

Avoin

Utinen kuuluu aihealueisiin

Työ- ja sosiaali oikeus <<https://www.edilex.fi/aihealueet/Työ- ja sosiaali oikeus/uutiset>>

Julkisoikeus <<https://www.edilex.fi/aihealueet/Julkisoikeus/uutiset>>

30.12.2025 11.40

Vierashuoneessa työoikeuden emeritusprofessori OTT, VTK Seppo Koskinen: Harkintavallan ylityksen arvioinnista ja UPI



Ulkopoliittisen instituutin (UPI) harjoittelijavalinta herätti laajaa keskustelua erityisesti mediassa, kun valituksi tuli tasavallan presidentin poika. Valinnasta Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) sai yhteensä 12 kantelua. EOA:n ratkaisu Ulkopoliittisen instituutin harjoittelijan valinta Diaarinumero: 5036/2025 annettiin 18.12.2025.

Kanteluissa pyydettiin oikeusasiamiestä tutkimaan seuraavia seikkoja:

- Onko harjoittelijan valinnassa (mm. hakijoiden ansioiden vertailu, hakukriteerien muuttaminen, hakijoiden informoiminen tasapuolisesti hakukriteereistä, hakukriteerien täyttymisen arviointi) toimittu lainvastaisesti,
- onko hakijoita kohdeltu yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti,
- onko asiassa menetelty objektiivisesti ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen,
- onko harjoittelijan valintaan osallistunut esteellisiä henkilöitä ja
- onko menettely ollut laillinen, kun korkeakouluharjoittelijan valinnasta on päätetty ilman perusteltua kirjallista hallintopäätöstä ja muutoksenhakumahdollisuutta?

Kaikissa kanteluissa esitettyjen epäilyjen taustalla oli se, että korkeakouluharjoittelijaksi valittiin tasavallan presidentin poika.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluihin antamassa ratkaisussa oli monia tärkeitä huomautuksia liittyen harjoittelijan valintamenettelyyn.

EOA totesi <<https://www.edilex.fi/uutiset/99490>> asiassa useita menettelyllisiä hallintolain vastaisuuksia ja laittomuuksia. Keskityn tässä yhteydessä kuitenkin vain siihen ratkaisun osaan, jossa oikeusasiamies totesi harkintavallan ylityksestä. Mielestäni harkintavallan mahdollinen ylitys oli keskeisin seikka sille, että tasavallan presidentin pojan valinta harjoittelijaksi UPIin herätti median kiinnostuksen. Vaikka mediassa käsiteltiin myös valinnan menettelyllisiä yksityiskohtia, ne eivät olleet mediakriitikkissä pääroolissa.

Mitä harkintavallan ylitys tarkoittaa?

Harkintavallan ylitys tarkoittaa oikeudellisesti tilannetta, jossa viranomainen tai muu julkista valtaa käyttävä taho käyttää sille laissa annettua harkintavaltaa lainvastaisesti. Kyse ei ole vain huonosta tai epäviisaasta ratkaisusta, vaan siitä, että harkintaa on käytetty oikeudellisten rajojen ulkopuolella. Harkintavalta tarkoittaa, että laki antaa viranomaiselle liikkumavaraa päättää asiasta usealla sallitulla tavalla (esim. ”voi myöntää luvan”, ”tarvittaessa”, ”erityisestä syystä”).

Harkintavallan ylitys voi tapahtua esimerkiksi, jos:

Ratkaisu perustuu epäasiallisiin perusteisiin – esim. henkilökohtainen mielipide, poliittinen tarkoitus, kostomotiivi.

Asiaankuulumattomat seikat vaikuttavat päätökseen – esim. hakijan maine tai aiempi laillinen toiminta, jolla ei ole yhteyttä asiaan.

Lain tarkoitus sivuutetaan – päätös on ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, jota säännöksellä on tarkoitettu edistettäväksi.

Suhteellisuusperiaatetta rikotaan – toimenpide on selvästi liian ankara tavoiteltuun päämäärään nähden.

Yhdenvertaisuusperiaate rikotaan – samanlaisia tapauksia kohdellaan eri tavoin ilman hyväksyttävää perustetta.

Harkintavaltaa ei käytetä lainkaan tai se sidotaan virheellisesti – esim. viranomainen noudattaa jäykkää sisäistä ohjetta ikään kuin se olisi laki.

Jos harkintavallan ylitys todetaan: päätös voidaan kumota valituksessa (esim. hallinto-oikeudessa), asia voidaan palauttaa uudelleen käsiteltäväksi ja äärimmäisissä tapauksissa kyse voi olla virkavirheestä.

Harkintavallan ylitys perustuu oikeudelliseen virheeseen (lainvastaisuus). Harkintavirhe on vuorostaan huono mutta laillinen ratkaisu (tuomioistuimien ei yleensä puutu)

Harkintavallan ylitys on siis lainvastainen harkinnan käyttö, jossa viranomainen ylittää tai rikkoo ne oikeudelliset rajat, joiden puitteissa harkintavaltaa saa käyttää.

UPIin valintaharkintaa määrittelevät ohjeet ja määräykset

Ulkopoliittisessa instituutissa ei ole kirjallista nimenomaisesti korkeakouluharjoittelijan valintaa koskevaa ohjetta tai määräystä. Instituutissa harjoittelijoille ei ole asetettu muodollisia pätevyysvaatimuksia vuosikurssiastetta, opintojen yleistä etenemistä tai mahdollisia välitutkintoja taikka opintomenestystä koskien.

Hakijoilta odotettiin hakuilmoituksessa intoa ja valmiutta tehdä laaja-alaisesti erilaisia työtehtäviä, oma-aloitteisuutta, koordinoitaitaitoja ja huolellisuutta sekä sujuvaa englannin kielen taitoa. Muu kielitaito laskettiin hyödyksi. Tämä vastasi aiempina vuosina käytettyjä muotoiluja. Yleisten odotusten lisäksi hakijoille on voitu osoittaa vuosittain vaihtelevia tutkimusohjelmakohtaisia erityisodotuksia. Vuonna 2025 Pohjois-Euroopan turvallisuus ja Nato - tutkimusohjelman harjoittelupaikan osalta hakuilmoituksessa painotettiin, kuinka kiinnostus

Suomen ulkopolitiikkaa, puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaa, Natoa ja tutkimusta kohtaan tulee ilmetä opinnoissa.

Nyt käsillä olevassa tehtävässä harjoittelijan työtehtävät – tutkimusmateriaalin kerääminen ja sen alustava analysointi – oli teoreettisen, metodologisen ja tutkimuksen teon käytänteiden sekä tutkimushankkeen sen hetkisen toteutusvaiheen näkökulmasta sen taseisia, että niistä pystyi hyvin suoriutumaan opintojen eri vaiheissa olevat kyvykkäät henkilöt.

Työryhmän kokonaisharkinnan jälkeen 25.4.2025 ohjelmajohtaja esitteli valinnan ja keskusteli tehtävän täyttämistä johtajan kanssa. Keskustelussa asiaa käsiteltiin useasta näkökulmasta ja sen yhteydessä johtaja varmistui siitä, että valintaprosessi oli ollut huolellinen ja asianmukainen ja että esitetty harjoittelija suoriutui haastatteluista parhaiten ja oli motivoitunein ja tehtävään sopivin. Samassa yhteydessä johtaja varmistui myös siitä, että muodollinen kriteeri harjoittelutuesta tai stipendistä täyttyi. Prosessi ja tehdyt valinnat päätettiin dokumentoida muistioon. Tällaisia muistioita ei ole aiemmin korkeakouluharjoittelijoiden valinnoista instituutissa tehty. Muistion laatiminen katsottiin tarpeelliseksi hyvän hallinnon periaatteen mukaisen ratkaisujen riittävän perustelemisen toteuttamiseksi.

Oikeusasiamiehen suorittama valinnan arviointi

EOA <<https://www.edilex.fi/uutiset/99490>> s. 16-17:

4.3.5 Hakijoiden vertailu ja korkeakouluharjoittelijan valinta

Hakuilmoituksen mukaan “Odotamme hakijalta intoa ja valmiutta tehdä laaja-alaisesti erilaisia työtehtäviä, oma-aloitteisuutta, koordinoitaitoja ja huolellisuutta sekä sujuvaa englannin kielen taitoa. Muu kielitaito lasketaan hyödyksi.” Lisäksi “Kiinnostus Suomen ulkopolitiikkaa, puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaa, Natoa ja tutkimusta kohtaan tulee ilmetä opinnoissa.”

Korkeakouluharjoittelijoiden valintaa koskevassa muistiossa todetaan, että hakemuksia tarkasteltiin seuraavien kriteerien perusteella: opinnot ja niiden relevanssi tutkimusohjelmalle, työkokemus ja motivaatiokirje. Muistion vertailussa on tarkasteltu erityisesti haastatteluun kutsuttujen henkilöiden asiaosaamista. Muistiossa ei kuitenkaan ole vertailtu kaikkia niitä seikkoja, jotka hakuilmoituksessa on mainittu hakijalta odotettaviksi taidoiksi. Motivaation tasoa on muistiossa vertailtu kahden hakijan kohdalla.

Korkeakouluharjoittelijan tehtävässä kyse on ollut työsuhteesta eli yksityisoikeudellisesta sopimuksesta työnantajan ja tehtävään valitun välillä. Viranomainen voi hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon periaatteiden mukaan käyttää päätösvaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallinnon toiminnassa luottamuksensuoja merkitsee sitä, että yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee perustelluina edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Tämän vuoksi hakijoiden vertailun perusteena voidaan käyttää ainoastaan tehtävän edellyttämiä vaatimuksia.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa noudatetun menettelyn lainmukaisuutta. Oikeusasiamies voi arvioida hyvän hallinnon ja hallintolain 6 §:n luottamuksensuojaperiaatteen sekä tasapuolisen kohtelun vaatimusten noudattamista, kuten olen edellä tehnyt. Lisäksi oikeusasiamies voi arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa.

Sen sijaan oikeusasiamies ei voi tehdä hakijoiden vertailua uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään osaamiseltaan ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin tai kuka olisi tullut valita tehtävään.

Rekrytointipäätöstä tehtäessä kysymys on kokonaisarviointista. Työnantajalla on harkintavaltaa muun ohella sen suhteen, miten haettavana olleen tehtävän asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan vertailussa.

Vaikka olen edellä kohdista 4.3.1– 4.3.4 ilmenevin perustein ja tavoin arvostellut korkeakouluharjoittelijan valinnassa noudatettua menettelyä, minulla ei ole riittäviä perusteita katsoa, että instituutille kuulunutta harkintavaltaa olisi valinnan lopputuloksessa ylitetty.

Oikeusasiamiehen harkintavallan ylitystä koskevan ratkaisun arviointia

Media. **Oikeusasiamiehen ratkaisu** <<https://www.edilex.fi/uutiset/99490>> herätti mediassa monenlaista uutisointia. Seuraavassa esitän vain kaksi, jotka koskivat harkintavallan ylittämistä. Ne kuvastavat median lähestymistavan kahta ääriä tämän kysymyksen osalta. Helsingin Sanomat puuttuu harjoittelijan valintaan kriittisesti oikeusasiamiehen ratkaisusta huolimatta. Yle sen sijaan vain toteaa oikeusasiamiehen ratkaisun tästä kysymyksestä ja senkin puutteellisesti, mielestäni jopa virheellisesti.

HS 18.12.: Korkeakouluharjoittelijoiden valintaa koskevassa muistiossa todetaan, että hakemuksia tarkasteltiin seuraavien kriteerien perusteella: opinnot ja niiden relevanssi tutkimusohjelmalle, työkokemus ja motivaatiokirje.

Kun hakijoita oli yli 200, ja kriteerinä esimerkiksi työkokemus, niin miksi tehtävään valittiin ensimmäisen vuoden opiskelija, ja minkälaista työkokemusta hänellä oli taustallaan?

”Meillä ei ole kirjallista korkeakouluharjoittelijan valintaa koskevaa ohjausta tai määräystä, jota tässä olisi rikottu. Harjoittelijoille ole asetettu muodollisia pätevyysvaatimuksia, esimerkiksi vuosikurssiastetta koskien. Sama pätee mahdolliseen työkokemukseen. Harjoittelijat valitaan soveltuvuuden ja osittain myös motivaation pohjalta. Soveltuvin on valittu.” (Hiski Haukkala, lis. SK)

Oikeusasiamiehen mukaan harjoittelijan valinnasta ei tehty kirjallista johtajan päätöstä ja valintamuistio on ollut monilta osin puutteellinen. Hakuilmoituksessa asetettuja edellytyksiä ei ole sovellettu luottamuksensuojaperiaatteen ja tasapuolisuuden vaatimusten mukaisesti. ”Hakuilmoituksen tiedot ovat poikenneet käytännössä noudatetusta menettelystä ja ilmoitettua sekä omaksuttua menettelyä on sovellettu eri hakijoihin eri tavoin.”

YLE 18.12.: Päätös toteaa, että UPI ei ole ylittänyt harkintavaltaa korkeakouluharjoittelijan valinnassa.

Oma arviointini. Usein on julkisen ja yksityisen sektorin työpaikkavalintoja kuvattu kärjistäen siten, että yksityisellä sektorilla voidaan valita sopivin mutta julkisella sektorilla on valittava pätevin. UPI kuuluu julkiseen sektoriin. EOA:n ratkaisussa UPI:n kerrottiin todenneen valinnasta seuraavasti: esitetty harjoittelija suoriutui haastatteluista parhaiten ja oli motivoitunein ja tehtävään sopivin.

Jos EOA:lla ei ollut riittävästi perusteita arvioida harkintavallan ylitystä, herää kysymys siitä, olisiko ollut mahdollista saada lisätietoa kyseisen arvioinnin suorittamiseen. EOA:han pyysi monien muiden kysymysten osalta lisäselvitystä UPI:ta. Selvityspyyntö myös uusittiin, jos riittävästi tietoja ei saatu. Nyt ratkaisusta ei selviä ollenkaan, miltä osin ei ollut riittävästi perusteita tai mitä perusteita EOA:lla asian harkitsemiseksi oli.

Kysymyksiä herättää myös se, eivätkö useat UPI:n menettelyvirheet keskeisissä valinnan menettelyissä antaneet riittävästi perusteita arvioida myös harkintavallan ylittämistä. Alussa kerrotun mukaisesti laittomuudet tarkoittavat harkintavallan ylitystä. Lisäksi kun valinta on prosessi, johon kuuluu eri vaiheita, valintapäätöstä valmistelemaan vaiheen laittomuudet kiistatta tulee ottaa huomioon myös itse valinnan osalta. Menettelylliset laittomuudet liittyivät lisäksi yhden hakijan suosimiseen.

EOA:n toimivaltaan ei kuulu ratkaista itse valintaa, koska valintakriteerien soveltamisen harkitsee

työnantaja. Jos kuitenkin on kyse valintaprosessiin liittyvistä lainvastaisuuksista ja mahdollisesti jopa työsyrynnästä, jota jonkun suosiminenkin on, kuuluu asian arviointi kiistatta oikeusasiamiehen nimenomaiseen toimivaltaan. Se on hänen virkavelvollisuutensa. Nyt tältä osin päätös on valitettavasti perustelematon ja nähdäkseni myös virheellinen. Laittomuudet muodostavat kiistatta harkintavallan ylityksen, vaikka ne liittyisivät valintamenettelyn muihin osiin kuin muodollisen valintapäätöksen tekemiseen.

Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat usein myös apuna muille työnantajille heidän arvioidessaan vastaavia tilanteita. Nyt ohje on kärjistäen: vaikka teet useita menettelyllisiä laittomuuksia valintaprosessissa, et ylitä harkintavaltaasi itse valinnassa. Aivan näinhän ei EOA todennut, mutta esimerkiksi YLEn uutisointi totesi asian tällä tavoin. Yleensä olennaiset valintaprosessin yhtä hakijaa suosivat laittomuudet implikoivat harkintavallan ylitystä myös itse valinnassa, jos valituksi tulee juuri tuo henkilö.

Julkisella sektorilla menettelylliset virheet aiheuttavat itse päätöksenkin laittomuuden esimerkiksi irtisanomistilanteissa. Varsinkin jos menettelylliset virheet kuvastavat suosintaa sukulaisuuden perusteella ja samalla toisten hakijoiden syrjintää, olisi ollut erityisen paikallaan, että EOA olisi käyttänyt aikaansa ja resursseja muuten perusteellisessa ratkaisussaan myös tämän yleisölle keskeisen kysymyksen avaamiseen ja myös sen käsittelemiseen virkavelvollisuuksiensa mukaisesti.

Nyt ratkaisu valitettavasti herättää vain kysymyksiä siitä, miksi EOA teki asian keskeisimmässä kysymyksessä nahkapäätöksen. Ratkaisujen merkitys ratkeaa oikeudellisten perustelujen kautta. Aikaisemmin tuomioistuimetkin tekivät ”on katsottava” -ratkaisuja, joista perustelut puuttuivat. Onneksi niistä on jo suureksi osaksi päästy eroon.

Lopuksi on syytä korostaa, että EOA:n ratkaisu ei tarkoita sitä, miten esimerkiksi YLE otsikoi harkintavaltakysymyksen. EOA totesi nimenomaan vain sen, että sillä ei ollut riittäviä perusteita todeta, että harkintavalta olisi ylitetty. EOA:lla ei sen omasta mielestä mahdollisesti ollut riittävästi mahdollisuuksia arvioida asiaa, koska se ei suorita itse valintaa eikä myöskään voi tietää arvioinnin kaikkia yksityiskohtia. Näin saattaa olla asia myös mahdollisen syrjinnän arvioinnin osalta.

Käsitykseni on kuitenkin se, että EOA:n olisi pitänyt käsitellä harkintavallan ylitys asianmukaisesti. Olihan sentään kyse laittomuuksien lisäksi myös mahdollisesta työsyrynnästä. Lisäksi suuresti ihmetyttää EOA:n aikaisemmat kertomansa laittomuudet asiallisesti lähes unohtava kanta juuri harkintavallan ylityksen arvioinnin yhteydessä, vaikka EOA niihin viittaakin. EOA:n ei tulisi lähteä siitä, että laittomuuksista huolimatta harkintavaltaa ei ylitetty. Tämä lopputulos ei vastaa oikeusvaltion ihan keskeisimpiä lähtökohtia. Jos ja kun valinta perustuu valintaa valmisteleavan vaiheen laittomuuksiin, itse valintakin on harkintavallan ylitystä.

Toimittaja: Edilex-toimitus (toimitus@edilex.fi)