



ASIA Esteellisyyden ratkaiseminen

KANTELU

A arvostelee oikeuskanslerille 31.8.2012 osoittamassaan kantelussa kaupungin perusturvalautakunnan menettelyä.

SELVITYS

Kaupunki on antanut 28.11.2012 päivätyn selvityksen.

VASTINE

A on antanut 12.2.2013 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Päätösvallan siirtäminen

A arvostelee kaupungin perusturvalautakunnan menettelyä, kun se on siirtänyt päätösvallan perusvastuuväestön määrittämisessä johtavalle ylilääkärille. Ylilääkäri joutuu perusvastuuväestöä määrittäessään tekemään päätöksen omassa asiassaan, joten hän on A:n mielestä esteellinen käsittelemään asiaa. Kantelunsa mukaan A oli esittänyt, että johtavan lääkärin väestövastuusuudesta päättäisi sosiaali- ja terveystoimintajohtaja.

Kaupungin perusturvalautakunta on kokouksessaan 19.4.2012 käsitellyt perusturvalautakunnan päätösvallan siirtämistä toimielimen alaisille viranhaltijoille. Kokouksen pöytäkirjan kohdassa § 25 lautakunta on päättänyt siirtää johtavan lääkärin päätettäväksi perusvastuuväestön määrittämisen. Pöytäkirjan mukaan A oli esittänyt, että johtavan ylilääkärin osalta mainitaan, ettei hän määritä omaa perusvastuuväestöään. Pöytäkirjan mukaan A:n esitys raukesi kannattamattomana ja hän jätti eriävän mielipiteen.

A on tehnyt edellä mainitusta päätöksestä oikaisuvaatimuksen, joka on käsitelty perusturvalautakunnan kokouksessa 4.6.2012. Lautakunta on hylännyt oikaisuvaatimuksen.

Kannanotto

Kuntalain 52 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Pykälän 1 momentissa säädetään valtuutetun esteellisyydestä. Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27 – 30 §:ssä säädetään.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyydestä ja 28 §:ssä esteellisyysperusteista. Pykälän 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.

Totean, että kunnan viranhaltijan on kuntalain ja hallintolain säännösten mukaan kussakin yksittäisessä ratkaistavanaan olevassa asiassa huomioitava mahdollinen esteellisyytensä ja jäävätävä itsensä, mikäli siihen on peruste. Tämä koskee myös mainitun toimivallan siirron perusteella tehtäviä päätöksiä. Toisin sanoen johtava yllilääkäri joutuu sen nojalla päätöksiä tehdesään huomioimaan yksittäisissä päätöksentekotilanteissa mahdollisen esteellisyytensä. Sen vuoksi perusturvalautakunnan asiana ei ole ollut ottaa kantaa päätösvallan siirtämiseen yksittäisessä asiassa.

Edellä esitetyn perusteella minulla ei ole perusteita laillisuusvalvonnallisesti arvostella perusturvalautakunnan menettelyä päätösvallan siirtämistä koskevassa asiassa.

Perusturvalautakunnan kokous 5.3.2012

A arvostelee sitä, että perusturvalautakunnan pöytäkirjassa 5.3.2012 (§ 12) oleva merkintä, jonka mukaan hän poistui kokouksesta asian käsittelyn ajaksi, ei pidä paikkaansa, koska hänet poistettiin kokouksesta. Kantelun mukaan pöytäkirja tulisi tarkistaa uudelleen niin, että se vastaisi tositahtumia.

Kaupungin perusturvalautakunta on kokouksessaan 5.3.2012 käsitellyt A:n oikaisuvaatimusta, joka koski perusturvalautakunnan kokouksen 30.1.2012 §:n 2 kohdalla käsittelemää asiaa. Lautakunta päätti, ettei A:n tekemää oikaisuvaatimusta oteta käsittelyyn. Pöytäkirjan mukaan A poistui kokouksesta asian käsittelyn ajaksi.

A teki perusturvalautakunnan 5.3.2012 tekemästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen perusturvalautakunnalle. Oikaisuvaatimuksessaan hän vaati, että lautakunnan pöytäkirja tarkistetaan uudelleen ja saatetaan vastaamaan kokoustahtumia. Lautakunta merkitsi kokouksessaan 4.6.2012 tiedoksi A:n oikaisuvaatimuksen ja hylkäsi sen kuntalain 91 §:n perusteella.

A teki perusturvalautakunnan 5.3.2012 tekemästä päätöksestä valituksen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus hylkäsi päätöksellään 3.5.2012 asian valituksen osalta ja jätti sen tutkimatta siltä osin kuin kysymys oli hallintokantelusta.

Kaupunki on selvityksessään todennut, että perusturvalautakunnan puheenjohtaja katsoi lautakunnan kokouksessa 5.3.2012 A:n olevan esteellinen ottamaan osaa asian § 12 käsittelyyn ja kehotti häntä poistumaan kokouksesta asian käsittelyn ajaksi. Selvityksen mukaan A ilmoitti olevansa eri mieltä asiasta, koska ei pitänyt itseään esteellisenä, mutta poistui kokouksesta. Selvityksessä on todettu, että pöytäkirjan sanamuodolla ei ole merkitystä sillä A poistui kokouksesta vaikkakin puheenjohtajan esityksestä.

Selvityksessä on todettu, että hallintolain mukaan luottamushenkilön on omasta aloitteestaan otettava esille mahdollinen esteellisyytensä ja jos esteellisyysperuste on olemassa, hänen on poistuttava kokouksesta. Viime kädessä asian olisi ratkaissut lautakunta päätöksellään.

Kannanotto

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu hallintolain 29 §:n 2 momentista ja monijäsenen toimielimen päätöksenteosta, että pöytäkirjaan on syytä merkitä henkilön poistuminen esteellisenä ja esteellisyyden tosiasiallinen syy eli esteellisyyden synnyttävän tilanteen kuvaus. ”Jos esteellisyys on tulkinnanvarainen tai siitä on erimielisyyttä, puheenjohtajan on saatettava esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi.” (Heikki Harjula ja Kari Prättälä: Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat, 8., uudistettu painos, BALTOprint 2012, s. 492)

Monijäsenen toimielimen jäsenen esteellisyyden toteamista koskevan hallintolain 29 §:n 2 momentin soveltamiskäytännöstä voidaan edellä olevan mukaisesti todeta, että jos kysymys jäsenen esteellisyydestä on selvä eikä siitä ole erimielisyyttä, esteellisyys ja sen syy todetaan asian käsittelyn yhteydessä ja merkitään pöytäkirjaan. Jos kysymys toimielimen jäsenen esteellisyydestä on kokouksessa noussut esiin, mutta hän ei pidä itseään esteellisenä, toimielimen tulee tehdä asiasta nimenomainen päätös. Vastaavanlainen tilanne voi syntyä silloin, kun toimielimen jäsen syystä tai toisesta haluaisi pidättäytyä osallistumasta päätöksentekoon ilman laissa säädettyä perustetta. Kun kysymys A:n esteellisyydestä on perusturvalautakunnan kokouksessa 5.3.2012 muodostunut erimieliseksi, lautakunnan olisi tullut tehdä asiasta erillinen päätös sekä kirjata esteellisyyspäätös ja sen syy kokouksen pöytäkirjaan.

Lautakunnan pöytäkirjan merkintä siitä, että A poistui lautakunnan kokouksesta, ei ole sinänsä virheellinen. Tällainen pöytäkirjaamistapa olisi hallintolain 29 §:n 2 momentin tarkoitus ja vaikiintunut soveltamiskäytäntö huomioon ottaen ollut kuitenkin mahdollinen vain silloin, jos A:kin olisi todennut itsensä esteelliseksi, ja sen mukaisesti poistunut kokouksesta. Kun käsillä oli kuitenkin esteellisyyttä koskeva erimielisyystilanne, jota ei ollut kuitenkaan käsitelty edellä todetulla tavalla, ei myöskään esteellisyysselvityksen käsittelyn pöytäkirjaaminen anna oikeaa kuvaa kokouksen kulusta tältä osin. Kantelu koskee esteellisyyssasiaa varsin pienimerkityksellistä asiaa, mutta kunnallisessa päätöksenteossa on usein myös asioita, joissa esteellisyysselvityksen oikealla arvioinnilla ja asian lainmukaisella käsittelyllä voi olla merkittäviäkin oikeudellisia vaikutuksia mm. kunnallisen luottamushenkilön virkavastuun toteutumisen kannalta. Senkin vuoksi hallintolaissa säädettyjen esteellisyyssperusteiden arvioinnissa ja esteellisyysselvitysten oikeanlaisessa käsittelemisessä kunnallisissa luottamuselimissä on meneteltävä huolellisesti.

Toimenpiteet

Edellä toteamaani viitaten kiinnitän kaupungin perusturvalautakunnan huomiota hallintolain 29 §:n 2 momentin oikeanlaiseen soveltamiseen esteellisyyssasian ratkaisemisessa monijäsenissä toimielimessä.

Kantelun liitteet palautetaan A:lle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi