



KANTELU

Arvostelette kahden muun allekirjoittajan kanssa oikeuskanslerille 28.11.2018 toimittamassanne kantelussa sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä ministeriön kansliapäällikön viranhaun käynnistämiseksi. Katsotte viranhaun käynnistämisen lähes vuotta ennen viran täyttämistä olevan lain ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaista, ja pyydätte oikeuskansleria puuttumaan ministeriön menettelyyn.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 18.12.2018 päivätyn selvityksen. Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattilaa on kuultu henkilökohtaisesti 17.1.2019.

TAPAHTUMATIETOJA

Sosiaali- ja terveysministeriön hallintoylijohtaja valmisteli 17.8.2018 muistion kansliapäällikön nimitysaikataulusta. Muistio koski kansliapäällikön viran täyttämistä nykyisen kansliapäällikön virkakauden päättymisen 30.9.2019 jälkeiselle virkakaudelle. Hallintoylijohtaja lähetti muistion ministeri Mattilalle ja kävi sen jälkeen Mattilan kanssa keskustelua vaihtoehtoisista menettelytavoista. Mattila viestitti 18.10.2018, että virka voidaan laittaa hakuun. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 26.10.2018 hakuilmoituksen viran täyttämiseksi 1.10.2019 alkaen.

SÄÄNNÖKSET

Valtion virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi (valtion virkamieslaki 6 a §).

Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (hallintolaki 6 §).

Valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt (laki valtioneuvostosta 13 §). Valtioneuvostolle kuuluvat virkanimitykset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa (valtioneuvoston ohjesääntö 6 §).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että viranomaiset, virkamiehet ja julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (perustuslaki 108 §).

RATKAISU

Arviointi

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Kantelussa katsotaan sosiaali- ja terveysministeriön julistaneen kansliapäällikön viran avoimeksi niin aikaisin ennen viran avoimeksi tuloa, että se poikkeaa normaalisti noudatettavasta käytännöstä ja viran täytön tarkoituksen kannalta perustelluimmasta menettelystä ilman hyväksyttävää syytä. Kantelun mukaan vakiintunut käsitys on, että avoimen viran täyttäminen on tuloakaisinta suhteellisen lähellä viranhoidon aloittamista. Lisäksi esitetään yleisenä käsityksenä olevan, että tässä tapauksessa viran täytön aikaistaminen liittyy tavoitteeseen nimittää virkaan hallituspuolueille mieleistä poliittista suuntausta edustava henkilö (ns. poliittinen virkanimitys). Näillä perusteilla menettelyn katsotaan olevan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan kansliapäällikön viran avoimeksi julistamisessa on noudatettu vastaavien virkojen täytössä jo pitkään käytettyä aikataulua. Kuuden viime vuoden ajalta olevien esimerkkien perusteella kansliapäälliköiden virkoja on julistettu haettaviksi aikaisintaan 11,5 kuukautta ja viimeistään kahdeksan kuukautta ennen meneillään olleen virkakauden päättymistä. Sosiaali- ja terveysministeriössä on myös otettu aikataulua suunniteltaessa huomioon erityisesti Suomen puheenjohtajuuskausi Euroopan unionissa 1.7.-31.12.2019 ja pidetty tärkeänä, että ministeriössä on tällöin toimiva virkamiesjohto. Lisäksi suunnittelussa on otettu huomioon hallituksen vaihtuminen 14.4.2019 pidettävien eduskuntavaalien jälkeen ja kansliapäällikön nimityksen mahdolliset vaikutukset ministeriön osastopäälliköiden virkojen hoitoon.

Ministeri Mattila kertoi häntä kuultaessa, että aloite kansliapäällikön viranhaun käynnistämiseen tuli hänelle virkamiehiltä tulevan puheenjohtajuuskauden suunnittelun yhteydessä. Mattila keskusteli tällöin asiasta oman puolueensa piirissä, mutta esille ei tullut mitään poliittisia näkökohtia. Asia tuli esille muiden hallituspuolueiden kanssa vasta viran hakuajan päätyttyä, kun mediassa kerrottiin ongelmista ministeriön lainvalmistelussa. Mattilan mukaan vasta tässä vaiheessa julkisuudessa nähtiin poliittisia piirteitä kansliapäällikön viran täytössä.

Virkanimitys on hallintopäätös, johon sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Viran haettavaksi julistaminen on osa virkanimityksen valmisteluun kuuluvaa hallintomenettelyä. Viran haettavaksi julistamisen ajankohdasta ei ole säännöksiä lainsäädännössä, eikä siitä ole olemassa viranomaisten yleiseen käyttöön tarkoitettuja ohjeita. Viranomaisilla on siten harkintavaltaa siinä, minä ajankohtana ennen viran suunniteltua täyttämistä virka julistetaan haettavaksi. Viranomaisten harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet, joista säädetään hallintolaissa.

Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa viranomaista käyttämään toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituspäitä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisäl-

tyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin (HE 72/2002 vp s. 55). Oikeuskirjallisuuden mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää myös yleisen kiellon käyttää väärin viranomaisen toimivaltaa. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumista harkintavallan käytössä on oikeuskäytännössä yleensä arvioitu vertailemalla lain tarkoitusta ja viranomaisen päätöksen tavoitteita. Jos viranomaisen on käyttänyt toimivaltaansa lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen ja harkintavaltansa rajoissa, sen toimintaa tai päätöksentekoa voidaan pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vaatimusten mukaisena (Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 161-162; 2018).

Viran täyttämässä noudatettavan menettelyn tarkoituksena on varmistaa, että virkaan voidaan nimittää pätevä henkilö ja että nimityksen valmistelu on viran hakijoiden kannalta avointa ja tasapuolista. Korkeiden virkojen, kuten kansliapäällikön viran kohdalla on perusteltua pitää menettelyn tavoitteena myös sitä, että virka täytetään sen avoimeksi tulosta alkaen silloin, kun avoimeksi tulo on etukäteen tiedossa. Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön viran haun käynnistämässä on saatujen selvitysten perusteella ollut keskeisenä tavoitteena turvata viran hoidon jatkuminen katkeamatta Suomen tulevalle puheenjohtajuuskaudella. Virka on julistettu haettavaksi yli 11 kuukautta ennen sen aiottua täyttämistä. Selvitysten perusteella asiaan ei ole liittynyt muita kuin viran ajoissa täyttämiseen liittyviä tarkoituseriä. Tarkoituserien asianmukaisuutta tai aitoutta ei voida epäillä oikeudellisilla perusteilla. Laillisuusvalvonnan keinoin saaduissa selvityksissä ei siten ole ilmennyt harkintavallan ylittämiseen tai väärinkäyttöön viittavia seikkoja. Viranhaun käynnistämisen aikataulu ei myöskään ole ollut olennaisesti pidempi kuin muissa vastaavissa tapauksissa.

Viranhaun perusteleva julkisesti

Kantelussa todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön viran täyttämisen aikataululle ei ole julkisesti esitetty perusteluja. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä on katsottu, että rekrytointiprosessiin ei kuulu viran aukipanon ajankohtaa koskevien perustelujen esittäminen julkisesti, ja että aikaisemmissa tapauksissa tällaisia perusteluja ei ole jälkikäteen esitetty kansliapäälliköiden virkoja koskevissa nimitysmuistioissa.

Viran haettavaksi julistaminen ei ole oikeudelliselta luonteeltaan hallintopäätös, johon sovellettaisiin päätöksen perustelemista koskevia vaatimuksia. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei siten ole ollut lakiin perustuvaa velvollisuutta kirjata perusteluja valitsemalleen menettelytavalle tai tiedottaa niistä. Viran haettavaksi julistamisen perustelemista ei myöskään edellytetä viranomaisten käytössä olevissa ohjeissa, eikä se ole yleisesti noudatetun käytännön mukaista. Julkisten perustelujen puuttuminen ei näin ollen ole ollut ristiriidassa lain tai hyvän hallinnon vaatimusten kanssa.

Oikeuskanslerin toimivalta

Oikeuskansleri ei puutu viranomaisessa vielä valmisteltavana olevaan asiaan, ellei puuttumiseen ole erityistä perustetta. Oikeuskansleri valvoo sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön virkanimityksen laillisuutta siinä vaiheessa, kun nimitys esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Kaikkien yleisistunnossa tehtävien päätösten esittelyasiakirjat tarkastetaan oikeuskanslerinvirastossa etukäteen osana valtioneuvoston päätöksenteon säännönmukaista laillisuusvalvontaa. Virkanimityspäätöksissä valvotaan, että nimityksen valmistelussa noudatettu menettely ja nimityksen perustelut ovat oikeudellisesti moitteettomia ja että nimitettävän valinnassa harkintavaltaa käytetään oikeudellisissa rajoissa asianmukaisesti.

Johtopäätökset

Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että sosiaali- ja terveysministeriössä olisi menetelty lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti kansliapäällikön viran hakumenettelyn käynnistämässä. Kantelu ei tämän vuoksi ole johtanut toimenpiteisiin.

Tämä ratkaisu on annettu kolmena yhtäpitävänä kappaleena, yksi kullekin kantelun allekirjoittajalle. Ratkaisun liitteenä on tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriön selvitys ja siihen liitetty muistio kansliapäällikön nimitysaikataulusta.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo