

Menettelytapavirhe kunnanvaltuustossa 29.5.2017

KHALL 21.08.2023 § 194
8/01.01.00.03/2023

Valmistelija

Vt.hallintopäällikkö Jarkko Sanisalo, p. 040 674 3467

Kunnanjohtajalle on tehty toukokuussa 2023 ilmoitus väärinkäytösepäilystä, koskien lainvastaista menettelyä viran täyttämässä vuonna 2017. Väärinkäytösepäilyä sekä sen korjaamiseen liittyviä toimia on selvitetty virkatyönä.

Rantasalmen kunnanvaltuusto on 29.5.2017 päätöksellään 151§ perustanut mm. kehittämispäällikön viran ja samassa päättänyt siirtää 1.6.2017 ao. virkaan työsuhteisesti kehittämispäällikön tointa vuodesta 2014 hoitaneen henkilön. Perusteena oli viran perustamiselle tehtävät, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Kehittämispäällikön virkaan valittu täytti viran kelpoisuusehdot. Virkaa ei ollut julistettu auki eikä valinnasta toimitettu virkavaalia. Päätös oli annettu tiedoksi asianosaiselle 6.6.2017. Päätös sai lainvoiman valitusajan umpeuduttua.

Hallintopäätös on pätevä, kun sen on tehnyt toimivaltainen viranomaiselle sille säädetyn toimivallan puitteissa, lainmukaista menettelyä noudattaen ja paikkansapitävien tosiasioiden perusteella. Lähtökohtaisesti menettelyvirhe aiheuttaa päätöksen lainvastaisuuden. Kuitenkaan kaikki menettelyvirheet eivät johda päätöksen kumoamiseen hallintotuomioistuimessa. Kumoaamisen edellytyksenä on, että menettelyvirhe on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön.

Hallintopäätöksen virheeseen on erityisesti vedottava tai siihen on muuten kiinnitettävä huomiota. Mikäli virhettä ei havaita taikka hallintopäätökseen ei vaadita oikaisua tai muutosta, pätemättömyysperuste jää yleensä vaille oikeusvaikutuksia. Virhe voi myös laadultaan tai muuten luonteeltaan olla niin vähäinen ja merkityksetön, ettei se ilman muuta poista päätöksen pätevyyttä. Etenkin menettelyvirheen vaikutuksia on oikeuskäytännössä arvioitu myös tältä kannalta. Menettelyvaatimuksen laiminlyönti saattaa jäädä vaikutuksettomaksi, jos virhe on epäolennainen, eikä sillä ole voinut olla vaikutusta päätöksen sisältöön ja lopputulokseen.

Hallinnon oikeusvarmuus edellyttää, että lainvoimaiseen hallintopäätökseen ei yleensä saa puuttua (ks. esim. KHO 2010:44 ja KHO 2021:11). Poikkeuksena ovat kuitenkin asiavirheen korjaaminen hallintolain 50 §:n nojalla ja päätöksen purkaminen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 117 §:n nojalla, sillä ne voivat kohdistua myös lainvoimaiseen hallintopäätökseen. Hallintopäätöksen purkaminen edellyttää, että menettelyvirhe on

voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen (esim. lakisääteisen vireillepanoajan laiminlyönti, viranomaisen lainvastainen kokoonpano tai kuulematta jättäminen, Hallberg 1986, s. 109; HE 29/2018).

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 117 §:n mukaan Korkein hallinto-oikeus voi purkaa lainvoimaisen hallintopäätöksen tai hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen, jos:

- 1) *asianosaiselle ei ole annettu oikeutta tulla kuulluksi tai asian käsittelyssä on tapahtunut muu menettelyvirhe;*
- 2) *päätös perustuu sellaiseen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen;*
- 3) *asiaan on tullut uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa asiaan, eikä johdu hakijasta, että selvitystä ei ole aikanaan esitetty;*
- 4) *päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asia on ratkaistu.*

Päätöksen saa purkaa vain, jos päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii päätöksen purkamista.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 119.1 §:n mukaan päätöksen purkamista **on haettava viiden vuoden kuluessa** siitä, kun purettavaksi haettu päätös sai lainvoiman. Jos purkukäytös perustuu em. lain 117 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kuulemisvirheeseen, määräaika on kuitenkin kuusi kuukautta siitä, kun hakija sai tiedon päätöksestä. Erityisen painavista syistä päätöksen purkamista voidaan hakea määräajan päätyttyä. Päätöksen purkamista hakee päätöksen tehnyt viranomainen.

Lain esitöiden mukaan (HE 29/2018 vp, s. 187.) oikeusvarmuuden periaate edellyttää, ettei lainvoimaisiin päätöksiin yleensä puututa. Purkukäytöksen tarkoituksena on turvata viranomaisten ja hallintotuomioistuimien lainvoimaisten päätösten pysyvyys niin, että päätös voidaan sen virheellisyydestä huolimatta purkaa vain erityisen painavista syistä. Näiden syiden arvioinnissa on merkitystä esimerkiksi sillä, onko päätöksessä kyse perustuslaissa tarkoitettuihin perusoikeuksiin kuuluvasta yksityisestä tai yleisestä edusta. Arvioinnissa voi olla merkitystä myös päätöksen sisällöllä sekä sillä, missä määrin virheellisyys on aiheutunut viranomaisen toiminnasta tai laiminlyönnistä. Harkittaessa asianosaiselle myönteisen päätöksen purkamista päätöksen pysyvyyttä puoltaa erityisesti viranomaisten vastuu päätöstensä lainmukaisuudesta sekä yksityisten asianosaisten perusteltujen odotusten ja vilpittömän mielen suoja.

Purkukäytöksellä on merkitystä myös arvioitaessa, edellyttääkö EU-tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös lainvoimaisen päätöksen purkamista. Purkukäytöksen merkitystä harkinnassa osoittavat esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2010:44 ja KHO 2010:45, joissa korkein hallinto-oikeus totesi, että päätösten purkamiseen ei ollut yleiseen tai

yksityiseen etuun liittyviä edellytyksiä siitä huolimatta, että päätöksiä oli pidettävä EU-oikeuden vastaisina.

Tässä tapauksessa on arvioitava, onko olemassa erityisen painavia syitä sille, että nimityspäätöksen purkamista voitaisiin hakea viiden vuoden määräajan päätyttyä.

Vaikka päätöksen purkuperusteen katsottaisiin täyttyvän, edellyttää päätökseen puuttuminen lisäksi purkukynnyksen ylittymistä, sillä päätöksen saa purkaa vain, jos päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii päätöksen purkamista.

Menettelyssä tai päätöksessä olevien virheiden merkitystä arvioidaan punnitsemalla muun muassa oikeussuojan tarvetta sekä päätöksen kumoamisen oikeudellisia ja tosiasiallisia vaikutuksia. Huomioon otetaan myös virheen vaikutus päätöksen sisältöön, päätöksen vaikutukset yksityisen oikeuksiin ja yleisen edun vaatimukset. Näiden purkukynnykseen liittyvien näkökohtien painoarvo vaihtelee muun muassa virhetyypistä, muutoksenhakuperusteesta ja päätöksen sisällöstä riippuen. Purkukynnys ylittyy vain, jos lainvoimainen päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii lainvoimaisen päätöksen purkamista. Jos päätöksellä ei ole tällaista erityistä vaikutusta, sen purkamiseen ei päätöksen virheellisyydestä huolimatta ole riittäviä edellytyksiä. Purkukynnyksen merkitys arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen, ja myös virheellisen päätöksen sisältö vaikuttaa arvioon. Riittävänä edellytyksenä on, että jompikumpi purkukynnyksen kriteereistä täyttyy.

Lainvoimaisen päätöksen purkaminen on KHO:n kokonaisharkintaan perustuva poikkeuksellinen toimenpide, jota ei ole tarkoitettu säännönmukaisen muutoksenhaun laajuiseksi oikeussuojakeinoksi. KHO:lla on hallintolainkäytön alalla ylintä tuomiovaltaa käyttävänä tuomioistuimena harkintavaltaa päätösten purkamista koskevia lain säännöksiä soveltaessaan. Lisäksi on otettava huomioon, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää lainvoimaisen päätöksen pysyvyyttä ja sitä, ettei lainvoimaisiin päätöksiin yleensä puututa. Edes sellaisesta tilanteesta, jossa ylimmän hallintotuomioistuimen päätös on osoittautunut unionin oikeuden vastaiseksi, ei välttämättä seuraa velvollisuutta poiketa ylimmän hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen pysyvyydestä. (KHO 2021:11).

Nimityspäätöksen purkaminen ei sellaisenaan muuta pätemättömiksi viranhaltijan tekemiä päätöksiä.

Kuntaliiton juristin konsultaation perusteella voitaneen todeta, ettei valtuuston nimityspäätös loukkaa yksityisen oikeutta: Jos virhe on aiheutunut pelkästään viranomaisen toiminnasta tai laiminlyönnistä, yleisen edun ei välttämättä voida katsoa vaativan päätöksen purkamista yksityisen vahingoksi. Tällaisessa tilanteessa lainvoimaisen päätöksen pysyvyyttä puoltavat etenkin

viranomaistoiminnan julkinen luotettavuus ja yksityisen vilpittömän mielen suoja.

Esittelijä

Kunnanjohtaja Leskinen Rainer

Päätösehdotus:

Kunnanhallitus arvioi, täyttyvätkö edellytykset erityisen painavista syistä Rantasalmen kunnanvaltuuston 29.5.2017 päätöksen 151 § purkamisen hakemiseen KHO:lta ja tarvittaessa esittää päätöksen purkamisen hakemista kunnanvaltuuston päätettäväksi.

Päätös:

Kunnanhallitus toteaa, ettei edellytykset erityisen painavista syistä täyty Rantasalmen kunnanvaltuuston 29.5.2017 päätöksen 151 § purkamisen hakemiseen. Selkeyden vuoksi todettiin, ettei asiaa saateta näin ollen valtuustolle käsiteltäväksi päätöksenteossa.
