaavalla ministeriöllä ja nimityspäätöksen esittelijällä. Nimitysmuistion tarkastuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että nimitysratkaisun kannalta merkitykselliset hakijoiden ansiot kuvataan oikein ja tasapuolisesti sekä että kunkin hakijan pätevyyden arviointi ja hakijoiden välinen ansiovertailu on tehty asianmukaisesti ottaen huomioon lainsäädäntö ja valtiovarainministeriön ohjeet. Laillisuusvalvonnassa myös tarkastetaan, että nimitysmuistion ansiovertailussa käytetään vain perustuslaissa säädettyjen yleisten virkanimitysperusteiden mukaisia vertailuperusteita. Käytettävien vertailuperusteiden tulee olla johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä. Valtion ylimpiä virkoja täytettäessä vertailuperusteita voidaan nimittäjän harkintavallan puitteissa johtaa muun muassa tulevista johtamishaasteista ja niiden edellyttämistä valmiuksista.

Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu osallistua sen arvioimiseen, kenet tulisi valita niiden hakijoiden joukosta, jotka parhaiten täyttävät viran kelpoisuusvaatimukset. Tämä on nimittävän viranomaisen tehtävä. Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa siinä, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Valtion ylimpien virkojen kohdalla harkintavallan piirissä on myös tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä tarvittavien valmiuksien painotusten valinta. Hakijoiden työkokemusta, perehtyneisyyttä viran tehtäviin ja suoriutumista aikaisemmista tehtävistä on siten mahdollista hakijoita vertailtaessa painottaa tehtävän asettamien vaatimusten rajoissa. Valitun painotuksen tulee kuitenkin perustua objektiivisiin seikkoihin. Laillisuusvalvonnassa arvioidaan nimittäjälle kuuluvan harkintavallan asianmukaista

käyttöä, mutta siinä ei voida mennä tämän pidemmälle eikä siis ottaa kantaa siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista tulisi nimittää virkaan.

9 RATKAISU

9.1 Arviointi

9.1.1 Hakijoiden johtamiskokemuksen arviointi

VATT:n ylijohtajan viran säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena on muun muassa johtamiskokemus. Viran hakijoita arvioitaessa johtamiskokemukseksi voidaan lukea tehtävät, joissa henkilö on toiminut linjavastuullisessa tai muussa esimiestehtävässä, johon sisältyy henkilöjohtamista. Johtamiskokemuksen vaatimus ei täyty, jos henkilöllä ei ole kokemusta esimiehenä toimimisesta. Kokemus voidaan hankkia missä tahansa johtamistehtävässä, ei vain valtionhallinnossa ([HE 298/2014 vp](#) s. 29).

VATT:n ylijohtajan viran täyttämistä koskevassa nimitysmuistiossa todettiin, että nimitettäväksi esitetyllä henkilöllä oli johtamiskokemusta noin seitsemän vuotta ja edellisellä ylijohtajalla noin kymmenen vuotta. Edellinen ylijohtaja on katsonut, että hänen johtamiskokemustaan koskeva tieto oli virheellinen. Kun hänet nimitettiin VATT:n ylijohtajaksi vuonna 2015, hänen johtamiskokemuksensa pituus oli jo tuolloin nimitysmuistion mukaan 18 vuotta. Hänen toimittuaan sen jälkeen VATT:n ylijohtajana johtamiskokemusta oli vuonna 2020 kertynyt 23 vuotta. Haastattelussa ei hänen mukaansa keskusteltu hänen johtamiskokemuksestaan eikä hänen hakemuksensa liitteenä olleesta ansioluettelosta esitettyä tarkentavia kysymyksiä. Hän oli ottanut haastatteluun mukaan alkuperäiset työtodistuksena etukäteen pyydetyn mukaisesti, mutta niitä ei tarvinnut esittää, koska hän oli ilmoittanut toimittavansa nimikirjanotteen jälkikäteen.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan kaikilta haastatteluun kutsutuilta hakijoilta kysyttiin samat etukäteen valmistellut kysymykset. Johtamiskokemuksesta oli esitetty seuraava kysymys: *”Millaisia näyttöjä sinulla on johtamisesta (**johtamiskokemus**)? Millaisena johtajana pidät itseäsi? Mitkä ovat sinun keskeiset periaatteet johtamisessa?”* Ministeriön mukaan edellisen ylijohtajan hakemuksen ja sen liitteenä olleen ansioluettelon sekä haastattelun perusteella ei herännyt kysymyksiä johtamiskokemuksen määrästä, kun sitä kuitenkin oli merkittävä määrä. Hänen ansioluettelostaan ja nimikirjanotteestaan ei ollut pääteltävissä tehtävien sisältöä tai vastuita taikka sitä, miltä osin tehtävät olivat olleet johtamistehtäviä. Ministeriö katsoo, että nimityksen ja nimitysmuistion ansiovertailun valmistelu perustuu hakijan toimittamiin hakemusasiakirjoihin, lisäselvityksiin ja haastattelussa saatuihin tietoihin. Jos hakija ei hakemuksessa tai haastattelussa vetoa joihinkin merkityksellisiin seikkoihin ja jos

valmistelevalla taholla ei ole syytä epäillä tietojen oikeellisuutta, nimityspäätös voi perustua tietoihin, jotka poikkeavat aiempien päätösten perusteena olleista tiedoista. Jos nimitystä valmistelevalla taholla on perusteltua aihetta epäillä tietojen puutteellisuutta, ristiriitaisuutta tai luotettavuutta, hakijaa voidaan pyytää täydentämään niitä. Ministeriön näkemyksen mukaan oikeudellisesti vastuu on hakijalla ja hän kantaa puutteellisista tiedoista mahdollisesti johtuvat haitalliset seuraamukset. Ministeriö perustaa näkemyksensä hallintolain säännökseen, jonka mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutenkin myötävaikutettava asian selvittämiseen. Ministeriö myös korostaa, että henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan työnhakijaa koskevat tiedot on kerättävä ensisijaisesti työnhakijalta itseltään ja että näitä tietoja saa käyttää vain siinä virantäytössä, jota varten ne on pyydetty.

Valtion virkamieslain mukaan viran hakijan on liitettävä hakemukseensa tarpeelliset selvitykset. Lain esitöiden mukaan selvityksillä tarkoitetaan tässä yhteydessä viranomaisen tarvitsemia selvityksiä nimittämisperusteiden, yleisten ja erityisten kelpoisuusvaatimusten sekä muuten hakuilmoituksessa mainittujen kriteerien mukaiseen valintamenettelyyn sekä muita lainsäädäntöön perustuvia selvityksiä ([HE 298/2014 vp](#) s. 26). Hallintolaissa on säädetty viranomaiselle velvollisuus huolehtia hallintoasian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Lain esitöiden mukaan säännöksellä pyritään aineellisen totuuden saavuttamiseen asettamalla viranomaiselle menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä. Asian riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on hankittava sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus korostaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa ([HE 72/2002 vp](#) s. 86-87). Hallintolaissa on säädetty viranomaiselle myös velvollisuus kehottaa asiakirjan lähettäjää täydentämään asiakirjaa, jos asiakirja on puutteellinen, ellei täydentäminen ole asian ratkaisemisen kannalta tarpeetonta. Lain esitöiden mukaan puutteellisuus voi tarkoittaa sekä asian käsittelyn edellytyksiin vaikuttavaa tietoa että asiakirjan muodossa olevaa puutetta ([HE 72/2002 vp](#) s. 72-73). Lain mukaan asianosaisella on lisäksi mahdollisuus oma-aloitteisesti täydentää lähettämäänsä asiakirjaa.

Oikeuskirjallisuuden mukaan virkanimityksen valmistelussa selvitysvastuu jakautuu viran hakijan ja viranomaisen välillä siten, että hakijan vastuulla on esittää selvitys kelpoisuudestaan. Viranomaisen tehtävänä on hankkia mahdollisesti tarvittavaa lisäselvitystä sekä arvioida ja vertailla hakijoita (Mäenpää, Hallinto-oikeus 2018 jakso VII 6, 2021 päivitetty verkkoversio). Oikeuskirjallisuudessa virkanimitystä on luonnehdittu suostumusta edellyttäväksi hallintopäätökseksi. Virkamies nimitetään virkaan viranomaisen yksipuolisella päätöksellä. Hakemuksen tekeminen johtaa asianosaisen asemaan virantäyttömenettelyssä, mutta sen oikeudellisenä sisältönä on ilmoitus suostumuksesta virkaan nimittämiseen (Bruun, Mäenpää & Tuori, Virkamiesten oikeusasema s. 69 ja 78; 1995). Viran hakijan asema asianosaisena

poikkeaa monen muun hallintoasian asianosaisen asemasta. Viran hakijaa ei esimerkiksi hallintolain 34 §:n mukaan ole välttämätöntä kuulla ennen asian ratkaisemista. Viran hakija ei ole hallintolaissa tarkoitettu asian vireille panija, eikä hänellä ei ole oikeutta tulla nimitetyksi virkaan. Viran hakijan keskeisiä oikeuksia ovat oikeus tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun nimitysmenettelyssä sekä oikeus saada nimitysasian ratkaisusta perusteltu päätös.

VATT:n edellisen ylijohtajan ja valtiovarainministeriön näkemykset johtamiskokemuksen käsittelystä haastattelussa eroavat toisistaan. Oikeuskanslerin käytettävissä olevilla keinoilla ei ole mahdollista selvittää tarkemmin, onko haastattelussa tullut esiin sellaista, joka olisi edellyttänyt ministeriön siinä tilanteessa pyytävän lisätietoja haastateltavan johtamiskokemuksesta. Nimitysmuistiossa VATT:n edellisen ylijohtajan johtamiskokemukseksi luettiin ne tehtävät, joiden nimikkeistä hänen hakemuksessaan ja nimikirjanotteessaan oli suoraan pääteltävissä kelpoisuusvaatimuksena oleva johtamiskokemus. Kanteluasiassa esitettyjen asiakirjojen perusteella nimitysmuistiossa on jätetty huomiotta yhteensä 13 vuoden johtamiskokemus tehtävistä, joiden nimikkeistä tällainen kokemus ei suoraan käy ilmi.

Viran hakijalla on velvollisuus esittää selvitys kelpoisuusvaatimuksiin liittyvästä työkokemuksestaan, mutta nimitystä valmistelevan viranomaisen vastuulla on tarvittaessa pyytää siitä lisätietoja. Viran hakija vastaa siitä, että hänen antamansa tiedot pitävät paikkansa, mutta viranomaisen tulee arvioida tietojen riittävyys ja merkitys nimityksen perusteiden kannalta. Viime kädessä vastuu asian selvittämisestä on siis viranomaisella. Tämä on todettu myös oikeuskanslerin aikaisemmassa laillisuusvalvontakäytännössä (esim. [OKV/237/1/2015](#), [OKV/648/1/2015](#)). Valtiovarainministeriö on selvityksessään esittänyt tästä poikkeavan käsityksen viranomaisen vastuusta.

Viran hakijan antamien tietojen tarkistus on mahdollista tehdä missä tahansa valmistelun vaiheessa riippumatta siitä, mitä haastattelussa käy ilmi tai siitä, kuka viranomaisen edustajana osallistuu haastatteluun. Tässä tapauksessa vastuu hakijan antamien tietojen arvioinnista on ollut nimityksen esittelijällä. Esittelijä vastaa nimitysesityksen perustelujen asianmukaisuudesta riippumatta siitä, onko hän itse kaikilta osin ne valmistellut. Valtiovarainministeriön vastuulla on ollut huolehtia siitä, että virkanimityksiä valmistelevilla virkamiehillä on oikea käsitys viranomaisen vastuun sisällöstä.

Nimitysmuistiossa ollutta virhettä ei voida pitää vähäisenä ottaen huomioon, että sen seurauksena hakijan johtamiskokemuksen pituudeksi kirjattiin alle puolet todellisesta kokemuksesta. Virhe nimityspäätöksen perusteluissa on siten vaarantanut hakijan oikeusturvaa.

9.1.2 Hakijoiden muiden ansioiden arviointi

Kantelijat arvostelivat VATT:n ylijohtajan nimitystä katsoen, että nimitetyn henkilön tutkinto ei ollut taloustieteen alalta ja että hänellä ei ollut kokemusta VATT:n toimialan tutkimuksesta tai talouspolitiikan valmistelusta. Hän ei kantelijoiden mielestä siksi ollut hakuilmoituksessa kerrottujen kriteerien perusteella ansioituneempi kuin VATT:n edellinen ylijohtaja. Hakuilmoituksen mukaan parhaimmat valmiudet tehtävän menestykselliseen hoitamiseen antoi muun muassa monipuolinen kokemus taloustieteellisestä tutkimuksesta, ja ilmoituksessa luettiin eduksi myös julkisen talouden ja talouspolitiikan instituutioiden tuntemus ja perehtyneisyys VATT:n tutkimuksellisiin painopistealueisiin. Kanteluissa on lisäksi katsottu, että VATT:n edellinen ylijohtaja oli virkaan valittua henkilöä ansioituneempi, ja että häntä syrjittiin tasa-arvolaissa kielletyllä tavalla. Kantelijoiden mielestä edellisen ylijohtajan ansioita vähäteltiin ja virkaan valitun henkilön ansioita liioiteltiin niin, että valtioneuvostolle annettiin nimityspäätöksen perusteeksi virheellisiä tietoja. Kanteluissa on pidetty nimityspäätöksen valmistelua yleisesti ottaen tarkoitushakuisena ja epäilty poliittistakin ohjausta.

Valtiovarainministeriö on selvityksessään todennut, että nimitysmuistiossa nimenomaisesti arvioitiin nimitetyn henkilön ja edellisen ylijohtajan olevan hakuilmoituksessa mainittujen tehtävän menestyksen hoidon edellytysten osalta verraten tasavahvoja. Muistiossa ei ollut kuitenkaan erikseen mainintaa siitä, että molemmilla arvioitiin olevan hakuilmoituksessa mainittua perehtyneisyyttä VATT:n tutkimuksellisiin painopistealueisiin. Ministeriön mukaan tämä seikka olisi voitu selvyyden vuoksi mainita. Nimitysharkinnassa on tässä tapauksessa painotettu erityisesti näkemyksellisyyttä VATT:n strategisesta johtamisesta ja toiminnan kehittämisestä. Ministeriö on katsonut, että tätä voidaan pitää objektiivisesti hyväksyttävänä ottaen huomioon nimitysmuistiossa kuvatut haasteet.

VATT:n ylijohtajan viran kelpoisuusvaatimukseksi ei ole säädetty nimenomaisesti tietyn alan tutkintoa tai kokemusta tietyistä tutkimusalasta. Hakuilmoituksessa mainituilla tehtävän menestyksen hoitamisen edellytyksillä ja eduksi luettavilla seikoilla ei voida korvata tai ohittaa virkaan säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Hakuilmoituksen tarkoituksena tältä osin on antaa etukäteen tietoa siitä, mihin seikkoihin kelpoisuusvaatimusten tulkinnassa tullaan kiinnittämään huomiota. Tutkimuslaitoksen toimialan tuntemus sisältyy yhtenä osana tehtävän edellyttämään monipuoliseen kokemukseen, joka on yksi viran säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista. Nimittävällä viranomaisella on harkintavalta siinä, millainen painoarvo näille seikoille nimitysharkinnan kokonaisuudessa annetaan.

Perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja viran säädettyjen erityisten kelpoisuusvaatimusten täytymisen arviointi on oikeudellista harkintaa. Yleisten nimitysperusteiden ja erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinta sekä niiden keskinäinen painottaminen sisältää harkintavaltaa, joka kuuluu nimittävälle viranomaiselle, tässä tapauksessa valtioneuvostolle. Nimittävän

viranomaisen harkintavalta tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka käyttöä ohjaavat lain säännökset ja hallinnon oikeusperiaatteet. Harkintavallan käytössä on noudatettava perustuslaissa, tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädettyjä syrjäntäkieltoja. Nimitysharkinnassa keskeisiä hallinnon oikeusperiaatteita ovat tasapuolisuus, puolueettomuus ja tarkoitussidonnaisuus. Virkanimityksissä tarkoitussidonnaisuus merkitsee harkintavallan käyttöä vain nimitysmenettelyn tarkoituksen mukaisesti. Menettelyn tarkoituksena on järjestää virkaan kuuluvien valtion tehtävien hoitaminen ja saada virkaa hoitamaan henkilö, joka parhaimmalla mahdollisella tavalla täyttää yleiset virkanimitysperusteet, virkaan säädetty erityiset kelpoisuusvaatimukset ja viran tehtävistä johdetut viran menestyksellisen hoitamisen edellytykset.

VATT:n ylijohtajan nimitystä koskevan päätöksenteon yhteydessä valtioneuvostolle esitellyissä asiakirjoissa ei havaittu huomautettavaa harkintavallan käytön näkökulmasta. Kun asiaa on tutkittu sen jälkeen kantelujen perusteella, valmistelussa tai päätöksenteossa ei ole ilmennyt varteen otettavia viitteitä syrjinnästä, epäasiallisista vaikuttimista tai muuten virheellisestä menettelystä harkintavallan käytössä. Käytettävissä oleva aineiston perusteella ei ole aihetta jälkikäteenkään epäillä, että VATT:n ylijohtajan nimitystä valmisteltaessa tai siitä päätettäessä olisi ylitetty viranomaiselle kuuluva harkintavalta tai käytetty sitä lainvastaisesti.

9.1.3 Nimityksen muu valmistelu

VATT:n edellinen ylijohtaja on katsonut VM:n jatkaneen viran hakuaikaa virheellisin perustein. Nimitysmuiston mukaan päätös hakuajan jatkamisesta tehtiin noin kaksi tuntia ennen alkuperäisen hakuajan päättymistä, koska siihen mennessä Valtiolle.fi –palvelussa virkaa hakeneista henkilöistä yksikään ei täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia ja muita tehtävän edellyttämiä vaatimuksia. Edellinen ylijohtaja oli kuitenkin ennen tätä päätöstä toimittanut hakemuksensa henkilökohtaisesti valtiovarainministeriön kirjaamoon. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan paperilla toimitettu hakemus oli kirjaamossa kirjattu ajoissa saapuneeksi, mutta se oli siirretty sähköiseen Valtiolle.fi –palveluun vasta sen jälkeen, kun päätös hakuajan jatkamisesta oli tehty. Ministeriön mukaan hakuaikaa on mahdollista jatkaa myös kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden vähäisen määrän perusteella.

Valton virkamieslain mukaan viran hakuaikaa voidaan perustellusta syystä jatkaa. Säännöksen esitöiden mukaan peruste hakuajan jatkamiselle voisi olla muun muassa tilanteessa, jossa virkaan ei ole tullut riittävästi kelpoisuusvaatimukset ja muut tehtävän edellyttävät vaatimukset täyttäviä hakijoita. Perusteena eivät kuitenkaan saa olla epäasialliset syyt ([HE 298/2014 vp](#) s. 26). Epäasiallinen syy voisi olla esimerkiksi pyrkimys syrjäyttää virkaa jo hakenut ja siihen kelpoinen henkilö. Tässä tapauksessa kelpoisuusvaatimukset ja muut edellytykset täyttäviä hakijoita ei ollut tiedossa hakuajan jatkosta päätettäessä. Yhden vaatimukset täyttävän hakijan

hakemus ei myöskään ole esteenä sille, että viran hakuaikaa jatketaan. Valtiovarainministeriö ei siten ole menetellyt lainvastaisesti tai muuten virheellisesti pidentäessään viran hakuaikaa.

VATT:n edellinen ylijohtaja on myös arvostellut valtiovarainministeriön suorittamaa haastattelua ja pitänyt puutteena sitä, että haastattelijoina oli vain miehiä. Ministeriön omien ohjeiden mukaan on suositeltavaa, että haastattelijat edustavat mahdollisuuksien mukaan molempia sukupuolia. Ministeriön selvityksen mukaan haastattelijat olivat valikoituneet virkatehtäviensä perusteella. Ministeriön ohjeet haastattelujen järjestämisestä eivät ole oikeudellisesti sitovia, joten ministeriö ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti tai muuten oikeudellisesti virheellisesti. Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain tavoitteiden, nimitysasioiden monipuolisen ja eri näkökulmista tapahtuvan valmistelun sekä hyvän hallinnon kannalta parempi vaihtoehto on kuitenkin ministeriön ohjeen mukainen menettely, jossa haastattelijat edustavat mahdollisuuksien mukaan molempia sukupuolia.

9.1.4 Nimityspäätöksen purkamisen edellytykset

Kanteluissa on pyydetty, että oikeuskansleri ryhtyy toimenpiteisiin VATT:n ylijohtajan nimityksen purkamiseksi. Nimityspäätös on tullut heti antamisensa jälkeen lainvoimaiseksi, koska siihen ei ole saanut hakea valittamalla muutosta. Purkaminen on ylimääräinen muutoksenhakukeino, josta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Lainvoimaisen hallintopäätöksen päätöksen purkamista voi hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Purkamisen edellytyksenä on muun muassa menettelyvirhe taikka ilmeisesti väärä lain soveltaminen, erehdys tai uusi selvitys, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Kaikissa tapauksissa myös edellytetään, että päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai että yleinen etu vaatii päätöksen purkamista. Lain esitöiden mukaan viimeksi mainittu edellytys on niin sanottu purkukynnys, jonka ylittymistä ei ole tarpeen harkita, jos purkuun ei ole edellä mainittua perustetta. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että lainvoimaisiin päätöksiin ei yleensä puututa. (HE 29/2018 vp).

Oikeuskirjallisuuden mukaan purkuhakemuksen hyväksymisen oikeudelliset edellytykset on määritelty varsin tiukoiksi. Hallintopäätöksen purkaminen on yleensä mahdollista vain, jos päätöksentekomenettelyssä tai itse päätöksessä on ilmeinen virhe. Tällainen virhe voi esiintyä joko päätöksen oikeudellisissa puitteissa – menettelyssä tai lain soveltamisessa – tai päätöksen perusteena olevissa tosiasioissa. Virheen ei välttämättä tarvitse olla erityisen suuri; ratkaiseva merkitys on sen mahdollisilla vaikutuksilla. Käytännössä tosin ylimääräisen muutoksenhaun perusteena ovat ensisijaisesti varsin vakavat virheet. Päätöksen purkamisen perusteena oleva erehdys koskee yleensä päätöksen perusteena olevia tosiseikkoja, ja se voi aiheuta kahdesta syystä: joko päätöksentekijä ei ole riittävästi huolehtinut asian selvittämisestä tai asianosainen on antanut virheellisiä tai olennaisen puutteellisia tietoja. Virheen aiheuttajalla ei ole välitöntä

merkitystä purkuedellytyksiä arvioitaessa. Se voi kyllä vaikuttaa purkukynnyksen määrittelyyn ja erityisesti siihen, voidaanko edunsaava päätös purkaa asianosaisen vahingoksi. Jos edunsaaja itse on esittänyt vääriä tietoja hakemuksessaan, edunsaavan päätöksen purkaminen hänen vahingokseen voi tulla kysymykseen. Purkamista koskevan hakemuksen käsittelyssä käytetään kokonaisharkintaa. Vaikka päätöksessä tai päätöksenteossa on selvä virhe, päätökseen puuttuminen edellyttää lisäksi purkukynnyksen ylittymistä. Virheiden merkitystä arvioidaan punnitsemalla muun muassa oikeussuojan tarvetta sekä päätöksen kumoamisen oikeudellisia ja tosiasiallisia vaikutuksia. Huomioon otetaan myös virheen vaikutus päätöksen sisältöön, päätöksen vaikutukset yksityisen oikeuksiin ja yleisen edun vaatimukset (Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa s.587-592 ja 599; 2019).

Edellä kohdassa 7 selostetun oikeuskäytännön perusteella lainvoimaisen virkanimityksen purkaminen on ollut hyvin harvinaista. Vanhempikin oikeuskäytäntö voidaan tässä arvioinnissa ottaa huomioon, koska hallintopäätösten purkamista koskeva sääntely on perusteiltaan pysynyt muuttumattomana. Korkein hallinto-oikeus on purkanut nimityspäätöksiä lähinnä tapauksissa, joissa säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttymisen oikeudellinen arviointi on katsottu virheelliseksi. Purkuhakemuksiin ei ole suostuttu, jos oikeudellisessa harkinnassa tai menettelyssä ei ole ollut olennaisia virheitä tai jos nimittäjälle kuuluvaa harkintavaltaa ei ole ylitetty. Korkein hallinto-oikeus on virkanimityksiä koskevia valitusasioita käsitellessään myös katsonut, että nimitysasiassa viranomaiselle kuuluva harkintavalta ei siirry asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle. Tuomioistuin valvoo, että nimitysharkintaa on käytetty lainmukaisesti, mutta tuomioistuin ei voi korvata viranomaisen nimitysharkintaa omallaan ([KHO:2020:128](#)).

Edellä kohdassa 9.1.1 on todettu, että VATT:n ylijohtajan nimitystä koskeneessa nimitysmuistiossa edellisen ylijohtajan johtamiskokemuksen pituutta koskeva tieto oli virheellinen. Valtiovarainministeriö on selvityksessään katsonut, että vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan valinnan kannalta keskeistä ei ole se, kuinka pitkään henkilö on ollut johtamistehtävässä. Valintaa ei tehdä yksinomaan johtamiskokemuksen keston perusteella, vaikka sen arvioidaan voivan antaa etua nimitysharkinnassa. Tässä tapauksessa johtamiskokemuksen pituus ei ole ollut ministeriön mukaan ratkaisevassa asemassa nimitysharkinnassa, ja tämä ilmeni myös nimitysmuistiosta. Muistiossa edellisen ylijohtajan johtamiskokemuksen todettiin virheellisenkin tiedon perusteella olevan nimitetyn henkilön johtamiskokemusta huomattavasti vahvempaa. Valtiovarainministeriön näkemystä nimitysmuistiossa ollen virheen vaikutuksesta nimityspäätökseen ei voida oikeudellisin perustein kyseenalaistaa.

Edellä selostetun perusteella nimitysmuistiossa ollut virheellinen tieto ei tässä tapauksessa ole ylimääräistä muutoksenhakua koskevassa lainsäädännössä tarkoitettu peruste, jonka nojalla nimityspäätös voitaisiin purkaa. Asiassa ei ole tullut ilmi muitakaan seikkoja, joiden perusteella nimityksen purkamiseen olisi edellytyksiä. Oikeuskanslerilla ylimpänä laillisuusvalvojana ei siten

ole yleisen edun näkökulmasta oikeudellisia perusteita hakea VATT:n ylijohtajan nimityksen purkamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

9.2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa saadun selvityksen perusteella valtiovarainministeriössä on laiminlyöty viranomaiselle kuuluva velvollisuus selvittää riittävän tarkasti viranhakijan kelpoisuutta koskevat tiedot ja varata hakijalle tilaisuus täydentää hakemuksensa tietoja VATT:n ylijohtajan nimityksen valmistelussa. Kiinnitän valtiovarainministeriön ja nimityksen esittelijän huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen sekä hakijoiden oikeusturvan varmistamiseen virkanimitysten valmistelussa.

Päätös ei estä asianosaista käyttämästä tasa-arvolaissa säädettyjä oikeusturvakeinoja tai panemasta vireille ylimääräistä muutoksenhakua korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo