

**ASIA** Kaupungin menettely oikeudellisten palveluiden hankinnassa**KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 4.2.2015 osoittamassaan kirjoituksessa kaupunginhallituksen puheenjohtajien, kaupunginjohtajan ja tarkastuslautakunnan puheenjohtajan menettelyä asianajopalveluiden hankintaan liittyvässä asiassa. Kantelun mukaan asianajajan palvelujen hankinnat on vuosina 2010 – 2013 tehty ilman kilpailutusta, hankintaa koskevien päätösten teossa on mm. ylitetty toimivaltuuksia, päätöksiä ei ole tehty kirjallisesti eikä muutenkaan säännösten ja kaupungin omien hankintaohjeiden mukaisesti, hankintojen määrää ja hintaa ei ole asianmukaisesti valvottu ja laskujen hyväksymiseen liittyy puutteita ja epäselvyyksiä. Kantelija arvostelee lisäksi mm. kaupungin käyttämän asianajajan laskutusta ja epäilee, että asianajaja on suorittanut kaupungin viranhaltijoiden puolesta sellaisia tehtäviä, jotka lain mukaan kuuluisivat viranomaiselle. Hän pyytää myös tutkimaan kaupunginjohtajan esteellisyyttä tämän toimiessa esittelijänä kaupunginhallituksen kokouksissa 3.6.2013 § 133 ja 17.2.2014 § 42.

Kanteluun on liitetty kantelijan Eduskunnan oikeusasiamiehelle toimittama kantelukirjoitus, joka koskee kaupunginvaltuutetun esteellisyyttä valtuuston kokouksessa 11.12.2013 § 125 käsiteltäessä kaupunginhallituksen lisämäärärahan anomista talousarviovuodelle 2013. Lisämääräraha toimisto- ja asiantuntijapalveluihin on ollut tarpeen, koska mm. asianajotoimiston palveluita on käytetty arvioitua enemmän. Valtuutettu on kyseisen asianajajan poika.

SELVITYS

Kaupunginhallitus on antanut 15.6.2015 § 175 käsitellyn selvityksen ja lausunnon. Kaupunginhallituksen aikaisemmille puheenjohtajille, kaupunginjohtajalle ja tarkastuslautakunnan puheenjohtajalle on lausunnon mukaan annettu mahdollisuus omalta osaltaan vastata kantelijan tekemään kanteluun. He eivät kuitenkaan ole jättäneet kaupunginhallitukselle vastineita asiassa.

VASTINE

Kantelija on antanut hankituista selvityksestä ja lausunnosta 17.9.2015 päivätyn vastineen.

RATKAISU

1. Asian tutkimisesta yleisesti oikeuskanslerinvirastossa

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on muun ohessa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeuskansleri ei ole muutoksenhakuviranomainen, eikä hän voi muuttaa tai kumota viranomaisten ratkaisuja. Muutoksenhausta kunnan toimielinten päätöksiin säädetään kuntalaisia. Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamien päätösten laillisuus voidaan saattaa hallinto-oikeuden arvioitavaksi kunnallisvalituksella. Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei kuitenkaan saa tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Tämä merkitsee sitä, että oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen voi tehdä vain viranomaisen lopullisesta päätöksestä eli päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

2. Tapahtumatietoja

Kantelun taustalla on kaupungin ja kaupungin entisen elinkeinopäällikön välinen työsuhteen irtisanomista koskeva riita-asia. Henkilö oli kaupungin palveluksessa elinkeinopäällikön nimikkeellä vuodesta 2006 alkuvuoteen 2010, mistä alkaen hänen tehtävänimikkeensä oli elinkeinovastaava. Kaupungin tarve ulkopuolisen asianajajan oikeudellisten palvelujen käyttämiseen on asiassa saadun selvityksen mukaan alkanut syksyllä 2010, kun elinkeinovastaava teki selvityspyynnön aluehallintovirastolle (jäljempänä myös AVI) kokemastaan epäasiallisesta kohtelusta ja pyysi työsuojeluvaltuutettua tekemään tutkintapyynnön poliisille mahdollisen työsuojelurikoksen selvittämiseksi.

Kaupunki irtisanoi elinkeinovastaavan lokakuussa 2011, minkä johdosta tämä nosti kanteen kaupunkia vastaan helmikuussa 2012. Käräjäoikeus antoi asiassa tuomionsa 31.5.2013. Kanne hylättiin. Hovioikeus hylkäsi entisen elinkeinovastaavan valituksen päätöksellään 30.6.2014. Korkein oikeus ei päätöksellään 27.10.2015 myöntänyt hänelle asiassa valituslupaa.

Kaupungille on asiassa saatujen tietojen mukaan aiheutunut asianajajalta hankittujen oikeudellisten palvelujen käytöstä vuosina 2010 – 2014 kustannuksia noin 180 000 euroa. Entinen elinkeinovastaava on käräjä- ja hovioikeuden päätöksillä velvoitettu korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikuluja yhteensä 56 000 euroa.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

3. Asianajajan palveluiden hankinnasta

Kantelussa arvostellaan asianajajan palveluiden hankkimista ilman kilpailutusta, hankintapäätösten tekemistä ilman dokumentointia ja laskujen hyväksymistä siten, ettei niistä ole löydettävissä hyväksymismerkintöjä.

Kantelun liitteenä olevista kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja tarkastuslautakunnan pöytäkirjoista sekä tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta vuodelta 2013 (3.6.2014) ilmenee, että kaupungin toimielimissä on käsitelty kantelussa tarkoitettua työsuhderiita-asian asianajokuluihin liittyvää asiaa useita kertoja viime vuosien aikana. Kyse on ollut kaupungissa kokoluokaltaan varsin erityislaatuisesta tapauksesta.

Kaupungin tarkastuslautakunta on asiakirjaselvityksen mukaan pyytänyt kaupunginhallitukselta selvitystä asianajopalveluiden hankintaa koskevan päätöksen syntymisestä ja valvomisesta ensimmäisen kerran 10.12.2013 § 47. Lautakunta pyysi kaupunginhallitusta samalla tarkistamaan Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalta, onko kaupungin käyttämän asianajotoimiston laskutus ollut kohtuullista. Tarkastuslautakunta totesi kokouksessaan 10.4.2014 § 17, ettei sen pyytämää kaupunginhallituksen selvitystä ollut vielä saatu.

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt mainitussa kertomuksessaan vuodelta 2013 huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

- Kaupunginhallituksen tulee päätöksissään noudattaa tarkemmin lakeja ja asetuksia, jotta vältytään turhilta hallinto-oikeuden kumoavilta päätöksiltä sekä Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin huomautuksilta.
- Kaupunginhallituksen tulee aina päätöksiä tehdessään kirjata ne selkeästi pöytäkirjoihinsa, joihin tulee myös liittää viranhaltijapäätökset.
- Asianajopalveluiden hankinnasta ei löydy selkeitä kaupunginhallituksen dokumentoituja päätöksiä, kuten ei myöskään niihin liittyvästä kustannus seurannasta.

Arviointikertomuksessa todetaan vielä kohdassa ”Hallintopalvelut” (s. 10), että tarkastuslautakunnan huomio on kiinnittynyt tietyn oikeustapauksen poikkeuksellisen suuriin asianajokuluihin. Hankinta tehtiin ilman kilpailuttamista. Oikeuskiistasta on toistaiseksi aiheutunut kaupungille asianajokuluja noin 150 000 euroa. Vasta vuoden 2013 aikana lakiasianpalveluja kilpailutettiin puitesopimusmenettelyllä, mutta kyseistä riita-asiaa on kuitenkin hoitanut alun perin kilpailuttamaton taho.

Kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan 25.6.2014 hyväksyä tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen 2013 ja päätti samalla kehottaa kaupunginhallitusta käsittelemään arviointikertomuksen ja antamaan valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle vastineen arviointikertomuksessa esitetyistä asiakohdista 30.9.2014 mennessä. Valtuusto on käsitellyt kaupungin keskusten vastineet tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen 2013 kokouksessaan 8.10.2014 § 117. Valtuusto merkitsi asian tiedoksi.

Yleisen ja konsernihallinnon vastineessa todetaan kaupunginhallituksen päätösten puutteellisesta pöytäkirjaamisesta, että tarkastuslautakunnan esittämät huomiot on huomioitu kaupunginhallituksen työtavoissa. Kantelussa tarkoitettua oikeustapauksen poikkeuksellisen suurista asianajokuluista ja näiden palvelujen kilpailuttamista koskevasta tarkastuslautakunnan huomiosta vastineessa todetaan muun muassa, että tapauksen toimeksiannon alussa ei ollut ennustettavissa, että asiasta muodostuisi niin laaja riita-asia. Kun asian laajuus selvisi, ei vastineen mukaan enää ollut tarkoituksenmukaista lähteä kilpailuttamaan kyseisen tapauksen asianajopalveluita. Kyseistä asianajotehtävää ei vuonna 2013 siirretty puitesopimuksen voittaneelle taholle,

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

kun uuden asianajajan valitseminen olisi tarkoittanut asian selvittelyn aloittamista nollopisteestä, mikä työn lisäksi myös kustannusten osalta olisi ollut epäedullista. Vastineessa todettiin vielä, että kilpailutus asianajo- / juristien palvelujen suhteen koskee käytännössä palvelusta perittävää tuntitaksaa, tiettyyn tapaukseen käytettävät tunnit määräytyvät tapauskohtaisesti.

Hyvän hallinnon ja läpinäkyvyyden periaatteiden toteuttamisen tärkeyttä koskevan huomion johdosta vastineessa todetaan, että luottamushenkilöille ja viranhaltijoille järjestettävä hallintomenettelyyn liittyvä koulutus järjestetään marraskuussa 2014. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen tärkeyttä painotetaan vastineen mukaan kaikessa kaupungin toiminnassa. Tarkastuslautakunnan havaintoihin hankinta-asioiden hoitamisen puutteista vastataan, että hankinta-asiantuntijan palkkaaminen kaupungille näkyy hankinta-asioiden käsittelyn laadun parane misena, käytäntöjen yhtenäistymisenä ja menettelyn tehostumisena.

Valtuusto on niin ikään 25.6.2014 hyväksynyt vuoden 2013 tilinpäätöksen ja myöntänyt vastuuvapauden tilivelvollisille. Tilinpäätöksen liitteenä ollut tilintarkastuskertomus sisälsi selvityksen mukaan kirjauksen asiantuntijapalveluiden hankintojen ja valvonnan puutteista.

Poliisilaitos on sille asianajajan palkkaamisesta tehdyn tutkintapyynnön johdosta 9.7.2014 tehnyt päätöksen, ettei esitutkintaa toimiteta. Asiassa ei ollut syytä epäillä tapahtuneen rikosta. Päätöksen perustelujen mukaan kaupungin tarkastuslautakunnan puheenjohtaja on kertonut muun ohessa, ettei lautakunnan tutkittua asiaa siinä ollut ilmennyt mitään rikokseen viittaavaa.

Kaupunginhallitus on kokouksessaan 12.1.2015 § 14 käsitellyt selvityksen asianajopalveluiden hankkimisesta kantelussa tarkoitettussa työsuheriita-asiassa. Selvitys päätettiin antaa tarkastuslautakunnalle vastauksena lautakunnan esittämään selvityspyyntöön. Selvitys annettiin tiedoksi myös kaupunginvaltuustolle. Kaupunginhallitus kehotti selvityksessä hallintokuntia ja viranhaltijoita kiinnittämään erityistä huomiota kaupungin hankintaohjeiden noudattamiseen ja päätösten dokumentointiin.

Tarkastuslautakunta merkitsi mainitun vastauksen tiedoksi kokouksessaan 26.2.2015 ja jatkoi asian käsittelyä kokouksessaan 1.4.2015, jolloin käsittelyn lopputuloksena oli, että asia merkittiin tiedoksi. Kaupunginvaltuusto käsiteli selvityksen 4.3.2015 § 39 ja päätti merkitä selvityksen tiedoksi.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa vuodelta 2014 ei kaupungilta saadun selvityksen mukaan ole mainintaa asianajopalveluiden hankinnasta.

Kunnan hallinnon ja taloudenpidon asianmukaisuuden valvonta on lainsäädännössä järjestetty siten, että kunnan sisäistä valvontaa toteutetaan tarkkailulla, seurannalla ja sisäisellä tarkastuksella. Sisäisellä valvonnalla arvioidaan kunnassa asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää, ja sen tarkoituksena on edistää kunnan tehokasta johtamista, toiminnan tuloksellisuuden arviointia ja riskienhallintaa. Kunnanhallituksella on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisvastuu. Valtuuston valitseman tarkastuslautakunnan tehtävänä on järjestää hallinnon ja talouden tarkastus ja arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet. Kunnan ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan kunnan toimivasta johdosta ja muusta organisaatioista riippumatonta valvontaa, johon kuuluu tärkeimpänä osana tilintarkastus, mutta myös kunnan asukkaiden mm. kunnallisvalitusten kautta ja valtion viranomaisten suorittamaa, mm. toiminnan tarkastusten ja kantelujen käsittelyn kautta toteutettua ulkopuolista valvontaa.

Kanteluasiassa kertyneen asiakirja-aineiston perusteella voidaan pitää selvitetynä sitä, ettei kaupunki ole vuosien 2010 – 2013 aikana asianajajalta oikeudellisia palveluja hankkiessaan menettänyt kaikilta osin julkisia hankintoja koskevien säännösten eikä kaupungin sisäisten hankintaohjeiden edellyttämällä tavalla. Tilannetta on selvitelty kaupungin sisäisesti eri toimielimissä, ja asiaan on ainakin vuoden 2013 osalta kiinnitetty huomiota myös kaupungin tilintarkastuksessa. Rikokseen viittaavaa asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt, eikä asiassa siten ole toimitettu esitutkintaa.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kaupungilla on sittemmin, ainakin vuosina 2013 – 2014, ollut puitesopimus oikeudellisten palvelujen hankintaa varten. Puitejärjestelyä voidaankin usein pitää tarkoituksenmukaisena toistuvia hankintoja toteutettaessa. Toimintatapoja hankintojen yhteydessä on pyritty saattamaan hankintalainsäädännön ja kaupungin oman ohjeistuksen mukaisiksi mm. koulutuksella, korostamalla kirjallisten tai muuten dokumentoitujen hankintapäätösten tekemisen merkitystä ja rekrytoimalla asiantuntijoita. Tämän perusteella katson, ettei minulla ole tässä vaiheessa valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisia oikeudellisia perusteita ryhtyä asiassa tältä osin enempiin toimenpiteisiin.

4. Asianajajan menettelystä

Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta on 19.9.2014 (6 §) ratkaissut kantelun johdosta vireille tulleen asianajajaa koskeneen valvonta-asian. Lautakunta on päätöksessään arvioinut asianajajan menettelyä tämän toimiessa kaupungin avustajana työsuhteen irtisanomista koskeudessa asiassa. Kyseessä on sama riita-asia, joka on nyt arvioitavana olevan kantelijan oikeuskanslerille osoittaman kanteluasian taustalla. Valvontalautakunta ei miltään osin havainnut, että asianajaja olisi menettänyt hyvän asianajotavan vastaisesti. Lautakunta katsoi muun ohessa, ettei asianajajan palkkio kyseisen tapauksen olosuhteissa ollut kohtuuton tai muutoinkaan hyvän asianajotavan vastainen.

Asianajajien ammatillisen toiminnan valvominen kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajaliitolle. Asianajajista annetun lain 6 §:n (697/2004) perusteella oikeuskansleri valvoo yleisen edun kannalta, että asianajajat eivät menettele asianajajalain ja hyvän asianajotavan vastaisesti. Oikeuskanslerilla ei ole kuitenkaan toimivaltaa puuttua asianajajan työhön eikä määrätä hänelle kurinpitorangaistusta.

Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta lähettää oikeuskanslerille jäljennökset kaikista asianajajavalvonta-asioissa annetuista valvontalautakunnan päätöksistä, jotka tarkastetaan oikeuskanslerin muutoksenhakuprosessia varten. Valvontalautakunnan päätöksellä ratkaistuissa asioissa oikeuskanslerilla on asianajajista annetun lain 10 §:n 2 momentin mukainen muutoksenhakuoikeus eli mahdollisuus hakea valittamalla muutosta hovioikeudesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on tarkastanut valvontalautakunnan kokouksen 19.9.2014 päätökset ja päättänyt olla hakematta asiassa valittamalla muutosta. Hän on kanteluun antamassaan vastauksessa 15.10.2014 (OKV/1771/1/2014) todennut, ettei kyseisessä valvonta-asiasa ollut ilmennyt sellaista asianajajalain 6 §:ssä tarkoitettua perustetta, jonka vuoksi oikeuskanslerin tulisi vaatia asian saattamista uudelleen valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Kantelun perusteella ei siten ryhdytty toimenpiteisiin.

Ottaen huomioon, että asianajajan menettelyä kyseessä olevassa työsuhderiita-asiasa on arvioitu edellä esitetyin tavoin Asianajajaliiton valvontalautakunnassa ja myös oikeuskanslerinvirastossa, eikä kantelussa ole esitetty asianajajan menettelystä uutta ja oikeudellisesti merkityksellistä tietoa, ei minulla ole perusteita ryhtyä asiassa toimenpiteisiin.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

5. Viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä hallinnon ulkopuoliselle taholle

Kantelussa ja vastineessa on epäilty, että kaupunki on siirtänyt viranomaiselle kuuluvia tehtäviä asianajajan suoritettavaksi. Kantelun voidaan tältä osin katsoa koskevan lähinnä aluehallintovirastolle annettua selvitystä sen valmistellessa lausuntoa syyttäjänvirastolle mahdollista työsyrrjintää koskevassa rikosasiassa. Kantelija on viitannut vastineessaan mm. eräässä toisessa kaupungissa esillä olleeseen tapaukseen, jossa oli kysymys asiakirjajulkisuuteen liittyvistä kysymyksistä ja asianajotoimiston palvelujen käyttämisestä asiakirjojen luovuttamiseen liittyvässä arvioinnissa. Eräät professorit esittivät menettelystä kriittisiä huomioita julkisuudessa.

Kantelussa ja vastineessa esitetyt väitteet ovat varsin yleisluonteisia ja viitteellisiä. Selvityksen laatiminen AVI:lle on lisäksi tapahtunut kantelun liitteiden mukaan talvella 2012 eli noin kolme vuotta ennen kantelun vireille tuloa. Esitän asiasta tässä yhteydessä kuitenkin muutaman yleisen näkökohdan.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Yleisesti totean, että kunta ei perustuslain 124 §:n säännös huomioden voi omalla päätöksellään siirtää viranomaistehtävää ja viranomaiselle kuuluvaa päätöksentekoa yksityiselle taholle, esimerkiksi asianajajalle. Oikeudellisten neuvontapalvelujen hyödyntäminen sen sijaan on mahdollista, mikäli kunnan päätöksenteko, valmistelu ja muu virkavastuullinen viranomais-toiminta pysyy muodollisesti ja myös tosiasiallisesti viranomaisella itsellään. Tiettyjen keskeisten kunnallishallintoon liittyvien perussäännösten, kuten esimerkiksi perustuslain, kuntalain, hallintolain, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja yhdenvertaisuuslain, tuntemisen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan viranomaisen tehtäviin, joista sen tulisi lähtökohtaisesti voida suoriutua ilman ulkopuolistakin apua. Samoin viranomaiselta tulee voida edellyttää omaan toimialaansa kuuluvien ja tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi tarpeellisten säännösten sisällön tuntemusta. Tällaisina voidaan pitää esimerkiksi työ- ja virkasuhteisiin liittyvää perussäännöstöä. Erityisosaamista vaativien tehtävien hoitamiseksi ulkopuolisen asiantuntijaavun hankkiminen on mahdollista edellä viitatuin rajauksin. Tilanteiden arvioiminen on tapauskohtaista ja edellyttäisi yksityiskohtaisempia tietoja toimeksiannon sisällöstä ja lausunnon käsittelystä kaupungin sisällä. Tässä yhteydessä asian tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen analyysiin ei kuitenkaan edellä esitetyistä syistä ole edellytyksiä.

Edellä todettu koskee kunnan velvollisuutta huolehtia ja vastata itse edellä mainitun tyyppisistä asioista erityisesti kunnan hallintoon kuuluvina asioina. Asioiden käsittelyä tuomioistuimissa, erityisesti riita- tai rikosasioina yleisissä tuomioistuimissa, on kuitenkin arvioiva erikseen. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien moninaisten riita- ja rikosasioiden asianajollinen hoito ja oikeudenkäynnin asianosaisena olevan kunnan oikeuksien puolustaminen niissä ei kuulu julkisyhteisöllisen kunnan ydintehtäviin. Varsinkin oikeudellisesti vaativammassa ja taloudelliselta intressiltään merkittävämmässä oikeudenkäynneissä kysymys on myös tuomioistuinprosesseihin ja riidan kohteena oleviin asioihin liittyvien erityiskysymysten ammatillisesta hallinnasta.

6. Esteellisyydestä

6.1. Esteellisyyden arvioimista koskevista säännöksistä

Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27 – 30 §:ssä (vanha kuntalaki 365/1995, 52 §, siirtymäsäännös uusi kuntalaki 410/2015, 147 §).

Hallintolain (434/2003) 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. Puhtaasti teknisiä toimia käsittelykielto ei koske, mutta esimerkiksi asian valmistelu, päätöksenteko ja täytäntöönpano sekä toimielimen sihteerinä tai pöytäkirjanpitäjänä toimiminen esteellisenä voivat aiheuttaa päätöksen kumoamisen muotovirheen perusteella.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaisia esteellisyysperusteita ovat esimerkiksi asianosaisuus (1 kohta) ja se, että asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen 28 §:n 2 momentissa tarkoitettulle läheiselleen (3 kohta). Esteellisyyden aiheuttaa myös palvelussuhde asianosaisena olevaan tahoon, jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa (4 kohta). Kunnallishallintoa koskevan vanhan kuntalain 52 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen mukaan palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen. Sama henkilö ei siten voi käsitellä asiaa kahdessa eri ominaisuudessa, esimerkiksi ensin viranhaltijana ja sitten luottamushenkilönä.

Säännöksen 7 kohdan mukaan henkilö on esteellinen myös, 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 määriteltyjen 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.

Esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa (hallintolain 30 §).

6.2. Kaupunginjohtajan esteellisyys kaupunginhallituksen kokouksen esittelijänä

Kantelija pyytää oikeuskanslerin kannanottoa kaupunginjohtajan mahdolliseen esteellisyyteen tämän toimiessa kaupunginhallituksen esittelijänä 3.6.2013 § 133 kohdassa h) ilmoitusasiat, kun kaupunginhallitus on todennut käräjäoikeuden antaneen tuomion kantelussa tarkoitettuun työsuhteriita-asiassa 31.5.2013. Kaupunginhallitus on pöytäkirjan mukaan asiakohdassa päättänyt, että mikäli kaupungin vastapuoli valittaa tuomiosta hovioikeuteen, valittaa kaupunki käräjäoikeuden tuomiosta sen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevilta osin. Mikäli vastapuoli jättäisi valituksen tekemättä, jäisi asia myös kaupungin osalta käräjäoikeuden tuomion varaan. Kantelija katsoo kaupunginjohtajan olleen esteellinen, koska tämä on ollut ”tapauksessa asianosaisena”. Kaupunginhallitus ei ole apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä ottanut kantaa väitteisiin kaupunginjohtajan esteellisyydestä kantelussa mainituissa tapauksissa.

Totean, että ilmoitusasioiden käsittelyssä tehtävät päätökset asian merkitsemisestä tiedoksi eivät tavallisesti sisällä sellaista lopullista asiaratkaisua, johon olisi mahdollista hakea muutosta kuntalain mukaisesti. Viime kädessä ratkaisun päätöksen valituskelpoisuudesta voi tehdä hallintotuomioistuin. Tietooni ei ole tullut, että kyseisestä päätöksestä olisi valitettu. Laillisuusvalvojan lainmukaisiin tehtäviin ei, kuten edellä on esitetty, kuulu toimia vaihtoehtoisena muutoksenhakuviranomaisena tai antaa sitovia ratkaisuja siitä, onko jokin viranomaisen päätös syntynyt esteellisessä kokoonpanossa. Tuon seuraavassa esiin kuitenkin joitakin oikeudellisia näkökohtia, jotka vaikuttavat kaupungin menettelyn hyvän hallinnon mukaisuuden laillisuusvalvonnalliseen arvioimiseen.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 3.6.2013 § 133 käsiteltiin ilmoitusasioita ja tehtiin kohdassa h) päätös vaihtoehtoisista toimenpiteistä, mikäli käräjäoikeuden tuomiosta valitetaan tai ei valiteta hovioikeuteen. Kantelun liitteenä olevista aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen asiakirjoista ilmenee, että elinkeinovastaava oli kokenut epäasiallista kohtelua nimenomaan kaupunginjohtajan taholta. Kaupunginjohtaja ei ole osallistunut varsinaisen irtisanomispäätöksen valmisteluun tai esittelyyn kaupunginhallituksessa, mutta irtisanomiseen ja sitä seuranneisiin oikeudenkäynteihin johtanut tapahtumien kulku näyttää saaneen alkunsa kaupunginjohtajan ja elinkeinovastaavan välisistä työhön liittyvistä erimielisyyksistä ja ristiriidoista.

Esittelijän esteellisyyttä arvioitaessa on tässä tapauksessa syytä pohtia, onko luottamus esittelijänä toimineen kaupunginjohtajan puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantunut (hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta).

Totean, että asioiden puolueettoman käsittelyn sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi toimielinten kokoonpanojen tulee olla ulkopuolisen objektiivisen arvion mukaisesti esteettömiä. Asioiden puolueeton viranomaiskäsittely on yksi keskeisistä oikeusturvan takeista. Vaikka sinänsä itse käsiteltävästä asiasta olisi toimielimessä yhtenäinen näkemys eikä mahdollinen esteellisyys käytännössä vaikuttaisi päätöksen sisältöön, on viranhaltijan syytä pidättäytyä osallistumasta päätöksentekoon asioissa, joihin hänellä on ulkopuolisen havaittavissa oleva selkeä intressi. Edes pelkän ilmoitusasian tiedoksi merkitsemisen käsittelemistä toimielimen kokouksessa ei käsitykseni mukaan voida pitää sellaisena puhtaasti teknisenä toimena, johon esteellisyys ei voisi vaikuttaa. Tässä tapauksessa kaupunginhallitus kirjasi asiakohdassa päätöksen siitä, miten kaupunki tulee menettämään mahdollisen muutoksenhaun tilanteessa, eikä kohdan käsittely siten näytä olleen ainoastaan muodollinen tiedoksi merkitsemispäätös. Asiaa esitelleellä henkilöllä on ollut mahdolli-

suus vaikuttaa asiakohdassa tehtävän päätöksen sisältöön. Ulkopuolinen henkilö on siten voinut perustellusti kyseenalaistaa esittelijän puolueettomuuden asiassa.

Kantelija pyytää ottamaan kantaa kaupunginjohtajan esteellisyyteen myös kaupunginhallituksen kokouksessa 17.2.2014 § 42, kun lautakuntien ja jaostojen päätösluetteloihin on lisätty tarkastuslautakunnan päätösluettelo 10.12.2013 pidetystä kokouksesta. Asiakohdassa on päätetty, ettei kaupunginhallitus käytä otto-oikeuttaan sille tiedoksi annetuissa asioissa. Kaupunginjohtaja ei kantelijan mukaan ole ”viranhaltijana valvonut eikä toteuttanut siinä mainittujen esitysten toimeenpanoa”. Tarkastuslautakunnan kokouksessa 10.12.2013 § 47 lautakunta päätti pyytää kaupunginhallitusta tarkistamaan Asianajajaliiton valvontalautakunnalta asianajotoimiston laskutuksen kohtuullisuutta aiemmin mainitussa työsuhderiita-asiassa. Lautakunta päätti myös pyytää kaupunginhallituksen selvityksen siitä, kuinka hankintapäätös syntyi ja kuinka sitä on valvottu.

Kantelu näyttää perustuvan tältä osin yksinkertaistettuna siihen oletukseen, että kaupunginjohtaja tulisi esteelliseksi esittelemään kaupunginhallitukselle asiaa, jonka toimeenpanosta ja valvomisesta tämä osaltaan on virkaa hoitaessaan vastuullinen. Vanhan kuntalain 24 §:n mukaan kunnanjohtajan tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Totean, että näin pitkälle johdetulle tulkinnalle ei löydy perustetta laista.

6.3. Kaupunginvaltuutetun esteellisyys valtuuston kokouksessa

Oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa kantelija katsoo kaupunginvaltuutetun olleen sukulaisuuden perusteella esteellinen käsiteltäessä kaupunginvaltuuston kokouksessa 11.12.2013 § 125 kaupunginhallituksen esitystä lisämäärärahan anomisesta talousarviovuodelle 2013, koska lisämäärärahan tarve johtui mm. siitä, että asianajotoimiston palveluja oli käytetty arvioitua enemmän. Valtuutettu on kyseisen asianajajan poika, ja kaupungin arvioitua suuremmat kustannukset asiantuntijapalveluiden ostoista aiheutuivat nimenomaan asianajajan palkkiolaskuista ja niiden maksatustarpeesta. Kantelun mukaan asianajaja on asianajotoimiston ainoa omistaja ja hallituksen ainoa jäsen. Mikäli valtuutetun todetaan olleen asian valtuustokäsittelyssä esteellinen, kantelija pyytää kumoamaan kyseisen kaupunginvaltuuston kokouksen päätöksen lainvastaisen käsittelyn vuoksi.

Hallinto-oikeuden kirjaamosta 2.12.2015 puhelimitse saadun tiedon mukaan kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.12.2013 § 125 ei ole saapunut sinne valitusta.

Kuten edellä on todettu, oikeuskanslerilla ei ole lain mukaista toimivaltaa päättää viranomaispäätösten kumoamisesta tai muuttamisesta. Hallintoasiassa lainvoiman saaneen päätöksen purkamisesta voi päättää ainoastaan korkein hallinto-oikeus hallintolainkäyttölain (586/1996) 11 luvussa säädetyin edellytyksin. Tähän nähden minulla ei ole perusteita ryhtyä arvioimaan kaupunginvaltuutetun mahdollista esteellisyyttä kyseisessä valtuuston kokouksessa muutoin kuin toteamalla yleisesti, että edellä kuvattu asetelma sisältää arvostelulle alttiita elementtejä, vaikkakaan päätöksenteossa ei ole ollut kyse suoranaisesti valtuutetun isän asianajotoimistoa koskevasta asiasta. Yleisenä lähtökohtana on pidettävä päätöksenteosta pidättäytymistä, mikäli kysymys mahdollisesta esteellisyydestä on tulkinnanvarainen tai epäselvä. Oikeuskäytännössä päätöksen ei ole katsottu syntyvän virheellisessä järjestyksessä, mikäli henkilö tällaisessa tulkinnanvaraisessa tilanteessa itse jättäytyy pois päätöksenteosta, mikäli puolueettomuuden vaarantumiseen on olemassa objektiivisesti havaittavissa oleva syy.

7. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelun kohteena olevat asiat on edellä esitetyin tavoin ratkaistu ja käsitelty toimivaltaisissa toimielimissä. Asiassa saadun selvityksen perusteella kaupungissa on kyseessä olevan tapauksen jälkeen muutettu toimintatapoja ja pyritty siten välttämään samankaltaisten virheiden toistuminen jatkossa. Tästä syystä katson riittäväksi toimenpiteeksi saattaa kaupungin tietoon esteellisyyttä koskevat yleiset huomioni. Katson, ettei minulla ole lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien kannalta aihetta ryhtyä asiassa enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

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