

11.1.2018

EOAK/355/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Håkan Stoor

ALUEHALLINTOYLILÄÄKÄRIN JA YLITARKASTAJAN ESTEELLISYYDEN ARVIOINTI

1 KANTELU

Sairaanhoitopiirin ensihoitokeskuksen ylilääkäri pyysi tutkimaan ovatko nykyisin aluehallintoviraston palveluksessa toimivat aluehallintoylilääkäri A ja ylitarkastaja esteellisiä käsittelemään sekä valvomaan puolueettomasti ja hyvän hallintotavan mukaisesti sairaanhoitopiirin ensihoitokeskuksessa tapahtuvia sisäisiä ohjeistuksia ja muutoksia toiminnassa.

Ylilääkäri perustelee pyyntöään sillä, että aluehallintoylilääkäri A ja ylitarkastaja ovat aiemmin toimineet sairaanhoitopiirin ensihoitokeskuksen viranhaltijoina, ja ovat olleet yhdessä luomassa sairaanhoitopiirin ensihoitokeskukseen ensihoitojärjestelmän, joka ylilääkärin mukaan ei täyttänyt kaikilta osin sosiaali- ja terveysministeriön ensihoitopalvelusta annettua asetusta (340/2011, jatkossa ”ensihoitoasetus”). Nyt aluehallintoylilääkäri A ja ylitarkastaja valvovat myös sairaanhoitopiirin ensihoitokeskuksen toimintaa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin aluehallintoviraston lausunto 27.4.2017. Sen liitteenä ovat aluehallintoylilääkäri A:n ja ylitarkastajan selvitykset. Aluehallintoylilääkäri A on myös antanut lisäselvityksen 8.1.2018.

- - -

3 RATKAISU

Katson aluehallintoylilääkäri A:n menetelleen lainvastaisesti siinä, että hän on aluehallintovirastossa esteellisenä käsitellyt kanteluasian ja valvonta-asian (jälj. kohta 3.2).

Sen sijaan en katso, että ylitarkastaja olisi ollut esteellinen käsittelemään valvonta-asiaa (jälj. kohta 3.3).

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Asian taustaa

Aluehallintoylilääkäri A ja terveydenhuollon vastaava ylitarkastaja ovat toimineet 1.8.2015 alkaen aluehallintoviraston palveluksessa. Sitä ennen aluehallintoylilääkäri A toimi sairaanhoitopiirin ensihoitokeskuksen ylilääkärinä ja ylitarkastaja keskuksen ensihoidon päällikkönä. Molemmat irtisanoutuivat sairaanhoitopiirin palveluksesta 31.1.2016 oltuaan sitä ennen puoli vuotta virkavapaana.

Toimiala-johtaja, ylilääkäri aloitti työt sairaanhoitopiirin ensihoitokeskuksessa elokuussa 2016. Hänen näkemyksensä mukaan keskuksen aikaisemmat työjärjestelyt eivät kaikilta osin olleet

ensihoitoasetuksen mukaisia. Kyse oli ennen kaikkea ensihoitajien kelpoisuudesta eri tehtävien suorittamisessa.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitus päätti 29.8.2016 (§ 142) velvoittaa sairaanhoitopiirin johdon selvittämään asiaa. Asia käsiteltiin hallituksen kokouksessa 3.10.2016 (§ 149). Ylilääkärin hallitukselle 20.9.2016 laatimassa selvityksessä asetuksen vastaisen toiminnan katsotaan olleen säännöllistä todennäköisesti vuodesta 2013 alkaen. Selvityksen mukaan aiemmat ensihoidon ylilääkärit tai muut vastaavat ovat olleet vastuussa asetuksen vastaisesta toiminnasta.

Kuntayhtymän hallitus päätti merkitä selvityksen tiedoksi.

- - -

Aluehallintoylilääkäri A ja eräs toinen lääkäri tekivät 17.11.2016 tutkintapyyntönsä poliisille kunnianloukkauksesta. He perustelivat pyyntöään sillä, että ylilääkäri oli 1.10.2016 julkisuudessa esittänyt, että aluehallintoylilääkäri A ja ko. toinen lääkäri olivat sairaanhoitopiirin entisinä ylilääkäreinä rikkoneet ensihoitoasetusta. Tutkintapyyntönsä mukaan väitteet ovat perättöminä. Syyttäjä lopetti esitutinnan 7.4.2017.

3.2 Aluehallintoylilääkäri A:n menettelyn arviointi

3.2.1 Aluehallintoylilääkäri A:n käsittelemät asiat

Kanteluasia

Aluehallintovirastoon saapui 3.9.2016 kantelu, jonka mukaan sairaanhoitopiirin ensihoitajat eivät 15.8.2016 olleet ottaneet kantelijan äitiä kuljetukseen, vaikka hänellä oli ollut sydänkohtaus. Sairaanhoitopiirin selvitys saapui 29.9.2016 ja siihen sisältyi muun muassa ylilääkärin selvitys. Aluehallintoviraston päätös annettiin 12.10.2016. Aluehallintoylilääkäri A toimi asian ratkaisijana.

Valvonta-asia

Aluehallintovirastosta lähetettiin 6.9.2016 aluehallintoylilääkäri B:n ja aluehallintoylilääkäri A:n allekirjoittama selvityspyyntö kaikille aluehallintoviraston alueen sairaanhoitopiireille ensihoitopalvelun palvelutasopäätöksen toteutumisesta. Sairaanhoitopiirejä pyydettiin toimittamaan aluehallintovirastolle palvelutasopäätös ja palvelutasopäätöksen toteumaraportti vuodelta 2015. Lisäksi pyydettiin voimassa oleva palvelutasopäätös, jos siihen on tehty muutoksia vuoden 2015 jälkeen.

Selvityspyynnössä viitattiin ensihoitoasetuksen 2 §:n 1 momentin 8 kohdan säännökseen, jonka mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on ensihoitopalvelua järjestäessään seurattava ja tuotettava muun muassa aluehallintoviraston käyttöön tunnuslukuja ensihoitopalvelun toiminnasta palvelutasopäätöksen toteutumisen ja toiminnan tuloksellisuuden arvioimiseksi.

Aluehallintoylilääkäri A:n selvitys ja aluehallintoviraston lausunto

Aluehallintoylilääkäri A ei katso olleensa esteellinen edellä mainittujen kantelun ja valvonta-asian käsittelyssä.

Valvonta-asian osalta aluehallintoylilääkäri A kertoo, että aluehallintovirasto ei ole erikseen antanut asiassa päätöstä sairaanhoitopiireille. Kyse on vain tiedonkeruusta. Aluehallintoviraston alueella on viisi sairaanhoitopiiriä, jotka kukin lähettävät tietoja ensihoidon palvelutasopäätöksen toteutumisesta. Tiedot pyydetään vuosittain. Palvelutasopäätösten seuranta ei ole antanut aihetta aloittaa varsinaisia valvonta-asioita minkään sairaanhoitopiirin osalta. Asia on päätetty asianhallintajärjestelmään merkinnällä: Ei toimenpiteitä.

Lisäksi aluehallintoylilääkäri A kertoo, että aluehallintovirastoon saapui 29.11.2016 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta Valvirasta viesti, joka koski sairaanhoitopiirin ensihoitoa koskevaa ohjeistusta. Valviran kanssa käydyn keskustelun jälkeen ohjeiden asianmukaisuus päätettiin selvittää. Tässä vaiheessa aluehallintoylilääkäri A katsoi, että hänen 17.11.2017 ylilääkäristä tekemä esitutkintapyyntö oli sellainen erityinen syy, joka vaaransi luottamuksen hänen puolueettomuuteensa. Tämän vuoksi hän ilmoitti esimiehilleen olevansa esteellinen eikä osallistunut asian käsittelyyn.

Aluehallintovirasto katsoo lausunnossaan, että aluehallintoylilääkäri A ei ole ollut esteellinen käsittelemään edellä mainittua kahta asiaa.

3.2.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Asian tutkiminen laillisuusvalvonnassa

Esteellisyyssäännösten tulkinta kuuluu ensi sijassa tuomioistuimelle. Tässä asiassa on kuitenkin kysymys hallintokantelun ja viranomaisaloitteisen valvonta-asian käsittelystä, joista ei voi valittaa tuomioistuimeen. Sen vuoksi olen tutkinut asian.

Lainsäädäntö

Hallintolain 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Hyvän hallinnon perusteilla tarkoitetaan ensisijaisesti hallintolain 2 luvussa säädettyjä viranomaisten toimintaa koskevia laadullisia vähimmäisvaatimuksia, kuten hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta koskevia vaatimuksia. Näihin liittyvät läheisesti muun muassa 27 ja 28 §:n säännökset virkamiehen esteellisyydestä ja 23 §:n säännökset käsittelyn viivytyksettömyydestä (HE 50/2013 vp, s. 25).

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 mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Lain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Tässä asiassa on kysymys siitä, onko aluehallintoylilääkäri A ollut esteellinen 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen perusteella.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen HE 72/2002 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 28 §:n 1 momentin 7 kohdan osalta, että mainittu säännös sisältäisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaa vastaavan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihamies, samoin kuin ne tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde tai yhtiökumppanuus.

Oikeuskäytäntö

Oikeuskäytännössä pitkäaikainen mutta jo päättynyt palvelussuhde asianosaiseen ja asianosaisena olevan osakeyhtiön hallituksen jo lakannut jäsenyys on voinut muodostaa yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden:

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 14.5.2008/1145 osakeyhtiö oli tarvitsemansa lisärahoituksen kattamiseksi pyytänyt kaupungilta takausta, sijoitusta tai pääomallainaa. Yhtiön hallitukseen olivat tuolloin kuuluneet kaupunginjohtaja X ja kaupunginhallituksen jäsen Y. He osallistuivat rahoitusasian valmisteluun kaupunginhallituksessa vasta sen jälkeen kun heidän hallitusjäsenyytensä yhtiössä oli päättynyt. He eivät enää olleet esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun yhteisöjääviä koskevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella. Heidän aikaisempi jäsenyytensä yhtiön hallituksessa oli kuitenkin sellainen erityinen syy, jonka johdosta luottamus heidän puolueettomuutensa oli vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Asiassa KHO:2015:126 kaupunginjohtaja oli toiminut 4.4.2011 asti sen osakeyhtiön hallituksessa, jonka osakkeiden myynnistä oli kysymys. Kaupunginhallituksen päätökset on tehty 8.8.2011 ja 10.10.2011. Päätökset, jotka koskivat yhtiön osakkeiden myyntiä ja yhtiölle myönnettyjen lainojen järjestelyä olivat merkittäviä sekä yhtiön taloudellisen tilanteen että kaupungin kannalta. Luottamus kaupunginjohtajan toimintaan kaupunginhallituksen yhtiötä koskevassa päätöksenteossa oli hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla vaarantunut.

Oikeuskirjallisuus

Edellä mainittuun KHO:n päätökseen 14.5.2008/1145 liittyen kirjallisuudessa on esitetty, että koska yleislausekkeessa viitataan muuhun erityiseen syyhyn, hallintolain 28 §:ssa luetteloidut perusteet eivät voi tulla sen puitteissa sovellettaviksi. Kuitenkin on mahdollista, että tuollainen syy on luetteloituihin perusteisiin liittyvä, mutta sen alaan kuulumaton tilanne. Näin yleislauseke lieventää sitä tiukkaa rajanvetoa, johon luetteloitujen perusteiden *e contrario* tulkinta (vastakohtaispäätelmä) muuten johtaisi (Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet, 2015, s. 199. Ks. myös Ilpo Luoto, Aikaisempi yhteisöjääviys muodosti erityisen syyn, joka vaaransi käsittelijän puolueettomuuden. Edilex 2009/11).

3.2.3 Arviointi tässä tapauksessa

Yleistä

Tässä asiassa on kysymys siitä, oliko aluehallintoylilääkäri A esteellinen käsittelemään entisen työpaikkaansa sairaanhoitopiiriin ensihoitokeskusta koskevia kantelu- ja valvonta-asioita.

Aluehallintoviraston aloitteesta vireille tulevan valvonta-asian käsittely on hallintolaissa tarkoitettua hallintoasian käsittelyä, jossa on noudatettava lain esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Esteellisyyssäännökset liittyvät myös läheisesti hyvän hallinnon perusteisiin, joita hallintolain 53 b §:n 2 momentin mukaan on noudatettava kanteluasioiden käsittelyssä (ks. edellä kohta 3.2.2). Tämän vuoksi katson, että aluehallintoviraston virkamiehen esteellisyyttä on arvioita samojen perusteiden mukaan sekä valvonta- ja kanteluasioiden käsittelyssä.

Lainsäädännössä ei ole erityistä säännöstä siitä, milloin entinen palvelussuhde vaarantaa luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen hänen uudessa tehtävässään. Nähdäkseni yleistä aikarajaa ei voida asettaa, vaan kysymys on virkamiehen tehtävien ja kulloinkin käsiteltävänä olevan asian laadusta. Kuten edellä (kohta 3.2.2) on käynyt ilmi, pitkäaikainen mutta jo päätynyt palvelussuhde asianosaiseen on oikeuskäytännön mukaan voinut muodostaa hallintolain esteellisyyssäännöksen yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden.

Kanteluasian käsittely

Aluehallintoylilääkäri A on siis 12.10.2016 ratkaissut 3.9.2016 vireille tulleen kanteluasian, joka kohdistui ensihoitokeskuksen ensihoitajien menettelyyn, kun he eivät elokuussa 2016 olleet ottaneet sydänvaivoista kärsinyttä asiakasta kuljetettavakseen.

Kantelun tapahtumat koskivat aluehallintoylilääkäri A:n irtisanoutumisen jälkeistä aikaa, mutta hänen palvelussuhteensa keskuksen johtavana viranhaltijana oli päätynyt vasta noin seitsemän kuukautta aikaisemmin.

Lisäksi on otettava huomioon, että aluehallintoylilääkäri A:n seuraaja, ylilääkäri oli elokuusta 2016 alkaen voimakkaasti arvostellut aluehallintoylilääkäri A:n aikaisempaa toimintaa ensihoitokeskuksen ylilääkärinä. Asiaa käsiteltiin syyskuun alussa näkyvästi julkisuudessa, jolloin ylilääkäreiden näkemuserot ovat olleet myös ulkopuolisten havaittavissa.

Käsitykseni mukaan valvontaviranomaisen toimintaan kohdistuu korostettu puolueettomuusvaatimus. Tätä taustaa vasten edellä mainitut kaksi tekijää; lyhyehkö aika entisen palvelussuhteen päättymisestä ja aluehallintoylilääkäri A:n julkisuudessakin käsitelty kiistasuhde seuraajaansa, muodostivat mielestäni sellaisen erityisen syyn, joka vaaransi luottamuksen hänen puolueettomuuteensa ensihoitokeskusta valvovana viranomaisena. Tämän vuoksi katson, että aluehallintoylilääkäri A oli syksyllä 2016 hallintolain 28 §:n 1

momentin 7 kohdan perusteella esteellinen käsittelemään ensihoitokeskusta koskevan kanteluasian.

Valvonta-asian käsittely

Aluehallintovirastosta 6.9.2016 lähetetyssä selvityspyynnössä sairaanhoitopiirejä pyydettiin toimittamaan aluehallintovirastolle palvelutasopäätös ja palvelutasopäätöksen toteumaraportti vuodelta 2015. Lisäksi pyydettiin voimassa oleva palvelutasopäätös, jos siihen on tehty muutoksia vuoden 2015 jälkeen.

Vuonna 2015 aluehallintoylilääkäri A toimi sairaanhoitopiirin ensihoitokeskuksen ylilääkärinä. Ylilääkärin sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitukselle 20.9.2016 laatiman selvityksen mukaan aluehallintoylilääkäri A oli myös osallistunut vuonna 2015 voimassa olleen palvelutasopäätöksen laatimiseen.

Aluehallintoylilääkäri A on esittänyt, että palvelutasopäätösten seuranta ei ole antanut aihetta aloittaa varsinaisia valvonta-asioita minkään sairaanhoitopiirin osalta. Tällä asialla ei kuitenkaan ole merkitystä, sillä hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa *osallistua asian käsittelyyn*, jos hän on esteellinen (kursiivi tässä). Selvityspyynnön lähettäminen ja sen arvioiminen, johtaako asia varsinaisen valvonta-asian aloittamiseen, on asian käsittelyä. Kyse ei myöskään ole ollut sellaisesta lain 30 §:ssä tarkoitusta kiireellisestä asiasta, jonka esteellinenkin virkamies voi tietyin edellytyksin käsitellä.

Edellä kerrotun perusteella aluehallintoylilääkäri A ei mielestäni ole voinut käsitellä palvelutasopäätöksen toteutumista sairaanhoitopiirissä vuonna 2015 vaarantamatta luottamusta puolueettomuuteensa. Hän on siten tältäkin osin ollut esteellinen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

3.3 Ylitarkastajan menettelyn arviointi

Ylitarkastajan käsittelemä asia

Aluehallintovirastoon saapui 29.11.2016 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta Valvirasta viesti, joka koski sairaanhoitopiirin ensihoitoa koskevaa ohjeistusta. Ohjeet oli laadittu 22.8.2016 ja päivitetty 1.9. ja 22.9.2016. Valviran kanssa käydyn keskustelun jälkeen ohjeiden asianmukaisuus päätettiin selvittää.

Sairaanhoitopiiriltä pyydettiin selvitystä 22.11.2016, selvitys saapui 9.1.2017, ja siihen sisältyi ylilääkärin selvitys. Asia ratkaistiin 23.1.2017 ylitarkastajan esittelystä.

Ylitarkastajan selvitys ja aluehallintoviraston lausunto

Ylitarkastaja on selvityksessään todennut, että aluehallintoylilääkäri A oli 21.12.2016 ilmoittanut olevansa esteellinen käsittelemään asiaa. Keskusteltuaan asiasta esimiehensä kanssa ylitarkastaja ei katsonut olevansa asiassa esteellinen, kun otetaan huomioon ohjeiden antamisen ajankohta.

Aluehallintovirasto katsoo lausunnossaan, että ylitarkastaja ei ole ollut esteellinen edellä mainitun valvonta-asian käsittelyssä.

Kannanotto

Viitataan edellä kohdassa 3.2.2 oleviin oikeusohjeisiin.

Ylitarkastaja oli irtisanoutunut sairaanhoitopiirin ensihoitokeskuksen päällikön tehtävästä 31.1.2016. Kuten aluehallintoylilääkäri A:n kohdalla myös ylitarkastajan entisestä palvelussuhteesta kantelun kohteena olevaan toimintayksikköön oli kulunut melko lyhyt aika. Kuten olen edellä todennut, valvontaviranomaiseen kohdistuu mielestäni korostettu puolueettomuusvaatimus.

Kyseessä oleva valvonta-asia kohdistui kuitenkin ohjeisiin, jotka oli annettu ylitarkastajan palvelussuhteen päättymisen jälkeen ja joiden laatimiseen hän ei ollut osallistunut. Sen vuoksi katson, että ylitarkastaja ei ollut esteellinen käsittelemään kyseessä olevaa valvonta-asiaa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta aluehallintoylilääkäri A:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni hänelle.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös ylitarkastajalle sekä aluehallintovirastoon.