

17.2.2011

Dnro 4582/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

ESTEELLISYYS KANTELUASIAN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Eduskunnan oikeusasiamies päätti 2.12.2009 (dnro 263/4/08) kanteluun antamassaan ratkaisussaan selvittää erikseen kantelussa olevat esteellisyysväitteet. Kantelija oli pyytänyt oikeusasiamiestä selvittämään, menettelivätkö kuntayhtymän talouspäällikkö ja johtava lääkäri sekä kunnan hallintojohtaja esteellisyysäännösten vastaisesti seuraavissa tilanteissa:

1) Talouspäällikkö ja johtava lääkäri ovat osallistuneet kantelijan kuntayhtymän hallitukselle osoittaman toimenpidepyynnön käsittelyyn. Toimenpidepyynnössään kantelija oli arvostellut kuntayhtymän viranhaltijoita toimivallan ylityksistä.

2) Talouspäällikkö, johtava lääkäri ja hallintojohtaja ovat osallistuneet oikeusasiamiehen yhtymähallitukselle ja kunnanhallitukselle osoittamien selvitys- ja lausuntopyyntöjen käsittelyyn. Selvitys- ja lausuntopyyntöt koskivat kantelijan oikeusasiamiehelle tekemää kantelua, jissa hän oli arvostellut edellä mainittujen viranhaltijoiden menettelyä.

Asian käsittelyn aikana kantelija on toimittanut oikeusasiamiehelle neljä lisäkirjettä.

3

RATKAISU

Katson talouspäällikön ja johtavan lääkärin menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti, kun he 29.5.2007 kuntayhtymän hallituksen kokouksessa ovat osallistuneet kantelijan tekemän toimenpidepyynnön käsittelyyn ja 27.11.2008 oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen ja lausunnon käsitte lyyn (jäljempänä kohta 3.1).

Katson hallintojohtajan menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti, kun hän 27.10.2008 kunnanhallituksen kokouksessa on osallistunut oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen ja lausunnon käsitte lyyn (jäljempänä kohta 3.2).

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Kuntayhtymän viranhaltijoiden menettely

3.1.1

Tapahtumat

Kantelijan toimenpidepyynnön käsittely

Kantelija laati 18.4.2007 kuntayhtymän yhtymähallitukselle osoitetun kirjeen, joka oli otsikoitu toimenpidepyynnöksi. Kirjeessään hän esitti muun muassa, että kuntayhtymä oli menetellyt virheellisesti, kun se oli myöntänyt tietyille sotaveteraaneille ja heidän puolisoilleen vapautuksia terveydenhuollon palvelumaksuista. Kantelijan mielestä viranhaltijat olivat ylittäneet toimivaltansa maksuvapautuksia myönnettäessä. Kantelija vaati selvitetä väksi muun muassa "millä perusteella ja mille ryhmille viranhaltijat divat maksuvapautuksia myöntäneet vv. 1997–2007 ja millä toimenpiteillä kuntayhtymä puuttuu ilmeisiin viranhaltijoiden toimivallan ylityksiin?"

Kuntayhtymän hallitus käsitteli kantelijan toimenpidepyyntöä kokouksessaan 29.5.2007. Taluspäällikkö esitteli asian ja toimi kokouksen sihteerinä. Hän oli laatinut ehdotuksen hallituksen päätökseksi, jonka 4-kohdan mukaan "hallitus harkitsee mahdolliset viranhaltijoiden toimivallan ylitykset ja tekee tarvittavat päätökset mikäli toimivallan ylityksiä havaitaan". Hallitus hyväksyi taluspäällikön ehdotuksen siten, että 4-kohdassa todettiin, "ettei esille ole tullut toimivallan ylityksiä, joihin pitäisi puuttua".

Kuntayhtymän johtava lääkäri oli läsnä yhtymähallituksen kokouksessa asian käsittelyn aikana.

Oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun käsittely

Kantelija kanteli 21.1.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle. Hän pyysi oikeusasiamiestä selvittämään muun muassa, olivatko taluspäällikkö ja johtava lääkäri ylittäneet toimivaltansa tai menettelleet esteellisyssäännösten vastaisesti osallistumalla hänen edellä mainitun toimenpidepyyntönsä käsittelyyn.

Kuntayhtymän hallitus antoi 27.11.2008 oikeusasiamiehen selvitykseksi otsikoidun pöytäkirjanotteen. Asian esitteli taluspäällikkö, jonka laatiman muistion yhtymähallitus hyväksyi.

Kuntayhtymän johtava lääkäri oli läsnä yhtymähallituksen kokouksessa asian käsittelyn aikana.

3.1.2

Taluspäällikön selvitys (tiivistelmä)

Taluspäällikkö katsoo, että esittelijän henkilöllä ei ole ollut ainakaan oleellista vaikutusta päätösten sisältöön. Päätökset on valmisteltu yhteistyössä hallituksen puheenjohtajan kanssa. Kantelu kohdistuu taluspäällikköön pääasiassa veteraanien terveyskeskusmaksuista vapautamista koskevassa asiassa, jossa on noudatettu kuntayhtymän jäsenkuntien päätöksiä.

3.1.3

Kuntayhtymän entisen johtavan lääkärin selvitys (tiivistelmä)

Entinen johtava lääkäri katsoo, että koska hän ei ole päättänyt asiakasmaksuista eikä ollut

vastaanottamassa kuntien veteraaneja koskevia päätöksiä, hän ei ole pitänyt itseään esteellisenä edellä mainituissa kokouksissa.

3.1.4

Toimenpidepyynnön käsittelyyn liittyvän esteellisyyden arviointi

Toimenpidepyynnön käsittelyä koskevat oikeusohjeet

Kuntalain (365/1995) 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Lain 86 §:n mukaan säännöstä sovelletaan myös kuntayhtymään.

Tämän vuoksi kantelijan 18.4.2007 yhtymähallitukselle tekemän toimenpidepyynnön voidaan katsoa sisältävän viranhaltijoiden menettelyä koskevan hallintokantelun, jolla kantelija pyytää ylempää viranomaista ryhtymään toimenpiteisiin alaisiinsa nähden (ns. virka-astevalvonta).

Hallintolain (434/2003) 4 §:n 3 momentissa säädetään, että käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Säännöksen perusteluiden mukaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu läheisesti vaatimus virkamiehen esteettömyydestä (HE 72/2002 vp, s. 53).

Hallintolain 6 §:n mukaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu muun muassa viranomaistoinnin puolueettomuus.

Esteellisyyttä koskevat oikeusohjeet

Kuntalain (365/1995) 52 §:n 2 momentin mukaan kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään.

Virkamies on esteellinen hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen ja 7 kohdan mukaan, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

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 käsittelyyn 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. (HE 72/2002 vp, s. 80)

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 esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Kehen toimenpidepyyntö kohdistui?

Kantelijan toimenpidepyynnössä ei yksilöidä niitä viranhaltijoita, joihin arvostelu kohdistui. On kuitenkin selvää, että siinä tarkoitettiin ainakin taluspäällikköä. Asiakirjassa viitataan taluspäällikön kantelijalle aikaisemmin antamiin selvityksiin, jotka koskivat veteraanien maksu- ja pautusasiaa.

Sen sijaan pyynnöstä ei käy selvästi ilmi, kohdistuiko se myös johtavaan lääkäriin. Hänen menettelynsä arvioinnin kannalta merkitystä on myös sillä, oliko johtava lääkäri tietoinen häneen kohdistetusta arvostelusta. Asiakirjoista ilmenee, että yhtymähallituksen päätösehdotuksessa (§ 42) toimenpidepyyntöä on referoitu ja siitä käy ilmi edellä mainittu viittaus viranhaltijoiden toimivallan ylityksiin. Näin ollen katson, että johtavan lääkärin on täytynyt olla tietoinen toimenpidepyynnön sisällöstä.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan puolueettomuusvaatimuksen tarkoituksena on, paitsi estää epäasiallisten seikkojen vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä, myös ylläpitää yleistä luottamusta hallinto- ja virkatoiminnan puolueettomuuteen. Sen vuoksi pidän perusteltuna, että niissäkin tapauksissa, joissa viranhaltijan tai luottamusmiehen puolueettomuutta voidaan pitää tulkinnanvaraisena tai epävarmana, hänen on parempi olla osallistumatta asian käsittelyyn.

Tämän vuoksi katson, että johtavan lääkärin on kuntayhtymän johtavana terveydenhuollon viranhaltijana tullut arvioida tilannetta siten, että kantelijan esittämä arvostelu kohdistui myös hänen menettelynsä, koska toimenpidepyynnössä oli kyse terveydenhuollon maksuja koskevasta päätöksenteosta ja siihen liittyvästä mahdollisesta toimivallan ylityksestä.

Taluspäällikön ja johtavan lääkärin esteellisyyden arviointi

Kuten edellä on käynyt ilmi, hallintokanteluasioiden käsittelyssä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa ei kuitenkaan yleensä päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Näin ollen virkamiehen esteellisyyttä tulee ensi sijassa arvioida hallintolain 28 §:n 1 momentin 7-kohdan yleissäännöksen kannalta. Sen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu sellaista muusta erityisestä syystä, jota ei mainita säännöksen erityisissä esteellisyyserusteissa. Hallituksen esityksen mukaan tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteista kuin erikseen määritellyissä esteellisyyserusteissa (HE 72/2002 vp, s. 82).

Kantelijan toimenpidepyynnössä esitetty arvostelu toimivallan ylittämisestä olisi toteennäytettynä merkinnyt sitä, että kyseessä olevat viranhaltijat olisivat rikkoneet virkavelvollisuuksiaan. Tämän vuoksi katson, että luottamus taluspäällikön ja johtavan lääkärin puolueettomuuteen on vaarantunut, kun he ovat osallistuneet asian käsittelyyn yhtymähallituksessa. Heidän olisi siten tullut pitää itseään esteellisinä ja joko pidättäytyä asian käsittelystä tai saattaa esteellisyydyskysymys yhtymähallituksen ratkaistavaksi hallintolain 29 §:n mukaisesti.

3.1.5

Oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnön käsittelyyn liittyvän esteellisyyden arviointi

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Hallintolain 4 §:n 2 momentissa säädetään, että hallintolain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojen (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä. Säännöksen perusteluiden mukaan ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama laillisuusvalvonta jää kokonaisuudessaan hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle (HE 72/2002 vp, s. 52). Käytännössä oikeusasiamiehen kantelumenettelyssä noudatetaan hallintolakia vastaavia periaatteita.

Oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnön tarkoitus

Oikeusasiamiehelle osoitetun kantelun selvittämismenettelyyn kuuluu lausunnon ja selvityksen pyytäminen kantelun kohteelta. Pyyntönsä tarkoituksena on tietojen hankkiminen kantelussa mainituista tapahtumista. Lisäksi sillä varataan kantelun kohteelle tilaisuus tulla kuulluksi. Jos kantelu kohdistuu yksittäiseen virkamieheen, hänen tulisi antaa *selvitys* kantelussa tarkoitettua menettelyä. Lisäksi siltä viranomaiselta, jossa virkamies työskentelee, pyydetään usein *lausunto* virkamiehen menettelyä. Lausunnossaan viranomainen voi täydentää virkamiehen antamia tietoja. Lisäksi viranomaisen tulisi arvioida virkamiehen menettelyn asianmukaisuutta.

Oikeusasiamiehen pyytämän lausunnon tai selvityksen antaminen kuuluu valvottavan virkavelvollisuuksiin. Vaikka oikeusasiamiehen harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei sovelleta hallintolain säännöksiä, lausunnon ja selvityksen antamista valvonnan kohteessa on vakiintuneesti pidetty hallintomenettelynä, johon sovelletaan hallintolakia.

Taluspäällikön ja johtavan lääkärin esteellisyyden arviointi

Kantelija oli kantelussaan pyytänyt oikeusasiamiestä selvittämään, ovatko kuntayhtymän taluspäällikkö ja johtava lääkäri ylittäneet toimivaltansa tai menetelleet esteellisyyssäännösten vastaisesti osallistumalla hänen edellä mainitun toimenpidepyyntönsä käsittelyyn.

Totean ensinnäkin, että sekä taluspäällikkö että johtava lääkäri ovat olleet tietoisia kantelussa heihin kohdistetusta arvostelusta, taluspäällikkö asian esittelijänä ja johtava lääkäri ainakin sillä perusteella, että kantelu ja oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntö ovat olleet kokouksen esityslistan 75 §:n liitteenä.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hallintokantelun kohteena olevaa viranhaltijaa on pidetty esteellisenä osallistumaan kunnan toimielimeltä pyydetyn lausunnon antamiseen. Yhtymähallituksen selvitykseen ei kuitenkaan sisälly erillisiä selvitys- ja lausunto-osuuksia. Pöytäkirjassa asia on otsikoitu selvitykseksi. Sen sisällöksi on hyväksytty taluspäällikön laatima muistio, joka on otsikoitu selvitykseksi ja lausunnoiksi.

Näyttääkin siltä, että asian käsittelyssä ei ole täysin ymmärretty oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnön tarkoitusta. Lisäksi on otettava huomioon, että yhtymähallituksen selvityksessä ei lainkaan käsitellä kantelijan esittämää esteellisyysskysymystä. Taluspäällikkö ja johtava lääkäri eivät myöskään olleet antaneet asiasta omaa selvitystä.

Mielestäni ei kuitenkaan ole hyvän hallinnon mukaista, että viranhaltija osallistuu viranomaisen kannanoton käsittelyyn sellaisessa asiassa, jossa hänen omaa menettelyään arvostellaan asiallisin perustein. Tämän vuoksi katson, että talouspäällikön ja johtavan lääkärin olisi tullut pitää itseään esteellisinä ja joko pidättyä asian käsittelystä tai saattaa esteellisyyksikysymys yhtymähallituksen ratkaistavaksi hallintolain 29 §:n mukaisesti.

3.2

Hallintojohtajan menettely

3.2.1

Tapahtumat

Oikeusasiamies pyysi 24.9.2008 selvitystä ja lausuntoa kunnanhallitukselta kantelun johdosta. Selvitystä pyydettiin yhtäältä kunnanvaltuuston päätöksestä, jolla tietyt veteraaniryhmät oli vapautettu terveydenhuollon maksuista ja toisaalta hallintojohtajan kantelijan asiakirjapyyntöihin antamista vastauksista. Selvityspyynnössä todettiin, että kantelija arvosteli hallintojohtajan asiakirjapyyntöihin antamaa vastausta ja pyydettiin selvitystä siitä, oliko vastaamisessa noudatettu julkisuuslaissa (621/1999) säädettyä menettelyä.

Kunnanhallitus antoi 27.10.2008 (178 §) selvitykseksi otsikoidun pöytäkirjanotteen. Se käsittelee veteraanien maksuvapautusasiaa, mutta siinä ei lausuttu hallintojohtajan asiakirjapyyntöihin antamista vastauksista. Hallintojohtaja ei antanut omaa selvitystä tästä asiasta. Sen sijaan hän laati kunnanhallituksen pöytäkirjaan sisältyvän selvityksen veteraanien maksuvapautusmenettelystä.

3.2.2

Hallintojohtajan selvitys (tiivistelmä)

Selvityksessään hallintojohtaja kertoo, että hän on ollut pöytäkirjanpitäjänä läsnä kunnanhallituksen kokouksessa 27.10.2008, kun kunnanhallitus antoi selvityksen oikeusasiamiehelle kantelun johdosta. Hän ei kuitenkaan katso olleensa esteellinen käsittelemään asiaa. - - -

3.2.3

Arviointi

Esteellisyyttä koskevia säännöksiä ja arviointiperusteita on selostettu kohdissa 3.1.4 ja 3.1.5. - - -

Kunnanhallituksen oikeusasiamiehelle antamaan selvitykseen ei sisälly erillisiä selvitys- ja lausunto-osuuksia. Pöytäkirjassa asia on otsikoitu selvitykseksi. Siinä ei oteta kantaa hallintojohtajaan kohdistettuun arvosteluun. Viitaten edellä kohdassa 3.1.5 lausumaani katson kuitenkin, että hallintojohtajan olisi tullut pitää itseään esteellisenä ja joko pidättyä asian käsittelystä tai saattaa esteellisyyksikysymys kunnanhallituksen ratkaistavaksi hallintolain 29 §:n mukaisesti.

- - -

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen talouspäällikön ja johtavan lääkärin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

