

24.5.2004

1639/4/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen

KUNTAYHTYMÄN TOIMITTAMA VIRHEELLINEN JA PUUTTEELLINEN JOHTOSÄÄNTÖ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 27.11.2001 päivätyssä kirjeessään Ähtärinjärven kansanterveystyön kuntayhtymän johto- ja virkasääntöjä sekä apulaisylilääkärin nimitystä johtavaksi lääkäriksi.

Kantelijalle toimitetusta viimeisimmästä kansanterveystyön johtosäännöstä ei ilmennyt, koska se oli hyväksytty ja tullut voimaan. Johtosäännön tekstiosuudessa todettiin kansanterveystyön johtajaksi johtava ylilääkäri ja määriteltiin hänen tehtävänsä. Kuitenkaan kelpoisuusvaatimuksissa ei ollut johtavan ylilääkärin kelpoisuusvaatimuksia, vaan johtavan lääkärin kelpoisuusvaatimukset.

Johtosäännön mukaan johtavalla lääkärillä tuli olla erikoislääkärin oikeudet sekä kokemusta hallinnollisista tehtävistä. Kantelija kertoi selvittäneensä johtavaksi lääkäriksi nimitetyn taustaa, eikä hän selvityksen perusteella täyttänyt kantelijan mielestä johtavan lääkärin kelpoisuusvaatimuksia.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä (kuntalain 16 §, 365/1995). Kunnan hallinnossa on noudatettava hyväksytyn johtosäännön määräyksiä.

Kuntalaissa ei ole erityisiä säännöksiä johtosäännön voimaantulosta. Voimaantuloon sovelletaan päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta yleisesti koskevaa 98 §:ää. Päätös voidaan panna täytäntöön, vaikka se ei olekaan saanut lainvoimaa, jollei oikaisuvaatimus tai valitus päätöksen täytäntöönpanon johdosta käy hyödyttömäksi.

Kuntalain 81 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa tai perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Lain 85 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liittyvine valitusosoituksineen on tarkastamisen jälkeen pidettävä yleisesti nähtävänä.

Kuntalain 90 §:n mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen on haettava muutosta kunnallisvalituksella lääninoikeudelta ja 1.11.1999 alkaen hallinto-oikeudelta (muut. 435/1999).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

3.2

Johtosäännön hyväksyminen ja voimaantulo

Johtosäännöillä järjestetään kunnan sisäistä hallintoa, minkä vuoksi oikeuskirjallisuudessa (Heikki Harjula – Kari Prättälä: Kuntalaki Tausta ja tulkinnat s. 198) on katsottu, että johtosääntö voi mahdollisesta valituksesta huolimatta tulla voimaan heti, kun se on hyväksytty. Jotta voimaantulopäivästä ei synny epä tietoisuutta, johtosääntöä hyväksyttäessä tai muutettaessa on samalla syytä päättää sen voimaantulosta. Jollei voimaantulosta ole päätetty, johtosääntö tulee voimaan, kun johtosääntöpäätöstä koskeva pöytäkirja on tarkastettu.

Kantelijalle annetusta johtosäännöstä tai muistakaan minulle toimitetuista asiakirjoista ei ilmene, milloin johtosääntö on hyväksytty ja tullut voimaan. Siihen tehdyt muutokset on pöytäkirjanotteiden mukaan hyväksytty 28.4.1997 kuntayhtymän yhtymäkokouksessa, mutta otteista tai muustakaan selvityksestä ei ilmene, milloin muutokset ovat tulleet voimaan.

Pidän epäasianmukaisena, että kantelijalle toimitetusta kansanterveystyön johtosäännöstä ei ilmene sen hyväksymis- ja voimaantulopäiviä tai että niitä ei ole muulla tavoin johtosääntöä luovutettaessa hänelle ilmoitettu.

3.3

Johtosäännön muutokset

Lääninhallitus on lausunnossaan todennut, että johtosääntömääräyksillä voidaan erillisiä valtuuston päätöksiä paremmin turvata se, että tiedot eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä ovat saatavilla ja hallittavissa. Johtosäännöt muutoksineen on pidettävä ajan tasalla ja sellaisessa muodossa, että tarvittava tieto on niistä helposti löydettävissä.

Lääninhallitus on todennut, että johtosäännöstä ei ilmene, sovelletaanko johtavan ylilääkärin virkaan kuuluvista tehtävistä a nnettuja määräyksiä myös lääkäriin, joka

on määrätty johtavan lääkärin tehtävään. Tähän ei ole myöskään otettu yhtymähallituksen selvityksessä kantaa.

Yhtymähallituksen antaman selvityksen mukaan johtavan ylilääkärin kelpoisuusehtoja ei ole missään vaiheessa muutettu, vaan kantelijalle annetussa johtosäännöksen jäljennöksessä on tältä osin kirjoitusvirhe. Yhtymähallitus toteaa selvityksessään, että kantelijalle olisi tullut antaa sääntöjä luovutettaessa pöytäkirjanote kokouksesta, jossa johtosääntöä muutettiin.

Lääninhallitus on katsonut, että Ähtärinjärven kansanterveystyön kuntayhtymä ei ole menetellyt asianmukaisesti toimittaessaan kantelijalle edellä kuvatulla tavalla virheellisen ja puutteellisen kuntayhtymän kansanterveystyön johtosäännön.

Yhdyn tältä osin lääninhallituksen käsitykseen. Pidän myös epäasianmukaisena, että kantelijalle ei ole annettu pöytäkirjanotetta, josta olisivat selvinneet ne johtosääntöön tehdyt muutokset, jotka eivät ilmenneet hänelle annetusta johtosäännöstä.

3.4

Johtavan lääkärin nimittäminen

Ähtärinjärven kansanterveystyön kuntayhtymän yhtymähallituksen selvityksestä ilmenee, että johtavan ylilääkärin viran tultua äkillisesti kuolemantapauksen johdosta avoimeksi kuntayhtymän hallitus päätti täyttää viran nimittämällä johtavaksi lääkäriksi kuntayhtymän palveluksessa olevan lääkärin. Yhtymäkokous muutti selvityksensä mukaan tämän vuoksi johtosäännön 19 §:ää kokouksessaan 28.4.1997 siten, että mikäli kuntayhtymässä ei ole johtavan ylilääkärin virkaa, yhtymäkokous määrää johtavaksi lääkäriksi jonkun kuntayhtymän lääkäreistä. Selvityksen mukaan samassa kokouksessa johtavan ylilääkärin virka muutettiin apulaisylilääkärin viraksi ja johtavaksi lääkäriksi määrättiin apulaisylilääkäri 1.4.1997 alkaen.

Yhtymähallituksen toimittamista pöytäkirjanotteista 28.4.1997 ilmenevät selvityksessä esitetyt muutokset muutoin, mutta apulaisylilääkärin osalta ei ole todettu, että määräys olisi voimassa 1.4.1997 alkaen. Sen sijaan johtavan ylilääkärin virka on muutettu apulaisylilääkärin viraksi 1.4.1997 alkaen. Lisäksi johtosäännön 19 §:n muuttamista koskevassa tekstissä on ilmeisesti pöytäkirjanotteessa kirjoitusvirhe: siinä puhutaan johtavan lääkärin viran puuttumisesta, kun on tarkoitettu johtavan ylilääkärin viran puuttumista.

Lääninhallituksen lausunnossa on katsottu, että kuntayhtymän yhtymäkokous ei ole menetellyt lainvastaisesti, kun se on määrännyt apulaisylilääkärin johtavan lääkärin tehtävään ja siten soveltanut muuttamaansa johtosääntöä välittömästi samassa kokouksessa.

Omana käsityksenäni totean, että kuntayhtymän menettely, jossa johtosäännön muutos ja apulaisylilääkärin nimitys on tehty samassa yhtymähallituksen kokouksessa 28.4.1997 ei ole ollut lainvastainen. Johtosääntöä on muutettu siten, että johtavaksi lääkäriksi on voitu määrätä lääkäri, jolla ei ole

erikoislääkärin oikeuksia. Näin ollen apulaisylilääkäri on mielestäni voitu määrätä hoitamaan johtavan lääkärin tehtäviä 28.4.1997 alkaen, jolloin johtosääntöä on muutettu eikä takautuvasti 1.4.1997 alkaen, kuten kuntayhtymä on selvityksessään todennut. Kun pöytäkirjanotteen mukaan apulaisylilääkäriä ei ole määrätty 1.4.1997 alkaen, on kuntayhtymän selvityksestä huolimatta pääteltävä, että apulaisylilääkäri on määrätty hoitamaan johtavan lääkärin tehtäviä vasta johtosäännön muutoksen jälkeen eikä määräys näin ollen ole ollut vastoin voimassa olevaa johtosääntöä.

Katson, että yhtymäkokous ei ole toiminut vastoin lakia tai ylittänyt toimivaltaansa määrätessään apulaisylilääkärin hoitamaan johtavan lääkärin tehtävää.

4

LOPPUPÄÄTELMÄ JA TOIMENPITEET

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen sisältyy myös yleinen huolellisuusvelvollisuus. Kunnan jäsenen on voitava luottaa siihen, että kunnan hallinto on virheetöntä ja hoidettu asianmukaisesti.

Saatan edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset Ähtärinjärven kansanterveystyön kuntayhtymän virheellisestä menettelystä kuntayhtymän tietoon ja huomioon otettavaksi lähettämällä kunta-yhtymälle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Katson, että kuntayhtymän tulisi antaa kantelijalle maksutta jäljennös sellaisesta johtosäännöstä, johon on korjattu edellä tarkemmin todetut kirjoitusvirheet ja johon on liitetty kunnanvaltuuston pöytäkirjanote, josta ilmenevät johtosäännön muutokset, ellei johtosääntöä ole saatettu muutosten osalta ajan tasalle. Myös johtosäännön hyväksymis- ja voimaantulopäivät tulisi samalla ilmoittaa hänelle.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Kirjeen ja vastineen liitteet palautetaan ohessa.