

14.3.2005

2811/4/03

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **ESTEELLISYYS AVOINNA OLEVAA VIRKAA KOSKEVIEN TIETOJEN ANTAMISESSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 2.12.2003 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Onnettomuustutkintakeskuksen menettelyn johtavan tutkijan, erityisalueena ilmaionnettomuuksien tutkinta, viran täytössä. Kantelija viittasi Onnettomuustutkintakeskukselta saamaansa 7.11.2003 päivättyyn kirjeeseen, jonka mukaan puheena oleva virkanimitys oli tehty ennen hakuajan (1.10.2003) päättymistä.

Lisäksi kantelija nosti esiin kysymyksen siitä, tulisiko viranhakua suunnittelevan virkamiehen jäävätä itsensä puheena olevan viran täyttöön liittyvistä tehtävistä. Kantelijan mukaan hakijoille oli yhteyshenkilöksi osoitettu henkilö, joka sittemmin oli valittu mainittuun virkaan.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Johtopäätökset**

Totean, että Onnettomuustutkintakeskuksen valitsematta jääneille hakijoille lähettämässä ilmoituksessa nimityspäätös on virheellisesti ilmoitettu tehdyksi ennen hakuajan päättymistä ja että myös itse nimityspäätöksessä on vastaavasti virheellinen päivämäärä. Kiinnitän sen vuoksi asianomaisten virkamiesten huomiota huolellisuuteen virkatehtävien toimittamisessa.

Mitä tulee siihen, että lisätietojen ilmoittajaksi oli viranhakuilmoituksessa nimetty henkilö, joka sittemmin oli valittu puheena olevaan virkaan, katson, että Onnettomuustutkintakeskuksen menettelyä ei voida pitää selvästi lainvastaisena. Totean kuitenkin, että käsitykseni mukaan virantäyttömenettelyn ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta puheena olevan kaltaiset tilanteet ovat ongelmallisia ja niitä tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä välttämään.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

### 3.2

#### Virantäytöstä ilmoittamisesta

Saadun selvityksen mukaan Onnettomuustutkintakeskus oli julkaissut puheena olevaa virkaa koskevan hakuilmoituksen Helsingin Sanomissa 31.8.2003. Hakuaika oli ilmoitettu päättyväksi 1.10.2003. Haastattelut oli suoritettu 16.–29.10.2003, ja valintapäätös oli tehty 6.11.2003. Selvityksen mukaan 7.11.2003 päivätyssä kirjeessä nro 413/2H, jolla hakemukset oli palautettu, oli nimityspäätöksen päivämäärässä kirjoitusvirhe.

Selvityksen liitteenä olevan nimityspäätöksen jäljennöksen mukaan tuo päätös on päivätty 6.9.2003, eli nähdäkseni myös itse nimittämiskirja on päivätty virheellisesti. Virantäyttömenettelyn vaiheista saamani selvityksen perusteella katson kuitenkin, että minulla ei ole syytä epäillä, etteikö kyseessä olisi nimenomaan pelkkä kirjoitusvirhe.

Edellä todetun perusteella kirjoitus ei tältä osin anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän johtajan ja hallintopäällikön huomiota huolellisuuteen asiakirjoja laadittaessa.

### 3.3

#### Esteellisyydestä virkaa koskevien lisätietojen antamiseen

##### 3.3.1

#### Virkamiehen suhde käsiteltävänä olevaan asiaan

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Esteellisyyden sääntelyllä pyritään osaltaan turvaamaan tämän perusoikeuden toteutumista.

Oikeuskirjallisuudessa (ks. esim. Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, 2003, s. 130) on todettu esteellisyydellä vakiintuneesti tarkoitettua sitä, että virkamies on käsiteltävään asiaan, sen asianosaisiin tai asiassa tehtävän ratkaisun vaikutuspiiriin muuten kuuluviin henkilöihin sellaisessa suhteessa, joka saattaa vaarantaa hänen puolueettomuutensa. Vaikka esteellisyyttä arvioidaan aina kulloisessakin yksittäistapauksessa, sitä ei arvioida konkreettisesti eli sen valossa, onko virkamiehen puolueettomuus todellisuudessa vaarantunut. Sen sijaan riittää, että puolueettomuus on objektiivisesti ajatellen saattanut vaarantua.

Näkemykseni mukaan ensinnäkin tulee tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain 10 §:n esteellisyyssäännösten valossa arvioida puheena olevan virkamiehen suhdetta puheena olevaan asiaan. Mikäli hänen katsotaan olleen esteellinen, seuraavaksi tulee arvioida sitä, onko lisätietojen antaminen täytettävänä olleesta virasta ollut sellaista asian käsittelyyn eli tässä tapauksessa virantäyttöön osallistumista, joka on esteelliseltä henkilöltä kielletty.

Näkemykseni mukaan nyt puheena olevaa tilannetta tulee arvioida etenkin hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 1 ja 2 -kohtien perusteella. Ensiksi mainitun lainkohdan mukaan virkamies oli esteellinen, jos hän tai hänen lähisukulaisensa oli asianosainen (asianosaisjäävi), ja toisen kohdan mukaan, jos asian ratkaisusta oli odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen (intressijäävi).

Mahdollisen asianosaisjäävin arvioinnissa tulkinnallisuutta aiheuttaa se, että puheena oleva henkilö ei muodollisesti ottaen ollut hakijan eli asianosaisen asemassa ennen kuin vasta 29.9.2003 eli hakuajan oltua jo miltei umpeutunut. Haku aika oli päättynyt 1.10.2003. Joka tapauksessa hän oli siten ainakin vähän aikaa ollut selvästi "kilpahakijan" ominaisuudessa niihin henkilöihin nähden, jotka mahdollisesti tuona aikana olivat ottaneet häneen yhteyttä saadakseen lisätietoja. Saadusta selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, oliko yhteydenottoja tässä vaiheessa enää tosiasiallisesti tullut.

Totean myös viranhakutilanteissa olevan tavanomaista, että hakemus jätetään hakuajan loppupuolella. Tällöin henkilö on tehnyt tosiasiallisen päätöksensä viran hakemisesta jo paljon ennen hakemuksen jättämistä. Siten puheena olevan menettelyn asianmukaisuutta ei välttämättä voida arvioida pelkästään muodollisen asianosaisuuden – joka siis oli syntynyt vasta hakuajan lopulla – perusteella. Käytettävissäni olleesta aineistosta ei ilmene, milloin puheena oleva virkamies oli hakupäätöksensä tehnyt tai oliko häneltä ennen hänen nimeämistään lisätietojen antajaksi tiedusteltu, aikooko hän virkaa hakea. Saadusta selvityksestä jää vaikutelma siitä, että Onnettomuustutkintakeskuksessa oli puheena olevan virkamiehen edellisellä haku kerralla kyseistä virkaa kohtaan osoittamasta suhtautumisesta päätelty, ettei hän nytkään olisi sitä hakemassa. Toisaalta totean kuitenkin, että virkamiehen tulee viime kädessä itse arvioida oma esteellisyytensä.

Edellä todetun perusteella katson, että kyseessä on lähtökohtaisesti voinut olla ainakin hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen esteellisyys. Koska virantäytöllä voidaan yleisen elämänkokemuksen perusteella katsoa olevan henkilölle myös erityistä merkitystä, hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen esteellisyys on niin ikään voinut tulla kyseeseen.

Esteellisyydessä eli tietynlaisessa suhteessa käsiteltävänä olevaan asiaan tai asianosaisiin ei kuitenkaan vielä sinänsä ole mitään moitittavaa. Moitittavuus syntyy, jos esteellinen virkamies osallistuu asian käsittelyyn.

Hallintomenettelylain 11 §:n 1 momentin mukaan esteellisenä ei saanut käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voinut vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voitu lykätä. Vastaavasta käsittely- ja läsnäolokiellosta on säädetty myös nykyisen hallintolain (434/2003) 27 §:ssä.

Seuraavaksi tuleekin arvioida sitä, onko lisätietojen antaminen täytettävänä olevasta virasta ylipäätään sellaista asian käsittelyyn osallistumista, joka olisi esteelliseltä virkamieheltä kielletty. Jos nimittäin näin ei ole, myöskään mahdollisella asianosaisuudella tai odotettavissa olevalla hyödyllä asian ratkaisusta ei ole esteellisyyden kannalta merkitystä.

### 3.3.2

Mikä on esteellisyyssäännösten tarkoittamaa asian käsittelemistä?

Oikeuskirjallisuudessa (esim. Kulla 2003, s. 130) samoin kuin nykyisen, vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 27 §:n perusteluissa (HE 72/2002 vp, s. 80) on todettu asian käsittelystä muun muassa, että käsittelyyn osallistuminen ei tarkoita pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista ja voivat vaikuttaa päätöksen sisältöön. Näitä ovat mainittujen oikeuslähteiden mukaan asian esittely ja valmistelu. Tällaisia valmistelutoimia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Sen sijaan tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä (HE 72/2002 vp, s. 80).

Käsitykseni mukaan on jossakin määrin tulkinnanvaraista, voidaanko käsittelykieltoa laajentaa koskemaan myös puheena olevan kaltaista tilannetta. Kysymys on siitä, onko lisätietojen antaminen täytettävänä olevasta virasta sellainen virantäyttöön liittyvä menettelytoimi, joka välittömästi edeltää asian ratkaisemista ja jolla voi olla vaikutusta ratkaisun sisältöön. Näin ei edellä siteerattujen oikeuslähteiden mukaan nähdäkseni suoranaisesti ole verrattuna sitä esimerkiksi nimitysmuistion laatimiseen tai haastatteluun kutsuttavien valintaan taikka haastatteluun osallistumiseen haastattelijana. Toisaalta sitä ei myöskään mielestäni voida pitää selkeänä rutiinitoimenakaan, jollainen olisi esimerkiksi viranhakuilmoituksen puhtaaksikirjoittaminen tms. toimenpide, joka ei edellytä itsenäistä harkintaa.

Koska näkemykseni mukaan edellä tarkoitettujen rutiinitoimien ja varsinaisen asian käsittelyn välinen rajanveto voi käytännössä olla vaikeaa, katson voivani yhtyä oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen siitä, että virkamiehen olisi aiheellista pidättäytyä myös tällaisista rutiinitoimista etenkin, jos asian ratkaisu on hänen kannaltaan erityisen merkittävä (ks. Kulla 2003, s. 130).

Asian tarkastelussa on mielestäni lisäksi syytä ottaa huomioon myös se, että annettavilla lisätiedoilla, kuten tehtävää tai työympäristöä koskevilla arvioilla, voi olla tosiasiallista vaikutusta tiedustelijan päätökseen hakea tai olla hakematta virkaa. On siten olemassa mahdollisuus, että lisätietojen antaja toimillaan tosiasiallisesti rajaa hakijoiden piiriä, vaikkei tämä olisikaan ollut hänen nimenomainen tarkoituksensa. Siten tällaisellakin tehtävällä voi olla vaikutusta nimitysratkaisun sisältöön.

Koska kerrotunlainen vaikuttamismahdollisuus on ainakin periaatteessa ollut olemassa, haettavana olevaa virkaa koskevien lisätietojen antamisen voidaan kokonaisuutena tarkastellen katsoa kuuluvan sillä tavoin osaksi virantäyttömenettelyä, että myös siltä voidaan edellyttää puolueettomuutta. Tämä johtuu siitä, että esteellisyyden riittää aiheuttamaan jo se, että puolueettomuus on objektiivisesti ajatellen saattanut vaarantua. Yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyys on siten aiheellista ottaa huomioon, vaikkei sillä ilmeisesti olisikaan vaikutusta asiassa tehtävään päätökseen.

Onnettomuustutkintakeskus on selvityksessään myöntänyt, että menettelytapa ei ehkä ole ollut aivan korrekti. Katson voivani yhtyä tähän näkemykseen. Totean myös, että vaikka näyttöä siitä, että menettely tosiasiallisesti olisi loukannut jonkun oikeusturvaa, ei ole, mielestäni Onnettomuustutkintakeskuksen menettely ei ole antanut ulospäin asianmukaista kuvaa eikä siis objektiivisesti tarkasteltuna ole ollut omiaan ylläpitämään luottamusta julkisen vallan käytön ja erityisesti virkanimitysten puolueettomuuteen.

Mitä tulee Onnettomuustutkintakeskuksen menettelyllään esittämään perusteluun, jonka mukaan puheena oleva henkilö oli ollut ainoa, joka oli kyennyt antamaan yksityiskohtaisia tietoja täytettävänä olleesta virasta, totean seuraavan.

Valtion virkamiesasetuksen 7 a §:n 2 momentissa on säädetty siitä, mitä tietoja viranhakuilmoituksessa on mainittava. Näitä tietoja ovat, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen, virkaan valittavan tehtävät, hakuajan päättymispäivä ja se viranomainen, jolle hakemus on osoitettava.

Virkamiesasetuksessa ei siten sinänsä ole edellytetty, että ilmoituksessa olisi erikseen mainittava siitä, keneltä on saatavissa lisätietoja. Toisaalta tämä on nähdäkseni jo vanhastaan ollut johdettavissa hyvän hallinnon palveluperiaatteesta.

Katson kuitenkin olevan kysymyksenalaista, olisiko lisätietojen antajan ylipäätään tullut olla puheena olevan kaltainen substanssiasiantuntija ottaen huomioon myös sen, että lisätietojen antajaksi oli merkitty myös toinen henkilö. Kyse on nyt viime kädessä kahden hyvään hallintoon kuuluvan ulottuvuuden (palvelun laatu ja virantäyttömenettelyn puolueettomuus) välisestä punninnasta.

Käsitykseni mukaan tässä punninnassa puolueettomuudelle on annettava etusija silloin, kun neuvontaa tai muuta palvelua ei ole annettavissa puolueettomuutta vaarantamatta. Totean myös, että koska nimittävä viranomainen joutuu määrittelemään haettavana olevan viran tehtävät jo ennen sen haettavaksi julistamista, tehtävien kertomisella mahdollisimman tarkasti jo hakuilmoituksessa voidaan käsitykseni mukaan osaltaan vähentää sitä lisätietojen ilmoittamisen sisällöllistä vajetta, joka mahdollisesti syntyisi sen johdosta, että esteetöntä lisätietojen antajaa ei olisi osoitettavissa.

Tapaus osoittaa myös sen, että lisätietojen antajaa harkittaessa olisi syytä tiedustella sitä, aikooko tehtävään ajateltu henkilö hakea kyseistä virkaa.

### 3.3.3

#### Yhteenveto

Edellä esitetyn perusteella johtopäätökseni on, että Onnettomuustutkintakeskuksen menettelyä ei tältä osin voida pitää selvästi lainvastaisena. Käsitykseni mukaan viranomaistoiminnan puolueettomuusvaatimuksen kannalta perustellumpi ratkaisu olisi ollut välttää

virkaa hakeneen henkilön käyttämistä lisätietojen antajana. Kirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän Onnettomuustutkintakeskuksen huomiota puolueettomuuden merkitykseen virantäyttömenettelyn eri vaiheissa.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan johtajan ja hallintopäällikön tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen huolellisuudesta asiakirjoja laadittaessa. Samalla kiinnitän Onnettomuustutkintakeskuksen huomiota kohdassa 3.3 esittämiini näkökohtiin, jotka koskevat esteellisyyttä virantäyttömenettelyn eri vaiheissa.

Edellä mainitussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Onnettomuustutkintakeskukselle.

Kirjeen liite palautetaan oheisena.