

20.11.2017

EOAK/2637/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

LIIKENNEVIRASTON VIRANTÄYTTÖMENETTELY VAARANSI LUOTTAMUSTA HALLINTOON

1 KANTELU

Kantelija pyysi julkisuudessa olleisiin tietoihin viitaten oikeusasiamiestä tutkimaan Liikenneviraston pääjohtajan nimittämisen Liikenneviraston toiseen virkaan (johtaja). Näiden tietojen mukaan tämä vakinainen virka oli täytetty ilman julkista hakumenettelyä.

2 ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1 Alustava selvitys

Kun julkisuudessa tuotiin niin ikään esiin, että liikenne- ja viestintäministeriö oli jo ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin, ministeriötä pyydettiin asian alustavaksi selvittämiseksi toimittamaan tänne tiedoksi jäljennökset asiaa koskevista asiakirjoista.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti tänne 24.4.2017 päivätyllä kirjeellään dnro LVM/865/02/2017 asiakirjat asiassa dnro LVM/790/02/2017, jotka koskevat kantelussa tarkoitettua nimitysasiaa. Asiakirjoista ilmenee seuraavaa.

Nimitysasian tultua liikenne- ja viestintäministeriön tietoon se pyysi 7.4.2017 päivätyllä selvityspyynnöllään Liikennevirastoa antamaan selvityksensä asiassa. Selvityspyynnössä todettiin myös, että mikäli asiassa oli Liikenneviraston käsityksen mukaan toimittu lainvastaisesti, viraston tuli toimittaa ministeriölle tiedot toimista, joihin asiassa oli ryhdytty tai oli tarkoitus ryhtyä.

Liikennevirasto antoi liikenne- ja viestintäministeriölle 7.4.2017 päivätyn selvityksen dnro LIVI/2830/00.03.02/2017. Siinä todettiin pääjohtajan eronneen 7.4.2017 virasta, johon hänet oli nimitetty 1.1.2017 lukien. Viraston mukaan nimityksessä oli tapahtunut hallinnollinen virhe. Nimitystä perusteltiin sillä, että oli pidetty tärkeänä, että pääjohtajan asiantuntemus olisi ollut käytettävissä vielä pääjohtajakauden mahdollisesti päättyessä vuoden 2017 lopussa.

Liikenne- ja viestintäministeriö lähetti 10.4.2017 Liikennevirastolle kirjeen, jossa ministeriö kehotti Liikennevirastoa kiinnittämään jatkossa vakavaa huomiota virkanimitysten lainmukaisuuteen. Lisäksi ministeriö kehotti virastoa kiinnittämään vakavaa huomiota henkilöstöhallinnon prosesseihin, jotta jatkossa vastaavia menettelyvirheitä ei pääse tapahtumaan. Vielä ministeriö kehotti Liikennevirastoa harkitsemaan, mihin muihin toimenpiteisiin virasto ryhtyy virastossa ilmenneiden menettelytapavirheiden seurauksena.

Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö lähetti kaikille hallinnonalansa virastoille (Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto ja Ilmatieteen laitos) 12.4.2017 päivätyn selvityspyynnön dnro LVM/790/01/2017 kaikista virkanimityspäätöksistä vuosilta 2015, 2016 ja 2017.

2.2

Tutkinnan rajaus

Tarkastelussani on nyt vain se menettely, joka koskee Liikenneviraston pääjohtajan nimittämistä saman viraston toiseen vakinaiseen virkaan. Sen sijaan en ole pitänyt aiheellisena enemmälti tarkastella sitä laajempaa nimitysmenettelyjen selvitystyötä, jonka liikenne- ja viestintäministeriö oli edellä kohdasta 2.1 ilmenevällä tavalla käynnistänyt hallinnonalallaan.

Koska edellä kohdassa 2.1 mainituista asiakirjoista ei lähemmin ilmennyt se menettely, jolla pääjohtajan nimittäminen toiseen Liikenneviraston vakituiseen virkaan oli toteutettu, pyysin liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan kyseisen virkanimitysmenettelyn tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ensinnäkin niiltä Liikenneviraston virkamiehiltä, jotka olivat valmistelleet asian ja päättäneet siitä. Samalla pyysin ministeriötä varaamaan myös pääjohtajalle tilaisuuden tulla asiassa kuulluksi. Edellä todetun pohjalta pyysin vielä ministeriötä antamaan asiassa oman lausuntonsa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti tänne 8.6.2017 päivätyllä kirjeellään dnro LVM/977/02/2017 asiaa koskevaa asiakirja-aineistoa, johon sisältyvät nyt esillä olevaan asiaan liittyen ministeriön 6.6.2017 päivätty päätös dnro LVM/1140/11/2017, Liikenneviraston 31.5.2017 päivätty muistioksi nimetty selvitys dnro LIVI/4100/01.01.01/2017, pääjohtajan, hallintojohtajan ja johtajan 29.5.2017 päivättyt selvitykset sekä ylijohdajan 26.5. ja 1.6.2017 päivättyt selvitykset.

Lisäksi tänne on 14.11.2017 pyydetty ja saatu lisäselvitystä Liikenneviraston edellä mainitusta muistiosta ilmenevästä ja jäljempänä mainitusta virkamiesoikeudellisesta menettelystä (LIVI4837/010101/2017).

2.3

Asiakirjoista ilmeneviä tietoja

Pääjohtaja on kertonut, että hän oli ruokalakeskustelussa elokuussa 2016 maininnut hallintojohtajan kuullen, että hänen pääjohtajuutensa päättyy 2017 lopussa ja sen jälkeen, yksityiseltä sektorilta tullessa, hänelle oli kaikki avointa, ellei hän tule uudelleen valituksi. Pääjohtajan mukaan hallintojohtaja oli ilmoittanut selvittävänsä, olisiko asialle tehtävissä jotakin Liikenneviraston puitteissa. Myöhemmin hallintojohtaja oli ohimennen kertonut tutkivansa viran perustamisen mahdollisuutta. Syys-lokakuun maissa ylijohdaja, sittemmin johtaja, oli kertonut keskustelleensa asiasta liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäällikön kanssa, joka oli todennut asian olevan Liikenneviraston sisäinen asia. Marraskuussa hallintojohtaja oli ilmoittanut pääjohtajalle, että tälle oli perustettu taustavirka, jonka pääjohtaja oli olettanut alkavan 1.1.2018. Pääjohtaja oli kertomansa mukaan olettanut perustamisprosessin olleen asiantuntijoiden tekemänä moitteeton. Prosessin aikana pääjohtaja ei kertomansa mukaan ollut nähnyt siihen liittyviä asiakirjoja eikä hän ollut tietoinen viran aloitusajankohdasta eikä palkkauksesta. Seuraavan kerran pääjohtaja oli kertomansa mukaan kuullut asiasta, kun Iltalehti oli 7.4.2017 ottanut asian käsittelyyn ja jolloin pääjohtaja oli kirjallisesti ilmoittanut eroavansa virasta.

Hallintojohtaja on kertonut keskustelleensa syksyn 2016 alussa pääjohtajan kanssa viraston ruokalassa, ja muiden asioiden lomassa pääjohtaja oli kertonut, ettei hänellä ollut mitään tietoa töiden jatkumisesta sen jälkeen, kun pääjohtajuus loppuu vuoden 2017 lopussa. Hallintojohtaja oli kertomansa mukaan luvannut ”penkaista” asiaa, koska hän oli ihmetellyt, miksi asia oli jäänyt aikoinaan keskustelematta vuonna 2012, kun pääjohtajan kanssa oli sovittu rekrytoinnin ehdoista. Hallintojohtaja on korostanut sitä, että pääjohtaja ei ollut antanut asian hoitamista hänelle tehtäväksi eikä ollut edes antanut ymmärtää, että sille pitäisi tehdä jotakin. Hallintojohtaja oli kertomansa mukaan lähtenyt toimimaan asiassa oma-aloitteisesti. Asiaan liittyneestä harkinnasta valmistelun aikana hallintojohtaja on kertonut keskustelleensa alkuvaiheessa ylijohtajan kanssa, ja hän oli kertonut perusteet loka-marraskuussa toiselle ylijohtajalle, joka oli toiminut asiassa päätöksentekijänä.

Ylijohtaja on kertonut, ettei hän ollut tehnyt asian suhteen toimenpiteitä valmisteluvaiheessa, vaan hänen toimensa olivat liittyneet päätösvaiheeseen, jossa hallintojohtaja oli esitellyt asian ja ylijohtaja oli sen ratkaissut. Ylijohtajan mukaan pääjohtaja ei ollut asian johdosta ollut häneen yhteydessä eikä ohjannut häntä mitenkään tai antanut määräyksiä asian suhteen.

Johtaja on kertonut, että hän oli hallintojohtajan tultua keskustelemaan pääjohtajan puuttuvasta taustavirasta ehdottanut, että ennen kuin asialle tehdään mitään, johtaja keskustelisi asiasta liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäällikön kanssa. Keskustelussa kansliapäällikön kanssa johtaja oli tuonut esiin, että Liikennevirasto oli oikeissa perustaa pääjohtajalle taustaviran ja näin varmistaa pääjohtajan osaamisen pysyminen Liikennevirastossa siinä tapauksessa, että hän ei tulisi valituksi uudelleen pääjohtajaksi. Tässä yhteydessä ei ollut puhetta viran perustamisen hallinnollisista menettelyistä. Keskustelussa oli todettu, että asia oli hallinnollisesti täysin Liikenneviraston sisäinen asia. Välitettyään käymänsä keskustelun sisällön hallintojohtajalle johtajalla ei kertomansa mukaan ollut enää mitään roolia jatkoprosessissa eikä hän ollut kuullut asiasta ennen sen tuleamista julkisuuteen. Asian hallinnollisen menettelyn valmisteluun ja toteuttamiseen hän ei ollut mitenkään osallistunut eikä se ollut kuulunut hänen virkatehtäviinsä.

Liikenneviraston selvityksen mukaan pääjohtaja oli 30.11.2016 tehdyllä päätöksellä nimitetty Liikenneviraston vakinaiseen virkaan nimikkeeltään ”johtaja, pääjohtajan alaiset toiminnot”. Viran palkaksi oli nimittämiskirjassa ilmoitettu 6 800 euroa kuukaudessa. Asian oli esitellyt hallintojohtaja ja ratkaissut ylijohtaja. Edelleen muistiossa todetaan asiaa selvitettyä käyneen ilmi, että kyseistä virkaa ei ollut julistettu haettavaksi valtion virkamieslain edellyttämällä tavalla eikä pääjohtaja ollut itse hakenut virkaa, johon hänet oli nimitetty 1.1.2017 alkaen. Nimityksestä ei selvityksen mukaan ole olemassa perustelumistiota tai muita asiakirjoja. Nimitystä ei myöskään ollut käsitelty viraston johtoryhmässä.

Liikenneviraston selvityksessä on selostettu asianomaisten virkamiesten kuulemisia, joita on selostettu edellä. Lisäksi Liikenneviraston selvitykseen on kirjattu hallintojohtajan kertomana, että pääjohtaja oli jossakin vaiheessa tiedustellut, että ”missä päätös on”, kun hallintojohtaja oli aiemmin kertonut, että päätös tehtäisiin. Pääjohtaja oli kysynyt, että eikö päätöstä näy ja todennut, että asiasta olisi hyvä saada mustaa valkoisella. Pääjohtajalle oli vastattu, että ”usko nyt, sinulla on vakituinen virka”.

Liikenneviraston mukaan asiassa on virkamiesten kuulemisten perusteella selvitetty, että pääjohtaja oli ollut vähintäänkin tietoinen, että hänelle oltaisiin perustamassa vakituista taustavirkaa. Pääjohtaja on kuitenkin häntä kuultaessa kertonut, ettei hän varsinaisesti ollut antanut kenellekään käskyä valmistella asiaa. Pääjohtajan voidaan kuitenkin Liikenneviraston

mukaan katsoa vähintäänkin hiljaisesti hyväksyneen sen ja suostuneen siihen, että hänet ilman hakua nimitettäisiin vakituisen virkaan. Selvityksessä ei kuitenkaan ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella hänen voitaisiin katsoa itse varsinaisesti käsitelleen omaa asiaansa tai olleen läsnä sitä käsiteltäessä.

Edelleen Liikennevirasto toteaa kuulemisissa myönnetyn, että tapahtunut virantäyttö on ollut täysin poikkeuksellinen menettely eikä siinä ollut noudatettu virkamieslain asiaa koskevia säännöksiä eikä Liikenneviraston omia henkilöstöhallinnon ohjeita.

Oikeusohjeina Liikenneviraston selvityksessä on selostettu muun muassa julkisen vallan käytön lakiin perustumista koskeva *perustuslain* 2 §:n 3 momentti ja virkavastuuta koskeva 118 §, päätösten perusteluvollisuutta koskeva *hallintolain* 45 § ja 6 §:ään sisältyvä tarkoitussidonnaisuuden periaate, *valtion virkamieslain* virkaan nimittämistä koskeva 6 §, määräaikaista virkanimitystä koskeva 9 §, työnteon keskeyttämistä koskeva 23 § ja kirjallista varoitusta koskeva 24 § sekä *rikoslain* säännökset virka-aseman väärinkäyttämisestä, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (rikoslain 40 luvun 7, 9 ja 11 §). Näiden lisäksi on selostettu *valtiovarainministeriön* 29.11.2016 *virantäytössä noudatettavista periaatteista antaman ohjeen* kohdat 5.1 (valintamenettelyn käynnistyminen), 5.2.2 (määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen yli vuodeksi) ja 7.1 (nimitysmuistio).

Johtopäätöksinä Liikenneviraston selvityksessä on todettu muun muassa seuraavaa.

Pääjohtajan virkanimityksen yhteydessä on toimittu vastoin lakia, Liikenneviraston työjärjestystä ja virastossa noudatettavia henkilöstöhallinnon prosesseja. Hallintojohtaja oli esitellyt ja ylijohdaja tehnyt 30.11.2016 päätöksen, jolla pääjohtaja oli nimitetty 1.1.2017 alkaen määräaikaisen pääjohtajan virkansa ohella johtajan virkaan toistaiseksi Liikennevirastoon. Virka ei ollut julkisesti haettavana, eikä myöskään pääjohtaja itse ollut sitä hakenut.

Liikennevirasto on vastaisen varalle kiinnittänyt huomiota lain säännösten ja viraston henkilöstöhallinnon prosessien noudattamiseen sekä 1.12.2016 voimaan tulleen valtiovarainministeriön ohjeen osaamiseen ja noudattamisen tärkeyteen. Siltä osin kuin kyse on pääjohtajan menettelystä, toimivalta viraston pääjohtajan virkasuhteeseen liittyvissä asioissa on liikenne- ja viestintäministeriöllä, jonka tehtävä on tarvittaessa arvioida pääjohtajan toimien asianmukaisuutta. Liikennevirasto on selvityksessään ilmoittanut käynnistävänsä ylijohdajan ja hallintojohtajan osalta virkamiesoikeudellisen menettelyn.

Liikenneviraston toimittamien lisätietojen mukaan hallintojohtajalle ja ylijohdajalle on 20.6.2017 annettu valtion virkamieslain 24 §:n mukainen kirjallinen varoitus virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta. He eivät ole valittaneet saamistaan varoituksista.

Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut johtopäätöksinään, että Liikenneviraston selvityksen ja pääjohtajan oman kuulemisen perusteella asiassa ei ole tullut ilmi, että pääjohtaja itse olisi osallistunut viraston päätöksentekoon omassa johtajan virkaan nimittämistä koskevassa asiassaan eikä vaikuttanut asian ratkaisun esteellisyyssäntöjä rikkoen. Selvityksessä ei ole muutenkaan ilmennyt seikkoja, joiden perusteella hänen olisi katsottava toimineen lainvastaisesti. Virkojen perustaminen ja viraston virkoihin nimittäminen – pääjohtajan virkaa lukuun ottamatta – ovat määrärahojen puitteissa viraston toimialaan kuuluvia asioita. Tässä tapauksessa ei ole ilmennyt, että virasto olisi ylittänyt harkintavaltansa. Laki ei sinänsä estä nimittämästä pääjohtajaa toiseen viraston virkaan, jos siihen on viraston

tarpeiden kannalta perustellut syyt, joilla nimityspäätöstä oli tässäkin tapauksessa perusteltu. Pääjohtajan ei voida katsoa olevan suoranaisesti vastuussa Liikenneviraston selvityksen osoittamista virkanimitysprosessin virheistä ja puutteellisuuksista.

Edelleen ministeriö on todennut, että pääjohtaja vastaa viraston johtamisesta hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Nyt esille tulleessa asiassa on ilmennyt hallintomenettelyssä vakavia puutteita, jotka voivat olla omiaan heikentämään luottamusta viraston ja sen hallintoprosesseista vastaavan pääjohtajan toimintaa kohtaan. Virastossa erityisesti pääjohtajan tulee huolehtia, että viraston käytännöissä havaitut puutteet tulevat korjatuiksi mahdollisimman pian ja tehokkaasti ja että virastossa on selkeät hallinnolliset prosessit, joita noudatetaan johdonmukaisesti.

Edellä todetun perusteella ministeriöllä ei ole saadun selvityksen perusteella oikeudellisia perusteita katsoa, että pääjohtaja olisi menetellyt virkatoimissaan lainvastaisesti. Ministeriö on kuitenkin kiinnittänyt pääjohtajan vakavaa huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

2.4

Muita tietoja

Valtioneuvosto on 19.10.2017 nimittänyt Liikennevirastoon uuden pääjohtajan, jonka viisivuotinen toimikausi alkaa 1.1.2018.

Liikenne- ja viestintäministeriön 19.10.2017 julkaiseman tiedotteen mukaan Liikenneviraston nykyinen pääjohtaja siirtyy Viestintävirastoon johtamaan hallinnonalan yhteistä hanketta, jonka tavoitteena on 5G-tekniikan käyttöönoton edistäminen Suomessa.

3

RATKAISU

3.1

Arvioinnin lähtökohdat

Oikeusasiamiehen toimenpiteiden tarpeellisuutta ja toimenpiteiden valintaa koskevassa arvioinnissa on yleisellä tasolla todeten merkitystä muun muassa sillä, onko – ja jos, niin miten – sama asia jo käsitelty jossakin muussa viranomaisessa.

Kuten edellä kohdasta 2.3 ilmenee, tarkastelussa olevaa nimitysmenettelyä on jo käsitelty sekä Liikennevirastossa että liikenne- ja viestintäministeriössä. Näin ollen asiassa jää arvioitavaksi lähinnä se, onko asiassa perusteita oikeusasiamiehen toimenpiteille, ja jos on, millaisille. Tästä näkökulmasta tuon ensin esiin seuraavaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Saman lain 10 §:n 1 momentin mukaan, jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saman pykälän 2 momentin mukaan saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää

valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

Nykyiseen virkamieslakiin ei sisälly aiemmassa laissa olleita ja edellä selostetussa oikeusasiamieslain säännöksessäkin viitattuja kurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä, koska käytäntö oli osoittanut, ettei kurinpitorangeistuksia pääsääntöisesti ollut käytetty valtion viranomaisissa välineenä virkavastuun toteuttamiseen vaan irtisanomista kevyempänä, nopeana tapana reagoida virkamiehen käyttäytymiseen. Kurinpitorangeistuksia olivat varoitus, erottaminen virantoimituksesta määrääjäksi ja viraltapano.

Nykyistä virkamieslakia säädettäessä pidettiin tarkoituksenmukaisempana reagointitapana näissä tilanteissa kirjallista varoitusta tai esimiehen antamaa huomautusta. Tietyillä hallinnonaloilla käytössä olleita kurinpitojärjestelmiä ei virkamieslakia säädettäessä ehdotettu muutettaviksi. Kurinpidollinen viraltapano korvattiin työsopimussuhteen purkua vastaavalla virkasuhteen purkamismahdollisuudella, ja virastoille säädettiin myös oikeus antaa virkavelvollisuuksiaan rikkovalle tai laiminlyöväälle virkamiehelle kirjallinen varoitus (HE 291/1993 vp, kohta 3.2.4).

Varoitus on ankarampi reagointitapa kuin aiemman virkamieslain mukainen esimiehen antama huomautus (HE 291/1993 vp, 24 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Oikeuskirjallisuuden mukaan varoitus kohdistuu etupäässä sellaiseen virkamiehen moitittavaan menettelyyn, jonka vakavuus ei riitä virkamiehen irtisanomiseen. Mikä tahansa vähäinen rikkomus ei toisaalta voi olla varoituksen lainmukainen peruste. Virkamieslain mukainen varoitus on muodollisesti erillään yksilöperusteisesta irtisanomisesta, eikä varoituksen antaminen ole irtisanomisen edellytys. Kuitenkin virkamiehelle aikaisemmin annettu varoitus, erityisesti samasta tai saman tyyppisestä rikkomuksesta annettu, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomiskynnyksen täyttymistä (Seppo Koskinen – Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s. 265–266).

Vielä totean, että perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

3.2

Pääjohtajan menettely

Pääjohtaja oli saamani selvityksen mukaan nimitetty Liikenneviraston vakinaiseen johtajan virkaan kyseistä virkaa haettavaksi julistamatta, pääjohtajan sitä itse hakematta ja ilman, että asiasta olisi laadittu nimitysmuistiota.

Pääjohtajan ja hallintojohtajan edellä kohdasta 2.3 ilmenevien yhteneväisten kertomusten perusteella on mielestäni selvää, että viran perustamiseen ja täyttämiseen liittynyt menettely oli sinänsä lähtenyt liikkeelle siitä, että pääjohtaja oli oma-aloitteisesti tuonut lounaskeskustelussa esiin, ettei hänellä ollut tietoa jatkosta, jos hän ei tule valituksi uudelle pääjohtajakaudelle.

En voi kirjallisessa kantelumenettelyssä enemmälti arvioida käydyn lounas keskustelun sävyä tai luonnetta esimerkiksi siitä näkökulmasta, mitä pääjohtaja oli tarkoittanut alaisen ymmärrettäväksi, eli oliko kyseessä ollut pelkkä neutraali faktapohjainen toteamus, vai oliko siihen lisäksi sisällynyt jonkinlainen piilomerkitys tai vihje läsnä olleelle ja asian suhteen toimivaltaiselle alaiselle siitä, että asialle olisi ollut syytä tehdä jotakin. Hallintojohtaja itse on korostanut omaa aktiivisuuttaan asiassa, eikä hän kertomansa mukaan ollut kokenut, että pääjohtajan toteamus asian suhteen olisi sisältänyt minkäänlaista asiaa koskenutta toimiohjetta. Kirjallisessa kantelumenettelyssä ja käytettävissäni olleen aineiston perusteella en voi kyseenalaistaa tätä hallintojohtajan kokemusta.

Pääjohtajan ei siten voida käytettävissäni olleen aineiston perusteella osoittaa olleen aktiivinen ainakaan viran perustamisen suhteen eikä varsinaisesti osallistuneen esteellisenä itseään koskeneen asian käsittelyyn tai pyrkineen siihen suoranaisesti muutenkaan vaikuttamaan.

Toisaalta käytettävissäni olleesta aineistosta jää vaikutelma, että pääjohtaja ei kuitenkaan ollut pysytellyt ainakaan täysin passiivisena tai vailla kiinnostusta asian suhteen ainakaan sen perusteella, mitä Liikenneviraston selvitykseen on hallintojohtajan kertomana kirjattu. Hallintojohtajan mukaan pääjohtaja oli nimittäin jossakin vaiheessa tiedustellut hallintojohtajalta, joko päätös asiassa oli tehty ja tuonut esiin, että päätöksestä olisi hyvä saada varmuus ("mustaa valkoisella"). Tämä hallintojohtajan kertomana esiin tuotu seikka puhuu jossain määrin sitä tulkintaa vastaan, että pääjohtaja ei olisi ollut millään tavalla asiassa aktiivinen. Tällainen kiinnostus itseään koskevaan asiaan ei vielä kuitenkaan välttämättä merkitse moitittavaa puuttumista siihen.

Liikenneviraston selvityksen mukaan pääjohtaja oli ollut vähintäänkin tietoinen, että hänelle oli perustamassa vakituista taustavirkaa, vaikkei asiassa ole osoitettavissa, että hän olisi varsinaisesti antanut kenellekään käskyä valmistella asiaa, olisi itse varsinaisesti käsitellyt omaa asiaansa tai ollut läsnä sitä käsiteltäessä. Liikenneviraston selvityksen mukaan pääjohtajan voidaan kuitenkin katsoa vähintäänkin hiljaisesti hyväksyneen ja suostuneen siihen, että hänet ilman hakua nimitettäisiin vakituiseen virkaan.

Asiassa ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella minulla olisi syytä arvioida asiaa ratkaisevalla tavalla toisin kuin Liikennevirasto on edellä selostetusti tehnyt.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hyvä hallinto on turvattu perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena, jonka toteutuminen julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava.

Katson, että pääjohtajan olisi tässä asemassaan ja viraston toiminnan lainmukaisuudesta ja muusta asianmukaisuudesta vastaavana ylimpänä virkamiehenä tullut aktiivisin toimenpitein pyrkiä varmistamaan nimitysmenettelyn asianmukaisuus, kun hänen tietoonsa oli marraskuussa 2016 tullut, että hänelle oli perustettu vakituinen virka, jota ei ollut julistettu haettavaksi ja jota hän ei itse ollut hakenut. Tähän arviooni ei vaikuta se, että pääjohtaja oli lähinnä vain passiivisesti ottanut vastaan hänelle perustetun viran. Sekään ei vaikuta arviooni, että pääjohtaja oli sittemmin 7.4.2017 – mitä ilmeisimmin vasta asian tultua julkisuuteen ja ministeriön ryhtyttyä selvittämään asiaa – irtisanoutunut kyseisestä virasta. Arvioinnissani olen ottanut huomioon myös mahdollisen intressiristiriidan, joka voi syntyä siitä, että pääjohtajan alaisuudessa toimivien henkilöiden toimintaan saattaa ainakin välillisesti vaikuttaa heidän oma arvionsa heidän toimistaan odotettavissa olevasta edusta tai haitasta pääjohtajalle.

Edellä todetun perusteella katson pääjohtajan toiminnan osoittavan erittäin huonoa harkintaa pääjohtajan asemassa toimivalta virkamieheltä ja olevan omiaan heikentämään yleisön luottamusta hallintoa kohtaan.

Asian arvioinnissa olen ottanut huomioon, että liikenne- ja viestintäministeriö on hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta perustuslain mukaan vastaavana ministeriönä jo arvioinut pääjohtajan menettelyn ja katsonut, että asiaan liittyvässä hallintomenettelyssä on ollut vakavia puutteita, jotka voivat olla omiaan heikentämään luottamusta viraston ja sen hallintoprosesseista vastaavan pääjohtajan toimintaa kohtaan, minkä vuoksi ministeriö on kiinnittänyt pääjohtajan vakavaa huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimenpiteet huomioon ottaen tyydyn saattamaan edellä esittämäni käsityksen pääjohtajan menettelystä hänen tietoonsa.

3.3

Hallintojohtajan ja ylijohtajan menettely

Liikennevirasto on kohdasta 2.3 ilmenevällä tavalla selvittänyt hallintojohtajan ja ylijohtajan toimet heidän osallistuessaan nyt esillä olevan virkanimitysasian esittelyyn ja päätöksentekoon, esittänyt arvionsa heidän menettelystään ja antanut heille valtion virkamieslain 24 §:n tarkoittaman kirjallisen ja saman lain 53 §:n 2 momentin nojalla muutoksenhakukelpoisen ja lopulliseksi käyneen varoituksen virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta.

Edellä todetun johdosta katson, ettei asia hallintojohtajan ja ylijohtajan osalta anna aihetta enempiin toimenpiteisiini.

3.4

Johtajan menettely

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella johtajan osuus nyt esillä olevassa asiassa oli rajoittunut siihen, että hän oli hallintojohtajan tultua keskustelemaan asiasta ehdottanut yhteydenottoa ministeriöön, keskustellut asiasta kansliapäällikön kanssa ja välittänyt käydyn keskustelun sisällön hallintojohtajalle. Asiassa ei ole ilmennyt, että johtaja olisi tämän jälkeen ollut miltään osin tekemisissä virantäytön kanssa.

Edellä todetun perusteella asiassa ei ole johtajan osalta ilmennyt sellaista, johon minulla olisi perusteita puuttua.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen pääjohtajan menettelystä hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Liikennevirastolle ja liikenne- ja viestintäministeriölle sekä erikseen hallintojohtajalle, ylijohtajalle ja johtajalle.