



Asianosaisesteellisyys varahenkilön nimeämisessä

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 17.12.2020 osoittamassaan kantelussa arvostellut Tampereen kaupungin rakennuttamisjohtajan menettelyä. Hän on todennut, että rakennuttamisjohtaja oli päätöksellään 1.4.2020 irtisanonut satamapäällikön virkasuhteen, jonka jälkeen satamapäällikön tehtävät olivat siirtyneet rakennuttamisjohtajalle. Kun rakennuttamisjohtaja oli tämän jälkeen tehnyt päätöksen 15.4.2020 § 29, jossa hän oli nimennyt itse itsensä omaksi sijaisekseen, oli hän ollut päätöksenteossa hallintolain 27 §:n tarkoittamalla tavalla esteellinen ja hänen olisi tullut jäädä itsensä.

Kantelija on aiemmin kannellut asiakokonaisuuteen liittyvässä asiassa dnro OKV/2905/10/2020 ja saanut siihen apulaisoikeuskanslerin vastauksen.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Tampereen kaupunki on antanut selvityksen ja lausunnon 8.10.2021 § 231 sekä rakennuttamisjohtaja henkilökohtaisen selvityksensä. Nämä lähetetään kantelijan tiedoksi. Lisäksi kanteluasian tausta-aineistoksi on hankittu Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 15.10.2021 nro 21/0445/2.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen.

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan muun ohessa kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27-30 §:ssä.

Kuntalain 134 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kuntalain 141 §:n mukaan päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet. Päätökseen, josta saa tehdä kunnallisvalituksen, on liitettävä valitusosoitus. Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Ilmoituksessa on mainittava, mihin säännökseen kielto perustuu.

Tapahtumatietoja ja varahenkilön nimeämistä koskeva päätös

Tampereen kaupungin rakennuttamisjohtaja on 1.4.2020 § 27 tekemällään päätöksellä päättänyt irtisanoa satamapäällikön virkasuhteen. Kaupunginhallitus on 25.5.2020 § 238 tekemällään päätöksellä hylännyt viranhaltijapäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on sittemmin 15.10.2021 antamallaan lainvoimaisella päätöksellä kumonnut edellä mainitut päätökset.

Edellä mainittu irtisanomista koskeva päätöksenteko on ollut hallintotuomioistuimen arvioitavana, eikä sillä ole oikeudellista sidettä nyt kantelun kohteena olevaan rakennuttamisjohtajan päätökseen, jolla rakennuttamisjohtaja on 15.4.2020 § 29 päättänyt nimetä rakennuttamisjohtajan satamapäällikön 1. varahenkilöksi.

Varahenkilöksi nimeämistä koskevan päätöksen perustelujen mukaan palvelualueella on esimiehille nimetty varahenkilöt. Satamapäällikölle on tarpeen nimetä varahenkilö. Päätöksen mukaan kaupunkiympäristön toimintasäännön 4 §:n perusteella palveluryhmän johtaja nimeää alaisensa varahenkilöt. Päätökseen § 29 on liitetty muutoksenhakukielto. Tampereen kaupungin internetsivuilta saadun tiedon mukaan kaupungin yhdyskuntalautakunta ei 28.4.2020 § 109 ottanut varahenkilön nimeämistä koskevaa rakennuttamisjohtajan päätöstä otto-oikeuden nojalla käsiteltäväkseen.

Kaupungin antaman lausunnon liitteenä olevan ja kantelussa kysymyksessä olevana ajankohtana voimassa olleen kaupunkiympäristön palvelualueen toimintasäännön (voimassa 1.1.2020 alkaen) mukaan kaupunkiympäristön palvelualueeseen kuului muun muassa kaupunkiympäristön rakennuttaminen ja ylläpito -palveluryhmä. Kaupunkiympäristön palvelualueen johtaja vastasi muun ohessa palvelualueensa palveluryhmien johtamisesta. Palvelualueen johtajan tehtävät sekä päätös- ja ratkaisovalta palvelualueen osalta määriteltiin kaupungin hallintosäännössä (3 §).

Rakennuttamisjohtaja (palvelujohtaja) johti kaupunkiympäristön rakennuttamisen ja ylläpidon palveluryhmää (14 §). Rakennuttamisjohtajan tehtävänä oli muun ohessa johtaa toimintaa ja toiminnan organisointia ja sen kehittämistä, sekä käyttää päätösvaltaa delegointipäätösten mukaisesti (4 §). Kaupunkiympäristön rakennuttaminen ja ylläpito -palveluryhmä koostui eri yksiköistä, muun ohessa infraomaisuuden hallintayksiköstä, johon kuului muun muassa kaupungin liikenneväylistä ja satamapalveluista vastaava satamatoimisto. Satamatoimistoa johti satamapäällikkö (13 §). Satamapäällikkö oli infraomaisuuden hallintayksikön päällikön alainen.

Toimintasäännön liitteenä olleen päätösvallan delegointia koskeneen matriisin mukaan palveluryhmän johtaja päätti alaisensa henkilöstön määräaikaista tehtävistä ja sijaisuuksista (hallintosäännön mukaisen päätösvallan delegointi henkilöstöasioissa).

Selvitys ja lausunto

Rakennuttamisjohtajan oman selvityksen mukaan, kun satamapäällikkö oli irtisanottu, hän oli tiedustellut kaupungin oman organisaation sisältä mahdollista viransijaista. Organisaation työtilanne oli ollut kuitenkin sellainen, ettei sijaista löytynyt. Hän oli ratkaissut tilanteen niin, että ryhtyi asemansa perusteella johtamaan tilapäisesti satamatoimistoa. Jotta asiakkaille ja kaupungin eri yksiköille satamatoimiston johtamissuhteet olisivat selviä, hän ratkaisi asian nimittämällä itse itsensä satamapäällikön 1. varahenkilöksi.

Rakennuttamisjohtajan mukaan muunkinlaisella päätöksentekomenettelyllä hän olisi päätöksentekohetkellä ja sen jälkeenkin joutunut tekemään samat tehtävät kuin nimettynä satamapäällikön 1. varahenkilönäkin. Kyse on ollut rakennuttamisjohtajan vastuulla olevan organisaation työtehtävien järjestelystä ja työnjohdollisesta toimenpiteestä tilapäisesti, josta rakennuttamisjohtaja ei ole saanut henkilökohtaista hyötyä esimerkiksi palkan muodossa. Toimintasäännön perusteella satamapäällikön tehtävät olisivat tulleet hoidetuiksi muualla organisaatiossa. Hän on todennut teoriassa olleensa esteellinen, kun on päättänyt itseään koskevasta asiasta.

Kaupungin lausunnon mukaan varahenkilöys annetaan tietylle viralle, eikä ihmiselle henkilökohtaisesti. Rakennuttamisjohtajan päätös ei ole koskenut henkilö A:n oikeutta, velvollisuutta tai etua, vaan rakennuttamisjohtajan virkaa. Kaupunki on katsonut, että vaikka rakennuttamisjohtaja ei olisi toiminut satamapäällikkönä, satamatoimiston tosiasiallisen toiminnan johtaminen satamapäällikön irtisanomisen jälkeen on kuulunut rakennuttamisjohtajalle toimintasäännön mukaisesti osana palveluryhmän toiminnan johtamista. Satamatoimisto on sittemmin organisoitu uudelleen.

Arviointi

Viranhaltija päätöksentekijänä ja sen kohteena

Hallintolain soveltamistilanteessa hallintoasioiden ydinryhmän muodostavat ratkaisut, joissa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Näissä asioissa viranomaisen tekemä ratkaisu on hallintopäätös, joka koskee päätöksen kohteena olevaa yksilöä tai muuta oikeussubjektia. Hallintopäätöksen tai sen oikeusvaikutusten kohde on asianosainen asian käsittelyssä. Tämän luonteiseen hallintoasiaa koskevaan päätökseen voidaan yleensä hakea muutosta ja muutoinkin hallintoasian lopullisen ratkaisun sisältäviin hallintopäätöksiin hallintolaki tulee sovellettavaksi kokonaisuudessaan.

Oikeuskirjallisuudessa ([Seppo Laakso: Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala, Edilex-artikkeli 22.5.2007](#)) on katsottu, että hallintolain asialliseen soveltamisalaan voidaan ryhmittää edellä mainitut hallintopäätökset, muut hallinnolliset ratkaisut ja hallinnon sisäiset toimet, hallintosopimukset ja tosiasialliset toimet. Muihin hallinnollisiin ratkaisuihin kuin hallintopäätöksiin ja hallinnon sisäisiin toimiin sovelletaan kunkin toimen ominaisluonteesta käsin määräytyviä hallintolain säännöksiä. Lähtökohtaisesti hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon periaatteita sovelletaan kaiken tyyppisen viranomaisen toimintaan.

Oikeuskirjallisuudessa on myös tuotu esiin, että hallintolain soveltamisalaan kuuluvat hallinnon sisäiset toimet, kuten organisaatoratkaisut, ovat sellaisia, ettei niillä ole välitöntä oikeudellista vaikutusta hallinnon ulkopuolisille tahoille. Tällaisiin hallinnon sisäisiin toimiin sovelletaan

kuitenkin hallintolain 2 luvun säännöksiä ja asian luonteen mukaan eräitä muitakin hallintolain säännöksiä. Hallintokoneiston sisäisiin toimiin kuuluvat myös henkilöstöhallinnolliset järjestelyt, jotka eivät vaikuta hallinnon ulkopuolisen yksilön oikeusasemaan, kuten henkilöstön työnohjaus, koulutus, työtehtävien jako ja johtamiseen liittyvät toimet.

Edelleen kirjallisuudessa on todettu, että monet henkilöstöasiat ovat kuitenkin asianosaisasioita, joissa päätös kohdistetaan virkamieheen ja jolla jäsennetään hänen oikeusasemaansa, kuten virkaan nimittäminen, sivutoimiluvan myöntäminen, kirjallisen varoituksen antaminen, virkamiehen lomauttaminen tai virkasuhteen irtisanominen. Virkamiehiin kohdistettavia toimia ja päätöksiä arvioitaessa on otettava huomioon kaksijakoisuus virkamiehen asemassa. Hallintolaki tulee sovellettavaksi kokonaisuudessaan silloin, kun kysymys on virkamiehen omaa oikeusasemaa jäsentävästä hallintopäätöksestä.

Katson, että saadun selvityksen ja lausunnon perusteella rakennuttamisjohtajalla on sinänsä ollut toimintasääntöön perustuva toimivalta tehdä satamapäällikön 1. varahenkilön nimeämistä koskeva päätös.

Se, onko päätetty asia oikeudellisen luonteensa puolesta edellä siteeratussa oikeuskirjallisuudessa esitettyjen erottelujen mukaisesti vain henkilöstöjärjestely, jolla ei ole vaikutusta hallinnon ulkopuolisen yksilön oikeusasemaan kuten henkilöstön työnohjaus, koulutus, työtehtävien jako ja johtamiseen liittyvät toimet, vai pikemminkin esimerkkeinä esitetyn kaltainen viranhaltijan omaa oikeusasemaa jäsentävä päätöksenteko, kuten virkaan nimittäminen tai sivutoimiluvan myöntäminen, on oikeudellisesti tulkinnanvarainen.

Selvitysten ja lausunnon perusteella kysymyksessä oleva päätös on tehty, koska hieman aiemmin irtisanotulle satamapäällikölle ei ollut ennestään nimetty varahenkilöä. Selvityksen ja lausunnon mukaan ilman kysymyksessä olevaa päätöstäkin rakennuttamisjohtaja olisi joka tapauksessa ollut organisaatorakenteessa vastuussa palvelualueensa toiminnasta toimintasäännön mukaisesti.

Edellä mainitun perusteella rakennuttamisjohtaja olisi selvityksen ja lausunnon perusteella hoitanut satamapäällikölle kuuluvia tehtäviä kaupungin hallinnon organisaatorakenteen perusteella ilman kyseistä päätöksentekoakin. Nyt rakennuttamisjohtaja on kuitenkin tekemänsä päätöksen perusteella nimennyt itse itsensä "alaisensa alaisen varahenkilöksi" ja tällä päätöksellä ryhtynyt johtamaan satamatoimistoa satamapäällikkönä, jolla ratkaisulla on ollut vaikutusta hänen oikeusasemaansa. Katson, että tällä päätöksellä rakennuttamisjohtajasta on tullut muodollisesti ja käytännössä satamapäällikön sijainen.

Vaikka rakennuttamisjohtaja olisi käytännössä joka tapauksessa organisaatorakenteen perusteella joutunut huolehtimaan satamatoimiston toimivuudesta, päätöksellä

rakennuttamisjohtaja on kuitenkin päättänyt nimetä itsensä satamapäällikön sijaiseksi, kun satamapäällikkö on ollut irtisanottuna. Tällöin kyse ei ole ollut enää vain työtehtävien jakamisen tai käytännön johtamiseen liittyvästä järjestelystä, vaan satamapäällikön virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien ottamisesta rakennuttamisjohtajalle eli kyseessä on ollut henkilöstöasia, jossa rakennuttamisjohtaja on ollut itse paitsi päätöksentekijä myös hallintolain tarkoittamassa mielessä asianosainen. Viransijaisuudesta päättäminen on tarkoittanut muuta kuin puhdasta henkilöstöhallinnollista järjestelyä. Selvityksestäkin ilmenee, että satamapäällikölle oli etsitty hallinnon sisältä viransijaista, mutta kun sellaista ei ollut löytynyt, oli päädytty kyseiseen päätökseen.

Viitaten Tampereen kaupungin lausuntoon totean erikseen, ettei kyseisessä päätöksenteossa ole luonnollisestikaan päätetty yksityishenkilö A:n oikeudesta, velvollisuudesta tai edusta. Kyse on ollut päätöksestä, jossa satamapäällikölle on nimetty varahenkilö eli muodollisesti ja käytännössä sijainen tilanteessa, jossa satamapäällikkö oli irtisanottu. Päätöksentekijänä ja päätöksenteon kohteena on ollut rakennuttamisjohtaja.

Viranhaltijan asianosaisesteellisyys

Kantelun kohteena olevassa päätöksenteossa sekä päätöksen kohde, että tekijä on ollut rakennuttamisjohtaja viranhaltijana. Olen edellä tulkinnut hallintolakia siten, että kyseessä on ollut henkilöstöasia, jossa rakennuttamisjohtaja on ollut hallintolain tarkoittamalla tavalla asianosainen. Hallintolaki tulee sovellettavaksi kokonaisuudessaan silloin, kun kysymys on virkamiehen omaa oikeusasemaa jäsentävästä hallintopäätöksestä. Kuten edellä todettiin, sekä päätöksentekijänä että päätöksenteon kohteena on ollut sama viranhaltija. Näin ollen myös hallintolain esteellisyysäännökset ovat koskeneet kyseistä päätöstä ja päätöksentekijää.

Esteellisyysäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Esteellisyydellä yleisesti tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.

Kirjallisuudessa on tosin todettu, että esteellisyiden syntyminen edellyttää yleensä, että käsiteltävänä olevassa asiassa on henkilön omia intressejä. (Heikki Harjula–Kari Prättälä: Kuntalaki –Tausta ja tulkinnat, Helsinki, 2019, s. 681) Vaikka saadun selvityksen ja lausunnon mukaan kaupungin organisaatorakenteen perusteella rakennuttamisjohtaja olisi ollut joka tapauksessa tosiasiallisesti vastuussa johtamansa palveluryhmän johtamisesta ja toiminnasta, eikä hän ole saanut siitä taloudellista hyötyä, hän ei olisi kuitenkaan voinut tehdä itse itseään koskevaa päätöstä. Kun otetaan huomioon, että esteellisyysäännösten tarkoituksena on turvata luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen, olisi pidättäytyminen päätöksenteosta ollut myös hyvän hallinnon kannalta perustellumpaa.

Katson siis, että rakennuttamisjohtaja on ollut päätöksenteossa hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla esteellinen tehdessään itseään koskevan viranhaltijapäätöksen.

Edellä mainitussa oikeuskirjallisuudessa on todettu niin ikään, että esteellisen viranhaltijan asemasta toimii yleensä hänen sijaisensa. Sikäli, kun rakennuttamisjohtaja oli arvioinut, että oli tarpeen nimetä rakennuttamisjohtaja satamapäällikön 1. varahenkilöksi, kuntalain sekä kaupungin hallintosäännön ja toimintasäännön perusteella joku muu kuntaorganisaation taho olisi voinut tehdä varahenkilön nimeämistä koskevan päätöksen. Näin menettelemällä hallinnollisen päätöksenteon puolueettomuus olisi turvattu.

Muutoksenhaku

Kuntalain muutoksenhakua koskevien säännösten mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua. Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Olen edellä tulkinnut hallintolain säännöksiä siten, että kantelun kohteena olevassa päätöksessä on ollut kyse satamapäällikön virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien ottamisesta rakennuttamisjohtajalle eli kyseessä on ollut henkilöstöasia, jossa rakennuttamisjohtaja on ollut itse paitsi päätöksentekijä myös hallintolain tarkoittamassa mielessä asianosainen. Olen katsonut, että tällä päätöksellä rakennuttamisjohtajasta on tullut muodollisesti ja käytännössä satamapäällikön sijainen. Nähdäkseni kysymyksessä ei ole ollut vain kuntalaissa tarkoitettua valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä, vaan päätökseen olisi tullut liittää lainmukaiset muutoksenhakuohjeet.

Toimenpide

Rakennuttamisjohtaja on ollut kyseisessä henkilöstöasiaa koskevassa päätöksenteossa hallintolain tarkoittamalla tavalla asianosaisesteellinen, koska kantelun kohteena olevassa päätöksenteossa sekä päätöksen kohde, että tekijä on ollut rakennuttamisjohtaja viranhaltijana.

Kysymyksessä ei ole ollut myöskään vain kuntalaissa tarkoitettua valmistelua tai täytäntöönpanoa koskeva päätös, jonka vuoksi henkilöstöasiaa koskeneeseen päätökseen olisi tullut liittää lainmukaiset muutoksenhakuohjeet.

Kysymyksessä olevassa asiassa on ollut kuitenkin edellä arvioinnissa esitetyin tavoin oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Tämän vuoksi katson laillisuusvalvonnallisena toimenpiteenä riittäväksi tuoda Tampereen kaupungin ja rakennuttamisjohtajan tietoon edellä lausumani

näkemykset kuntalain ja hallintolain esteellisyyttä ja muutoksenhakua koskevasta hyvän hallinnon mukaisesta tulkinnasta tässä tapauksessa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen