

27.9.2017

EOAK/3485/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

KANTELUT OIKEUSKANSLERIN NIMITTÄMISESTÄ EIVÄT JOHTANEET OIKEUSASIAMIEHEN TOIMENPITEISIIN

1 KANTELUT

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja oikeuskanslerinvirastoon on saapunut 26.5.2017 lukien useita kanteluja 24.5.2017 tapahtuneesta valtioneuvoston oikeuskanslerin nimittämisestä. Oikeuskanslerinvirastoon tehdyt kantelut on siirretty oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Kanteluissa pyydetään tutkimaan tasavallan presidentin Sauli Niinistön, pääministeri Juha Sipilän, oikeusministeri Antti Häkkäsen ja laajemminkin hallituksen menettelyä. Kanteluissa on viitattu julkisuudessa käytyyn keskusteluun oikeuskanslerin nimityksen lykkäytymisestä toukokuusta 2017 vuodenvaihteeseen.

Nimitysmenettelyä on arvosteltu paitsi sen viivästymisestä, myös siitä, että haastatelluille hakijoille ilmoitettu nimitysesityksen tulos ja nimityspäätöksen ajankohta ovat muuttuneet nimitysmenettelyn aikana.

Osassa kanteluista arvostellaan oikeuskansleriksi 1.1.2018 lukien nimitetyn alivaltiosihteeri Tuomas Pöystin menettelyä. Kanteluihin liittyi arvostelua siitä, että Pöysti olisi taipunut poliittiseen ohjaukseen ja esitellyt perustuslain kanssa ongelmallisen lakiesityksen eduskunnalle.

Annan kaikkiin kanteluihin (teille asioissa - - -) yhteisen, tämän vastauksen mukaisen ratkaisun, jossa olen käsitellyt kanteluissa esitettyjä kysymyksiä niiltä osin kuin olen pitänyt aiheellisena.

2 RATKAISU

2.1 Hallituksen esityksen antaminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi 29.6.2017 lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeväksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp – HE 47/2017 vp – HE 52/2017 vp – HE 57/2017 vp – HE 71/2017 vp; PeVL 26/2017 vp). Valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen HE 47/2017 vp esittelijänä toimi alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti.

Jälkikäteen voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta katsoi käsiteltäviin hallitusten esityksiin liittyvän useita valtiosääntöisiä huomautuksia ja kohtia, joita ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hallituksen esityksen antamisessa olisi menetelty siten virheellisesti, että laillisuusvalvojan olisi siihen puuttuttava. Totean myös, että valtioneuvoston toimintaa yleisistunnossa on valvonut oikeuskansleri.

2.2 Oikeuskanslerin nimittäminen

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies valvoo valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä laissa säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

Kantelut kohdistuvat pääosin oikeuskanslerin nimittämisessä noudatettuun menettelyyn. Nimitysmenettely on kuulunut oikeusministeriön vastuulle. Lisäksi eräät kantelut ovat kohdistuneet tasavallan presidentin nimitysratkaisuun. Sekä oikeusministeriö että tasavallan presidentti kuuluvat oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nimittämisestä päätettäessä ketään ei saa perusteettomasti asettaa toisiin nähden eri asemaan.

Virkanimitysratkaisuun sisältyy aina harkintavallan käyttöä. Tämä harkinta on osittain oikeudellisesti sidottua ja osittain tarkoituksenmukaisuusseikkoihin nojautuvaa. Muodollisen pätevyyden lisäksi arvioidaan hakijan ansioita sekä henkilökohtaista kykyä hoitaa menestyksellisesti virkaan kuuluvia tehtäviä eli sopivuutta. Keskeistä on hakijan ansioiden ja henkilökohtaisten ominaisuuksien muodostama kokonaisuus. Kysymys on nimittäjälle kuuluvasta harkintavallasta, jota rajoittaa edellä mainittu vaatimus puolueettomuudesta ja yhdenvertaisuudesta.

Oikeusasiamies ei voi puuttua virantäyttöön kuuluvan harkintavallan käyttöön, mikäli harkintavallan rajoja ei ole ylitetty. Oikeusasiamies ei voi myöskään tehdä yksityiskohtaisia ansiovertailuja viranhakijoiden kesken eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin.

Valtion virkamieslaissa ja -asetuksessa säädetään viran hakumenettelystä ja virkasuhteen alkamisesta. Virkasuhteen täyttämisen lykkäytyminen yli viranhakuilmoituksessa mainitun aloittamispäivämäärän ei itsessään osoita lainvastaista menettelyä. Olen esimerkiksi eräässä kanteluasiassa (dnro 3711/4/14) todennut muun muassa seuraavaa:

”... voidaan kysyä, onko määräaikaisen viranhoidon haettavaksi julistaneella viranomaisella velvollisuutta tehdä nimityspäätöstä hakuilmoituksessa ilmoitettuun tehtävän aloituspäivämäärään mennessä, ja jos näin ei tapahdu, onko viranomaisella velvollisuutta ilmoittaa päätöksenteon lykkäytymisestä tehtävää hakeneille.

Yllätyksiä ei luonnollisesti voida sulkea pois myöskään viran tai viransijaisuuden täyttämisenä. Niinpä voi tapahtua, että nimityspäätöstä ei syystä tai toisesta saada aikaiseksi ilmoitettuun tehtävän hoitamista koskevaan aloituspäivään mennessä. Itsessään tämä ei osoita lainvastaisuutta. Tällaisessa tilanteessa pidän selvänä sitä, että päätöksenteon lykkäytymisestä oma-aloitteinen ilmoittaminen hakijoille toteuttaa hyvää hallintoa. Kuitenkaan ilmoituksen tekemättä jättämistä ei nähdäkseni voida pitää lainvastaisena menettelynä. Tehtävää hakeneilla on itsellään mahdollisuus osoittaa rekrytointia koskevia tiedusteluita nimittävälle viranomaiselle.”

En ole havainnut aihetta epäillä, että oikeuskanslerin nimitysratkaisussa olisi ylitetty siihen kuuluvan harkintavallan rajoja. Nimitysmenettelyssä ei muutenkaan ole tullut ilmi sellaista, joka edellyttäisi toimenpiteitäni.

2.3 Oikeuskanslerin tehtävien hoitaminen

Siltä osin kuin kanteluissa on arvosteltu sitä, että toistaiseksi nimitetty oikeuskansleri aloittaa tehtävässään vasta 1.1.2018 ja edellinen oikeuskansleri on jäänyt eläkkeelle 30.4.2017, totean seuraavan.

Oikeuskanslerin virka on perustuslaissa nimenomaisesti mainittu ja edellytetty. Oikeuskanslerin tehtävät perustuvat perustuslakiin ja viranhoidon keskeytyksettömyys on korostetun tärkeää.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tehtävien sijaistaminen on järjestetty perustuslain ja lain säännöksiin siten, että tehtävälle on hoitaja myös varsinaisen viranhaltijan poissa ollessa. Perustuslain 69 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Presidentti määrää apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä. Pykälän 2 momentin mukaan apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 10 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri ja tämän ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin sijainen. Lain 11 §:n mukaan oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään. Apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskansleri voi kutsua apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitamaan apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä. Sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on vastaavasti voimassa, mitä tässä laissa säädetään apulaisoikeuskanslerista.

Nimitysesityksen mukaan ”oikeuskanslerinviraston toimintaedellytysten ylläpidon varmistamiseksi” tasavallan presidentti nimitti 16.6.2017 valtioneuvoston oikeuskanslerin määräaikaiseen virkasuhteeseen ma. apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipaleen 1.7.2017 lukien 31.12.2017 saakka.

Lisäksi tasavallan presidentti nimitti 16.6.2017 kansliapäällikkö Kimmo Hakosen apulaisoikeuskanslerin määräaikaiseen virkasuhteeseen ajalle 1.7.–31.12.2017.

Tasavallan presidentti on aikaisemmin, 16.5.2014, määrännyt Kimmo Hakosen toimimaan apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Kimmo Hakonen pyysi apulaisoikeuskanslerin sijaisen määräyksen keskeyttämistä siksi ajaksi, kun hänet oli nimitetty apulaisoikeuskanslerin määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tasavallan presidentti hyväksyi Kimmo Hakosen apulaisoikeuskanslerin sijaisen määräyksen peruuttamisen 1.7.–31.12.2017 ja määräsi täksi ajaksi apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi oikeuskanslerinviraston määräaikaisen kansliapäällikön, esittelijäneuvos, osastopäällikkö Petri Martikaisen, kuitenkin enintään siihen asti, jonka hän on oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön määräaikaisessa virkasuhteessa.

Totean, että oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tehtävien hoito on järjestetty perustuslain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaisesti. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät valvo toistensa toimintaa (ks. esim. perustuslain esitöistä HE 1/1998 vp s.

166). Tämän vuoksi toimivaltaani ei kuulu sen arviointi, kuinka oikeuskanslerin tehtävät tulevat tosiasiallisesti hoidetuiksi kanteluissa arvosteltujen määräaikaisten järjestelyiden aikana.

Kanteluissa on myös epäilty, missä määrin tuleva oikeuskansleri Pöysti voi tulevassa virassaan käsitellä sellaisia asioita tai oikeuskysymyksiä, joihin hänellä on liityntä aikaisemman lainvalmistelutyönsä johdosta. Koska oikeusasiamies ei valvo oikeuskanslerin toimintaa, en voi myöskään ennakkollisesti ottaa kantaa oikeuskanslerin tulevaan toimintaan.

2.4 Lopputulos

Edellä esitetyn perusteella en ole havainnut oikeuskanslerin nimityksessä ja siihen liittyvissä järjestelyissä sellaista, johon oikeusasiamies voisi puuttua ja johon olisi perusteita puuttua.

Asiaa ratkaistessani käytettävissäni olivat valtioneuvoston päätöstietojärjestelmän sisältämät asiakirjat valtioneuvoston ja tasavallan presidentin esittelyistä 24.5., 16.6. ja 28.6.2017.