



Esteellisyysasian käsittelyn lainmukaisuus

KANTELU

Kantelijat arvostelevat oikeuskanslerille 9.11.2020 osoittamassaan kantelussa Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston (Valvira) yhteydessä toimivan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan (jäljempänä myös valvontalautakunta tai lautakunta) menettelyä. Kantelun mukaan lautakunnan kokoukseen 31.8.2020 on osallistunut esteellinen henkilö. Kantelijat arvostelevat lisäksi sitä, että valvontalautakunnan pöytäkirjat ovat heidän mielestään puutteellisia.

SELVITYS

Valvira on 5.2.2021 antanut apulaisoikeuskanslerin siltä asiasta pyytämän selvityksen (dnro V/879/2021).

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet hankitusta selvityksestä vastineensa.

RATKAISU

1 Kantelu

Valviran valvontalautakunta käsitteli kantelijoiden asioita kokouksessaan 31.8.2020. Kantelijoiden mukaan kokouksessa oli läsnä lautakunnan puheenjohtajana toimiva Valviran ylijohtaja,

vaikka hän oli todennut olevansa esteellinen käsittelemään heidän asioitaan. Kokouksesta tehtyyn pöytäkirjaan ei kirjattu ylijohtajan esteellisyyden syytä eikä hänen poistumistaan kokouksesta. Kokouksen puheenjohtajana kantelijoiden asioita käsiteltäessä toimi Valviran hallintojohtaja. Ylijohtaja ei ole suostunut kertomaan esteellisyyden syytä, joka kantelijoiden mukaan tulee selvittää.

Kantelussa on viitattu Valviran työjärjestykseen, jonka mukaan valvontalautakunnan kokouksen pöytäkirjana toimii lähtökohtaisesti esityslista, johon merkitään kokouksen jälkeen asian käsittelyyn osallistuneet henkilöt ja tehty päätös. Kun otetaan huomioon lautakunnan käsittelemien asioiden luonne, on pöytäkirja kantelijoiden mielestä alkeellinen eikä kuvaa kokouksessa tehtävien päätösten vakavaa luonnetta.

Kantelijat pyytävät tutkimaan, onko Valviran ylijohtaja ollut esteellisenä läsnä valvontalautakunnan kokouksessa 31.8.2020. He pyytävät kannanottoa myös siihen, tuleeko ylijohtajan kertoa esteellisyytensä syy. Lisäksi kantelijat pyytävät tutkimaan, onko Valviran hallintojohtaja jättänyt velvollisuutensa täyttämättä tai rikkonut säädöksiä jättäessään huolehtimatta esteellisyyttä koskevien tietojen kirjaamisesta pöytäkirjaan. Edelleen he pyytävät selvittämään, onko valvontalautakunnan pöytäkirjojen laatimistapa hyvän hallintotavan mukainen.

2 Valviran selvitys

2.1 Esteellisyysasia

Valviran selvityksessä on todettu, että sosiaali- ja terveysministeriö on päätöksellään määrännyt sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan puheenjohtajaksi toimikaudelle 1.3.2020-29.2.2024 Valviran ylijohtajan ja yhdeksi varapuheenjohtajista Valviran hallintojohtajan.

Selvityksen mukaan valvontalautakunnan asioissa puheenjohtaja ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään ennen kokousta. Käytäntönä on, että lautakunnan sihteerin toimitettua esityslistan ja muun materiaalin puheenjohtajalle hän ilmoittaa sihteerille viipymättä, mikäli hän on esteellinen käsittelemään jonkun asian. Sihteeri kutsuu esteettömän varapuheenjohtajan kyseisen asian käsittelyyn. Sen jälkeen sihteeri lähettää jäsenille esityslistan, jossa näkyvät tehdyt muutokset. Menettely on todettu välttämättömäksi, ettei asioiden käsittely viivästy ja ettei ammattihenkilön oikeusturva tai asiakas- tai potilasturvallisuus vaarannu viivytysten vuoksi. Mikäli lautakunta ratkaisisi esteellisyydet, jäisivät monet asiat odottamaan seuraavaa kokousta. Selvityksessä on todettu, että lain mukaan esteellisyyuskysymykset on ratkaistava viipymättä.

Esityslistassa on lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan (tai jäsenen) nimen kohdalle merkitty niiden asioiden järjestysnumerot, joita hän käsittelee kokouksessa. Puheenjohtaja

(tai jäsen) on paikalla vain kyseisten asioiden käsittelyssä. Virkamiehen esteellisyydestä tai sen syystä ei tehdä erillistä asiakirjaa tai merkintää pöytäkirjaan, koska asiaa ei käsitellä kokouksessa. Valvontalautakunnan pöytäkirjaan ei myöskään erikseen merkitä, milloin esteellinen henkilö poistuu kokouksesta.

Hallintolain 29 §:n mukaisesti virkamies ratkaisee itse ja etukäteen kysymyksen esteellisyydestään. Kantelijoiden asioissa ylijohtaja arvioi etukäteen esteellisyytensä, eikä sen syytä kirjattu valvontalautakunnan pöytäkirjaan 31.8.2020, koska asiaa ei käsitelty lautakunnassa. Esitetyn vuoksi esteellisyyden syytä ei myöskään katsottu tarpeelliseksi ilmoittaa kantelijoille. Valviran näkemyksen mukaan siihen ei myöskään ollut velvoitetta.

Valvontalautakunnan 31.8.2020 pitämän kokouksen pöytäkirjasta käy ilmi, että Valviran ylijohtaja on ollut läsnä käsiteltäessä asioita 1-3 ja 7-16. Pöytäkirjasta ilmenee, että kantelun tekijöiden asioissa (asiat 4 ja 5) ylijohtaja ei ole ollut läsnä, vaan puheenjohtajana on toiminut lautakunnan varapuheenjohtaja.

Selvityksessä on todettu, että ylijohtaja ratkaisi kantelijoiden asioiden kohdalla esteellisyytensä viivytyksettä hallintolain mukaisesti ja pyrki turvaamaan asioiden puolueettoman käsittelyn valvontalautakunnassa. Koska puolueeton käsittely turvattiin esteettömällä puheenjohtajalla, ei esteellisyyden syyllä ole merkitystä valvontalautakunnassa käsiteltävien asioiden luonteen ja moninaisuuden vuoksi.

2.2 Valvontalautakunnan pöytäkirja

Selvityksessä on todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan asialistassa todetaan kokouksen ajankohta, paikka, puheenjohtaja, jäsenet, sihteeri ja asioiden esittelijät. Lisäksi puheenjohtajan ja ammattialaa edustavan jäsenen kohdalle on merkitty se asianumero tai -numerot, joiden käsittelyssä asianomainen jäsen on läsnä. Käsiteltävät asiat on numeroitu ja asiasta ilmenee sen ammattihenkilön nimi, jonka asiaa käsitellään, asian diaarinumero, asiaan liittyvät liitteet, asian esittelijän nimi sekä päätösesitys lyhyesti. Varsinainen asian sisältö, esitys, sisältyy jäsenillä käytettävissä olevaan päätösluonnokseen.

Kantelijoiden asioita käsitelleen kokouksen pöytäkirja laadittiin elokuussa 2020 voimassa olleen Valviran työjärjestyksen 36 §:n mukaisesti kokouksen asialistan pohjalle. Hallintojohtaja ei jättänyt velvollisuuttaan noudattamatta tai rikkonut säädöksiä pöytäkirjan laatimisessa. Kokouksen pöytäkirjan laatimisessa toimittiin esteellisyyssäädösten ja hallintolain sekä valvontalautakunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti.

Valvira on selvityksensä mukaan uusinut työjärjestyksensä ja 1.1.2021 voimaan tullessa työjärjestyksessä on valvontalautakunnan asialistan ja pöytäkirjan laatimista täsmennetty. Työjärjestyksen 35 §:n mukaan lautakunnassa käsiteltävistä asioista laaditaan esityslista, johon kuhunkin asiaan merkitään päätösehdotus. Kokouksen jälkeen laadittavaan pöytäkirjaan merkitään kunkin asian käsittelyyn osallistuneet henkilöt ja tehty päätös. Puheenjohtaja ja sihteeri allekirjoittavat pöytäkirjan.

3 Arviointi

Asian laillisuusvalvonnallisessa tarkastelussa on kysymys seuraavista asioista: 1) onko monijäsenisen toimielimen eli sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan puheenjohtajan esteellisyyttä koskeva asia ratkaistu lainmukaisessa järjestyksessä, 2) onko lautakunnan varsinainen puheenjohtaja ollut läsnä 31.8.2020 pidetyssä kokouksessa, 3) esteellisyyssasian kirjaaminen kokouksen pöytäkirjaan, 4) esteellisyyden perusteen ilmoittaminen kantelijoille ja 5) esteellisyyden perustetta koskevan tiedustelun käsittely Valvirassa.

3.1 Esteellisyyssasian ratkaiseminen

Esteellisyyden ratkaisemisesta säädetään hallintolain 29 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Pykälän 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lain 29 §:n 1 momentin säännökseen sisältyvällä ajallisella tehosteella (viipymättä) pyritään varmistamaan, että esteellisyyttä koskevaan epäilyyn tai sitä koskevaan väitteeseen reagoidaan välittömästi, jotta siitä olisi mahdollisimman vähän haittaa vireillä olevan asian käsittelylle. Tavoitteena esityksen mukaan on myös, että esteellisyyttä koskevat kysymykset tulevat esille jo käsittelyn alkuvaiheessa. Esityksen hallintolain 29 §:n 2 momenttia koskevien perustelujen mukaan väitteen koskiessa monijäsenisen toimielimen jäsentä tai esittelijää esteellisyydestä päättäisi toimielin ja esteellisyyttä koskeva ratkaisu olisi perusteltava.

Edellä todetulla tavalla hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan pääsääntö monijäsenisten toimielinten kohdalla on, että jäsenten ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin.

Oikeuskirjallisuudessa on lainkohdan soveltamisesta esitetty jossain määrin erilaisia näkemyksiä. Sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan toimielin päättää esteellisyydestä eikä monijäsenisen toimielimen jäsen tai esittelijä voi siitä itse päättää.¹ On esitetty myös näkemys, että toimielin päättäisi esteellisyydestä silloin, kun kysymys esteellisyydestä on tullut esille toimielimen kokouksessa. Selvissä tilanteissa riittävää olisi, että henkilön itsensä ilmoittama esteellisyys merkitään pöytäkirjaan. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa ja silloin, kun esteellisyydestä on epäselvyyttä, esteellisyydestä päättäisi toimielin.² Oikeuskirjallisuudessa on myös esitetty, että toimielimen puheenjohtajan ja esittelijän kohdalla esteellisyysskysymys voitaisiin ratkaista hallintolain 29 §:n 2 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan, jolloin virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Mainittua kantaa on perusteltu asian käsittelyn asianmukaisuudella ja viivytyksen välttämällä.³

Mikäli monijäsenisen toimielimen puheenjohtajan ja erityisesti asian esittelijän esteellisyydestä päättää kategorisesti toimielin kokouksessaan, tarkoittaa se nähdäkseni väistämättä jonkinasteista asioiden käsittelyn viipymistä. Esteelliseksi itsensä arvioinut henkilö ei voisi asiaa valmistella - tai ainakaan se ei työn tehokkuuden kannalta olisi perusteltua - ennen kuin esteellisyyttä koskeva asia olisi toimielimessä ratkaistu. Hallintolain 29 §:n 1 momentti kuitenkin nimenomaisesti edellyttää, että esteellisyys on ratkaistava viipymättä ja säännöksen tarkoituksena on edistää asioiden asianmukaista käsittelyä. Se tarkoittaa muun muassa sitä, että esteellisyysskysymys tulisi ratkaista asian käsittelyn alkuvaiheessa ja sen käsittelyn tulisi aiheuttaa mahdollisimman vähän haittaa pääasian käsittelylle.

¹ Olli Mäenpää on todennut, että monijäsenisen toimielimen jäsen tai esittelijä ei itse päättää esteellisyydestään, vaan esteellisyyden arvioi ja ratkaisee koko toimielin: "Toimielimen jäsen tai esittelijä ei siten voi pidäytyä jonkin asian käsittelystä esteellisyyteensä vedoten, ellei toimielin tai esittelijä ensin totea häntä esteelliseksi. Jos toimielin katsoo, että esteellisyyttä ei ole, jäsen tai esittelijä osallistuu asian käsittelyyn. Muuten tämän on poistuttava toimielimen kokouksesta asian käsittelyn ajaksi ja oltava myös muuten käsittelemättä asiaa." *Mäenpää*: Hallinto-oikeus, verkkokirja, Alma Talent Oy, päivitetty 2021, kohdassa: III.6. Hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä, Käsittelyn puolueettomuus ja esteellisyyssperusteet, Esteellisyyden arviointi ja ratkaiseminen.

² Heikki Harjula ja Kari Prättälä ovat todenneet, että hallintolain 29 §:n 2 momentin sanamuoto näyttäisi edellyttävän päätöstä esteellisyydestä, kun esteellisyysskysymys tulee esille toimielimen kokouksessa. Käytännössä henkilö voisi heidän näkemyksensä mukaan kokoustilanteessakin itse ilmoittaa esteellisyydestään ja vetäytyä asian käsittelystä ja tällöin toimielimen päätökseksi riittää toteamus henkilön esteellisyydestä ja hänen oma-aloitteisesta vetäytymisestään asian käsittelystä. Pöytäkirjaan olisi tällöinkin syytä merkitä henkilön poistuminen esteellisenä ja esteellisyyden tosiasiallinen syy eli esteellisyyden synnyttävän tilanteen kuvaus. Esteellisyyden ollessa tulkinnanvarainen tai, jos siitä on erimielisyyttä, puheenjohtajan on heidän näkemyksensä mukaan saatettava esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi. *Harjula - Prättälä*: Kuntalaki, verkkokirja, Alma Talent Oy, päivitetty 1.6.2022, kohdassa: V.12 Päätöksenteko ja hallintomenettely, 97 § Esteellisyys, 7. Esteellisyyden toteaminen.

³ Seppo Laakso, Outi Suviranta ja Veijo Tarukannel ovat esittäneet, että asian käsittelyn viivytyksettömyys ja valmistelun asianmukaisuus puoltaisivat sitä, ettei valmistelusta huolehtivan esittelijän ja valmistelua yleensä johtava puheenjohtajan esteellisyysskysymyksiä lykättäisi ratkaistavaksi vasta pääasian käsittelyn yhteydessä. Esteellisyysskysymys kuitenkin alistettaisiin toimielimien käsiteltäväksi silloin, kun esteellisyydestä esitetään väite tai se muuten tulee esille toimielimen kokouksessa. Toimielimen ratkaistavaksi voitaisiin jo asian valmisteluvaiheessa erillisenä kysymyksenä saattaa puheenjohtajan tai esittelijän esteellisyyttä koskevat kysymykset, jotka ovat tulkinnanvaraisia tai epäselviä. Muuten hekin ratkaisivat esteellisyytensä pääsäännön mukaisesti itse. *Laakso - Suviranta - Tarukannel*: Yleishallinto-oikeus, Jyväskylä 2006, s. 210.

Valvira on selvityksessään todennut menettelevänsä kertomallaan tavalla, jotta asioiden käsittely ei viivästyisi, eikä ammattihenkilön oikeusturva ja asiakas- tai potilasturvallisuus vaarantuisi viivytysten vuoksi. Kun otetaan erityisesti huomioon valvontalautakunnan käsittelemien asioiden laatu ja päätösten vaikutukset perusoikeuksiin⁴, on Valviran tavoite viivytyksettömän käsittelyn edistämisestä hyväksyttävä. Menettelylle on hallintolain 29 §:n 1 momentissa esteellisyyskysymyksen ratkaisemiselle säädetyn ajallisen tehosteen näkökulmasta löydettävissä perusteita.

Koska hallintolain 29 §:n 2 momentin säännös esteellisyysasian ratkaisemisesta monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän kohdalla on kuitenkin varsin selkeä, ja lainkohdassa tarkoitetut säännökset ratkaisun tekijästä (virkamies tai monijäseninen toimielin) ovat toisensa poissulkevia, on Valviran esittämä näkemys esteellisyysasioiden käsittelemisestä myös arvostelulle altis. Hallintolain 29 §:n 2 momentin sanamuodon ja sitä koskevien hallituksen esityksen perustelujen perusteella valvontalautakunnalla tulisi olla ainakin mahdollisuus ottaa esteellisyysasia käsiteltävään ja ratkaistavakseen silloinkin, kun puheenjohtaja on jo itse arvioinut esteellisyytensä ennen kokousta. Palaan kysymykseen menettelyn osalta seuraavassa kohdassa 3.2, jossa käsittelen esteellisyysasian käsittelyn kirjaamista valvontalautakunnan pöytäkirjaan.

3.2 Esteellisyysasian kirjaaminen pöytäkirjaan

Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on monijäsenisen toimielimen jäsenten esteellisyyttä koskevien asioiden käsittelemistä koskeneissa ratkaisuissa todettu, että hallintolain 29 §:n ja sitä koskevien hallituksen esityksen perustelujen näkökulmasta on esteellisyyden syy perusteltua merkitä toimielinten pöytäkirjaan.⁵ Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että monijäsenisen toimielimen jäsenen tai esittelijän esteellisyydestä tulisi tehdä kirjaus toimielimen pöytäkirjaan niissäkin tilanteissa, kun henkilö on itse todennut esteellisyytensä.⁶

⁴ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan valvontalautakunnassa käsitellään ja ratkaistaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden muutoin kuin ammattihenkilön omasta hakemuksesta tapahtuvaa ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista ja menettämistä, ammatinharjoittamisluvan peruuttamista sekä ammattihenkilön ammattinimikkeen käytön kieltämistä koskevat asiat samoin kuin ammatinharjoittamisoikeuden, ammatinharjoittamisluvan ja ammattinimikkeen käyttöoikeuden takaisinsaamista sekä kurinpitoa koskevat asiat. Kyseisillä päätöksillä on vaikutusta esimerkiksi perustuslain 18 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta sekä 19 §:ssä säädettyä sosiaaliturvan saamista koskeviin oikeuksiin.

⁵ Risto Hiekkataipaleen apulaisoikeuskanslerin sijaisena 28.4.2010 ja apulaisoikeuskanslerina 10.10.2016 tekemät päätökset asioissa dnrot [OKV/466/1/2008](#) ja [OKV/1691/1/2015](#). Ensin mainitussa tapauksessa monijäsenisen toimielimen esittelijä oli poistunut toimielimen kokouksesta asian käsittelyn ajaksi, mutta toimielimen pöytäkirjasta ei ilmennyt poistumisen syy. Asiaa selvitettyä ilmeni, että poistumisen syy oli esteellisyys. Jälkimmäisessä tapauksessa monijäseninen toimielin ei ollut kantelijan mukaan kaikissa tilanteissa merkinnyt esteellisyyden perustetta pöytäkirjoihinsa. Lisäksi Hiekkataipale on 13.5.2014 apulaisoikeuskanslerin sijaisena asiassa dnro [OKV/1208/1/2012](#) antamassaan ratkaisussa todennut, että kun monijäsenisen lautakunnan pöytäkirjasta ilmeni, että lautakunnan jäsen oli poistunut tietyn asian käsittelyn ajaksi kokouksesta, mutta pöytäkirjaan ei ollut kirjattu erimielisyyttä aiheuttaneen esteellisyyskysymyksen käsittelyä, eivät kirjaukset antaneet oikeaa kuvaa kokouksen kulusta. Ratkaisun mukaan kirjaamistapa, jossa pöytäkirjasta ilmeni jäsenen poistuminen kokouksesta, olisi ollut mahdollinen vain silloin, jos jäsen olisi todennut itsensä esteelliseksi ja sen mukaisesti poistunut kokouksesta.

⁶ Ks. edellä alaviite 2.

Julkisen vallan käytön lainalaisuuteen kuuluu tärkeänä osana, että myös ulkopuolisen on mahdollista valvoa ja arvioida sitä jälkikäteen. Lainalaisuus tarkoittaa hallintoasioiden käsittelyssä paitsi aineellisoikeudellisesti lainmukaista ratkaisua myös menettelyllisesti lainmukaista asian käsittelyä. Puolueeton käsittely liittyy perustuslain 21 §:ssä turvattuihin hyvän hallinnon perusteisiin ja on keskinen hyvän hallinnon osa. Se tarkoittaa, etteivät asian käsittelyyn ja päätöksen tekemiseen vaikuta asiaan kuulumattomat vaikuttimet ja tavoitteet.

Valviran sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan päätösten lainmukaisuuden arviointi tapahtuu sitä kautta, että lautakunnan perusteltuihin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta ja saattaa ne siten uudelleen arvioitaviksi. Mikäli päätöstä koskevan asian käsittelyyn on osallistunut esteellinen henkilö, voi päätös muutoksenhaussa tulla kumotuksi.

Monijäsenisen toimielimen kokouksesta pidettävästä pöytäkirjasta ja sen sisällöstä ei ole olemassa yleisiä velvoittavia säännöksiä⁷, vaan sääntely perustuu virasto-/toimielinkohtaisiin työjärjestyksiin ja vastaaviin säännöksiin. Yleisen sääntelyn puuttumisesta huolimatta voidaan todeta, että pöytäkirjan tarkoituksena on ainakin tiedon säilyttäminen ja siirtäminen, minkä lisäksi voidaan ajatella pöytäkirjan pitämisen liittyvän myös kokouksen kulun strukturointiin. Pöytäkirja toimii myös kokouksen kulun ja tehtyjen päätösten myöhemmän arvioinnin apuna ja sillä voidaan katsoa olevan valvontaan sekä oikeussuojaan liittyviä tehtäviä.

Kokouksen kulkua koskevat kirjaukset voivat liittyä esimerkiksi esteellisyyskysymyksiin tai henkilön läsnä- ja poissaoloon asian käsittelystä. Kyseiset kirjaukset voivat olla merkityksellistä tietoa muutoksenhakuasian käsittelyssä.

Valviran selvityksen mukaan esteellisyysasiaa ei käsitellä lautakunnan kokouksessa silloin, kun puheenjohtaja on itse todennut esteellisyytensä ennen lautakunnan kokousta. Totesin edellä kohdassa 3.1 hallintolain 29 §:n 2 momentin sanamuodon ja sitä koskevien hallituksen esityksen perustelujen edellyttävän, että valvontalautakunnalla tulisi olla ainakin mahdollisuus ottaa asia käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen silloinkin, kun puheenjohtaja on itse todennut esteellisyytensä ennen kokousta. Tämä edellyttää sitä, että esteellisyyttä koskeva asia tuodaan esille lautakunnan kokouksessa niin, että lautakunta voi ottaa asian käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen. Mikäli esteellisyyden perusteesta ei ole lautakunnassa erimielisyyttä, mahdollistaa hallintolain 29 § mielestäni sen oikeuskirjallisuudessa esitetyn menettelyn, että lautakunnan pöytäkirjaan merkittäisiin puheenjohtajan ilmoituksen mukaisesti hänen esteellisyytensä asiaa lautakunnassa enempää käsittelemättä.

⁷ Pöytäkirjan pitämisestä säädetään sen sijaan esimerkiksi kuntien hallinnon ja talouden järjestämiseen sovellettavassa kuntalain 107 §:ssä, jonka mukaan toimielimien päätöksistä pidetään pöytäkirjaa. Lakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 268/2014 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pöytäkirjaa koskevat tarkemmat vaatimukset annettaisiin hallintosäännöissä. Kuntalakiin tai lain esitöihin ei sisälly tarkempia säännöksiä pöytäkirjan sisällöstä.

Näkemykseni mukaan esteellisyyden ja sen perusteen samoin kuin esteellisen henkilön kokouksesta poistumista koskevat pöytäkirjamerkinnot edistäisivät sitä, että kokouksen kulusta olisi saatavissa jälkikäteen todenmukainen kuva. Mahdollisimman vähän tulkinnanvaraisuutta sisältävät kirjaukset vähentäisivät tarvetta käsittelyn jälkikäteiselle selvittelylle. Ne palvelisivat myös muutoksenhakua ja edistäisivät oikeusturvan toteutumista. Edelleen esteellisyyden ja sen perusteen kirjaaminen lautakunnan pöytäkirjaan toteuttaisi hallintolain 29 §:n 2 momenttia koskevista hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevää vaatimusta perustella esteellisyyttä koskeva päätös.

3.3 Esteellisyysperusteen ilmoittaminen ja tietopyyntöön vastaaminen

Kantelijat arvostelevat myös sitä, ettei Valviran ylijohtajan esteellisyyden syytä ole kerrottu heille.

Selvityksessään Valvira on todennut, ettei se katsonut tarpeelliseksi ilmoittaa esteellisyyden perustetta, koska ylijohtaja arvioi esteellisyytensä ennakolta ja koska asiaa ei käsitelty lautakunnan kokouksessa, eikä perustetta niin ollen kirjattu pöytäkirjaan. Valviran mukaan sillä ei myöskään ollut velvollisuutta antaa tietoa esteellisyyden perusteesta.

Virasto ei ole selvityksessään tuonut esille, että esteellisyysperusteeseen olisi liittynyt jotain selkeää esimerkiksi salassapitovelvoitteisiin liittyvää, ettei sitä olisi voinut kantelijoille ilmoittaa. Mikäli kyseisen tiedon antamatta jättämiseen ei ole ollut olemassa muuta kuin edellä esitetyt perusteet, olisi se näkemykseni mukaan lähtökohtaisesti tullut kantelijoille ilmoittaa heidän sitä tiedustellessaan. Tätä olisi puoltanut hallintolain 7 §:n säännös palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, mutta myös lain 8 §, jonka 1 momentin mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kantelun mukaan toinen kantelijoista tiedusteli sähköpostitse ylijohtajan esteellisyyden syytä ja Valviran lakimies vastasi hänen tiedusteluunsa. Kantelijalle kerrottiin sähköpostitse 25.9.2020, miten esteellisyyttä koskevat asiat käsitellään Valvirassa samoin kuin se, ettei Valviralla ole asiakirjaa tai muuta päätöstä, josta hänen pyytämänsä tieto kävisi ilmi, ja ettei Valvira voi kyseistä tietoa antaa. Kantelijalle on todettu, että puolueeton käsittely on turvattu esteettömällä puheenjohtajalla, joten esteellisyyden syyllä ei ole asian käsittelyn kannalta merkitystä. Kantelijalle on lisäksi ilmoitettu mahdollisuudesta saada valituskelpoinen päätös.

Asiakirjoista ei ilmene, että kantelija olisi asiassa käyttänyt oikeuttaan saada valituskelpoinen päätös.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole täysin selvää, minkälaisena asiana kantelijan tietopyyntöä on Valvirassa käsitelty. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kantelijan pyyntö on käsitelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 13 § ja 14 §:n mukaisena asiakirjan pyytämistä ja antamista koskevana asiana.

Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Pykälän 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Valvirasta kantelijalle annetusta vastauksesta eivät ilmenneet julkisuuslain 14 §:n 3 momentin kohdissa 3 ja 4 tarkoitetut tiedot.

Minulla ei ole perusteita laillisuusvalvonnallisesti arvostella Valviran menettelyä, kun se on tarjonnut kantelijalle mahdollisuutta saattaa tietopyyntöä koskeva asia ratkaistavaksi ja saada valituskelpoinen päätös. Julkisuuslain mukainen asiakirjapyyntö on lähtökohtaisesti se keino, jolla henkilö voi toteuttaa julkisuusperiaatteen mukaista oikeuttaan saada tietoa viranomaisen toiminnasta. Totean kuitenkin, että käytännössä kantelijalla ei kuitenkaan ole nähdäkseni ollut mahdollisuutta saada pyytämäänsä tietoa julkisuuslain mukaisen asiakirjapyyntönsä kautta. Julkisuuslaissa säädetään viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta ja laki koskee sen 5 §:n 1 momentissa säädetyn asiakirjamääritelmän mukaisesti jollakin tavalla tallennettua tietoa⁸. Julkisuuslain mukaista asiakirjapyyntöä ei voi kohdistaa esteellisyyttä koskevaan ratkaisuun, jos ratkaisua ei ole kirjattu eikä tallennettu mihinkään julkisuuslain asiakirjamääritelmän tarkoittamaan asiakirjaan. Tällöin tiedon saaminen esteellisuuden syystä voi käytännössä estyä, mikä ei perustuslain 12 §:stä ilmenevän ja julkisuuslain 1 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen toteutumisen sekä julkisuuslain tarkoituksen eli muun ohella julkisen vallan käytön valvomisen näkökulmasta ole perusteltua⁹.

⁸ Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että asiakirjan määritelmä on pyritty julkisuuslaissa muotoilemaan tekniikka- ja sisältöneutraalisti, mutta sen tulee olla kuitenkin laadittu johonkin muotoon ja tallennettu jollakin tavalla. (*Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate*, Alma Talent, verkkokirja, 4. uudistettu painos, s. 69)

⁹ Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Asiaa säätelevän julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 3 §:n mukaan siinä säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus

Edellä mainittu tukee kohdassa 3.2 esittämääni näkemystä esteellisyysasian ja esteellisyysperusteen kirjaamisesta pöytäkirjaan. Pöytäkirjan otteesta henkilöllä olisi mahdollisuus julkisuutta ja salassapitoa koskevat säännökset huomioiden selvittää, mihin esteellisen henkilön jääviys on perustunut. Mainitsen esteellisyysratkaisua koskevan jälkikäteiskontrollin saattavan kohdistua myös siihen, että asiassa objektiivisesti arvioiden on käsillä laissa säädetty esteellisyysperuste¹⁰.

4 Johtopäätökset

Valviran sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan pöytäkirjasta 31.8.2020 on ilmennyt, että lautakunnan puheenjohtajana toimiva Valviran ylijohtaja ei ole toiminut puheenjohtajana kantelijoiden asioiden käsittelyssä. Pöytäkirjasta ei ilmene, että ylijohtaja olisi poistunut kokouksesta kyseisten asioiden käsittelemisen ajaksi. Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt sellaista, että minulla olisi perusteita kyseenalaistaa Valviran ilmoitusta, jonka mukaan puheenjohtaja oli poistunut kokouksesta eikä ole ollut läsnä kokouksessa kantelijoiden asioita käsiteltäessä.

Valviran selvityksen mukaan ylijohtaja on katsonut olevansa esteellinen käsittelemään kantelijoiden asioita ja jäävännyt itsensä, mutta esteellisyyttä koskevaa asiaa ei ole käsitelty eikä ratkaistu lautakunnan kokouksessa.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Vaikka esteellisyyden toteamiselle ennen lautakunnan kokousta on olemassa Valviran esille tuomia ja sen menettelyä puoltavia näkökohtia, olisi arvioni mukaan kyseisen lainkohdan ja sitä koskevien hallituksen esityksen perustelujen sekä oikeuskirjallisuudessa sen tulkinnasta esitetyn perusteella ollut lainmukainen menettely se, että ylijohtajan esteellisyyttä koskeva kysymys olisi tuotu esille lautakunnan kokouksessa siinä tarkoituksessa, että lautakunta olisi voinut tarvittaessa ottaa asian ratkaistavakseen ja tehdä asiassa päätöksen.

Edelleen esteellisyys ja sen peruste sekä ylijohtajan poistuminen kokouksesta niiden asioiden kohdalla, joiden osalta hän katsoi olevansa esteellinen, olisi näkemykseni mukaan ollut perusteltua kirjata lautakunnan kokouksesta pidettyyn pöytäkirjaan. Kirjaukset olisivat edesauttaneet

valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

¹⁰ Ks. esim. apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen 5.11.2009 antama päätös itsensä esteelliseksi kokeneen kaupunginvaltuutetun menettelyä koskeneessa asiassa dnro [OKV/1317/1/2007](#) ja 17.2.2020 antamani päätös asiassa dnro [OKV/310/1/2019](#), joka koski kunnanvaltuuston puheenjohtajan tekemää esteellisyysarviointia.

oikean kuvan saamista kokouksen kulusta, vähentäneet tarvetta asian jälkikäteiselle selvittämiselle sekä toteuttaneet hallintotoiminnan avoimuutta ja julkisuusperiaatetta.

Valvirassa julkisuuslain mukaisena asiakirjapyyntönä käsiteltyyn esteellisyyttä koskeneeseen tietopyyntöön annettu vastaus ei ole sisällöltään täyttänyt julkisuuslain 14 §:n 3 kohdan vaatimuksia. Vastauksessa ei tiedusteltu, halusiko kantelija asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi eikä annettu tietoa käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Totean vielä, että lautakunnan puheenjohtaja on arvioidessaan olevansa esteellinen ja jäävästessään itsensä kantelijoiden asioiden käsittelystä pyrkinyt turvaamaan kantelijoiden asioiden puolueettoman käsittelyn. Asiassa ei ole tullut ilmi sellaista, että kantelijoiden asioiden lainmukainen käsittely lautakunnassa tai heidän oikeusturvansa olisivat esteellisyyskysymyksen käsittelyyn liittyvien menettelyjen vuoksi vaarantuneet.

5 Toimenpiteet

Saatan edellä päätökseni kohdissa 3.1, 3.2. ja 4 esittämäni näkemykset esteellisyysasian käsittelemisestä ja pöytäkirjaan kirjaamisesta Valviran ja sen sosiaali- ja terveydenhuollon ammatihenkilöiden valvontalautakunnan tietoon sekä kiinnitän niiden huomiota hallintolain 29 §:n 2 momentin oikeaan soveltamiseen.

Lisäksi saatan Valviran tietoon edellä päätökseni kohdassa 3.3 tietopyyntöön vastaamisesta esittämäni näkemykset.

Asiassa ei muilta osin ole ilmennyt menettelyä tai laiminlyöntiä, joka antaisi aihetta toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen