



ASIA Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan menettely

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 2.12.2015 osoittamassaan kirjoituksessa katsonut, että hänen julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnalle (jäljempänä JHTT-lautakunta) tekemänsä kantelu on käsitelty ”perusteettoman yksipuolisesti”. Hän on lisäksi katsonut kirjoituksessaan tarkemmin yksilöidysin tavoin, että eräät lautakunnan jäsenet ovat olleet esteellisiä. Kantelija katsoo muun muassa, että ongelmallisia ovat etenkin tilanteet, joissa lautakunnan jäsenet valvovat eri rooleissa toisiaan ristiin.

SELVITYS

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa lausunnon 10.5.2016. Lausuntoon on liitetty lautakunnan jäsenten omat selvitykset kantelun johdosta.

VASTINE

Kantelija on antanut asiassa vastineen.

RATKAISU

Kantelijan kuuleminen

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasa-arvoisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Kantelija on katsonut, että hänen kantelunsa JHTT-lautakunnassa on käsitelty yksipuolisesti, eikä esimerkiksi kantelun kohteiden viimeisestä vastineesta enää pyydetty kantelijan vastaselitystä. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että JHTT-lautakunta on lähettänyt kantelun kohteiden vastineet kantelijalle mahdollisia lisälausuntoja varten. Hän on näin ollen saanut lausua mielihiteensä asiassa. Viime kädessä viranomaisen tehtävänä on arvioida, onko asiassa saadusta uudesta selvityksestä vielä aihetta kuulla asianosaista. Asiassa saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä JHTT-lautakunnan menetelleen vastoin hallintolain kuulemista koskevia säännöksiä.

JHTT-lautakunnan jäsenten esteellisyys

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Lainkohdassa tarkoitettu käsittelykielto koskee kaikkia sellaisia toimia, jotka voivat vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön, ja kaikkia asian ratkaisun vaiheita.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 - 6 kohtien mukaisia esteellisyysperusteita ovat esimerkiksi asianosaisuus ja se, että asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen 28 §:n 2 momentissa tarkoitettulle läheiselleen. Esteellisyyden aiheuttaa myös palvelussuhde asianosaisena olevaan tahoon, jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Virkamies on esteellinen myös, jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallituneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Henkilö on esteellinen lisäksi, jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan henkilö on esteellinen, mikäli luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tämän yleissäännöksen mukaisen esteellisyyden syntyminen edellyttää ulkopuolisen havaittavaa syytä puolueettomuuden vaarantumiseen, ja sen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen lainkohdassa määriteltujen esteellisyysperusteiden.

Hallintolain 29 §:ssä säädetään, että virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. 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. Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

Kantelija on katsonut eräiden JHTT-lautakunnan jäsenten olleen esteellisiä hänen lautakunnalle tekemänsä kantelun käsittelyssä kirjoituksessa tarkemmin yksilöidyn tavoin. Valtiovarainministeriö on lausunut käsityksensä, etteivät lautakunnan jäsenet ole olleet esteellisiä hallintolaissa tarkoitettulla tavalla. Lausunnon liitteenä on lautakunnan jäsenten omat selvitykset esiteistä esteellisyyttä koskevista.

Oikeuskirjallisuuden mukaan esteellisyttä koskevat säännökset ovat viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta keskeisiä. Säännösten tarkoituksena on estää, että asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaisuussuhteen tai omien intressiensä vuoksi vaikuttaa asiaan. Esteellisyys tarkoittaa yleensä sellaista, suhteellisen kiinteää suhdetta hallintoasian käsittelevän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisten välillä, että käsittelevän objektiivisuuden, tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden voidaan epäillä heikentyvän. Esteellisyyssäännökset myös vahvistavat menettelyn neutraalisuutta ja yleistä luottamusta sen riippumattomuuteen. Esteellisyttä ei kuitenkaan ole tarkoitettu käytettäväksi käsittelystä pidättäytymiseen ilman riittäviä perusteita tai vain varmuuden vuoksi (Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet 2008, s.133-134 ja 145-146).

Hallintolain esitöiden mukaan lain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislauseketta sovellettaessa olisi tapauskohtaisesti arvioitava muun muassa tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisten välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde (HE 72/2002 vp s. 88-89). Yleislauseke edellyttää, että esteellisyyteen on konkreettinen syy. Esimerkiksi pelkästään ulkopuolisen epäluottamus virkamiehestä kohtaan tai virkamiehen tavanomainen tuttavuusuhde asianosaiseen ei perusta yleislausekkeessa tarkoitettua esteellisyttä. Yleislausekkeessa tarkoitettun erityisen syyn on lisäksi oltava sellainen, että myös ulkopuolinen voi saada sen tietoonsa, vaikka se ei olisikaan laajasti tunnettu.

Kun yleislausekkeessa tarkoitettuja erityisiä syitä ei voida tyhjentävästi määritellä, kokonaisarvion merkitys yleislausekkeen soveltamisessa korostuu. Kokonaisarvion perusteella erityinen syy voi oikeuskirjallisuuden mukaan olla esimerkiksi virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys- tai yhteistyösuhde tai muunlainen vahva sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalius (Mäenpää, Hallinto-oikeus 2013, 396-397). Toisaalta on myös todettu, että ammatillisen toiminnan tavanomaiset ystävyys- ja tuttavuusuhdet eivät sellaisenaan yleensä aiheuta esteellisyttä, vaikka ne olisivat pitkäaikaisiakin (Kulla, Hallintomenettelyn perusteet 2015, s. 2001). Yleisesti ottaen esteellisyttä koskevaa yleislauseketta on oikeuskirjallisuuden mukaan tulkittu varsin ahtaasti siten, että esteellisyyden ei yleensä ole katsottu syntyvän ilman erityistä perustetta (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko, Hallintolaki 2010 s. 244-245).

Asiakirja-aineistosta ei käy ilmi seikkoja, joiden perusteella kantelukirjoituksessa tarkoitettujen henkilöiden voitaisiin arvioida olleen asiassa hallintolaissa tarkoitettulla tavalla esteellisiä.

Muita seikkoja

Kantelija on vastineessaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei JHTT-lautakunnan kokouksen pöytäkirjaan aina ole merkitty esteellisyyden perustetta.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen 29 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esteellisyttä koskeva ratkaisu olisi perusteltava.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että säännöksen sanamuoto näyttäisi edellyttävän päätöstä esteellisyydestä, kun esteellisyyksikysymys tulee esille toimielimen kokouksessa. ”Käytännössä henkilö voi kokoustilanteessakin itse ilmoittaa esteellisyydestä ja vetäytyä asian käsittelystä. Toimielimen päätökseksi riittänee tällöin toteamus henkilön esteellisyydestä ja hänen omaaloitteisesta vetäytymisestä asian käsittelystä. Pöytäkirjaan on syytä merkitä henkilön poistuminen esteellisenä ja esteellisyyden tosiasiallinen syy. Jos esteellisyys on tulkinnanvarainen tai siitä on erimielisyyttä, puheenjohtajan on saatettava esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi.” (Em. Heikki Harjula jne., s. 450)

Näkemykseni mukaan esteellisyyden syyn merkitseminen pöytäkirjaan olisi hallintolain 29 §:n ja sitä koskevien hallituksen esityksen perustelujen näkökulmasta aiheellista. Syyn ilmeneminen pöytäkirjasta yleensä vähentää tarvetta asian jälkikäätiseen arviointiin. Sillä voi olla merkitystä myös mahdollisen muutoksenhaun kannalta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa saadun selvityksen perusteella katson, etteivät kantelukirjoituksessa mainitut JHTT-lautakunnan jäsenet ole menetelleet lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti tavalla, johon oikeuskanslerin olisi syytä puuttua.

Kiinnitän JHTT-lautakunnan huomiota siihen, mitä olen edellä lausunut esteellisyyden syyn kirjaamisesta pöytäkirjaan.

Kantelukirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
