

28.12.2011

Dnro 1151/2/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

VIRKAMIEHEN ESTEELLISYYS

1

KANTELU

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapuneessa yliopistollisen sairaalan lääkäri- ja hoitohenkilökunnan edustajien nimettömässä kantelussa arvosteltiin sairaanhoitopiirin yliopistollisen sairaalan päätöksentekomenettelyä sydänkeskuksen perustamisessa ja virkanimikemuutoksessa. Kantelun mukaan tässä päätöksentekomenettelyssä on toimittu vastoin hallintolain 27, 28 ja 29 §:n esteellisyyssäännöksiä. Kantelussa todettiin, että tämä menettely oli esimerkki laajemmasta hallinnon ja päätöksenteon kulttuurista sairaalan johdossa. Kantelun liitteiden mukaan hallintoylihoitaja osallistui yliopistollisen sairaalan hallintokeskuksen ja kuntayhtymän johtoryhmän sekä kuntayhtymän hallituksen kokouksiin, joissa käsiteltiin uuden sydänkeskuksen perustamista ja hänen puolisonsa osastonlääkärin nimikkeen muuttamista sydänkeskuksen kardiologian ylilääkärin vakanssiksi.

Koska kantelu oli nimetön, otin asian omana aloitteenani tutkittavaksi.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin sairaanhoitopiirin kuntayhtymän selvitys.

Selvityksen 6.5.2010 mukaan kantelussa esitetyt pöytäkirjat aikatauluineen ja merkintöineen pitivät paikkansa. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä on meneillään laaja organisaatiouudistus, joka koskee koko sen toimintaa ja kaikkia toimintayksiköitä. Uudistus perustuu edellisenä vuonna voimaantulleeseen uuteen strategiaan. Strategian ja organisaatiouudistuksen kehittäminen, valmistelu ja täytäntöönpano tapahtuvat suurelta osin sairaanhoitopiirin hallintokeskuksessa ylimmän viranhaltijajohdon toimesta ja vastuulla. Sairaanhoitopiirin johtajan apuna tässä valmistelussa ovat hänen asettamansa hallintokeskuksen ja kuntayhtymän johtoryhmät. Kysymyksessä on siis johtoryhmä, ei toimielin. Päätöksen johtoryhmässä asiasta tekee tämän keskustelun pohjalta sairaanhoitopiirin johtaja tai muu johtoryhmän viranhaltija, jolle toimivalta johtosäännön mukaan kuuluu. Hallitus päättää lopullisesti sairaanhoitopiirin strategiasta ja uudesta organisaatiosta.

Hallintoylihoitaja on sekä hallintokeskuksen johtoryhmän että kuntayhtymän johtoryhmän jäsen ja toimii esittelijänä hallituksessa. Hän valmistelee hoitotyötä koskevat esitykset ja esittelee tarvittaessa ne hallituksessa johtosäännössä määrätyn työnjaon mukaisesti. Hän voi näissä elimissä ottaa osaa keskusteluun myös muissa asioissa. Sydänkeskuksessa toimiva ylilääkäri on hänen aviopuolisonsa ja hän toimii ylilääkärinä sydänkeskuksessa, joka aloitti toimintansa 1.1.2010.

Hallintoylihoitajan esteellisyysskysymys nousee edellä lausutun pohjalta esille käsiteltäessä sydänkeskuksen perustamista ja hänen puolisonsa viran nimikemuutosta hallintolain 27–29 §:ien mukaisesti. On todettava, että hallintoylihoitaja oli ollut kantelussa mainituissa elimissä näitä asioita käsittelemässä. Sydänkeskuksen perustaminen oli osa koko sairaanhoitopiirin organisaation kokonaisuudistusta ja strategian toteuttamista. Vaikka hallintoylihoitajan puoliso toimii ylilääkärinä Sydänkeskuksessa, ei sydänkeskuksen perustamisessa ole ollut kysymys miltei osin puolison asemasta, josta hänelle olisi erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämän vuoksi ei voida katsoa, että hallintoylihoitajan puoliso organisaatiota muuttaessa ja kehitettäessä olisi erityisesti asianosainen. Hän on sydänkeskuksen yksi monista viranhaltijoista. Asiaa oli käsitelty kokonaisuutena ja se oli koskenut kaikkia sydänkeskuksen viranhaltijoita ja työntekijöitä ja sen koko toimintaa.

Hallintoylihoitajan asema ja merkitys sydänkeskusta perustettaessa on suuri hoitotyön kehittämisen ja organisoinnin osalta. Sen vuoksi hänen oli täytynyt olla mukana tätä organisaatiouudistusta valmistettaessa. Hän ei valmistellut eikä esitellyt missään vaiheessa sydänkeskuksen lääkäreitä koskevia asioita, vaikka hän oli ollut läsnä ao. toimielimissä. Organisaation kehittämisen ja siihen erityisesti liittyvän hoitotyön kehittämisen osalta olisi erittäin vahingollista, jos hallintoylihoitaja joutuisi aviopuolionsa takia jääväämään itsensä tästä tärkeästä ja vastuullisesta valmistelutyöstä. Jos näin asia tulokittaisiin, hän ei saisi olla missään tekemisissä sairaanhoitopiirin strategian, organisaation ja muun toiminnan kehittämisessä, mikäli sydänkeskus on yhtenä osana tätä suurta kokonaisuutta. Käytännössä tämä merkitsisi hänen osaltaan esteellisyyttä merkittävässä osassa hänen työtehtäviään. Hän ei myöskään viranhaltijana ja henkilönä tuonut millään tavoin esiin tässä valmistelussa ja keskusteluissa miehensä asiaa. Tätä ei olisi voitu myöskään hyväksyä. Hän oli valmistellut ja tuonut esiin erityisesti hoitotyöhön liittyviä kysymyksiä ja kehittämistarpeita.

Edellä lausutun johdosta sairaanhoitopiiri katsoo, että sydänkeskuksen perustamisessa ja sen kehittämisessä osana sairaanhoitopiirin organisaation kokonaisuudistusta ei voitu pitää hallintoylihoitajaa esteellisenä hallintolain säännösten mukaisesti. Sairaanhoitopiiri katsoo, ettei hän ollut toiminnallaan millään tavoin edistänyt tässä työssä miehensä asemaa, eikä hänen miehelleen ollut tästä valmistelusta syntynyt mitään erityistä hyötyä tai vahinkoa. Organisaation perustamiseen liittyen ei ole keskusteltu lainkaan virkajärjestelyistä ja virkanimikemuutoksista. Tämän vuoksi sairaanhoitopiiri katsoo, että kantelu tältä osin on aiheeton ja lakiin perustumaton.

Mitä tulee ylilääkärin virkanimikemuutosasiaan, on todettava, että näiden asioiden käsittelyssä olisi hallintoylihoitajan ollut parempi todeta itsensä esteelliseksi. On kuitenkin todettava, että myös näissä virkojen perustamis- ja nimikemuutuskäsittelyissä oli mukana suuri joukko viranhaltijoita ja hallintoylihoitajan puoliso oli siellä ollut yksi henkilö suuressa joukossa. Jälleen on syytä korostaa, että hallintoylihoitaja valmisteli ja esitteli vain hoitohenkilökuntaa koskevat virkajärjestelyt. Hän eitässäkään asiassa puuttanut millään tavoin miehensä asemaan ja virkanimikkeen muuttamiseen. Esteellisyysskysymykseen tullaan kuitenkin jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota. Sairaanhoitopiiri katsoo kuitenkin, että virkajärjestelyissäkin oli kysymys koko sairaanhoitopiirin järjestelyistä ja hallintoylihoitajan puoliso oli siellä ollut vain yksi suuressa joukossa, joten erityisesti ei ole käsitelty vain tämän nimikemuutosta eikä hallintoylihoitaja ole sen valmistelussa ollut millään tavalla mukana. Kun kuitenkin hallintolaki edellyttää, että ei saa olla edes läsnä viranhaltijan läheistä koskevien asioiden käsittelyssä, mikäli siitä on tälle odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, on tässä tapauksessa vähäisessä määrin toimittu hyvän hallintotavan vastaisesti. Virkanimikemuutoksen perustelu oli se, että sydänkeskuksessa pitää olla myös ylilääkärin virka, kuten sydänkirurgiassakin. Taloudellista hyötyä hallintoylihoitajan puolisolle ei järjestelystä syntynyt.

Mitä tulee kantelun siihen osaan, jossa todetaan, että edellä lausutun-lainen menettely on esimerkki laajemmasta hallinnon ja päätöksenteon kulttuurista sairaalan johdossa, sairaanhoitopiiri toteaa, ettei

se pidä paikkaansa. Hallintolain periaatteet ja esteellisyysskysymykset on käsitelty ja ohjeistettu sairaanhoitopiirissä lain voimaan tultua. Päätöksenteon kulttuuri sairaalan johdossa ja sairaanhoitopiirissä on hallintolain mukainen, eikä tätä yksittäistä tapausta voida millään tavoin yleistää. Myöskään kantelijat eivät ole tätä väitettään pystyneet tarkemmin perustelemaan ja toteennäyttämään. Tältä osin sairaanhoitopiiri katsoo, että asian johdosta ei ole aihetta enempään lausuntoon.

Kaiken edellä lausutun johdosta sairaanhoitopiirin kuntayhtymä kunnioittaen toteaa, että hallintoylihoitajan esteellisyyden osalta oli sairaanhoitopiirin toiminnassa hieman tarkistettavaa ja ao. toimenpiteet oli jo tehty. Suurelta osalta kantelu kuitenkin sairaanhoitopiirin mielestä oli aiheeton ja lakiin perustumaton. Kantelussa ilmenevä yleistys sairaanhoitopiirin hyvän hallintotavan vastaisesta kulttuurista ei pidä paikkaansa. Tämän vuoksi sairaanhoitopiiri pyytää, ettei kantelu antaisi eduskunnan oikeusasiamiehen taholta aihetta enempään toimenpiteisiin.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Kuntalain 17 §:n 1 momentin mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään.

Hallintolain 2 luvussa säädettäviin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Lain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltua.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista. Virkamies on esteellinen pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen ja 3 kohdan mukaan jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan läheisellä tarkoitetaan muun ohella virkamiehen puolisoa.

Hallintolain esitöiden mukaan säännöksen ensimmäisen kohdan mukaisen esteellisyyden aiheuttaa paitsi virkamiehen oma asianosaisuus myös tämän sukulaisuussuhde asianosaiseen. Kolmannessa kohdassa tarkoitettu esteellisyys aiheutuu sellaisessa asiassa, jonka ratkaisusta on odotettavissa virkamiehelle itselleen tai hänen läheiselleen erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kysymyksessä on niin sanottu intressijäävi, jossa esteellisyyden perusteena on erityinen suhde virkamiehen ja asian välillä. Läheisinä pidettäisiin tässä tapauksessa ainoastaan pykälän 2 momentin 1 kohdassa lueteltuja kaikkein läheisimpiä.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Säännöksen perusteluiden mukaan säännöksessä käytetyt ilmaisut käsitteeseen osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista.

Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. Säännöksessä tarkoitettulla läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekokoelimityksessä. Tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaisemista edeltää keskustelua asiasta. Esteellisen läsnäolo saattaa siten vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Lain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyyttä ei voi vaikuttaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2009:72) mukaan osayleiskaavan hyväksymistä koskeva kunnanvaltuuston päätös oli syntynyt lainvastaisessa järjestyksessä asian valmisteluun osallistuneen kunnanjohtajan esteellisyyden vuoksi. Kunnanjohtaja oli ollut osayleiskaavan valmistelun ajan valtion maita hallinnoivan Metsähallituksen johtokunnan ja sittemmin hallituksen jäsen. Valtio oli kaavoitettavan alueen suurin maanomistaja.

Ratkaisun mukaan kunnanjohtaja oli ilmoittanut kaavoituksen vireillä ollessa olevansa Metsähallituksen hallituksen jäsenenä esteellinen esittelemään osayleiskaavoitusta. Kunnanjohtaja oli kuitenkin ilmoittanut esteellisyydestään kaavan valmistelun sellaisessa vaiheessa, jossa merkittävimmät kaavan sisältöä koskevat ratkaisut oli jo tehty. Hän ei ollut myöskään vetäytynyt kokonaisuudessaan asian valmistelusta, vaan oli edelleen osallistunut kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston kokouksiin, joissa asiaa oli käsitelty. Esteellisyyden arviointiin kokonaisuutena vaikutti myös kunnanjohtajan osallistuminen kaavan laadintaa varten asetetun ohjausryhmän toimintaan ja muihin kaavan valmistelutoimiin.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olevaa ympäristökeskuksen päätöksen nojalla asetettua ohjausryhmää ei ollut pidettävä kunnan toimielimenä. Vaikka ohjausryhmän toimintaan sinänsä ei sovelleta hallintomenettelylakia ja sen esteellisyyssäännöksiä, kunnanjohtajan tosiasiallinen toiminta ohjausryhmän puheenjohtajana voitiin ottaa huomioon arvioitaessa hänen osallistumistaan kaavan valmisteluun.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2138/1996) mukaan kunnanjohtaja oli esteellinen valmistelemaan ja esittelemään 15 viranhaltijan vähentämiseen tähtäävää työryhmän ehdotusta, kun osana ehdotusta oli kunnanjohtajan puolison siirtäminen toimistosta kirjastoon.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 3804/1996) mukaan kaupunginvaltuuston päätös kahden ala-asteen lakkauttamisesta ei koskenut kunnan opettajina toimineita valtuuston jäseniä kuntalain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla siten henkilökohtaisesti, että he olisivat olleet esteellisiä ottamaan osaa asian käsittelyyn valtuustossa. He olivat kuitenkin katsoneet itsensä esteellisiksi ja ilmoittaneet esteellisyydestä saattamatta kysymystä valtuuston ratkaistavaksi. Heidän tilalleen oli kutsuttu varajäsenet. Valtuuston päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä sen vuoksi, että

kunnan opettajina toimineet valtuuston jäsenet olivat katsoneet itsensä esteellisiksi perusteella, joka sittemmin oli osoittautunut aiheettomaksi, ja että heidän tilalleen kutsutut varajäsenet olivat osallistuneet asian käsittelyyn ja päätöksentekoon.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) 23 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan viranomaisella voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.

Oikeuskirjallisuuden (Kalervo Hirvonen – Eija Mäkinen: Kunnallinen viranhaltija - Oikeudellisen aseman sääntely, Helsingin 2006, s. 199) mukaan vaikka säännös perustuu työnantajan etunäkökohdille, on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös viranhaltijan asemaan ja oikeusturvaan. Pykälän soveltamisen ulompien rajojen on ajateltu määräytyvän niin, että muutokset eivät saa johtaa asiallisesti täysin uuden viran ja virkasuhteen veroiseen tilanteeseen. Tästä syystä viranhaltijan oikeusturva ei edellytä hänen suostumustaan virantoimitusvelvollisuuden muuttamiseen. Sen sijaan viranhaltijalle tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Kuulemisvelvollisuuden säätäminen osaltaan osoittaa, että kysymys on työnantajan direktio-oikeutta pidemmälle menevästä työnantajan työjohtaja- ja valvontamääräysten antamisesta. Normaalin laajuisen työjohtovallan käyttöön ei liity viranhaltijan kuulemisvelvollisuutta eikä viranhaltijalle tarvitse – eikä tarkkaan ottaen edes tule – varata tilaisuutta tulla kuulluksi siitä, mitä mieltä hän on annetusta virkakäskystä. Työnantajan työjohtaja- ja valvontamääräykset eivät ole sellaisia ratkaisuja, joista voi tehdä oikaisuvaatimuksen tai valituksen. Sen sijaan viranhaltijain 23 §:n nojalla tehty päätös on normaalilla tavalla muutoksenhakukelpoinen.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 2706/2008) todennut, että virantoimituspaikan muuttaminen ratkaisun oloissa vaikutti viranhaltijan oikeusasemaan siinä määrin, että hänen tuli voida saattaa siirtomääräyksen lainmukaisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ratkaisua ei voitu pitää vain työnjohdollisena määräyksenä, vaan viranhaltijain 23 §:ssä tarkoitettuna virantoimitusvelvollisuuden muuttamisena.

3.2

Tapahtumat

Sairaanhoitopiirin selvityksen mukaan hallintoylihoitaja oli sekä hallintokeskuksen johtoryhmän että kuntayhtymän johtoryhmän jäsen. Lisäksi hän toimi esittelijänä kuntayhtymän hallituksessa. Hän valmisteli hoitotyötä koskevia esityksiä ja esitteli tarvittaessa ne hallituksessa johtosäännössä määrätyn työnjaon mukaan. Hän oli voinut näissä elimissä ottaa osaa keskusteluun myös muissa asioissa. Sydänkeskuksessa toimiva ylilääkäri on hänen aviopuolisonsa ja hän on toiminut tässä virassa 1.1.2010 lähtien.

Kuntayhtymän päätöspöytäkirjojen mukaan sairaanhoitopiirin hallintokeskuksen johtoryhmän kokouksessa 17.6.2009 § 50 käsiteltiin talousarvion laadintaohjetta. Tässä yhteydessä myös hyväksyttiin muun ohella esitys sydänkeskuksen käynnistämiseksi taseyksikkönä. Lisäksi päätettiin, että hallintokeskuksen ohjausryhmä toimii hankkeen ohjausryhmänä pilottivuoden aikana. Hallintoylihoitaja oli pöytäkirjan mukaan läsnä kokouksessa.

Hallintokeskuksen johtoryhmän kokouksessa 15.9.2009 § 71 käytiin läpi esitykset uusista vakansseista ja nimikemuutoksista. Esitykset johtajaylilääkärin alaiseen toimintaan kuuluvista uusista vakansseista hyväksyttiin pöytäkirjan liitteen mukaisesti. Kokouksessa 25.9.2009 § 57 käsiteltiin uusia vakansseja ja nimikemuutoksia. Nimikemuutokset hyväksyttiin liitteen mukaisesti. Johtoryhmän koko-

uksessa 21.10.2010 §80 käsiteltiin henkilöstöraamia 2010 ja muun ohella määrättiin selvitettäväksi sydänkeskuksen esittämät vakanssisiirrot. Kantelun mukaan näissä päätöspykälissä käsiteltiin myös hallintoylihoitajan puolison sisätautien osastonylilääkärin vakanssin muuttamista uuden sydänkeskuksen kardiologian ylilääkärin vakanssiksi. Kokousten pöytäkirjojen mukaan hallintoylihoitaja oli läsnä myös hänen puolisonsa virkanimikemuutosta käsiteltäessä.

Kuntayhtymän johtoryhmän kokouksessa 6.10.2010 § 80 hyväksyttiin nimikemuutokset vuodelle 2010. Niihin kuului sydänkeskuksen ylilääkärin nimike. Kuntayhtymän johtoryhmässä 3.11.2009 § 85 päätettiin uusien vakanssien ja nimikemuutosten toimeenpanosta. Hallintoylihoitaja oli läsnä kokouksessa.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitus kokouksessaan 2.10.2009 § 118 päätti merkitä organisaatiouudistuksen nykyvaiheen tiedoksi ja päätti, että muun ohella sydänkeskus aloittaa toimintansa taseyksikkönä 1.1.2010. Kuntayhtymän hallitus kokouksessa 26.10.2009 § 127 päätti esittää valtuustolle, että se hyväksyy virkanimikemuutokset 1.3.2010 lukien. Virkanimikemuutoksiin kuului hallintoylihoitajan puolison osastonylilääkärin viran muuttaminen sydänkeskuksen ylilääkärin viraksi. Kuntayhtymän hallitus päätti kokouksessaan 7.12.2009 § 140 muun ohella Sydänkeskuksen tulosalueen perustamisesta. Hallitus päätti, että sairaanhoitopiirissä organisaatiossa on Sydänkeskuksen tulosalue. Hallintoylihoitaja oli pöytäkirjojen mukaan läsnä näissä kuntayhtymän hallituksen kokouksissa.

3.3

Arviointi

Hallintoylihoitaja osallistui sairaanhoitopiirin hallintokeskuksen ja kuntayhtymän johtoryhmän sekä kuntayhtymän hallituksen työskentelyyn, kun ne päättivät hänen aviopuolionsa viranhoitoon liittyvistä asioista. Hän osallistui näissä elimissä päätöksentekoon, jossa käsiteltiin ja päätettiin uuden sydänkeskuksen perustamisesta ja hänen puolionsa virkanimikemuutoksesta sisätautien osastonylilääkärinä uuden sydänkeskuksen kardiologian ylilääkäriksi. Hallintoylihoitajan tehtäviin kuului valmistella hoitotyötä koskeva esitykset ja esitellä ne, mutta hän saattoi elimissä ottaa osaa keskusteluun myös muissa asioissa.

Sairaanhoitopiirin selvityksessä todetaan, että sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä oli meneillään laaja organisaatiouudistus, jonka kehittämisen, valmistelun ja täytäntöönpanon suoritti hallintokeskuksen ylin viranhaltijajohto. Johdon apuna olivat hallintokeskuksen ja kuntayhtymän johtoryhmät, jotka eivät olleet toimielimiä. Kuntayhtymän hallitus päätti lopullisesti sairaanhoitopiirin strategiasta ja uudesta organisaatiosta. Selvityksessä katsotaan, että vaikka ylihoitajan puoliso toimii sydänkeskuksen ylilääkärinä, hän ei ollut sellaisessa asemassa että asiasta voisi tulla hänelle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Ylihoitaja ei valmistellut eikä esitellyt sydänkeskuksen lääkäreitä koskevia asioita, vaikka hän oli läsnä näissä elimissä. Näillä perusteilla sairaanhoitopiiri katsoi, ettei ylihoitaja ollut esteellinen.

Sairaanhoitopiiri toteaa, että sen sijaan virkanimikemuutosta koskevien asioiden käsittelyssä ylihoitajan olisi tullut todeta itsensä esteelliseksi. Kun hallintolaki edellyttää, ettei esteellinen henkilö saa olla läsnä läheistä koskevien asioiden käsittelyssä, mikäli siitä on tälle odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, tässä tapauksessa oli vähäisessä määrin toimittu hyvän hallintotavan vastaisesti. Taloudellista hyötyä järjestelystä ei syntynyt ylilääkärille. Sairaanhoitopiiri katsoo, että hallintoylihoitajan esteellisyyden osalta sen toiminnassa oli hieman tarkastettavan varaa, mutta asianomaiset toimenpiteet oli jo tehty.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisen toiminnan puolueettomuus. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai muuten vieraisiin perusteisiin. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaa-

maan viranomaisen käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Niiden tarkoituksena on pyrkiä jo etukäteen rajoittamaan epäilyjä asian käsittelyn tai päätöksenteon puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden vaarantumisesta. Lisäksi niiden tavoitteena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiankuulumattomien näkökohtien vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä. Ne vahvistavat hallinnon yleistä luottamusta ja riippumattomuutta.

Hallintolaissa säädetään kuudesta erillisestä esteellisyysperusteesta. Niistä ensimmäinen on asianosaisjäävi eli virkamies itse tai hänen läheisensä on asianosainen käsiteltävässä asiassa. Kysymys on tilanteesta, jossa asian ratkaisu koskee välittömästi virkamiehen tai hänen läheisensä etua, oikeutta tai velvollisuutta. Lainkohdan kolmas esteellisyysperuste on intressijäävi. Esteellisyys voi syntyä, vaikka päätöksellä ei olisi välitöntä vaikutusta asian käsittelijään tai hänen läheiseensä. Esteellisyyden perusteeksi riittää tällöin, että asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen läheiselleen. Edellytyksenä on kuitenkin, että hyöty tai vahinko on luonteeltaan erityistä, joten sen on oltava taloudellisesti tuntuva tai muuten merkittävää. Hyöty voi olla muutakin kuin taloudellista.

Virkamies, joka on esteellinen, ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Hallintolain esitöiden mukaan säännöksessä käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös asian käsittelyä ja valmistelutoimia. Monijäsenen toimielimen päätöksenteossa esteellinen ei saa osallistua päätöksentekoa edeltävään keskusteluun eikä toimia kokouksen sihteerinä tai pöytäkirjanpitäjänä. Esteellisen henkilön tulee pidättäytyä osallistumasta näihin käsittelyvaiheisiin eikä hän saa tällöin olla edes paikalla.

Esteellisyys on menettelyvirhe ja sen huomiotta jättäminen voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta. Kuntalain mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua, ei saa hakea muutosta. Valmisteluvirheisiin voidaan kuitenkin vedota haettaessa muutosta valitettaessa esimerkiksi valtuuston päätöksestä. Oikeuskäytännön mukaan myös osallistuminen muun kuin kunnallisen toimielimen työskentelyyn voidaan ottaa huomioon arvioitaessa virkamiehen osallistumista asian valmisteluun. Esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn jossain muussa valmisteluelimessä kuin kunnan toimielimessä voi siten olla asian valmistelussa tapahtunut menettelyvirhe ja perusteena kunnan toimielimen asiassa tekemän lopullisen päätöksen kumoamiselle. Esteellisyyden oikeusvaikutus on suhteellisen vahva. Vaikka ratkaisu asiassa olisi sinänsä lainmukainen ja oikea, päätös voidaan esteellisyyden johdosta silti kumota. Hallintolain mukaan virkamies voi käsitellä vain kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Sairaanhoitopiirin hallintokeskuksen johtoryhmän ja kuntayhtymän johtoryhmän sekä kuntayhtymän hallituksen pöytäkirjojen mukaan nämä elimet olivat kokouksissaan käsitelleet eri päätöspykälissä niin sydänkeskuksen perustamista ja käynnistämistä kuin nimikemuutoksia ja vakanssien siirtoja. Hallintoylihoitaja oli näissä kokouksissa ollut läsnä myös käsiteltäessä hänen puolisonsa viranhoitoon ja tehtäviin liittyneitä ja vaikuttaneita asioita. Sairaanhoitopiirin selvityksen mukaan hän oli voinut osallistua asioista käytyihin keskusteluihin.

Uuden sydänkeskuksen perustaminen ja hallintoylihoitajan puolison sisätautien osastonylilääkärin virkatehtävien muuttaminen on liittynyt sairaanhoitopiirin laajaan organisaatiouudistukseen. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan kunnan viranomaisella, joka päättää virkasuhteen täyttämisestä toistaiseksi, on toiminnan uudelleen järjestelystä tai muusta perustellusta syytä oikeus päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan tai järjestellään uudelleen. Kysymys on nomaalia työnjohto- ja valvontaoikeutta pidemmälle ulottuvasta viranhoitomääräyksen antamisesta. Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen ja uudelleen järjesteleminen ei edellytä viranhaltijan suostumusta,

mutta hänelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön mukaan tällainen virantoimisuusvelvollisuuden muuttamista koskeva päätös on normaalilla tavalla muutoksenhakukelpoinen. Kysymys on siten viranhaltijan etua, oikeutta ja velvollisuutta koskevasta asiasta, jossa hän on asianosainen.

Sydänkeskuksen perustamisessa ja hallintoylihoitajan puolison osastonylilääkärin virkatehtävien muuttamisessa sydänyksikön ylilääkärin virkatehtäviin on ollut kysymys sellaisen asian käsittelemisestä ja päättämisestä, jossa hallintoylihoitajan läheinen on ollut asianosainen. Tähän arvioon en nähdäkseni vaikuta se, että sama organisaationmuutos vaikutti myös monien muiden lääkäreiden virkatehtäviin. Organisaation muuttamista ja virkanimikemuutoksia koskeviin päätöksiin näillä viranhaltijoilla on ollut oikeus hakea muutosta kuntalaissa säädetyllä tavalla.

Oikeuskäytännössä kunnanjohtaja katsottiin esteelliseksi valmistelemaan ja esittelemään viranhaltijoiden vähentämistä koskevaa asiaa, kun osana ehdotusta oli hänen vaimonsa siirtyminen eri tehtäviin. Tämän ratkaisun perusteella on joka tapauksessa todettavissa se johtopäätös, että sydänyksikön perustaminen ja hallintoylihoitajan puolison virkatehtävien muuttaminen osastonylilääkärin tehtävistä sydänyksikön ylilääkäriksi vaikutti hallintoylihoitajan puolison asemaan siten, että hänen läheisensä voidaan katsoa saaneen asiassa erityistä hyötyä. Hänen voidaan katsoa olleen esteellinen myös tällä perusteella.

Käsitykseni mukaan hallintoylihoitaja oli esteellinen käsittelemään puolisonsa virkatehtävien hoitoon vaikuttavaa uuden sydänkeskuksen perustamista ja hänen virkanimikkeensä muuttamista. Hallintoylihoitajan olisi tullut poistua, kun johtoryhmät ja kuntayhtymänhallitus käsitelivät kokouksissaan näitä asiakohtia. Näkemykseni mukaan esteellisen virkamiehen osallistuminen asioiden käsittelyyn on vaarantanut yleistä luottamusta sairaanhoitopiirin kuntayhtymän päätöksenteon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Osoituksena tästä voidaan mielestäni pitää sairaanhoitopiirin lääkäri- ja hoitohenkilökunnan oikeusasiamiehelle tekemää nimetöntä kantelua.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen hallintoylihoitajan esteellisyyden aiheuttamasta sairaanhoitopiirin kuntayhtymän päätöksenteon virheellisyydestä sairaanhoitopiirin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sairaanhoitopiirille jäljennöksen tästä päätöksestäni.