

18.12.2025

EOAK/5036/2025

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

ULKOPOLIITTISEN INSTITUUTIN HARJOITTELIJAN VALINTA

1 OMA ALOITE

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin yhteensä 12 kantelua, joissa arvosteltiin Ulkopoliittisen instituutin ja sen johdon sekä korkeakouluharjoittelijan valintaan osallistuneiden henkilöiden menettelyä korkeakouluharjoittelijan valinnassa Suomen ulkopoliitiikka, Pohjois-Euroopan turvallisuus ja Nato -ohjelmaan kesällä 2025 (1.6.–31.8.2025). Lisäksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2022) 4 §:n 3 momentin nojalla oikeuskanslerinvirastosta siirrettiin yhteensä neljä samassa asiassa tehtyä kantelua eduskunnan oikeusasiamiehelle.

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 oikeusasiamiehelle toimitettiin lisäksi 1.10.2025 kaksi kantelua, joissa kantelijat arvostelivat Ulkopoliittisen instituutin johdon toimintaa viestinnän konsultointipalveluiden hankinnassa.

Lisäksi oikeusasiamiehelle toimitettiin kaksi kantelua, joissa arvosteltiin instituutin toimintaa oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöön vastaamisessa, kun ensimmäinen selvitys ja lausunto eivät sisältäneet kaikkia pyydettyjä tietoja.

Päätin tutkia kanteluista ilmenevät asiat yhtenä omana aloitteena.

2 SELVITYS

2.1 Ulkopoliittiselta instituutilta pyydetty selvitys

Pyysin 20.8.2025 Ulkopoliittiselta instituutilta selvitystä ja lausuntoa edellä kanteluista ilmenevistä ja erikseen täsmentämistäni kysymyksistä korkeakouluharjoittelijan valintamenettelystä sekä 3.10.2025 viestintäpalveluiden hankinnasta. Pyysin 15.10.2025 instituuttia täydentämään sen lähettämää selvitystä, sillä se ei ollut toimittanut kaikkia pyydettyjä asiakirjoja ja osa toimitetuista asiakirjoista oli toimitettu osittain salattuna. Lähetin 5.11.2025 toisen lisäselvityspyynnön, sillä mediatietojen perusteella oli käynyt ilmi, että oikeusasiamiehelle ei ollut toimitettu kaikkia valintaprosessiin liittyviä sähköposteja, jotka instituutti oli toimittanut medialle. Lisäksi instituuttia pyydettiin vastaamaan erikseen täsmennettyihin kysymyksiin.

2.2 Muu asiassa hankittu selvitys

Ulkopoliittisen instituutin harjoittelijan valintaa koskevassa asiassa on tehty myös rikosilmoitus Keskusrikospoliisille. Käytävissäni ovat olleet Keskusrikospoliisin päätös 2400/R/178/25 ja sen liitteet. Esitutkintaa ei päätöksen mukaan toimiteta, koska asiassa ei ole syytä epäillä ketään rikoksesta.

3 ULKOPOLIITTISEN INSTITUUTIN ANTAMA SELVITYS JA LAUSUNNOT

3.1 Menettely korkeakouluharjoittelijan valinnassa

Ulkopoliittinen instituutti antoi asiassa selvityksen ja lausunnon 13.10.2025, 24.10.2025, 29.10.2025 ja 20.11.2025.

Korkeakouluharjoittelijan valintaprosessi vuonna 2025 on instituutin mukaan noudattanut vakiintunutta rekrytointiprosessia. 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 ulkopoliitiikkaa, puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaa, Natoa ja tutkimusta kohtaan tulee ilmetä opinnoissa.

Vuoden 2025 osalta tehtiin 10.2.2025 uusi linjaus, jonka mukaan hyväksyttiin harjoitteluapurahan ohella myös harjoittelua tukeva stipendi. Johtaja A linjasi tämän suullisesti henkilöstöasiain kokouksessa. Tätä edeltäneessä kokouksessa 6.2.2025 korkeakouluharjoittelija-asia oli jo merkitty kokouksessa käsiteltäväksi asiaksi. Kokouksessa asiasta keskusteltiin yleisellä tasolla ja tässä yhteydessä nousi esiin kysymys EU/Erasmus-alueen ulkopuolisista harjoittelijoista. Esimerkkeinä käytettiin aiempia tapauksia, joissa harjoittelu ei ollut ollut apurahan puuttumisen vuoksi mahdollinen. Käydyssä keskustelussa tätä ei pidetty tarkoituksenmukaisena instituutin kannalta, eikä yhdenvertaisena hakijoiden kannalta. Muuttunut käytäntö viestittiin yhtäläisesti kaikille, harjoittelusta mahdollisesti kiinnostuneille hakijoille hakuilmoituksessa, jossa tuotiin esiin myös stipendin mahdollisuus.

Hakuprosessin aikana ilmeni, että kotimaiset yliopistot olivat muuttaneet omia tukikäytäntöjään niin, että harjoittelutuki ei kata enää kahta kuukautta harjoittelujakson palkasta, vaan se koostuu kiinteästä korvauksesta koko harjoittelujakson ajalle. Valtiolle.fi ilmoitusta ei voinut enää muuttaa julkaisun jälkeen, koska tekstin muuttaminen olisi hävittänyt jo järjestelmään kirjatut hakemukset, jolloin kaikki jo hakeneet olisivat joutuneet tekemään hakemuksensa uudestaan. Tämä kuitenkin otettiin hakemuksia käsiteltäessä kaikkien hakijoiden kohdalla huomioon niin, että kotimaisten yliopistojen nykyinen harjoittelutuki katsottiin riittäväksi. Korjattu hakuilmoitus julkaistiin instituutin omilla verkkosivuilla 21.3.2025.

Kahta korkeakouluharjoittelijan tehtävää haki määräajassa 208 henkilöä, joista 59 hakijaa täytti edellytetyt vaatimukset Suomen ulkopoliitikka, Pohjois-Euroopan turvallisuus ja Nato -tutkimusohjelman harjoittelijaksi.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti henkilöstövastaava, projektipäällikkö B on lukenut läpi kaikki hakemukset ja tarkastanut, että opiskelija täyttää kyseisen vuoden vaatimukset. Päävaatimuksena on, että hakija on korkeakoulussa kirjolla oleva opiskelija ja että hänellä on vaadittava apuraha/stipendi. Mikäli opiskelija on unohtanut mainita hakemuksessaan rahoituksesta, henkilöstövastaava on yleensä tiedustellut erikseen vielä asiasta. Myöhemmin toimitetussa selvityksessä instituutti toteaa, että mikäli opiskelija ei ollut maininnut rahoitusta hakemuksessaan tai ei vastannut tarkentavaan kysymykseen rahoituksesta, hakemusta ei otettu huomioon.

Tämän jälkeen ohjelmajohtaja C arvioi vaatimukset täyttäneet hakemukset ja valitsi sopivimmaksi katsomansa henkilöt haastatteluun. Hakijoiden arvioinnissa painotettiin erityisesti heidän sopivuuttaan ohjelmassa tarjolla oleviin tehtäviin. Ohjelmajohtaja päätti 14.4.2025 kutsua haastatteluun kolme henkilöä, joista yksi perui hakemuksensa samana päivänä. Haastatteluun kutsuttiin 15.-18.4.2025 neljä henkilöä lisää. Heistä yksi perui hakemuksensa. Viisi henkilöä haastateltiin 25.4.2025. Haastattelua johti ohjelmajohtaja. Lisäksi hakijoita arvioineeseen, haastatteluissa läsnä olleeseen työryhmään kuuluivat vanhempi tutkija D, vanhempi tutkija E ja henkilöstövastaava, projektipäällikkö B.

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 tasoisia, että niistä pystyi hyvin suoriutumaan opintojen eri vaiheissa olevat kyvykkäät henkilöt.

Yksi haastatteluun kutsuttu henkilö vahvisti 17.4.2025 harjoittelutuksensa. Hän täytti hakuilmoituksen kriteerit ja hänet valittiin lopulta tehtävään. Hänen hankkimansa stipendi ulottui koko harjoittelun ajalle, mutta jäi kokonaissummaltaan vastaavaa kotimaista harjoitteluapurahaa hieman pienemmäksi. Tuen suuruuden henkilö vahvisti 12.5.2025. Koska stipendille ei ollut asetettu vähimmäismäärää ja koska myös kotimaisten yliopistojen harjoitteluapurahojen määrissä on vaihtelua, tätä ei katsottu poissulkeväksi tekijäksi.

Työryhmän kokonaisharkinnan jälkeen 25.4.2025 ohjelmajohtaja esitteli valinnan ja keskusteli tehtävän täyttämisestä 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. Valinnoista ei myöskään tehdä valituskelpoisia hallinnollisia päätöksiä, sillä kyseessä ei ole virka vaan lyhytkestoinen ja määräaikainen korkeakouluharjoittelijan työsuhde. Valinnasta ilmoitetaan kaikille hakijoille valtiolle.fi rekrytointiportaalin välityksellä. Instituutti toteaa, että yksikään korkeakouluharjoittelijan valintaan tai sen valmisteluun osallistunut henkilö ei ole ollut asian käsittelyssä esteellinen.

Hakijoille on voinut olla epäselvää, missä vaiheessa hakuprosessia harjoittelutuen on tullut olla varmistunut. Lisäksi hakijoiden kanssa käydyssä sähköpostikirjeenvaihdossa on ollut tyylillisiä eroja. Sisällöllisesti viestit ovat kuitenkin antaneet yhtenevän neuvon siitä, että harjoittelutuki on ollut edellytys tehtävään valitsemiselle, eikä hakijoita ole neuvottu toisistaan poikkeavalla tavalla siten, että osaa hakijoista olisi kehoitettu olemaan hakematta tehtävään epävarman harjoittelutukitilanteen vuoksi.

Instituutti aikoo ennen seuraavan korkeakouluharjoittelijan valintaprosessin avaamista hyväksyä sisäisen ohjeen, viestiä mahdollisille hakijoille aiempaa selvemmin ja yhdenmukaisemmin instituutin kotisivujen kautta sekä yhdenmukaistaa hakijoiden kanssa prosessin aikana käytävää yhteydenpitoa.

3.2 Viestinnän konsultointipalveluiden hankinta

Ulkopoliittinen instituutti hankki viestinnän konsultointipalveluja, koska korkeakouluharjoittelijan valinta-asia sai poikkeuksellisen laajaa mediahuomiota.

Ulkopoliittisen instituutin hankintoihin sovelletaan eduskunnan hankintasääntöä. Instituutin oma hankintasääntö tullaan laatimaan uuden eduskunnan kanslian hankintasäännön pohjalta. Hankinta on ollut sovellettavan hankintasäännön 3 §:n mukainen pienhankinta eli kansallisen kynnysarvon alittava hankinta, johon sovelletaan hankintasäännön 9 §:ää. Ulkopuolista viestintäosaamista hankittiin, koska instituutilla ei ollut kokemusta vastaavanlaisesta mediatilanteesta ja käynnissä oli lomakausi. Ulkopuolisen viestintäosaamisen avulla oli kiire, minkä vuoksi hankinta tehtiin suoramarkkinointina.

Hankintapyyntö tehtiin suullisesti. Johtaja hyväksyi tarjouksen kirjallisesti, ja palvelusta on toimitettu instituutille lasku. Hankinnan perusteet on esitetty jälkikäteen suullisesti johtajan toimesta instituutin hallituksen kokouksessa 2.7.2025. Tässä yhteydessä hallitus piti hankintaa perusteltuna.

4 RATKAISU

4.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta annetun lain 1 §:n mukaan kansainvälisiin poliittisiin ja taloudellisiin suhteisiin sekä Euroopan unionin asioihin kohdistuvan tutkimuksen harjoittamista ja niitä koskevien selvitysten tekemistä varten on eduskunnan yhteydessä riippumaton kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos. Tutkimuslaitos käyttää nimeä Ulkopoliittinen instituutti.

Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta annetun lain 4 §:n mukaan (eduskunnan valitsema) tutkimuslaitoksen hallitus valvoo ja ohjaa tutkimuslaitoksen toimintaa, sekä nimittää tutkimuslaitoksen johtajan. Johtaja on virkasuhteessa eduskuntaan (6 §). Lain 8 §:n mukaan johtaja ottaa ja erottaa tutkimuslaitoksen henkilökunnan johtajan sijaista lukuun ottamatta. Työjärjestyksessä määrätään, mitkä asiat johtaja ratkaisee esittelystä. Lain 9 § mukaan tutkimuslaitoksessa voi olla tutkimusjohtajia, tutkijoita, erityisasiantuntijoita sekä tutkimuslaitoksen toimintaa tukevaa hallinnollista ja muuta henkilökuntaa. He ovat työsuhteessa eduskuntaan.

Ulkopoliittisen instituutin työjärjestyksen kohdan 4.1, alakohdan 6 mukaan johtaja päättää työsopimussuhteisen henkilökunnan ottamisesta ja palkkauksesta talousarvion ja toiminta- ja taloussuunnitelman rajoissa. Johtaja ratkaisee lakisääteiset ja kohdissa 1–5 tarkoitetut asiat esittelystä. Ilman esittelyä voidaan ratkaista hallinnollinen asia, jolla ei ole laajakantoista merkitystä ja joka perustuu Ulkopoliittisessa instituutissa noudatettuun vakiintuneeseen käytäntöön tai joka on muutoin sen laatuinen, että se ei edellytä esittelyä.

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan Eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä olevat valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa.

Hallintolain 6 §:n 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 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen: 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen; 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheiselleen; 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Läheisellä tarkoitetaan 28 §:n 2 ja 3 momentin mukaan: 1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa; 2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia. Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuolaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Hallintolain 29 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Pykälän 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

4.2 Oikeusasiamiehen tehtävistä ja tutkinnan rajauksista

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Instituutti on oikeusasiamiehelle toimittamassa selvityksessään tuonut oikeusasiamiehen tietoon, että keskusrikospoliisi on todennut, että asiassa ei ole syytä epäillä rikosta. Lisäksi instituutti on todennut, että Ulkopoliittisen instituutin hallitusta on pidetty asiasta tietoisena ja se on pitänyt hankintaa perusteltuna. Selvyyden vuoksi totean, että oikeusasiamiehen perustuslaillinen tehtävä ylimpänä laillisuusvalvojana poikkeaa keskusrikospoliisin tehtävästä sekä Ulkopoliittisen instituutin hallituksen valvontatehtävästä. Oikeusasiamies valvoo itsenäisesti ja riippumattomasti, että kaikki valvottavat, kuten virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät, noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Rajaan asian tutkinnan Ulkopoliittisen instituutin harjoittelijan valintaa sekä viestintäpalveluiden hankintaa koskevan menettelyn arviointiin. Lisäksi tarkastelen instituutin menettelyä selvityksen toimittamisessa eduskunnan oikeusasiamiehelle laillisuusvalvontaa varten.

4.3 Korkeakouluharjoittelijan valinta

4.3.1 Harjoittelutuelle asetettujen edellytysten muuttaminen

Ulkopoliittinen instituutti on selvityksen mukaan 10.2.2025 muuttanut vuoden 2025 osalta aiempaa harjoittelutukea koskevaa linjausta siten, että harjoitteluapurahan ohella myös harjoittelua tukeva stipendi hyväksyttiin vuoden 2025 haussa. Hakuilmoitus julkaistiin valtiolle.fi-palvelussa ja instituutin verkkosivuilla 6.3.2025. Tässä ilmoituksessa todettiin harjoittelutuen osalta: ”Instituutti edellyttää, että harjoittelija pystyy joko harjoittelutuen tai stipendin avulla tukemaan omaa harjoitteluaan kahden kuukauden edestä ja instituutti vastaa yhdestä harjoittelukuukaudesta.”

Itse hakuajan aikana (6.3.–4.4.2025) instituutille ilmeni, että kotimaiset yliopistot olivat muuttaneet omia tukikäytäntöjään siten, että harjoittelutuki ei kata enää kahta kuukautta harjoittelujakson palkasta, vaan se koostuu kiinteästä korvauksesta koko harjoittelujakson ajalle. Instituutin selvityksen mukaan valtiolle.fi-palvelussa julkaistua ilmoitusta ei ollut teknisesti mahdollista muuttaa enää ilmoituksen julkaisun jälkeen, sillä tekstin muuttaminen olisi instituutin mukaan hävittänyt jo järjestelmään kirjatut hakemukset, jolloin kaikki jo hakeneet olisivat joutuneet tekemään hakemuksensa uudestaan. Korjattu hakuilmoitus julkaistiin instituutin omilla verkkosivuilla 21.3.2025. Tässä ilmoituksessa vaatimus kahdesta kuukaudesta poistettiin, ja edellytyksenä oli: ”Instituutti edellyttää, että harjoittelija pystyy joko harjoittelutuen tai stipendin avulla tukemaan omaa harjoitteluaan.”

Totean, että sinänsä lainsäädännöllistä estettä muuttaa tukea koskevia kriteereitä ennen hakumenettelyn alkamista ei ole, kunhan kriteerit eivät ole luonteeltaan syrjiviä. Selvityksen perusteella tukea koskevien kriteerien muuttamisella siten, että harjoittelutuen lisäksi myös stipendi hyväksyttiin, oli tarkoitus mahdollistaa EU/Erasmus-alueen ulkopuolella opiskelevien henkilöiden hakeutuminen instituuttiin harjoittelijaksi. Niiltä osin kuin kyse on siitä, että instituutti päätti 10.2.2025 hyväksyä harjoitteluapurahan lisäksi myös stipendin, asia ei anna aihetta enempään tarkasteluuni.

Sen sijaan sitä, että instituutti on muuttanut hakuajan kuluessa tukea koskevia edellytyksiä ja julkaissut omilla kotisivuillaan toisen sisältöisen hakuilmoituksen kuin valtiolle.fi -palvelussa, en pidä asianmukaisena. Tällainen viestintä ei ole kohdellut harjoittelusta kiinnostuneita henkilöitä tasapuolisesti, kun hakuedellytyksistä ei ole viestitty yhtäläisesti.

Korostan, että harjoittelun tukemiseen liittyvä kysymys on ollut haun kannalta keskeinen. Sekä alkuperäisessä että muutetussa hakuilmoituksessa on todettu, että ”hakemuksessa tulee ilmoittaa, miten opiskelija aikoo tukea harjoitteluaan. Hakemuksia, jotka eivät täytä vaatimuksia, ei oteta huomioon.”

Instituutti toteaa selvityksessään, että hakemuksia käsiteltäessä kaikkien hakijoiden kohdalla otettiin huomioon se, että kotimaisten yliopistojen nykyinen harjoittelutuki katsottiin riittäväksi, vaikka valtiolle.fi-ilmoituksessa edellytettiin kahden kuukauden tukea. Näiltä osin pidän menettelyä asianmukaisena.

Kuitenkin instituutin ja hakijoiden välisestä sähköpostikirjeenvaihdosta ilmenee, että useampi harjoittelupaikasta kiinnostunut henkilö on hakuajan aikana todennut jättävänsä hakematta, koska hänellä ei ole ollut edellytettyä tukea. Nämä ja muutkin henkilöt ovat siis valtiolle.fi-palvelussa julkaistun ilmoituksen ehdottomien edellytysten vuoksi voineet jättää kokonaan hakematta korkeakouluharjoittelijan tehtävää, koska heillä ei ole ollut tietoa siitä, että asetetusta kahden kuukauden vaatimuksesta huolimatta hakemus otetaankin huomioon.

Hallintolain 6 §:n vaatimus kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti kiinnittyy perustuslain 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolaki konkretisoi tätä perustuslain vaatimusta hallintotoiminnan kannalta. Tämä säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa – myös viranomaisen tosiasiallista ja yksityisoikeudellista toimintaa – sisällöstä ja muodosta riippumatta. (Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Päivittyvä hakuteos, osio II.1)

Kahden eri sisältöisen hakuilmoituksen julkaiseminen kahdessa eri kanavassa ja siten, että ilmoitusten sisällön ero on koskenut hakemuksen huomioon ottamisen kannalta ratkaisevaa seikkaa, ei täytä hallintolain 6 §:ssä säädettyä viranomaisen velvollisuutta kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

4.3.2 Viestintä kevään 2025 korkeakouluharjoittelusta ja edellytetystä tuesta

Selvityksessään instituutti toteaa, että hakijoille on voinut olla epäselvää, missä vaiheessa hakuprosessia harjoittelutuen on tullut olla varmistunut, minkä lisäksi hakijoiden kanssa käydyssä sähköpostikirjeenvaihdossa on ollut tyylillisiä eroja. Instituutin mukaan sisällöllisesti viestit ovat kuitenkin antaneet yhtenevän neuvon siitä, että harjoittelutuki on ollut edellytys tehtävään valitsemiselle, eikä hakijoita ole neuvottu toisistaan poikkeavalla tavalla siten, että osaa hakijoista olisi kehoitettu olemaan hakematta tehtävään epävarman harjoittelutukitilanteen vuoksi.

Käytettävissäni ovat olleet henkilöstövastaavan korkeakouluharjoittelusta kiinnostuneille ja harjoittelupaikkaa hakeneille lähettämät sähköpostiviestit. Viesteistä ilmenee, että hakija, joka lopulta tuli valituksi tehtävään, tiedusteli 1.4.2025, voiko hän hakea paikkaa, vaikka hänellä ei ole stipendiä tai tukea. Tälle hakijalle henkilöstövastaava on vastannut samana päivänä, että hänen mielestään kysyjän kannattaa laittaa hakemus sisään ja selvittää, voisiko tämä saada tukea jostakin, ja ilmoittaa asiasta heti, kun tietää. Henkilöstövastaava oli vielä todennut, että hänellä menee kuitenkin lähemmäksi viikko käydä hakemuksia läpi.

Sen sijaan kahdelle muulle harjoittelutuesta tai stipendistä tiedustelleelle henkilölle henkilöstövastaava on vastannut 20.3.2025 ja 3.4.2025, että ilman mainintaa tuesta hakemusta ei oteta huomioon. Useampi tuesta tiedustellut henkilö on vastannut henkilöstövastaavalle, että ei tuen puuttumisen vuoksi hae harjoitteluun, eikä henkilöstövastaava ole myöskään ohjeistanut vastaavanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti hakemaan tehtävää ja selvittämään harjoittelutukea myöhemmin.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että harjoittelusta kiinnostuneille henkilöille ja hakijoille on viestitty myös varsin eri sävyisesti. Henkilöstövastaava on kirjoittanut viesteissään hakijoille esimerkiksi ”Tässä menee sitten, kotvanen, voit juoruilla eteenpäin, että vaivaiset 208 hakijaa tänä vuonna...” tai ”Ensi vuonna aloitat ajoissa hakemisen, etkä jätä sitä viime tinkaun.” tai ”tutkimusavustajalla täytyy olla jonkinlaista osaamista / opintoja taustalla, kun hakee paikkaa, jos sitä ei osaa ilmaista hakemuksessa niin sitten hän ei pötki kovin pitkälle hakukierroksessa.”

Lisäksi myöhemmin hakuajan päätyttyä henkilöstövastaava on oma-aloitteisesti 23.4.2025 tiedustellut sähköpostitse sittemmin valituksi tulleelta hakijalta, millä kielellä tämä toivoo haastattelun pidettäväksi. Hakija on toivonut haastattelua englanniksi ja pyytänyt henkilöstövastaavaa kertomaan, jos hänellä on neuvoja haastatteluun valmistautumiseksi. Henkilöstövastaava on vastannut viestiin, että haastattelu pidetään hakijan toiveen mukaisesti englanniksi sekä kertonut haastattelun kulusta ja että haastatteluun kuuluu kirjallinen tehtävä. Muille hakijoille ei ole tarjottu mahdollisuutta valita sitä, millä kielellä haastattelu tehdään. Muut hakijat eivät ole myöskään pyytäneet ja saaneet ohjeistusta haastattelun sisällöstä.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että henkilöstövastaavan viestintä harjoittelupaikasta kiinnostuneille ja sitä hakeneille ei ole ollut tasapuolista eikä siten hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaista. Kyse ei ole ollut ainoastaan tyyllillisistä eroista, vaan selkeästi myös hakumenettelyn kannalta keskeisistä sisällöllisistä eroista. Haastatteluun kutsuttuja hakijoita ei ole myöskään kohdeltu tasapuolisesti, sillä tietoja haastattelusta ja mahdollisuutta valita haastattelun kieli ei ole tarjottu kaikille hakijoille.

4.3.3 Korkeakouluharjoittelijalle hakuilmoituksessa asetetut edellytykset ja niiden soveltaminen

Valtiolle.fi-sivustolla julkaistun hakuilmoituksen mukaan ”Instituutti edellyttää, että harjoittelija pystyy joko harjoittelutuen tai stipendin avulla tukemaan omaa harjoitteluaan kahden kuukauden edestä ja instituutti vastaa yhdestä harjoittelukuukaudesta. Hakemuksessa tulee ilmoittaa, miten opiskelija aikoo tukea harjoitteluaan. Hakemuksia, jotka eivät täytä vaatimuksia, ei oteta huomioon hakuprosessissa.” Ulkopoliittisen instituutin omilla verkkosivuilla julkaistussa ilmoituksessa todettiin tuen ilmoittamisesta hakemuksessa ja hakemusten huomioon ottamatta jättämisestä täysin samalla tavalla.

Instituutti toteaa selvityksessään, että vaatimus tuesta on ehdoton edellytys harjoittelijan valinnalle. Mikäli hakija ei ole maininnut rahoitusta hakemuksessaan tai vastannut tarkentavaan kysymykseen rahoituksesta, hakemusta ei otettu huomioon. Toisaalta instituutti toteaa, että henkilöstövastaava on yleensä tiedustellut erikseen rahoituksesta, mikäli opiskelija on unohtanut mainita asiasta hakemuksessaan. Haastattelussa on kysytty vielä varmuuden vuoksi, onko tukea myönnetty. Lisäksi selvityksessä todetaan, että hakijoille on voinut olla epäselvää, missä vaiheessa hakuprosessia harjoittelutuen on tullut olla varmistunut.

Instituutin korkeakouluharjoittelijoiden valinnasta laadittuun päiväämättömään ja nimettömään muistioon on kirjoitettu toiseen ohjelmaan hakeneiden korkeakouluharjoittelijoiden vertailun kohdalla, että haastattelutilanteessa ilmeni, että hakija ei ollut varmistanut korkeakouluharjoitteluapurahaansa, vaikka hän hakemuksessaan sanoi näin tehneensä. Muistiossa todetaan johtopäätöksenä, että ”Hakija ei täytä hakuvaatimuksia.”

Nyt tarkasteltavan ohjelman osalta muistiossa ei ole selostettu sitä, täyttävätkö haastatellut henkilöt hakuilmoituksessa asetetun edellytyksen siitä, että hakemuksessa on tullut ilmoittaa, miten tukee harjoitteluaan tai onko kysymystä harjoittelutuesta tarkasteltu ja milloin ja miten. Saadun selvityksen perusteella ohjelmaan haastatelluista hakijoista kaksi hakijaa ilmoitti hakemuksessaan, miten aikoo tukea harjoitteluaan. Yksi hakijoista ilmoitti hakemuksessaan, että hän on valmis tukemaan harjoitteluaan stipendillä tai harjoittelutuella. Kaksi haastatelluista hakijoista, joista toinen lopulta valittiin harjoittelijaksi, ei ilmoittanut hakemuksessaan mitään siitä, miten aikoo tukea harjoitteluaan. Instituutti toteaa selvityksessään, että haastattelussa (25.4.2025) kysyttiin vielä varmuuden vuoksi, onko tukea myönnetty. Kaikilla nyt tarkasteltavaan ohjelmaan haastatelluilla oli instituutin selvityksen mukaan tuki, jonka he kertoivat haastattelussa.

Valittu hakija on saamani selvityksen perusteella vahvistanut 17.4.2025 sähköpostitse olevansa oikeutettu stipendiin ja 12.5.2025 vahvistanut stipendin suuruuden. Hakuaika korkeakouluharjoittelijan tehtävään kuitenkin päättyi 4.4.2025. Valitulla hakijalla ei siten ollut hakuilmoituksessa edellytettyä harjoittelutukea tai stipendiä hakuajan päättyessä eikä hän ollut ilmoittanut hakemuksessaan, miten hän aikoo tukea harjoitteluaan. Instituutin selvityksen mukaan johtaja on ennen korkeakouluharjoittelijan valintaa varmistunut myös siitä, että muodollinen kriteeri harjoittelutuesta tai stipendistä täyttyi. Harjoittelijaksi valitulla henkilöllä on ollut harjoittelutuki, ennen kuin hänet on valittu tehtävään.

Hakuilmoituksessa todetaan, että hakemuksessa tulee ilmoittaa, miten opiskelija aikoo tukea harjoitteluaan. Hakemuksia, jotka eivät täytä vaatimuksia, ei oteta huomioon hakuprosessissa. Instituutti on kuitenkin huolimatta hakuilmoituksessa todetusta ottanut hakuajan päättyä huomioon hakuprosessissa myös hakemukset, joissa ei ole ilmoituksessa edellytetyllä tavalla ilmoitusta harjoittelun tukemisesta. Tämä instituutin noudattama menettely on esimerkiksi voinut mahdollistaa sen, että henkilö, joka ei ole ilmoittanut hakemuksessaan lainkaan tietoa harjoittelutuesta, on voinut hakuajan päättyttyä esittää selvitystä tuesta, mikäli tältä on sitä kysytty. Instituutti on siten mahdollistanut tällaisissa tilanteissa tuen hankkimisen myös hakuajan päättymisen jälkeen.

Saadusta selvityksestä käy lisäksi ilmi, että edellytyksen soveltaminen ei ole ollut yhdenmukaista eikä tasapuolista. Eräs hakija oli sähköpostitse tiedustellut hakuajan päättymisen jälkeen mutta ennen haastatteluja rekrytointiprosessin aikataulua. Tälle henkilöstövastaava oli vastannut, että hakemus ei täyttänyt hakuedellytyksiä eli harjoittelutukea, minkä vuoksi hakemus ei ole edennyt prosessissa. Kuitenkin usean muun hakijan kohdalla henkilöstövastaava oli samaan aikaan tiedustellut erikseen, onko hakijalla harjoittelutukea.

Myös instituutin antamasta selvityksestä ilmenee, että ”Mikäli opiskelija on unohtanut mainita hakemuksessaan rahoituksesta, henkilöstövastaava on yleensä tiedustellut erikseen vielä asiasta.” Kyse ei siis selvityksenkään perusteella ole ollut systemaattisesta menettelystä, joka olisi edellyttänyt, että tätä tiedustellaan kaikilta hakijoilta.

Katson, että henkilöstövastaava ei ole yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti tiedustellut kaikilta hakijoita, jotka eivät ole maininneet harjoittelun tuesta, onko heillä ilmoituksessa edellytettyä tukea. Tämän lisäksi hakijoille ei ole hakuilmoituksessa eikä henkilöstövastaavan lähettämissä sähköposteissa viestitty tasapuolisesti ja yhtäläisesti, että harjoittelutuki on mahdollista hankkia myös hakuajan päättymisen jälkeen. (ks. viestinnästä lisäksi edellä kohdassa 4.3.2 todettu).

Hallintolain 6 §:ssä säädetyn luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojan vaatimuksesta seuraa, että hakuilmoitusta lukevan on voitava luottaa siihen, että hakuilmoituksessa asetettuja edellytyksiä sovelletaan sen mukaisesti, kuin ilmoituksessa on todettu (ks. myös EOAK/1927/2021, www.oikeusasiamies.fi). Oikeuskäytännössä on katsottu, että viranomainen voi edellyttää, että hakija täyttää kelpoisuusvaatimukset jo hakuajan päättyessä (KHO 2009:32).

Katson, että korkeakouluharjoittelijalle hakuilmoituksessa asetettujen edellytysten soveltaminen ei ole ollut hallintolain 6 §:n luottamuksensuojaperiaatteen ja tasapuolisuuden vaatimuksen mukaista. Hakuilmoituksen tiedot ovat poikenneet käytännössä noudatetusta menettelystä ja ilmoitettua sekä omaksuttua menettelyä on sovellettu eri hakijoihin eri tavoin.

4.3.4 Korkeakouluharjoittelijan valinnan päätöksentekomenettely

Harjoittelijan valinnassa on kyse työsopimuslain mukaisesta tehtävän täyttömenettelystä Ulkopoliittisessa instituutissa. Työsopimuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä tehtävän täyttömenettelystä.

Hallintolain esitöissä todetaan yksityisoikeudellisten sopimusten, kuten työsopimusten osalta, että ”Julkisyhteisö on yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa toisena osapuolena eikä julkisen vallan käyttäjän ominaisuudessa. Julkisyhteisön sisällä joudutaan kuitenkin usein tekemään erikseen päätös tai päätöksiä oikeustoimeen ryhtymisestä ja oikeustoimen sisällöstä. Tällainen päätöksenteko muodostaa oikeustoimen tekemisestä erillisen vaiheen, jossa sovellettaisiin hallintolain säännöksiä.” (HE 72/2002 vp, s. 55). Kuitenkaan valtion viranomaisen yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevat päätökset eivät ole muutoksenhakukelpoisia (KHO 2003:69). Näin ollen päätös työsopimussuhteeseen ottamisesta ei ole muutoksenhakukelpoinen päätös.

Vastaavasti oikeuskirjallisuudessa on todettu, että yksityisoikeudellisen ”oikeustoimen sisältöä ja tekemistä koskevaa päätöksentekoa – esimerkiksi sopimuksen valmistelua ja sen sisällön hyväksymistä – pidetään hallintoasian käsittelynä, ja sitä koskevat hallintolain säännökset. Sen sijaan oikeustoimen varsinainen tekeminen (esim. sopimuksen allekirjoittaminen) ei sinänsä ole hallintoasia, eikä sopimuksen pätevyyden arviointiin sovelleta esimerkiksi hallintolakia. Erityisesti hyvän hallinnon perusteet ovat keskeisiä viranomaisen tehdessä yksityisoikeudellisia oikeustoimia.” (Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, päivittyvä hakuteos, osio II.4).

Laillisuusvalvontakäytännössä on arvioitu viranomaisen menettelyä tämän valitessa henkilöä työsopimussuhteeseen. Apulaisoikeusasiamies Pölönen on ratkaisussaan (EOAK/1404/2017) katsonut, että tällaisen työsopimukseen ryhtymistä koskevan ”Päätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Tehtävään nimeämisasian valmistelussa kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. - - Perustelut tulee kirjata päätösasiakirjaan tai muistioon, jotta hakijat ja myös esimerkiksi kanteluviranomainen saavat tiedon perusteista ja voivat arvioida sekä ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön.”

Instituutin toimittamasta lausunnosta käy ilmi, että instituutin ohjelmajohtaja valitsee korkeakouluharjoittelijan, joka sijoittuu kyseiseen ohjelmaan. Lausunnossa todetaan, että ohjelmajohtaja esitteli valinnan ja keskusteli tehtävän täyttämisestä johtajan kanssa. Instituutin mukaan keskustelussa johtaja varmistui siitä, että valintaprosessi oli ollut huolellinen ja asianmukainen. Asiassa päädyttiin lausunnon mukaan samaan lopputulokseen kuin rekrytointia valmistellut työryhmä. Instituutin mukaan vakiintuneeseen rekrytointiprosessiin kuuluu, että johtaja tekee lopullisen päätöksen harjoittelijoiden valinnasta. Työsopimuksen valitun hakijan kanssa on solminut ohjelmajohtaja F.

Instituutista annetun lain 8 §:n mukaan johtaja ottaa ja erottaa tutkimuslaitoksen henkilökunnan johtajan sijaista lukuun ottamatta. Työjärjestyksen 4.1 kohdan perusteella johtaja ratkaisee tällaisen asian ilman esittelyä. Työsuhteeseen ottamista koskeva viranomaisen päätös on luonteeltaan oikeudellinen kannanotto siitä, kuka tulee valituksi tehtävään. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi, mutta suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena.

Instituutti on selvityksessään todennut, että valintaprosessi ja tehdyt valinnat päätettiin dokumentoida muistioon. Totean, että muistiosta käy ilmi hakijoiden vertailu. Katson kuitenkin, että muistio on monilta osiltaan puutteellinen.

Muistiossa todetaan ”Edellä olevan perusteella esitän” ketkä tulisi valita ohjelmiin tutkimusavustajiksi. Muistiosta ei kuitenkaan käy ilmi se, kenen esityksestä on kyse tai kuka on kyseisen muistion laatinut. Muistiota ei ole päivätty, eikä siinä ole tietoa laissa säädetystä päätöksentekijästä eli instituutin johtajasta. Muistiosta puuttuu lisäksi maininta hakuilmoituksen vaatimuksesta, että hakemuksia, joissa ei ole mainintaa tuesta, ei oteta huomioon. Muistiossa ei ole selostettu sitä, täyttävätkö haastatellut henkilöt hakuilmoituksessa asetetun edellytyksen siitä, että hakemuksessa on tullut ilmoittaa, miten tukee harjoitteluaan tai onko kysymystä harjoittelutuesta tarkasteltu ja milloin ja miten. Muistion lopuksi todetaan, että ”Päätöksestä ei voi valittaa koska korkeakouluharjoittelu ei ole virka”.

Muistiosta tai muista rekrytointiprosessin kuluessa laadituista asiakirjoista ei ilmene, että johtaja on päättänyt korkeakouluharjoittelijan ottamisesta ja palkkaamisesta.

Edellä aiemmin todetun mukaisesti korkeakouluharjoittelijan valinta on hallintoasian käsittelyä, ja sitä koskevat hallintolain säännökset. Asiassa tehtävä päätös ja sen perusteena olevan muistion sisältö ovat keskeisiä ratkaisijan harkintavallan käytön, menettelyn asianmukaisuuden ja hakijoiden oikeusturvan kannalta.

Pidän hyvän hallinnon ja hallintolain vastaisena sitä, että instituutissa ei ole saamani selvityksen perusteella tehty kirjallista johtajan päätöstä harjoittelijan valinnasta. Lisäksi valintamuistio on edellä kuvatulla tavalla puutteellinen monilta osiltaan. Selvityksessä todetaan, että johtaja on varmistunut menettelyn asianmukaisuudesta. Koska asiassa ei ole kirjallista dokumentaatiota siitä, milloin ja millaisen aineiston pohjalta johtaja on päätöksen tehnyt, jää jokseenkin epävarmaksi, millä tavoin hän on varmistunut menettelyn asianmukaisuudesta.

Totean lisäksi, että instituutin selvityksessään kuvaaman päätöksentekomenettelyn ja työjärjestyksen välinen suhde jää epäselväksi. Muistioon on kirjoitettu ”Edellä olevan perusteella esitän” tiettyjä henkilöitä valittaviksi. Selvityksen mukaan ohjelmajohtaja valitsi korkeakouluharjoittelijan ja esitteli valinnan johtajalle. Kuitenkin työjärjestyksen perusteella työsopimussuhteisen henkilökunnan ottamisesta päättää johtaja ilman esittelyä, joskaan työjärjestys ei nähdäkseni estä esittelymenettelyn käyttämistä. Ohjelmajohtajan tehtäviin ei instituutiosta annetun lain mukaan kuulu työsopimussuhteisen henkilökunnan ottamisesta päättäminen. Selostettu valinnassa noudatettu menettely ja muistioon kirjattu ei siten vaikuta kaikilta osin vastaavan laissa ja työjärjestyksessä määrättyä. Asian arviointia vaikeuttaa se, että kirjallista dokumentaatiota, jossa olisi tieto päätöksentekijästä ja siitä, kuka on laatinut muistion ja milloin, ei ole.

Korkeakouluharjoittelijan valintaa koskeneissa kanteluissa oli pyydetty selvittämään, onko korkeakouluharjoittelijan valintaan osallistunut esteellisiä henkilöitä. Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että valintaan olisi osallistunut hallintolain 28 §:n perusteella esteellisiä henkilöitä.

4.3.5 Hakijoiden vertailu ja korkeakouluharjoittelijan valinta

Hakuilmoituksen mukaan “Odotamme hakijalta intoa ja valmiutta tehdä laaja-alaisesti erilaisia työtehtäviä, oma-aloitteisuutta, koordinoitaitaitoja ja huolellisuutta sekä sujuvaa englannin kielen taitoa. Muu kielitaito lasketaan hyödyksi.” Lisäksi “Kiinnostus Suomen ulkopoliittikkaa, 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 perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen 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 viranomainen 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 kokonaisarvioinnista. 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.

4.4 Viestintäpalveluiden hankinta

4.4.1 Arvioinnin lähtökohdat

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2020) 2 §:n 3 kohdan mukaan Eduskunnan oikeusasiamies vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat julkisia hankintoja. Lain 1 §:n mukaan sääntely ei kuitenkaan kavenna kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaissa säädettyä toimivaltaa. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies siirtää 2 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asian oikeuskanslerin käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Arvioin instituutin viestintäpalveluiden hankintaa osana Ulkopoliittisen instituutin korkeakouluharjoittelijan valintaa koskevaa omaa aloitettani, koska kyse on hyvin läheisesti samasta asiakokonaisuudesta.

Instituutin työjärjestyksen 8. kohdan mukaan instituutin hankinnoissa noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain ja valtion hankintaohjeistuksen lisäksi Ulkopoliittisen instituutin pienhankintoja koskevaa hankintasääntöä. Selvityksen mukaan Ulkopoliittisen instituutin julkisiin hankintoihin kuitenkin sovelletaan valtion hankintaohjeistuksen ja instituutin pienhankintoja koskevan hankintasäännön sijaan eduskunnan kanslian hankintasääntöä. Tässä tapauksessa kyse oli 10 667,50 euron (8500 e alv 0 %) suuruisesta hankinnasta eli eduskunnan kanslian hankintasäännön 3 §:n mukaisesta pienhankinnasta, johon kansallista hankintalakia ei sovelleta.

Hankintasäännön 2 §:ssä on kirjattu yleisiä hankintaperiaatteita. Sen mukaan hankinnoissa noudatetaan hankintalaissa ja hallintolaissa ilmaistuja hyvän hallinnon periaatteita, kuten avoimuuden, tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä suhteellisuuden periaatteita. Hankinnan tarve perustellaan perustelumuistiossa. Hankinnan toteuttaminen edellyttää, että hankittavalle tavaralle tai palvelulle on perusteltu tarve ja hankinnalle on osoittaa määräraha.

Hankintasäännön 9 §:n mukaan pienhankintaan sovelletaan hankintaoikaisusta annettuja määräyksiä. Hankintasäännön 10 §:n B-kohdan mukaan 2 000–12 000 euron pienhankinnoissa tarjous pyydetään hintatiedustelun jälkeen sähköisesti, laaditaan perustelumuistio, tehdään hankintapäätös ja laaditaan lähtökohtaisesti sopimus.

Pienhankinta kilpailutetaan ohjeen 11 §:n mukaan pääsääntöisesti. Vain poikkeustapauksissa se voidaan tehdä ilman kilpailutusta eli suorahankintana, jos jokin hankintasäännössä määritellyistä edellytyksistä täyttyy. Alle 12 000 euron kertaluontoinen hankinta voidaan tehdä suorahankintana muun muassa, kun kyse on hankintalain 40 §:ssä mainittu tilanne. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Hankintasäännön 15 §:n mukaan pienhankintaa koskevaa päätöstä ei tehdä esittelystä.

4.4.2 Arviointi

Instituutilta on pyydetty selvitystä siitä, miten hallinnon oikeusperiaatteita on noudatettu hankintamenettelyssä ja miten hankintasäännön 2 §:ää on sovellettu. Instituutti totesi, että hankinta on hankintasäännön 3 §:n mukainen pienhankinta, johon sovelletaan hankintasäännön 9 §:ää. Lisäksi instituutti pyrkii selvityksen mukaan toiminnassaan noudattamaan hyvää hallintotapaa. Vaikuttaa siltä, että instituutti katsoo, ettei hankintasäännön 2 §:ää sovelleta siihen. Lisäksi selvitystä siitä, miten hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita on noudatettu, ei ole tarkemmin saatu.

Hankintasäännön 2 §:ssä säädetään yleisistä hankintaperiaatteista. Nähdäkseni näitä tulee soveltaa kaikissa ohjeessa tarkoitetuissa hankinnoissa, sillä säännössä ei ole toisin todettu. Säännön 2 §:n mukaan hankinnan tarve perustellaan perustelumuistiossa. Pienhankinta hankintasäännön mukaan kilpailutetaan pääsääntöisesti. Käsitykseni mukaan perustelumuistio on paitsi hankintasäännössä edellytetty, myös suorahankintana tehdyn pienhankinnan kohdalla muutoinkin keskeinen asiakirja, jonka perusteella voidaan tarkastella jälkikäteen, onko säännön mukainen peruste suorahankinnalle ollut olemassa. Perustelumuistiot ei ole asiassa laadittu.

Kuten olen edellä kohdassa 4.3.4 todennut, sopimuksen valmistelua ja sen sisällön hyväksymistä pidetään hallintoasian käsittelynä, ja sitä koskevat hallintolain säännökset. Vaikka hankintasääntö sinänsä ei ole oikeudellisesti sitova asiakirja, se konkretisoi hallintolaista ilmeneviä hyvän hallinnon sekä hankintalain periaatteita. Ilman perustelumuistiotia sekä tarkempaa selvitystä hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisesta on vaikea varmistua siitä, onko hallinnon oikeusperiaatteita, kuten vaatimusta tasapuolisesta kohtelusta, sekä hallintoasian käsittelyssä sovellettavia hallintolain säännöksiä ja hankintasääntöä noudatettu hankintamenettelyssä.

Hankintasääntö mahdollistaa pienhankintojen suorahankinnan hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisessa tilanteessa. Säännöksessä tarkoitetun kiireen tulisi säännöksen esitöiden mukaan johtua hankintayksilön ulkopuolisista syistä ja perusteen tulee olla äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö kohtuudella ei ole voinut ennakoida.

Asiassa saamani selvityksen perusteella Ulkopoliittisessa instituutissa oli jo 25.4.2025 pohdittu valinnasta mahdollisesti seuraavaa yleistä mielenkiintoa. Kyseessä vaikuttaakin olleen tilanne, jonka mahdollisesti saama mediahuomio oli tunnistettu. Tarve viestiä ja vastata median yhteydenottoihin oli siten ennakoitavissa ja siihen olisi voitu varautua kesälomakaudesta riippumatta. Näin ollen en ole täysin vakuuttunut siitä, että hankintasäännössä edellytetyt perusteet suorahankinnalle olisivat olleet käsillä.

Kiinnitän instituutin huomiota siihen, että instituutissa tulee olla oma osaaminen niin viestinnässä kuin esimerkiksi julkisuus- ja tietosuojalainsäädännön soveltamisessa niiden kuuluessa keskeisesti viranomaisen tavanomaisiin tehtäviin.

Hankintasäännön 2 §:n ja julkisuudessa esitetyn uutisoinnin vuoksi olen tarkastellut myös kysymystä hankintamenettelyn puolueettomuudesta. Virkamies on esteellinen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan esteellisyyden yleislausekkeen mukaan, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Esitöiden mukaan (HE 72/2002 vp, s. 88) syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyisperusteissa. Oikeuskäytännössä onkin katsottu, että yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden aiheuttavan olosuhteen tulee olla sellainen, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu yhtä voimakkaasti kuin hänen osallistuessaan esimerkiksi sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen läheisensä on asianosainen taikka josta hänelle itselleen tai hänelle erityisen läheiselle henkilölle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (KHO 2014:109).

Johtaja päätti hankkia viestintäkonsultoinnin palveluita yhtiöltä, jonka perustajaosakas ja johtava neuvonantaja on johtajan entinen kollega. Katson, että entinen työtoveruus ei sellaisenaan merkitse säännöksessä tarkoitettua erityistä syytä, jonka vuoksi luottamus puolueettomuuteen vaarantuu. Asiassa ei ole tullut esiin muitakaan seikkoja, joiden vuoksi olisi aihetta epäillä, että johtaja olisi ollut asiassa esteellinen.

Pidän ongelmallisena sitä, että käytännössä instituutin toiminnassa sovelletaan toista hankintaohjeistusta kuin mitä instituutin työjärjestyksessä sovellettavasta hankintaohjeistuksesta todetaan. Saadun selvityksen perusteella instituutin oma hankintasääntö tullaan laatimaan uuden eduskunnan kanslian hankintasäännön pohjalta. Pidän tärkeänä, että samassa yhteydessä huolehditaan siitä, että instituutin työjärjestys vastaa selkeästi sitä, mitä hankintaohjeistusta instituutissa sovelletaan.

4.5 Oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus

4.5.1 Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Tämä perustuslaissa säädetty tiedonsaantioikeus koskee viranomaisten asiakirjoja riippumatta siitä, arvioidaanko ne tavallisen lainsäädännön nojalla salassa pidettäviksi.

Jotta oikeusasiamies voi toteuttaa hänelle perustuslaissa asetettua tehtävää valvoa lain noudattamista sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tulee antaa oikeusasiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten pyytämät tiedot ja selvitykset. Asian yhteiskunnallista merkitystä ja tärkeyttä ilmentää se, että oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta säädetään perustuslaissa.

Ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaillinen tiedonsaantioikeus merkitsee viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää hoitavien velvollisuutta toimittaa oikeusasiamiehelle kaikki tämän pyytämät tiedot ja selvitykset asianmukaisesti ja määräaikaan mennessä.

4.5.2 Arviointi

Selvitys- ja lausuntopyynnöissani 20.8.2025, 15.10.2025 ja 5.11.2025 sekä hankinnan osalta myös 3.10.2025 olen pyytänyt instituuttia toimittamaan kaikki valintaprosessissa kertyneet asiakirjat. Asian selvittämistä on hidastanut se, että kaikkia pyydettyjä tietoja ei ole toimitettu ensimmäisen eikä edes toisen selvitys- ja lausuntopyynnön jälkeen. En ole ollut vakuuttunut instituutin pyrkimyksestä edistää asian selvittämistä omaaloitteisesti tai vastaamalla selkeästi ja kattavasti selvityspyyntöissä esitettyihin kysymyksiin.

Instituutti on vastauksessaan ensimmäiseen selvitys- ja lausuntopyyntöön toimittanut oikeusasiamiehelle pyydettyt asiakirjat osittain salattuna vastoin oikeusasiamiehen perustuslaissa säädettyä tiedonsaantioikeutta. Tämän vuoksi jouduin pyytämään asiassa lisäselvitystä.

Lisäksi mediatietojen perusteella kävi ilmi, että oikeusasiamiehelle ei ollut toimitettu esimerkiksi kaikkia niitä valintaprosessiin liittyviä sähköposteja, jotka instituutti oli toimittanut medialle. Jouduin siten pyytämään lisäselvitystä ja täydennystä jo toimitettuihin asiakirjoihin myös osittain mediatietojen perusteella. Ylimmän laillisuusvalvonnan kannalta tällaista tilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä.

Katson, että Ulkopoliittinen instituutti on laiminlyönyt perustuslaissa säädettyyn oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuteen perustuvan velvollisuutensa antaa oikeusasiamiehelle kaikki tämän pyytämät laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot. Korostan, että instituutissa tulee varmistaa riittävä osaaminen perustuslaista, hallinnon yleislainsäädännöstä ja niiden soveltamisesta. En pidä myöskään asianmukaisena sitä, että useat minulle toimitetut lausunnot, selvitykset tai muut asiakirjat ovat olleet päiväamättömiä eikä niistä ole ilmennyt, kuka ne on laatinut.

Pidän välttämättömänä, että instituutti järjestää hallintonsa ja toimintansa siten, että nyt ilmenneitä ongelmia ei enää vastaisuudessa esiinny.

5 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

5.1 Yhteenveto

Olen tässä päätöksessäni katsonut Ulkopoliittisen instituutin menettelyn korkeakouluharjoittelijan valinnassa antavan aihetta arvosteluun useissa kohdissa.

Kohdassa 4.3.1 olen katsonut, että kahden eri sisältöisen hakuilmoituksen julkaiseminen kahdessa eri kanavassa ja siten, että ilmoitusten sisällön ero on koskenut hakemuksen huomioon ottamisen kannalta ratkaisevaa seikkaa, ei täytä hallintolain 6 §:ssä säädettyä viranomaisen velvollisuutta kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Kohdassa 4.3.2 olen katsonut, että henkilöstövastaavan viestintä harjoittelupaikasta kiinnostuneille ja sitä hakeneille ei ole ollut hallintolain 6 §:n tasapuolisuuden vaatimuksen mukaista. Kyse ei ole ollut ainoastaan tyylillisistä eroista, vaan selkeästi myös hakumenettelyn kannalta keskeisistä sisällöllisistä eroista.

Kohdassa 4.3.3 olen katsonut, että korkeakouluharjoittelijalle hakuilmoituksessa asetettujen edellytysten soveltaminen ei ole ollut hallintolain 6 §:n luottamuksensuojaperiaatteen ja tasapuolisuuden vaatimuksen mukaista. Hakuilmoituksen tiedot ovat poikenneet käytännössä noudatetusta menettelystä ja ilmoitettua sekä omaksuttua menettelyä on sovellettu eri hakijoihin eri tavoin.

Kohdassa 4.3.4 olen pitänyt hyvän hallinnon ja hallintolain vastaisena sitä, että instituutissa ei ole saamani selvityksen perusteella tehty kirjallista johtajan päätöstä harjoittelijan valinnasta. Lisäksi valintamuistio on ollut monilta osiltaan puutteellinen.

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että valintaan olisi osallistunut hallintolain 28 §:n perusteella esteellisiä henkilöitä.

Kohdassa 4.3.5 olen todennut, että oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa noudatetun menettelyn lainmukaisuutta. Oikeusasiamies voi myös arvioida, onko viranomainen 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 kokonaisarvioinnista. 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.

Kohdassa 4.4.2 olen arvioinut instituutin viestintäpalveluiden hankkimista. Olen arvostellut sitä, että hankinnasta ei ollut laadittu hankintasäännön edellyttämää perustelumuiistiota. Ilman perustelumuiistiota on vaikea varmistua siitä, onko hallinnon oikeusperiaatteita ja muita hallintolain vaatimuksia sekä hankintasääntöä noudatettu hankintamenettelyssä. En ole ollut täysin vakuuttunut, että hankintasäännössä edellytetyt perusteet suorahankinnalle olisivat olleet käsillä.

Lisäksi olen pitänyt ongelmallisena sitä, että käytännössä instituutin toiminnassa sovelletaan toista hankintaohjeistusta kuin mitä instituutin työjärjestyksessä sovellettavasta hankintaohjeistuksesta todetaan.

Kohdassa 4.5.2 olen katsonut, että Ulkopoliittinen instituutti on laiminlyönyt perustuslaissa säädettyyn oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuteen perustuvan velvollisuutensa antaa oikeusasiamiehelle kaikki tämän pyytämät laillisuusvalvontaa varten tarvittut tiedot.

Olen pitänyt välttämättömänä, että instituutti järjestää hallintonsa ja toimintansa siten, että nyt ilmenneitä ongelmia ei enää vastaisuudessa esiinny.

5.2 Toimenpiteet

Saamastani selvityksestä ei kaikilta osin ilmene, kuka tai ketkä ovat vastuussa mistäkin edellä toteamastani menettelystä. Tämän vuoksi kohdennan moitteeni Ulkopoliittiseen instituuttiin virastona.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla annan Ulkopoliittiselle instituutille vastaisen varalle huomautuksen edellä toteamistani osin hyvän hallinnon vastaisista ja osin muutoin lainvastaisista menettelyistä, ja kiinnitän instituutin vakavaa huomiota hallintonsa kehittämiseen.

Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Ulkopoliittiselle instituutille.