



18.9.2020

OKV/111/10/2020
OKV/111/10/2020-OKV-4

APULASIOIKEUSKANSLERI

ASIA**Toimivalta käsitellä esteellisyyssyyskysymyksiä****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 9.8.2019 osoittamassaan kantelussa aluehallintoviraston menettelyä hänen sinne osoittamansa kantelun käsittelyssä. Kantelu koski muun muassa kaupungin vammaispalvelujen sosiaalityöntekijää, jonka kantelija katsoi olleen esteellinen tekemään häntä koskevan viranhaltijapäätöksen. Aluehallintovirasto jätti kantelun kyseiseltä osin tutkimatta, koska se katsoi, ettei sillä ole toimivaltaa tutkia tai ratkaista esteellisyysväitteitä. Kantelijan mukaan aluehallintovirasto toimi lainvastaisesti jättäessään hänen kantelunsa tältä osin tutkimatta.

SELVITYS

Aluehallintovirasto on antanut *~~13.12.2029~~ päivätyn selvityksen, joka toimitetaan kantelijalle tiedoksi päätöksen mukana.

*13.12.2019

Korjattu hallintolain 51 ja 52 §:n nojalla kirjoitusvirheenä.

RATKAISU**Arviointi****Aluehallintoviraston selvitys**

Aluehallintoviraston selvitys Aluehallintovirasto on todennut kantelijan kanteluun antamassaan 30.7.2019 päivätyssä ratkaisussa PSAVI/1841/2019, ettei sen toimivaltaan kuulu esteellisyysväitteiden tutkiminen ja ratkaiseminen. Lausumasta voi saada käsityksen, että aluehallintovirasto katsoo ehdottomasti, ettei se ole toimivaltainen tutkimaan esteellisyyttä koskevia kysymyksiä hallintokanteluita käsitellessään.

Aluehallintovirasto viittasi apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessään hallintolain esteellisyyttä koskeviin säännöksiin ja totesi, että hallintolain 29 §:n mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Viraston näkemyksen mukaan esteellisyysväite tulisi esittää asianomaiselle viranhaltijalle, jonka tulee suorittaa mahdollisen esteellisyytensä arviointi ja jäävätä tarvittaessa itsensä. Mikäli kantelija katsoo, että häntä koskevaa päätöstä rasittaa esteellisyys ja päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, hän voi valittaa siitä ja vaatia päätöksen kumoamista. Selvityksen mukaan varsinainen muutoksenhaku on ensisijainen menettely hakea muutosta virheelliseen tai lainvastaiseen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ratkaisuun. Aluehallintoviraston mukaan sillä ei ole toimivaltaa arvioida valituskelpoisen päätöksen lainmukaisuutta eikä sen toimivaltaan kuuluu esteellisyyväitteen tutkiminen tai ratkaiseminen.

Aluehallintoviraston toimivalta

Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla. Aluehallintoviraston toimivallasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Esimerkiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa toimialueellaan. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 354/2014 vp) kyseistä säännöstä koskevien perustelujen mukaan ehdotetun säännöksen tavoitteena on sosiaalihuollon ammattihenkilöiden toiminnan lainmukaisuuden ja laadun varmistaminen.

Aluehallintovirastot hoitavat niille sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä osoitettua valvontatehtävää muun muassa tutkimalla kanteluita.

Hallintokanteluista ja niiden käsittelemisestä säädetään hallintolain 8 a luvussa. Lukuun sisältyvän lain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Lain 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomaisen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta.

Hallintolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2013 vp) todetaan lain 53 a §:ää koskevissa perusteluissa, että hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoita virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Perustelujen mukaan kantelun voisi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta, mukaan lukien tosiasiallinen toiminta, kuten opetuksen antaminen tai hoitotoimenpide. Lainvastaisuus tulisi ymmärtää laajasti ja se pitäisi sisällään lain tai sen nojalla annettujen alemmanasteisten säännösten ja määräysten vastaisen menettelyn. Esityksen mukaan lainvastaisuutta voitaisiin yleisemmin arvioida myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta ja se voisi siten koskea esimerkiksi menettelyvirhettä.

Esteellisyys hallinnossa ja esteellisyyden arvioiminen valvontatoiminnassa

Hallintolain 27 ja 28 §:ssä säädetään esteellisyydestä ja esteellisyysperusteista. Lain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Lain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Pykälän 3 momentin mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

Virkamiehen on otettava esteellisyyttä koskevat säännökset huomioon virkatehtävissään ja jäävättävä yhden tai useamman esteellisyysperusteen täytyessä itsensä asian käsittelystä. Hallintolain 27 §:n 1 momentissa käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta sitä käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja ja ne sisältävät laajasti myös asian valmistelun.

Siitä huolimatta, ettei esteellisyyttä koskevaan päätökseen voi hallintolain 29 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla hakea erikseen muutosta, on esteellisyyttä koskeva asia mahdollista saattaa muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi pääasiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Mikäli päätöksentekijä on ollut esteellinen, voidaan virheellisessä järjestyksessä tehty päätös muutoksenhaun yhteydessä kumota. Mikäli esteellisyyteen siis halutaan vedota päätöksenteon jälkeen, tulee kysymys siitä lähtökohtaisesti saattaa muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi pääasiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Hallinnossa tehdään kuitenkin myös ratkaisuja, joihin ei ole mahdollista hakea muutosta (esimerkiksi kanteluun tai muistutukseen annettu ratkaisu) eikä mahdollista esteellisyyksikysymystä kyseisissä tilanteissa voi saattaa muutoksenhaun kautta arvioitavaksi. Esteellisyys voi lisäksi ilmetä vasta sen jälkeen, kun

muutoksenhakumahdollisuutta päätökseen ei enää ole käytettävissä, mutta asian käsitteleminen ja valvontaviranomaisen esteellisyysskysymystä koskeva ohjaus päätöksentekijälle on perusteltua siitakin huolimatta, että kysymys olisi mahdollista saattaa arvioitavaksi ylimääräisen muutoksenhaun kautta.

Hallintotoiminta voi lisäksi olla lähinnä tosiasialliseksi toiminnaksi luonnehdittavaa toimintaa. Valvontaviranomaisen suorittama laillisuusvalvonta voi kohdistus kaiken laatuiseen ja myös tosiasiallisena toimintana pidettävään toimintaan.

Tarkastelen seuraavassa hallintolain esteellisyyssäännösten soveltumista erilaatuiseen hallintotoimintaan ja sitä kautta valvontaviranomaisen velvollisuutta arvioida esteellisyysskysymyksiä valvontatoiminnassaan.

Hallintolain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita sovelletaan kaikkeen hallintotoimintaan, myös tosiasialliseen hallintotoimintaan, jossa ei tehdä kirjallisia valituskelpoisia päätöksiä. Sen sijaan hallintolain 3-11 lukujen menettelysäännöksiä, joihin myös esteellisyyttä koskevat säännökset lukeutuvat, sovelletaan lähtökohtaisesti hallintoasioiden käsittelyyn ja hallintopäätösten tekemiseen. Mikäli soveltamisalaa koskevaa säännöstä tulkittaisiin suppeasti, eivät esteellisyyttä koskevat säännökset tulisi sovellettaviksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että esteellisyyssäännösten ulottuvuus erityyppiseen hallinnolliseen toimintaan ei ole kaikilta osin aivan selvä. Kirsi Kuusikon mukaan esteellisyyssäännökset ulottuvat laajemmalle kuin vain hallintopäätöksen tekemiseen, vaikka ne onkin kirjoitettu ensisijaisesti kirjallisen hallintopäätöksen tekemistä ajatellen. Osittain ongelmissa, jotka liittyvät esteellisyyssäännösten ulottumiseen tosiasialliseen hallintotoimintaan, on kysymys hallintolain soveltamisalaa koskevasta tulkinnallisesta epäselvyydestä.¹

Oikeuskirjallisuudessa on todettu myös, että hallintoasian käsitettä ei ole hallintolaissa rajattu niin suppeasti, että vain hallinnollisten ratkaisujen valmistelu ja päätöksenteko olisivat hallintoasian käsittelyä. Olli Mäenpään mukaan sekä hyvän hallinnon takeiden, että hallinnon asiakkaan menettelyllisen aseman kannalta hallintolain eri säännöksissä käytettyä viittausta hallintoasian käsittelyyn on tulkittava joustavasti ja tilanteen mukaan. Hallintoasian käsittelyä koskevat hallintolain säännökset ovat hänen mukaansa sovellettavissa varsinaiseen hallintopäätöksen tekemiseen ja myös muun muassa julkisen palvelun toteuttamiseen ja muunlaisiin tosiasiallisiin toimiin. Säännöksen soveltamistapa ja tulkinta riippuvat kuitenkin toiminnan sisällöstä ja luonteesta. Esimerkiksi asian käsittelyn esteellisyyttä (27 – 30 §) koskevat säännökset on kirjoitettu ensisijaisesti kirjallisen hallintopäätöksen tekemistä silmällä pitäen, mutta säännökset tulevat kuitenkin soveltuvien osin noudatettaviksi myös julkisten palvelujen toteuttamisessa.²

Myös Raija Huhtanen on katsonut, että hallintolaissa vahvistetut ennakkollisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon menettelylliset takeet ulottuvat koskemaan hallinnon erilaatuisia tehtäviä. Tämä edellyttää kuitenkin hallintolain asiallista soveltamisalaa ja sitä määrittävän hallintoasian käsitteen laajaa ja joustavaa sekä oikeusturvan tarpeen tapauskohtaisesti huomioon ottavaa tulkintaa.³

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi hallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp) hallintoasian käsitteen määrittelyn olevan vaikeaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta kuitenkin vähensi se, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy valiokunnan mukaan viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa

¹ Kirsi Kuusikko: Esteellisyys hallinnossa, Alma Talent Oy, 2018, s.192

² Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, Alma Talent Oy, 2018, s. 249-250

³ Raija Huhtanen: Felix byrokratia? Julkinen hallinto kaiken huomioimisen taitona: Tampereen yliopiston 50-vuotisen hallintotieteellisen opetuksen ja tutkimuksen sekä julkishallinnon emeritusprofessori Juha Vartolan juhlakirja, Tampereen University Press, 2015, s. 80

hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti.

Laillisuusvalvonnassa on käsitelty hallintolaissa säädettyjen esteellisyyssäännösten soveltamisen ulottamista laajemmalle kuin hallintopäätösten tekemiseen ja niin sanottuun käsittelyyn osallistumiseen. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä (OKV/60/1/2017, OKV/63-65/1/2017, OKV/71/1/2017, OKV/76/1/2017, OKV/78/1/2017, OKV/81/1/2017, OKV/148-154/1/2017, OKV/179/1/2017, OKV/267/1/2017) kysymys oli pääministerin menettelystä vienninedistämismatkan yhteydessä. Asiassa ei ollut kysymys esteellisyydestä hallintopäätöksen tekemisessä eikä ministeri ollut myöskään osallistunut asian valmisteluprosessiin. Asiassa arvioitiin pääministerin toiminnan puolueettomuutta laajemmin hallintolain 6 §:n viranomaistoiminnalle asettamien puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimusten näkökulmasta, mutta asian arviointiin haettiin johtoa myös hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekejääviyden soveltamiskäytännöstä. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että ministereiden on noudatettava puolueettomuutta kaikissa virkatehtävissään.

Edellä esitetyn mukaisesti hallintoasian käsite ei ole tyhjentävästi määritelty eikä hallintolain menettelysäännösten ja siten muun muassa esteellisyyttä koskevien säännösten soveltuminen muuhunkin toimintaan kuin hallintopäätökseen johtavaan hallintoasian käsittelyyn ole poissuljettua. Ennemminkin menettelysäännöksiä tulisi oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamiseksi hallintoasian käsitettä laajasti tulkiten soveltaa soveltuvin osin myös tosiasiallisessa toiminnassa. Huomattava on myös, että tosiasiallista hallintotoimintaa säätelee vähintäänkin hallintolain 2 luvussa säädetyt hyvän hallinnon perusteet ja muun muassa luvun 6 §:ssä säädetty puolueettomuusperiaate.

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt aluehallintoviraston toimivaltaa käsitellä esteellisyysskysymyksiä asiantuntijalääkärin esteellisyyttä koskeneessa päätöksessään EOAK/298/2018. Aluehallintovirasto oli katsonut, ettei sillä ollut toimivaltaa käsitellä asiantuntijalääkäreiden esteellisyyteen liittyviä asioita, koska esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluivat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Oikeusasiamies totesi päätöksessään aluehallintovirastolla olleen virheellinen käsitys siitä, ettei sillä ole toimivaltaa käsitellä asiantuntijalääkärin esteellisyyteen liittyviä asioita ilman siihen oikeuttavaa selkeää toimivaltasäännöstä. Oikeusasiamies katsoi, että toimivaltasäännös oli olemassa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ja että aluehallintoviraston olisi tullut tutkia hallintokantelu myös siltä osin kuin siinä valitettiin lääkärin antaneen asiantuntijalausunnon esteellisenä ollessaan. Asiassa oli kysymys kantelijan asian käsittelystä vakuutus- ja rahoitusneuvonnassa (FINE), joka oli katsonut asiantuntijalääkärin olleen esteellinen antamaan lausuntoa eikä kyseistä lausuntoa ollut otettu huomioon kantelijan asian käsittelyssä FINE:ssä.

Kyseisessä päätöksessään oikeusasiamies katsoi aluehallintoviraston toimivallan tutkia esteellisyysskysymys seuraavan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:stä, jonka mukaan aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa toimialueellaan.

Aluehallintoviraston kantelijan asiassa antamassa päätöksessä esittämästä kannanotosta voi saada käsityksen, ettei sillä olisi lainkaan laillisuusvalvontatehtävässään toimivaltaa arvioida esteellisyysskysymyksiä ja ottaa niihin kantaa.

Puolueettomuus on keskeinen perustuslain 21 §:ään pohjautuva oikeusturvatekijä, joka koostuu sekä esteellisyyssäännösten että hyvän hallinnon puolueettomuusperiaatteen noudattamisesta. Se on yksi lainmukaisen hallintotoiminnan peruslähtökohdista.

Aluehallintovirastolla on hallintokanteluita käsitellessään toimivalta ja velvollisuus ottaa kantaa arvostellun hallintotoiminnan lainmukaisuuteen. Toiminnan lainmukaisuuden arviointi tarkoittaa muun muassa perustuslain 21 §:stä hallintotoiminnalle seuraavien esimerkiksi menettelyllisten vaatimusten toteutumisen arvioimista. Kuten edellä on esitetty, esteellisyyssäännökset voivat tulla sovellettaviksi useamman laatusessa toiminnassa, jonka lainmukaisuuden arviointi voi tapauksittain edellyttää myös esteellisyysskysymysten arvioimista. Valvovan viranomaisen kannanotto ei vaikuta hallintolaissa säädettyyn esteellisyyttä koskevaan päätöksentekotoimivaltaan tai -velvollisuuteen, vaan kysymys on

valvontaviranomaisen valvontatoiminnassaan valvottavan toiminnan ohjaamisen tarkoituksessa esittämästä näkemyksestä.

Kantelijan aluehallintovirastolle osoittamassa kantelussa oli kysymys kaupungin sosiaalityöntekijän esteellisyydestä kantelijaa koskevan viranhaltijapäätöksen tekemisessä. Kyseisessä tilanteessa kantelijalla oli käsitykseni mukaan mahdollisuus hakea muutosta viranhaltijan tekemään päätökseen ja vedota tuossa yhteydessä viranhaltijan esteellisyyteen. Muutoksenhaku olisi päätöksenteon jälkeen ollut ensisijainen keino saattaa päätöksen lainmukaisuus ja esteellisyys arvioitavaksi.

Edellä esitetyn perusteella aluehallintovirasto ei ole voinut kanteluita käsitellessään ja valvontaa suorittaessaan puuttuvaan toimivaltaansa vedoten kieltäytyä kategorisesti ja ehdottomasti käsittelemästä esteellisyyskysymyksiä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni näkemykset aluehallintoviraston tietoon ja kiinnitän sen huomiota sen toimivaltaan ja velvollisuuteen käsitellä tapauskohtaisesti harkiten esteellisyyskysymyksiä sen käsitellessä kanteluita ja suorittaessaan valvontatehtäväänsä.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä päätös on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen