

31.8.2004

2583/4/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Kansliapäällikkö Pirkko Mäkinen

ESTEELLISYYS KAUPUNGINHALLITUKSEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

1 KANTELU

A pyysi kirjeessään ja lisäkirjeissään oikeusasiamiestä tutkimaan Kuhmon kaupunginjohtajan B:n menettelyä kaupunginhallituksen esittelijänä terveydenhoitajan virkavaalia ennakoivissa päätöksissä. Lisäksi A pyysi selvittämään, oliko terveydenhoitaja C:n siirtäminen tämän äitiysloman aikana ilman neuvottelua lastenneuvolasta muihin tehtäviin asianmukaista. A pyysi myös tutkimaan kaupunginjohtaja B:n osallistumista yksityisen liikelaitoksen kustantamalle opintomatkalle.

Kaupunginjohtaja B:n osallistuminen opintomatkalle erotettiin käsiteltäväksi erillisenä kantelu-asiana (dnro 101/4/04). Se on vireillä ja tullaan ratkaisemaan erikseen.

Terveydenhoitaja C:n siirtäminen hänen äitiyslomansa aikana lastenneuvolasta muihin tehtäviin on tapahtunut 12.8.1997 eli yli viisi vuotta aikaisemmin kuin kantelu on tullut vireille. Oikeusasiamies ei ota tutkittavaksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §:n 2 momentin mukaan kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Koska tällaista erityistä syytä asian tutkimiseen ei ole, tätä asiaa ei ole otettu tutkittavaksi.

Näin ollen tässä ratkaisussa otetaan kantaa kaupunginjohtaja B:n menettelyyn kaupunginhallituksen esittelijänä virkavaalia ennakoivissa päätöksissä.

- - -

3 RATKAISU

Katson, että kaupunginjohtaja B ei ole huolehtinut kaupunginhallituksen esittelijänä siitä, että sisäistä hakua koskevan ohjeen kumoamista koskevassa asiassa olisi varmistettu kunnallisen virkaehtosopimuslain nojalla tehdyn yhteistoimintaa koskevan yleissopimuksen mukaisesta menettelystä. Muutoin en katso hänen menetelleen lainvastaisesti tai muutoinkaan velvollisuuksiaan laiminlyöden kantelussa väitetyllä tavalla. Kiinnitän kuitenkin B:n huomiota siihen, että luottamus virkatoimien puolueettomuuteen tulee ottaa kaikissa virkatoimissa huomioon ja että luottamusta hänen virkatointensa puolueettomuuteen olisi tässä tapauksessa tapahtunutta paremmin turvannut se, että hän ei olisi lainkaan osallistunut sisäistä hakua koskevan ohjeen kumoamista ja terveydenhoitajan viran virkana säilyttämistä ja auki julistamista koskeviin ratkaisuihin.

4.1

Tapahtumien kulku

Kuhmon kaupungissa oli kaupunginhallituksen päätöksen 26.1.1998 nojalla sisäistä hakumenettelyä koskevat ohjeet, jotka täydensivät virka-, hallinto- ja johtosääntöjä. Ohjeet oli laadittu yhteistoimintaneuvottelujen tuloksena. Näiden ohjeiden mukaisesti joko luontaisen poistuman kautta tai muun syyn vuoksi avoimiksi tulevat virat/toimet jätettiin pääsääntöisesti täyttämättä. Luvan tästä säännöstä poikkeamiseen antoi päätöksen mukaan kaupunginhallitus. Hakumenettelyn lisäksi ohjeessa oli siirto-ohjeita, joiden mukaan ensin tarkastettiin henkilöstön siirtämismahdollisuuksia vastuualueiden tai kaupunginhallituksen toimialojen sisällä ja sitten koko kaupunkiorganisaatiossa. Ohjeita sovellettiin johtolauseen mukaan Kuhmon kaupungin palveluksessa oleviin kokoaikaisiin, vakinaisiin virka- ja työsuhteiden haltijoihin.

Myös vuoden 2000 talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa oli määräyksiä avoimeksi joko luontaisen poistuman tai muun syyn vuoksi tulevien virkojen/toimien osalta. Näiden ohjeiden mukaan virat tai toimet jätettiin pääsääntöisesti täyttämättä. Luvan tästä säännöstä poikkeamiseen antoi kaupunginhallitus. Kaikissa em. tapauksissa oli ensin selvittävä mahdollisuus hoitaa tehtävät sisäisin järjestelyin joko tehtäviä uudelleen järjestelemällä tai sisäisin siirroin.

Kuhmon kaupungin perusturvalautakunta esitti 9.6.2000 kaupunginhallitukselle, että avoimeksi tulleesta kahdesta terveydenhoitajan virasta lakkautetaan yksi ja perusturvalautakunnalle annetaan lupa täyttää terveydenhoitajan viran tilalle perustettava työsuhte. Perusturvalautakunnan esityksen liitteenä oli johtavan lääkärin ja johtavan hoitajan allekirjoittama muistio, jossa todettiin, että terveydenhoitajan työhön ei sisälly viranomais tehtäviä.

Kaupunginhallitus käsitteli asiaa kokouksessaan 24.7.2000. Kaupunginjohtaja ehdotti kaupunginhallitukselle, että terveydenhoitajan virka pysytetään virkana ja perusturvalautakunnalle annetaan lupa sen täyttämiseen. Johtava lääkäri ja hoitaja mainitsivat perusteluna sille, miksi terveydenhoitajan virka säilytetään virkana, että tarkoituksena on turvata virkavastuun toteutuminen. Muistio toimitettiin kaupunginhallitukselle kokouksessa pidetyn tauon aikana. Esityksen mukaan täyttämättä jäävän terveydenhoitajan viran avoimeksi julistaminen arvioidaan vuoden 2001 talousarvion käsittelyn yhteydessä. Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan päätösehdotuksen kokouksessaan.

Samassa kaupunginhallituksen kokouksessa kaupunginjohtaja teki ehdotuksen vuodelta 1998 olevan sisäistä hakumenettelyä koskevan ohjeen kumoamiseksi. Kaupungin johtoryhmä oli käsitellyt asiaa 11.4.2000, jolloin asian valmistelu oli annettu kaupunginsihteerin ja oppimiskeskuksen rehtorille. Asia piti tuoda 8.5.2000 pidettävään kaupunginhallituksen kokoukseen, mutta sen valmistelu viivästyi ja se otettiin esille ylimääräisenä asiana 24.7.2000 pidetyssä kokouksessa. Johtoryhmä oli päätenyt selvityksen jälkeen esittämään ohjeiden kumoamista. Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan päätösehdotuksen ohjeiden kumoamisesta.

Terveydenhoitajan virka julistettiin haettavaksi 15.8. - 30.8.2000 ja se täytettiin 20.11.2000. Virkaan valittiin terveydenhoitaja D, joka on kaupunginjohtaja B:n puoliso. Virkaa hakeneet terveydenhoitaja C ja E tekivät virkavaalista oikaisuvaatimuksen, jonka Kuhmon perusturvalautakunta hylkäsi 1.2.2001. C ja E valittivat päätöksestä Oulun hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus jätti päätöksellään 14.5.2002 toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta valittajien vaatimukset sen tutkimiseksi, meneteltiinkö Kuhmon kaupungin virka-, hallinto- ja johtosääntöjä

täydentävät ohjeet osittain kumottaessa mahdollisesti yhteistoimintamenettelyä koskevan yleissopimuksen vastaisesti. Muilta osin valitukset hylättiin. Myöskään väitettä kaupunginjohtaja B:n esteellisyydestä ei voitu ottaa huomioon valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta ratkaistaessa. Syynä tähän oli se, että Kuhmon kaupunginhallituksen päätöksestä, jolla virka-, hallinto- ja johtosääntöjä täydentävä ohje kumottiin, olisi tullut tehdä erillinen oikaisuvaatimus ja mahdollisesti edelleen valittaa erikseen.

Kaupunginjohtaja B antoi Oulun hallinto-oikeudelle lausuman häneen kohdistetuista esteellisyysväitteistä. B korosti siinä, että hän ei ollut osallistunut millään tavalla terveydenhoitajan viran täyttöön. Hänen mukaansa sisäisen haun ohjeen kumoaminen ei tapahtunut juuri tämän viran vuoksi. Asia oli ollut eri yhteyksissä vireillä lähes vuoden. Menetelmästä oli käytännössä luovuttu jo keväällä 2000 mm. täytettäessä silloin avoinna olleita opettajan virkoja.

Hallinto-oikeuden päätös on tullut lainvoimaiseksi, koska siitä ei ole valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kuhmon kaupungin henkilökuntaneuvosto käsitteli kokouksessaan 20.9.2000 sisäistä hakua koskevan ohjeen kumoamista. Se esitti kaupunginhallitukselle, että kaupunginhallituksen tekemä päätös (§ 428) kumotaan, koska asiassa ei ollut käyty yhteistoimintalain edellyttämiä neuvotteluja. Kaupunginjohtaja B lähetti 26.9.2000 vastuualueiden esimiehille kirjeen, jossa hän kaupunginhallituksen puheenjohtajan pyynnöstä ilmoitti, että päätös sisäistä hakua koskevien ohjeiden kumoamisesta koskee kaikkia vastuualueita ja kaikkia avoimeksi tulevia vakituksia työsuhteita/virkoja.

4.2

Sovellettavat oikeusohjeet

Kuntalain (365/1995) 89 §:n mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kunnallisvalitus voidaan tehdä 90 §:n mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätöksestä sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä.

Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain (598/82) 10 ja 11 §:ssä säädetään.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentissa on määritelty virkamiehen olevan esteellinen 1) jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen; 2) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen; 3) jos hän tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 5) jos hän on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 5a) jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan; tai 6) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Lain 11 §:n mukaan esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla yhteistoimintamenettelyä koskevista periaatteista on sovittu yleissopimuksella. Tämä merkitsee sitä, että kunnallinen työmarkkinailaitos valvoo sopimuksen noudattamista. Paikallista yhteistoimintasopimusta koskevat mahdolliset soveltamis- ja tulkintaerimielisyydet ratkaistaan paikallisten osapuolten välisissä neuvotteluissa. Jollei ongelmaa saada ratkaistuksi paikallisissa neuvotteluissa, ei ole estettä käsitellä asiaa myös pääsopimuksen 9:11 §:ssä mainitussa järjestyksessä, vaikka sitä asian luonteen vuoksi pitäisi pyrkiä välttämään. Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat 3 §:n 3 kohdan mukaan henkilöstöhallinnon periaatteet, henkilöstöä kuvaavat tunnusluvut ja henkilöstöasioiden hoidossa noudatettavat menettelytavat.

4.3

Arviointia

Esteellisyttä koskeva väite

Esteellisyssäännöksillä turvataan kansalaisten luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen (Heikki Harjula, Kari Prättälä: Kuntalaki, tausta ja tulkinat, 1998 s. 331). Hallintomenettelylain esteellisyssäännöksen perusteluissa on korostettu, että virkamiesten henkilökohtaiset vaikuttimet eivät saa vaarantaa asian käsittelyn puolueettomuutta. Vaatimus virkamiehen esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin periaatteisiin (HE 88/1981 s. 19).

Kaupunginjohtaja B on toiminut kaupunginhallituksen kokouksessa esittelijänä asiassa, jossa on päätetty hänen tekemänsä päätösehdotuksen mukaisesti, että perusturvalautakunta saa luvan täyttää kahdesta avoimeksi tulevasta terveydenhoitajan virasta toisen ja että tätä virkaa ei muuteta terveydenhoitajan toimeksi. Samassa kokouksessa on päätetty kumota sisäistä hakua koskeva ohje vuodelta 1998. Perusturvalautakunta on sittemmin täyttänyt terveydenhoitajan viran ja valinnut siihen kaupunginjohtajan puolison D:n. Kaupunginjohtaja B ei ole osallistunut perusturvalautakunnassa asian käsittelyyn.

Käsitykseni mukaan kaupunginjohtaja B ei ole ollut esteellinen esittelemään sisäistä hakua koskevan ohjeen kumoamista sillä perusteella, että hänen puolisonsa on ollut mahdollinen hakija terveydenhoitajan virkaa täytettäessä. B on omassa vastineessaan korostanut, että sisäistä hakua koskevan ohjeen kumoamisella ei ole ollut merkitystä hänen puolisonsa kannalta, koska tällä olisi ollut ohjeen voimassa ollessakin mahdollisuus hakea terveydenhoitajan virkaa, koska hän oli hoitanut tuohon aikaan pitkäaikaista viransijaisuutta ja ollut tästä syystä oikeutettu hakemaan avoimeksi tulevia virkoja ja tehtäviä. Ohjeen kumoamista oli myös valmisteltu terveydenhoitajan virkoja koskevista päätöksistä riippumatta jo pitkään. Saadun selvityksen mukaan B:n näkemys puolisonsa oikeudesta hakea virkaa ei näyttäisi pitävän paikkaansa, koska ohjetta sen johtolauseen mukaan sovellettiin vain vakinaisten virkojen haltijoihin. Selvityksen perusteella käsitykseni kuitenkin on, että sisäisen haun ohjetta ei kumottu terveydenhoitajan viran täyttöön liittyen, vaikka asioita käsiteltiin samassa kokouksessa. Ohjeen kumoamiseen on ollut selvityksen mukaan muita syitä ja se on ollut jo aikaisemmin valmisteltavana.

Edellä sanottuun johtopäätökseen tulen kaupunginjohtaja B:n esteellisyyden suhteen myös siltä osin kuin kyse on terveydenhoitajan viran pysyttämisestä virkana ja luvasta sen täyttämiseen. Voidaan tosin ajatella, että viran pysyttämällä virkana on saattanut olla merkitystä B:n puolisolalle, vaikkakin virka- ja työsuhteiden erot eivät ole enää sillä tavoin merkittävät kuin aikaisemmin. En kuitenkaan katso tämän ratkaisun olleen sellainen, että siitä olisi ollut B:lle erityistä hyötyä sellaisella tavalla, joka olisi tehnyt hänet esteelliseksi osallistumaan asian käsittelyyn.

Virkamiehen menettelyn puolueettomuutta arvioitaessa on kuitenkin merkitystä pantava myös sille, näyttääkö tilanne ulkopuolisen kannalta puolueettomalta. Merkitystä on erityisesti sillä, voiko ulkopuoliselle syntyä perusteita epäillä virkamiehen puolueettomuutta ja menettelyn puolueettomuuden edellytyksiä. Asiassa käsiteltävän intressin suuruudella ei ole olennaista merkitystä, sillä esteellisyyssnormeilla suojataan yleisesti luottamusta virkatoimintaan.

Kysymys onkin tässä asiassa ennen kaikkea siitä, onko B:n menettely ollut omiaan vaarantamaan luottamusta hänen puolueettomuuteensa. Tältä osin totean, että B:n toiminta esittelijänä sisäistä hakua koskevan ohjeen kumoamista ja terveydenhoitajan viran virkana säilyttämistä sekä auki julistamisluvaa koskevassa asiassa on saattanut antaa aihetta epäillä virkatoiminnan puolueettomuutta. Koska hänen vaimonsa on ollut mahdollista hakea virkaa vasta ohjeen kumoamisen jälkeen ja koska viran säilyttämisellä virkana on saattanut olla merkitystä hänen puolisolleen, olisi mielestäni ollut puolueettomuuteen kohdistuvan luottamuksen säilyttämiseksi perustellumpaa, ettei B olisi lainkaan osallistunut näiden asioiden käsittelyyn.

Kaiken kaikkiaan en katso kaupunginjohtaja B:n menetelleen lainvastaisesti asiassa. Mielestäni kuitenkin luottamusta hänen virkatointensa puolueettomuuteen olisi tapahtunutta paremmin turvannut se, että hän ei olisi lainkaan osallistunut sisäisen haun ohjeen kumoamiseen eikä terveydenhoitajan viran virkana säilyttämistä ja auki julistamista koskeviin ratkaisuihin kaupunginhallituksessa kesällä 2000.

Yhteistoimintamenettelyä koskeva väite

Kuhmon kaupungissa on sovellettu kunnallista yleissopimusta yhteistoimintamenettelystä sekä 11.1.1994 allekirjoitettua yhteistoimintamenettelyä koskevaa yhteistoimintasopimusta. Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat 3 §:n 3 kohdan mukaan mm. henkilöstöhallinnon periaatteet ja henkilöstöasioiden hoidossa noudatettavat periaatteet. Käsitelmäni mukaan kaupunginjohtajan olisi tullut, valmistellessaan sisäistä hakua koskevan ohjeen kumoamista, asian esittelijänä varmistaa se, että asiassa oli menetelty yhteistoimintasopimuksessa edellytetyllä tavalla ennen sen viemistä kaupunginhallituksen käsiteltäväksi.

5 TOIMENPITEET

Saatan ratkaisuni kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtaja B:n tietoon. Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa