

Eduskunnan hallintovaliokunta

Diaarinumero  
5307/9B/14

Päiväys  
12.1.2015

## Ihmisoikeuskeskuksen lausunto

### Viite

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 298/2014 vp).

### Asia

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto koskien hallituksen esitystä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 298/2014 vp)

Hallintovaliokunta ei ole pyytänyt Ihmisoikeuskeskukselta lausuntoa esitystä virkamieslain muuttamista koskevasta esityksestä, mutta Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu lausuntojen antaminen myös oma-aloitteisesti.

Ihmisoikeuskeskus edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta, laatii selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta, tekee aloitteita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja huolehtii muista vastaavista tehtävistä näissä kysymyksissä. Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa ja muodostaa yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan kanssa kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Ihmisoikeuskeskus keskittyy lausunnossaan ottamaan kantaa ylimmän virkamiesjohtoon yleisiin **kelpoisuusvaatimukseen tasa-arvon, yhdenvertaisuuden, perus- ja ihmisoikeuksia koskevan osaamisen sekä hyvän hallinnon** näkökulmasta (Ks. sivulta 6 eteenpäin). Ihmisoikeuskeskuksen kannanottoa edeltävät relevantteja osuuksia koskevat lainaukset hallituksen esityksestä (s. 1–6).

## HALLITUKSEN ESITYS [lihavoinnit ja kursivoinnit tekstissä IOK:n]

### Yleistä

Esityksessä ehdotetaan sisällytettäväksi valtion virkamieslakiin eräitä valtion ylintä virkamiesjohtoa koskevia säännöksiä. Valtion ylimpien virkamiesten virkaan ilmoittautumismenettelystä luovutettaisiin ja siirryttäisiin yleiseen viran hakumenettelyyn. Lakiin lisättäisiin säännös ylimmän johdon nimittämisestä aina määräajaksi ja pääsääntöisesti yhtenäisistä viiden vuoden määräajoista. **Lisäksi säädettäisiin ylimmän johdon yhteisistä kelpoisuusvaatimuksista. Muualla lain tasolla säädetyt ylimmän johdon kelpoisuusvaatimukset kumottaisiin pääosin.** Edelleen lakiin lisättäisiin läpinäkyvyyden lisäämiseksi säännökset ylimmän johdon sidonnaisuuksien ja sivutointen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa.



Esityksessä ehdotetaan myös kaikkiin virkoihin ja virkasuhteisiin liittyviä muutoksia. Viran hakumenettelyn pääsäännöistä säädettäisiin lain tasolla nykyisen asetuksella säätämisen sijaan. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaa sopimuksen tekemisen erityisestä rajoitusajasta ja sen ajalta maksettavasta korvauksesta. Valtion virkamiesten muutoksenhakua ja muutoksenhaun rajoituksia koskevat säännökset siirrettäisiin kokonaisuudessaan valtion virkamieslakiin. Valtion virkaehtosopimuksen ulkopuolella olevan virkamiehen mahdollisuutta tehdä oikaisuvaatimus laajennettaisiin. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

### **Nimitysperusteet ja kelpoisuusvaatimukset**

Valtion virkamiesten nimittämistä koskevat perussäännökset ovat perustuslaissa, valtion virkamieslaissa (750/1994), jäljempänä *virkamieslaki* ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994), jäljempänä *virkamiesasetus*. **Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan valtion virkoja koskevat yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.** Samansisältöinen säännös oli perustuslailla kumotussa 1919 hallitusmuodossa. Mainituille käsitteille on oikeuskäytännössä ja hallintomenettelyssä muodostunut vakiintunut sisältö.

**Virkamieslain 3 luvussa säädetään nimittämisestä ja yleisistä kelpoisuusvaatimuksista.** Säännökset koskevat tasapuolisen kohtelun vaatimusta nimittämisen yhteydessä, Suomen kansalaisuutta edellyttäviä virkoja, virkaan nimittämisen ikärajaa, ylimpien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta, viranhakijan velvollisuutta toimittaa viranomaiselle terveydentilatietoja ennen nimitystä sekä määrääjäksi nimittämisen perusteita.

**Virkamieslain 8 §:n 2 momentissa säädetään kelpoisuusvaatimuksista.** Jollei valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ole laissa säädetty, niistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Valtioneuvosto voi muiden kuin tuomarin virkojen osalta erityisistä syistä antaa erivapauden asetuksella säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista. Asetuksella säädettäviä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi määrätty tutkinto tai määritelty koulutuksen taso tai osaaminen (ylempi korkeakoulututkinto, korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtävälleen).

**Virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuihin ylimpiin johtamisvirkoihin on säädetty syyskuun 1997 alusta vaatimukseksi ylempi korkeakoulututkinto, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus varsinaisesta johtamistehtävästä.** Ministeriöiden johtoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään **valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 43 §:ssä.** Aiemmin ohjesäännössä ollut vaatimus perehtyneisyydestä hallinnonalan toimintaan tai tätä vastaava muu vaatimus perehtyneisyydestä toimintaan korvattiin vuonna 2011 (520/2011) **tehtävän edellyttämällä monipuolisella kokemuksella,** jolla tarkoitetaan työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Virastopäälliköiden kelpoisuusvaatimukset ovat pääsääntöisesti samat kuin ministeriön johdon ja sisältyvät asianomaiseen **hallintolakiin tai asetukseen.** Valtiovarainministeriö on 6.5.2011 antanut ohjeen **Valtion ylimmän johdon valintaperusteiden määrittely, VM/728/00.00.00/2011, jossa kelpoisuusvaatimusten sisällöt määritellään yksilöidysti.** Ohjeen tarkoituksena on edistää vaatimusten yhdenmukaista tulkintaa ja hakijoiden ansioiden nykyistä yhtenäisempää vertailua nimittämistilanteessa.

### **Nykytilan arviointi**

#### **Valtion ylin virkamiesjohto**

Ylimmän johdon kelpoisuusvaatimuksista säädetään nykyisin ministeriöiden virkamiesten osalta valtioneuvoston ohjesäännössä ja ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa sekä virastopäälliköiden osalta pääsääntöisesti virastoa koskevassa hallintoasetuksessa. Poikkeuksellisesti joidenkin virastopäälliköiden kelpoisuusvaatimuksista on säädetty asianomaista virastoa koskevassa laissa. Näitä on alle kymmenen esityksen kohderyhmään kuuluvien virastojen piirissä. Käytäntö on ollut jonkin verran vaihtelevaa sen suhteen, säädetäänkö vaatimukset laissa vai asetuksessa. Käytännössä valtiovarainministeriön toteuttama yhtenäisten kelpoisuusvaatimusten uudistaminen on aiheuttanut valtioneuvoston ohjesäännön ja niiden ministeriö- ja virastosäännösten muuttamistarpeen, joissa on säädetty asiasta. **Voimassa olevien säännösten tarkastelun perusteella voidaan todeta, että esityksen piiriin kuuluvan ylimmän johdon kelpoisuusvaatimukset ovat suurelta osin valtiovarainministeriön vuonna 2011 toteuttaman uudistuksen mukaiset.** Ministeriöitä ja parhaillaan uudistettavina olevia virastoja mukaan laskematta tässä tarkoitettuja virastoja on lähes 50.

**Säännösten hajanaisuus sekä säätämistason osalta että organisaatiokohtaisesti ei ole tarkoituksenmukaista.** Keskitetysti toteutettujen uudistusten viemisen hallinnonalojen säännöksiin ei myöskään voida arvioida toimineen tarkoitettulla tavalla. **Koska kelpoisuusvaatimukset ovat yksi ylimmän virkamiesjohdon asemaa ja valintaa yhtenäistävä tekijä ja koska pääsääntöisesti samat vaatimukset koskevat kaikkia ylimpiä virkamiehiä, on perusteltua ja selkeää, että ne säädetään vain yhdessä paikassa.** Virastokohtaisista säännöksistä voidaan samalla luopua, jollei ole tarpeen säätää yhteisten vaatimusten lisäksi tarkentavia erityisvaatimuksia.

### **Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **Valtion ylin virkamiesjohto**

Valtion johtajapolitiikkaa on kehitetty ja ylimmän virkamiesjohdon asemaan liittyviä uudistuksia on toteutettu pitkäjänteisellä työllä nykyisen virkamieslain voimassaoloaikana. Viimeaikaiset uudistukset perustuvat **valtioneuvoston vuonna 2008 tekemään periaatepäätökseen valtion johtajapolitiikasta, sen toteutumisen arvioon vuodelta 2011 ja hallituksen iltakoulukannanottoon vuodelta 2012.** Valtiovarainministeriö on toteuttanut uudistuksia yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Esitettyjen arvioiden mukaan kehityksen suunta on ollut oikea, mutta tarvitaan uusia joustavuutta lisääviä toimenpiteitä. Toimintaympäristön ja hallinnon muutokset ovat tehneet ylimmän virkamiesjohdon valintaan ja kehittämiseen liittyvän uudistuksen aikaisempaa ajankohtaisemmaksi.

Esityksen tavoitteena on, että uudistuksen piiriin kuuluvat virkamiehet muodostavat nykyistä selkeämmin valtionhallinnon yhteisen voimavaran, jota tuetaan tarkoituksenmukaisella virka- ja tehtävärakenteella ja kehittämistoimilla

#### **Lakiehdotusten yksityiskohtaiset perustelut**

**8 §.** Pykälän 1 momentti säilyisi nykyisellään. Pykälän 2 momentti ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 5 momenttiin. Pykälään **lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin valtion ylimmän johdon yhteisistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista.** Momenttia ei sovellettaisi valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) tarkoitettuihin valtiosihteereihin.

**Valtion ylimmän johdon yhteiset erityiset kelpoisuusvaatimukset ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.**

Johdon virkojen säädettäviin kelpoisuusvaatimuksiin kuuluu ensinnäkin **ylempi korkeakoulututkinto**. Tämä vaatimus määrittelee ylimmältä virkamiesjohdolta vaadittavan koulutuksen tason. Sovellettaessa ylemmän korkeakoulututkinnon vaatimusta otetaan huomioon asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä (464/1998), jossa säädetään eräiden ammattikorkeakoulututkintojen rinnastamisesta ylempään korkeakoulututkintoon.

Toisena vaatimuksena oleva **tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus** tarkoittaa työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Kokemukselle ei aseteta yksiselitteisiä mittareita, vaan vaatimuksen täyttymistä on harkittava kulloinkin täytettävänä olevan viran tehtävien kannalta. Kokemuksen tulee olla sellaista, että siitä voidaan arvioida olevan etua viran menestykselliselle hoitamiselle. Monipuolisen kokemuksen laajuus ja painoarvo arvioidaan kussakin nimittämistilanteessa erikseen. Kokemusta on voitu hankkia esimerkiksi valtion, kunnallishallinnon, yksityisen sektorin tai kansainvälisissä tehtävissä. Tavoitteena on, että henkilöllä on kokemusta useammasta kuin yhdestä tehtävästä tai organisaatiosta.

Monipuolisen kokemuksen määrä ja laatu on arvioitava täytettävänä olevan viran näkökulmasta. Tavoite kokemuksesta useammasta kuin yhdestä tehtävästä tai organisaatiosta ei tarkoita, että kokemusta tulisi ehdottomasti olla hankittuna useamman organisaation palveluksessa. Virkanimitystilanteet ja säännöksessä tarkoitetut virat ovat keskenään erilaisia ja kelpoisuusvaatimusta tehtävän edellyttämästä monipuolisesta kokemuksesta sovelletaan kussakin yksittäistapauksessa viran tehtävien ja niistä menestykselliselle viranhoidolle johtuvien edellytysten mukaan. **Huomioon otettavia näkökohtia saattavat olla esimerkiksi kysymyksessä olevan toimialan laaja-alainen ja monipuolinen tuntemus sekä hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus.**

**Käytännössä osoitetun johtamistaidon** määrittelyä ja arviointiperusteita käytetään kunkin virkaan ilmoittautuneen henkilön johtamisvalmiuksia arvioitaessa. Tarkoituksena on valintatilanteessa varmistaa se, että henkilö on käytännössä osoittanut omaavansa johtamisen valmiudet. Valintatilanteessa on laaja-alaisesti arvioitava henkilön onnistumista ja valmiuksia varsinaisissa johdon tehtävissä. Johtamistaito voidaan hankkia muussakin kuin varsinaisessa johtamistehtävässä, kuten esimerkiksi vaativan hankkeen johtamisesta.

**Käytännössä osoitettu johtamistaito jaetaan kelpoisuusvaatimuksena seitsemään osa-alueeseen.** Nimitysharkinnassa on arvioitava, miten eri johtamistaidon osa-alueet painottuvat kysymyksessä olevan viran tehtävissä. Arviointiin vaikuttavat erityisesti viraston luonne, viran asema organisaatiossa ja asianomaisessa tehtävässä edellytettävän toimialan tuntemuksen laajuus ja syvyys.

Johtamistaitoa on arvioitava seuraavassa kuvattavien osatekijöiden kannalta jokaisessa nimittämistilanteessa erityisesti asianomaisen tehtävän vaatimusten näkökulmasta.

**1. Henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen** ovat johtamisen peruselementit kaikessa johtamisessa. Henkilöjohtaminen tarkoittaa ensisijaisesti kykyä ymmärtää omaa ja muiden käyttäytymistä ja kykyä toimivaan vuorovaikutukseen. Se sisältää kyvyn vaikuttaa henkilöstön suoriin ja niiden parantamiseen käyttäen keinoina arviointia, kannustamista ja kehittämistä. Hyvä henkilöjohtaminen on tuloksellisen toiminnan edellytys. Henkilöjohtamiseen kuuluvia ja valintamenettelyssä arvioitavia asioita ovat erityisesti ihmissuhde- ja vuorovaikutustaidot. Johtajalla on oltava kiinnostusta ja kykyä toimia henkilöstön kautta

ja kanssa. Esimerkillinen, **oikeudenmukainen** ja avoin ihmisten kohtaaminen ja **kohtelu** luovat pohjan johtajan ja henkilöstön motivaatiolle. Työyhteisöjen rakentaminen tarkoittaa kykyä rakentaa toimivia työyhteisöjä ja luoda edellytyksiä työyhteisön ja sen jäsenten oppimiselle, innovatiivisuudelle ja hyvinvoinnille. Johtajan on hallittava konflikteja ja **vahvistettava eettisiä toimintatapoja työyhteisössä**. Hänen on kyettävä toimimaan roolimallina ja kannustavan johtamiskulttuurin esimerkkinä.

**2. Prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen, toimintojen valvonta ja voimavarojen johtaminen** tarkoittaa johtajalta vaadittavaa kykyä seurata ja kehittää sekä oman että organisaation työskentelyn tehokkuutta niin, että kaikki voimavarat ovat parhaalla mahdollisella tavalla käytössä. Siihen kuuluu myös organisaation tuloksellisuuden, laadun ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seuranta ja toiminnan kehittäminen. Tehostamisen lisäksi johtajan on **kyettävä valvomaan toimintaa niin, että se täyttää hyväksytyjen säännösten ja toimintaperiaatteiden vaatimukset**. Hänen on kyettävä organisoimaan ja johtamaan erilaisia, muun muassa poikkialtollisia, hankkeita. Samoin hänen on kyettävä soviittamaan yhteen eri toimintoja ja verkostoja. *Toimintojen koordinointi* tarkoittaa johtajalta edellytettävää kykyä toimia verkostoissa ja koordinoida eri toimintoja.

**3. Tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen** tarkoittaa ennen kaikkea johtajalta edellytettävää näkemyksellisyyttä ja kykyä asettaa tavoitteita sekä kommunikoida ne. Johtajan on kyettävä rakentamaan toimiva organisaatio ja jakamaan vastuuta ja päätösvaltaa tarkoituksenmukaisesti. Keskeisenä vaatimuksena on kyky saada aikaan tuloksia ja kyky edistää tuloksellista työympäristöä. Tämä edellyttää sitä, että johtaja hallitsee myös oman ajankäyttönsä ja jaksamisensa.

**4. Vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen** sisältää sen, että valtionhallinnon ylimpään johtoon kuuluva johtaja kykenee hankkimaan ja ylläpitämään vaikutusvaltaa, muun muassa viestimällä tehokkaasti johtamisen eri kentillä. Uudistajana hänen on kyettävä **laaja-alaiseen käsitteelliseen ajatteluun ja yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämiseen** sekä luovaan ongelmanratkaisuun. Johtajan on toisaalta kyettävä itse sopeutumaan muutoksiin ja toisaalta kyettävä edistämään organisaation muutoskulttuuria johtamalla muutoksia. Johtajalta on edellytettävä kykyä ennakoida organisaation tulevaisuuden ja pitkän aikavälin menestymisen mahdollisuuksia.

**5. Julkishallinnon yleisasiantuntemus** sisältyy myös käytännössä osoitettuun johtamistaitoon. Julkishallinnon yleisasiantuntemusta tarvitaan, jotta tavoite tasapainosta laaja-alaisen johtamisosaamisen ja asianomaisen toimialan ammatillisen osaamisen välillä voisi toteutua. Asiantuntemukselle on tarvetta edelleen ja se kuuluu kelpoisuusvaatimuksissa asiallisesti osaksi johtamistaitoa. Tämän vuoksi julkishallinnon yleisasiantuntemus on liitetty osaksi käytännössä osoitettua johtamistaitoa. **Se tarkoittaa uudentyyppistä asiantuntemusta, joka koostuu valtionhallinnon tai muun julkisen hallinnon yleisasiantuntemuksesta ja toimintaympäristön tuntemuksesta**. Se ei välttämättä edellytä aikaisempaa työskentelyä julkishallinnon organisaatiossa. Valtionhallinnon ylimmiltä johtajilta edellytetään myös talouselämän ja yleensä yhteiskunnallisten ilmiöiden laaja-alaista ymmärrystä. Asiantuntemukseen kuuluu myös johtajilta vaadittava kyky tehokkaasti hyödyntää tietoa ja osaamista organisaatioiden voimavaroina ja toimia yhteistyössä hallinnonalarajat ylittäen.

**6. Tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen** määräytyy täytettävänä olevan viran vaatimusten perusteella yksittäistapauksessa. Osa-

alueen **perusosaaminen vaaditaan kuitenkin kaikilta ylimmän johdon tehtäviin nimitettäviltä.**

**7. Kyky jatkuvaan kehittymiseen** kuuluu myös johtamistaitoon. Se viittaa henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, jotka osoittavat, että johtajalla on ensinnäkin tahto kehittyä johtajana ja toiseksi kyky olla avoin ja oppia kokemuksistaan. Tähän kuuluu myös valmius liikkua tehtävästä toiseen.

Edellä selostettujen johtamistaidon seitsemän osatekijän painotukset voivat poiketa toisistaan riippuen johtamistehtävästä. Mitä korkeampi johtamistehtävän vaativuustaso on, sitä enemmän siinä korostuvat strateginen johtajuus, kyky vaikuttaa toimintaympäristöön ja kyky toimia roolimallina ja koko organisaatiokulttuurin edustajana. Ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävissä korostuvat **kyky toimia yhteistyössä poliittisen päättäjän kanssa ja kyky välittää hallituksen ohjelmat ja yhteiskunnalliset tavoitteet hallinnonalan strategioiksi ja tavoitteiksi.**

Neljäntenä vaatimuksena on **johtamiskokemus**. Johtamiskokemus voidaan hankkia vain todellisessa johtamis- ja esimiestehtävässä toisin kuin johtamistaito, joka voidaan hankkia esimerkiksi projektinjohtamisen kautta. Johtamistaito karttuu kokemuksen myötä. Valinnan kannalta merkittävää johtamiskokemusta voidaan saada linjavastuullisessa tai muussa johtamistehtävässä, johon sisältyy myös henkilöjohtamista. Johtamiskokemuksen vaatimus ei täyty, jollei henkilöllä ole kokemusta esimiehenä toimimisesta. Kokemus voidaan hankkia missä tahansa johtamistehtävässä, ei vain valtionhallinnossa. Valinnan 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 käyttäen henkilöstöä voimavarana.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta tarkentaa 2 momentissa säädetyjä kelpoisuusvaatimuksia virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Yhteisiä kelpoisuusvaatimuksia koskevan säännöksen tarkoituksena ei ole estää mahdollisesti joissakin viroissa tarpeellisten lisävaatimusten säätämistä organisaatiota koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Tällaisia erityisvaatimuksia voivat olla esimerkiksi tutkimuslaitoksen johtajalta ylempään korkeakoulututkinnon sijasta vaadittava tohtorin tutkinto. Tarve poikkeuksiin voi olla erityisesti niissä ylimmän johdon viroissa, jotka eivät 9 a §:n 2 momentin mukaan kuulu tuon pykälän soveltamisalaan, kuten rajavartiolaitoksen ja poliisitoimen virat. Lisäksi voi olla perusteltua asettaa vaatimukseksi esimerkiksi jokin yksilöity ylempi korkeakoulututkinto, jos tehtävät sellaista tosiasiallisesti edellyttävät. **Koska yhteisten kelpoisuusvaatimusten sisällöt ovat laajat, muiden kelpoisuusvaatimusten säätämisen tulisi kuitenkin olla poikkeuksellista.**

## IHMISOIKEUSKESKUKSEN KANNANOTTO

**Valtion ylimmän virkamiesjohdon nimittämisessä ja kelpoisuusvaatimuksissa tulee eksplisiittisesti huomioida sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus sekä virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaaminen ja osaaminen hyvän hallinnon alueella**

Ihmisoikeuskeskus toteaa virkamiesten olevan avainasemassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, niin niitä koskevan ohjauksen, toimeenpanon

kuin valvonnankin osalta. Julkisen vallan käyttäjinä virkamiesten velvoite ihmisoikeuksien, mukaan lukien **tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden**, toteuttamiseen on johdettavissa suoraan ihmisoikeussopimuksista. Tämä velvoite on kirjattu myös **perustuslakiin, jonka 22 § mukaan julkisen vallan on turvatta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.**

**Perustuslaissa turvataan lisäksi oikeus hyvään hallintoon** (21 § 2). Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet (mm. tasapuolisuus) määritellään hallintolain 2 luvussa, jonka yleisperusteluissa (HE 72/2002) **viitataan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti EY-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansalliselle hallinnolle asettamiin laadullisiin lisävaatimuksiin.**

**Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvoa** koskevat säännökset on kirjattu PL 6§:een. Tasa-arvolain 4§ mukaan viranomaisten tulee kaikessa 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. Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä (6§) työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat mm.:  
1) toimia siten, että avoinna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;  
2) edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen. Myös yhdenvertaisuuslain (5§) työelämävelvoitteet edellyttävät viranomaisilta yhdenvertaisuuden toteuttamista ja ryhtymistä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi.

Kuten hallituksen esityksestä edellä käy ilmi, **lainsäädännössä ei kuitenkaan aseteta erityisiä vaatimuksia tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tai virkamiesten PIO- tai hyvän hallinnon alueen osaamisen huomioimisesta nimityksissä tai kelpoisuuden arvioinnissa.** Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, eikä valtion virkamieslaissa (750/1994), laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) tai virkaehtosopimuslaeissa edellytetä perus- tai ihmisoikeusosaamista tai sitoutumista näiden kunnioittamiseen. Myöskään **Valtion ylimmän johdon valintaperusteiden määrittelyssä** (VM/728/00.00.00/2011, 6.5.2011), jonka sisällöt on hallituksen esityksessä (ks. edellä) avattu yleisperustelujen alla, ei mainittuja asiakokonaisuuksia ole nimenomaisesti huomioitu, lukuun ottamatta esimerkinomaista viittausta hyvään hallintoon (**tehtävän edellyttämän monipuolisen kokemuksen yhteydessä**). **Sen sijaan EU-asioiden perusosaamista vaaditaan kaikilta ylimmän johdon tehtäviin nimitettäviltä** ja lisäksi perehtyneisyyttä EU-asioiden johtamiseen arvioidaan viran vaatimusten mukaisesti.

**Ihmisoikeuskeskus huomauttaa, että myöskään hallituksen esityksessä ei po. näkökohtiin ole kiinnitetty huomiota, huolimatta siitä, että mainittujen alueiden osaamisella voi nähdä olevan suoria yhtymäkohtia kaikkiin edellä mainittuihin ylintä virkamiesjohtoa koskeviksi identifioituihin valintaperusteisiin.** Erityisen relevantteja Ihmisoikeuskeskus katsoo näiden olevan **johtamistaidon eri osa-alueiden** kuten henkilöjohtamisen ja työyhteisön rakentamisen, prosessien laadun parantamisen (mukaan lukien hyväksytyjen säännösten ja



toimintaperiaatteiden asettamat vaatimukset), toimintaympäristöön vaikuttamisen (mukaan lukien vaatimus laaja-alaiseen käsitteelliseen ajatteluun ja yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämiseen) ja ***aivan erityisesti julkishallinnon yleisasiantuntemuksen*** arvioinnin yhteydessä.

Ihmisoikeuskeskus palauttaa mieliin tässä yhteydessä myös vuoden 2014 helmikuussa julkaisemansa ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevan kansallisen selvityksen, jossa ***virkamiesten ja viranhaltijoiden perus- ja ihmisoikeusosaamisen puute identifioitiin yhdeksi keskeisimmistä ongelma-alueista, ja kiinnittää huomiota ylimpien virkamiesten ensisijaisen tärkeään rooliin systemaattisen perus- ja ihmisoikeusosaamisen edistämisessä valtionhallinnossa, mukaan lukien alempien virkamiesten rekrytointien, perehdyttämisen ja täydennyskoulutuksen järjestäminen.***

Virkamiesten ihmisoikeustehtäviensä hoitamiseen tarvittavan ihmisoikeusosaamisen ja -koulutuksen tarpeeseen ja valtion velvoitteeseen tällaisen koulutuksen järjestämiseen löytyy myös useita viittauksia kansainvälisistä ihmisoikeusinstrumenteista ja muista asiakirjoista. YK:n yleiskokouksen yksimielisesti hyväksymän ihmisoikeuskasvatusta koskevan julistuksen (A/RES/66/137) 7 artiklan mukaan ***valtioiden tulisi taata virkamiesten, tuomareiden, lainsäädäntöä toimeenpanevien viranomaisten ja sotilashenkilöstön riittävä ihmisoikeuskoulutus*** sekä edistää opettajille ja kouluttajille ja valtion puolesta toimiville yksityisille henkilöille suunnattua ihmisoikeuskoulutusta. Ihmisoikeuspuolustajia koskevassa julistuksessa (Declaration on Human Rights Defenders, GA Res., A/RES/53/144) puolestaan todetaan, että valtiolla on velvollisuus edistää ja edesauttaa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevaa opetusta koulutuksen kaikilla tasoilla, ja varmistaa se, että ***kaikki henkilöt, jotka ovat vastuussa lakimiesten, lainvalvonnan, armeijan henkilökunnan ja julkishallinnon virkamiesten ja viranhaltijoiden koulutuksesta*** sisällyttävät koulutusohjelmiinsa riittävästi ihmisoikeusopetusta (artikla 15).

Asiaan ovat kiinnittäneet huomiota myös useat sopimusvalvontaelimet, mukaan lukien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus, UN Covenant on Civil and Political Rights) toimeenpanoa valvova ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus, UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) toimeenpanoa valvova komitea. Ensiksi mainittu toteaa yleiskommentissaan n:o 31 koskien sopimuksen toimeenpanoa kansallisella tasolla olevan erittäin tärkeää, että yksilöt ovat tietoisia heille sopimuksen ja lisäpöytäkirjan nojalla kuuluvista oikeuksista, ja että myös ***kaikki hallinto- ja oikeusviranomaiset ovat tietoisia valtiolle sopimuksen perusteella kuuluvista velvoitteista.***

***Ihmisoikeuskeskus huomauttaa Suomen myös saaneen useita huomautuksia ja/tai suosituksia eri ihmisoikeussopimusvalvontaelimiltä koskien viranomaisten ihmisoikeustietoisuuden ja/tai ihmisoikeuskoulutuksen puutetta.***



Ihmisoikeuskeskus näkee ylimmän virkamiesjohdon vastuun edellä viitattujen perus- ja ihmisoikeuksia koskevien perustuslaillisten, muiden kansallisten ja kansainvälisten velvoitteiden toteuttamisessa olevan erityisen suuren, minkä vuoksi tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisen nimityksissä ja ylimpien virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen ja osaamisen hyvän hallinnon alueella varmistaminen on erityisen tärkeää.

Ihmisoikeuskeskus pitää tarkoituksenmukaisena kirjata näitä koskevat vaatimukset lakiin, ottaen huomioon erityisesti PL 22§, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja 21§2 taatun oikeuden hyvään hallintoon, sekä myös sen, että yleiset kelpoisuusperusteet hallituksen esityksen mukaisesti tultaisiin kirjaamaan lakiin keskitetysti, eikä niistä enää säädettäisi asetuksilla.

Tämän lisäksi tulee luonnollisesti varmistaa, että mainittuja asiakokonaisuuksia koskevat vaatimukset ja niitä koskevat perustelut myös huomioidaan ja yksilöidään riittävän selkeästi alemman tasoisessa sääntelyssä, ohjauksessa ja ohjeistuksessa, mukaan lukien Valtioneuvoston johtajapolitiikka ja esim. em. ylimmän virkamiesten johdon valintaperusteita koskevassa ohjesääntö ja vastaavat asiakirjat.



Sirpa Rautio  
Johtaja



Kristiina Vainio  
Ma. asiantuntija

