

Viranhaltijan esteellisyydestä

Lammi, 5.10.2022

ldas@twitter.com

Aiheet

- Esteellisyysperusteet
- Oikeuskäytäntö
- Huomioita käytännöstä



Esteellisyys

- Esteellisyydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa **yksittäisen asian** käsittelyssä.
- Esteellisyyssperusteista säädetään laissa
- Esteellinen mukana asian käsittelyssä = päätöksenteon virhe ja päätöksen kumoamisperuste

- Vrt. vaalikelpoisuus tai este

Esteellisyyden vaikutukset

- **Käsittelykielto**

- koskee **kaikkia ratkaisun vaiheita** (vireillepano, valmistelu, päätöksenteko, täytäntöönpano) ja kaikkia sellaisia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön
- myös esim. toimielimen sihteerinä tai pöytäkirjanpitäjänä toimiminen on oikeuskäytännön mukaan asian käsittelyä, johon esteellinen ei voi osallistua

- **Läsnäolokiello**

- Poistuttava kokouksesta ennen asian käsittelyä

Esteellisyyden toteaminen

- Hallintolain 29 §
- Henkilö ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään
- Toimielin päättää kokouksessa läsnäolevan esteellisyydestä
 - Jos henkilö itse ilmoittaa esteellisyydestään ja vetäytyy asian käsittelystä, toimielimessä riittää tämän ja esteellisyyden syyn toteaminen
 - Pöytäkirjaan merkintä henkilön poistumisesta esteellisenä ja esteellisyyden **tosiasiallinen** peruste
 - Tosiasiallinen peruste ei ole pykäläviittaus tai esim. ”osallisuusjäävi” tai ”yhteisöjäävi”, **vaan** todellisen tilanteen kuvaus
- Jäsen tai esittelijä saa osallistua *esteellisyyttään* koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.
- Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea *erikseen* oikaisua eikä muutosta valittamalla. (vrt Ruotsi)

Viranhaltijan esteellisyyssperusteet

Esteellisyyasperusteet 1 (4)

- **Osallisuusjäävi** (hallintolain 28 § 1 kohta)
 - Henkilö tai hänen *läheisensä* on **asianosainen**: viran/etuuden/luvanhakija, oikaisuvaatimuksen tekijä
 - Päätöksen tehnyt viranhaltija voi olla esittelijänä kunnanhallituksessa/lautakunnassa, kun käsitellään hänen päätöksestään tehtyä oikaisuvaatimusta. Esteellisyys voi syntyä, jos oikaisuvaatimuksen perusteet kohdistuvat päätöksen tekijään henkilökohtaisesti.
 - EOA22.3.2004: Kantelun kohteena olevaa pidetään kanteluasiassa asianosaisena ja siten esteellisenä osallistumaan kunnan toimielimeltä kantelun johdosta pyydettyjen lausuntojen antamiseen.
- **Edustusjäävi** (2 kohta)
 - Henkilö tai hänen *läheisensä* **avustaa tai edustaa** asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa: avustaja, asiamies, edunvalvoja

Esteellisyyssperusteet 2

- **Intressijäävi** (3 kohta)
 - Asian ratkaisusta on odotettavissa **erityistä hyötyä tai vahinkoa** henkilölle tai hänen *hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen*
- **Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi** (4 kohta)
 - Henkilö on **palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa** asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
 - Oman työnantajan asia
- Palvelussuhde kuntaan ei tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi *asiassa, jossa kunta on asianosainen.*
- Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten *vastaavalla tavalla* käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen. (KL 97.3 §)

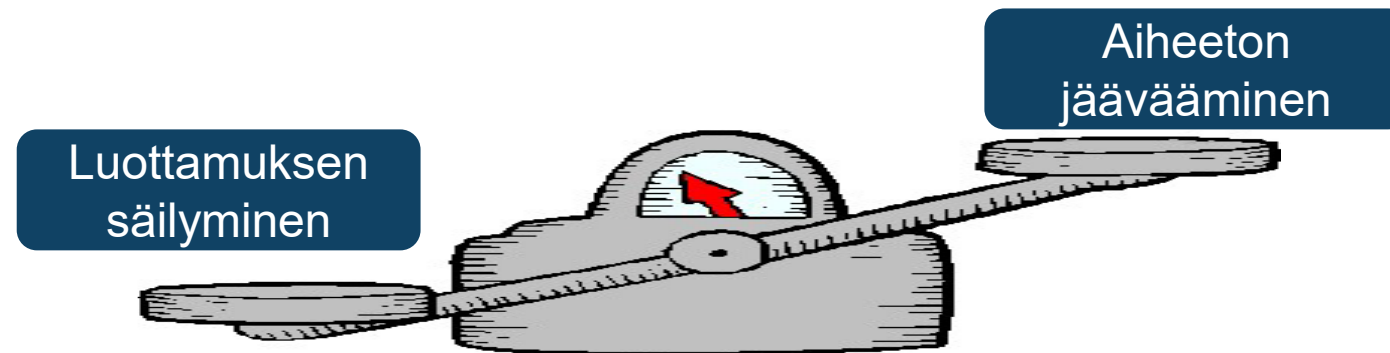
Esteellisyyssperusteet 3

- **Yhteisöjäävi (5 kohta)**
 - Henkilö tai hänen *hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä* on **hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenenä tai toimitusjohtajana yhteisössä**, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
 - **Yhteisö:** osakeyhtiö, yhdistys, osuuskunta, säätiö, seurakunta
- **Yhteisöjäävän poikkeus:**
 - Tavoitteena konserninhoidon edellytysten parantaminen
 - Yhteisöjäävisäännöstä ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään vaikka tämä olisi kunnallisen liikelaitoksen tai kuntayhtymän toimielimen jäsenenä/toimitusjohtajana. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asia tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. (KL 97.4 §)

Esteellisyyssperusteet 4

- **Yleislausekejäävi (7 kohta)**

- Luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta syystä vaarantuu
 - Ns. toisen asteen jääviä ei sovelleta; koskee myös oikaisuvaatimusmenettelyä – osallistuminen asian käsittelyyn useissa toimielimissä ei aiheuta esteellisyyttä
 - Yhtiökumppanuus, julkinen vihamies, kantelut, rikosilmoitukset: tapauskohtainen arviointi

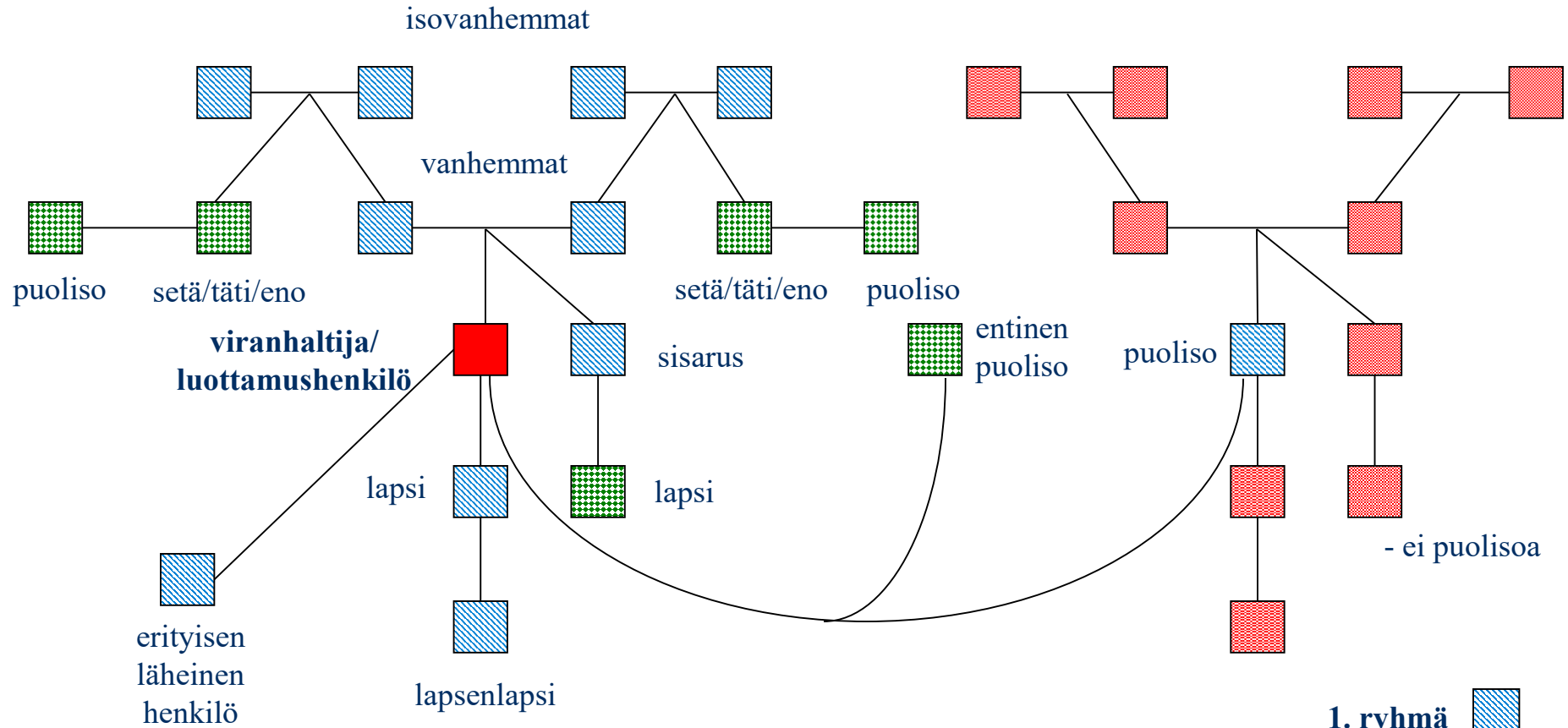


Läheiset, hallintolain 28 §

- **Läheiset jaettu kolmeen ryhmään:**
- **1)** ”perhepiiri” = mm. puoliso, lapsi, vanhemmat, isovanhemmat, sisarus, ”erityisen läheinen henkilö”
- **2)** kaukaisemmat omat sukulaiset (= mm. setä, täti, eno) ja entinen puoliso
- **3)** puolison ”perhepiiri”

- Osallisuus- ja edustusjäävissä (1-2 kohdat) otetaan huomioon kaikki läheiset
- Intressi- ja yhteisöjäävissä (3 ja 5 kohdat) huomioon vain oma ”perhepiiri”
- Palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävissä (4 kohta) ei oteta läheisiä huomioon

Hallintolain 28.2-3 §:ssä tarkoitetut läheiset



- puolisollla tarkoitetaan myös avioliittomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa elävää henkilöä
- läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista

1. ryhmä  - myös ao. henkilön puoliso

2. ryhmä 

3. ryhmä  - myös ao. henkilön puoliso

Oikeuskäytäntöä

KHO 2004:16

- Se seikka, että jaoston puheenjohtaja **oli sanomalehtihaastattelussa selvittänyt toimittajalle vireillä olevan ympäristölupahakemuksen mukaisen louhinta- ja murskaushankeen taustaa, aikaisempia vaiheita ja hankkeen sallittavuutta alueella voimassa olevan yleiskaavan kannalta sekä omia arvioitaan hankkeen hyväksyttävyydestä, ei tehnyt puheenjohtajaa hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetuin tavoin ennakoasenteen perusteella esteelliseksi sittemmin osallistumaan louhinta- ja murskaushanketta koskevan ympäristölupa-asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen lupa- ja valvontajaostossa.**
- Kun hallinto-oikeudella oli ollut jaoston puheenjohtajan ennakkokäsityksen varaisesta esteellisyydestä toinen käsitys, hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi niiden vielä ratkaisematta olevien ympäristölupavalitusten ratkaisemista varten, mitkä toiminnan harjoittaja ja ympäristön asukkaat olivat jaoston lupapäätöksestä hallinto-oikeudelle tehneet.

KHO 2019: 4

- Korkein hallinto-oikeus katsoi äänestysratkaisussaan (4-1) **että F on kunnanhallituksen puheenjohtajan asemassa kirjoituksessaan julkisesti kehottanut järjestöjä, joilla on mahdollisuus saada kunnanhallituksen myöntämiä avustuksia, painostamaan A:ta lopettamaan muutoksenhaku kunnanhallituksen päätöksistä. Kirjoituksessa A:n valituksia oli luonnehdittu turhiksi.** Oikeus katsoi, että tilanteessa, jossa avustusten myöntämistä koskevaa asiaa on A:n oikaisuvaatimuksen johdosta käsitelty kunnanhallituksessa uudelleen sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli A:n valituksen johdosta kumonnut kunnanhallituksen aikaisemmin asiassa tekemät päätökset, luottamuksen F:n puolueettomuuteen on edellä mainituissa olosuhteissa katsottava vaarantuneen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla muusta erityisestä syystä.
- Korkein hallinto-oikeus katsoi, että F on ollut esteellinen käsittelemään A:n avustuspäätöksestä tekemää oikaisuvaatimusta, mutta koska A ei ole ollut avustuksen hakijana, ei lehtikirjoitus ole tehnyt F:ää esteelliseksi osallistumaan avustuksen myöntämistä koskevan asian käsittelyyn.

KHO 2014:19 Yleislausekejäävin tulkinta

- Kaupungin teknisen toimen johtaja oli vuosina 2004 -2007 osallistunut puolisonsa kanssa Lapin matkoille, joiden kutsujana tai järjestäjänä oli erään kiinteistöalan yhtiön johtohenkilö. Johtohenkilö puolisoineen oli myös itse osallistunut matkoille. Teknisen toimen johtaja oli sittemmin saanut muun ohella näihin matkoihin vuosien 2005 -2007 osalta liittyneistä syistä sakkorangaistuksen lahjusrikkomuksesta.
- Teknisen toimen johtaja oli vuonna 2011 ollut kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa läsnä käsiteltäessä maankäyttösopimukseen perustuvan korvauksen maksujärjestelyä. Sopimuksen osapuolena oli kuolinpesä, jonka kolmesta osakkaasta yksi oli edellä mainitun kiinteistöalan yhtiön johtohenkilön puoliso.
- Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli kysymys erityisesti siitä, oliko teknisen toimen johtaja esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen (hallintolaki 28 §1 momentti 7 kohta) perusteella esteellinen olemaan läsnä asiaa käsiteltäessä.

- Esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen esitöiden mukaan esteellisyyden aiheuttavan erityisen syyn puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa (hallintolaki 28 §1 momentti 1 -6 kohta). **Yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden aiheuttavan olosuhteen tulee siten olla sellainen, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu yhtä voimakkaasti kuin hänen osallistuessaan esimerkiksi sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen läheisensä on asianosainen taikka josta hänelle itselleen tai hänelle erityisen läheiselle henkilölle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.**
- Vuodesta toiseen jatkuneet tapaamiset muun ohella edellä mainituilla matkoilla olivat sinänsä synnyttäneet tuttavuus- ja ystävyys-suhteita. Ne eivät kuitenkaan sellaisenaan antaneet aihetta olettaa, että virkamiehelle olisi syntynyt epäterve tarve suosia virkatoimissaan henkilöitä, joihin hän oli näin tai muutoin lähinnä ammatillisissa yhteyksissä tutustunut. ...[...]
- Kun tässä asiassa kuitenkin otettiin muun ohella huomioon vuosien 2005 -2007 matkoista kulunut aika ja matkojen aikana vallinneet olosuhteet, teknisen toimen johtajan puolueettomuuden ei voitu sopimusjärjestelyä vuonna 2011 käsiteltäessä katsoa vaarantuneen tavalla, joka olisi voimakkuudeltaan rinnastunut erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa tarkoitettuihin tilanteisiin. Teknisen toimen johtaja ei näin ollen ollut esteellinen olemaan läsnä asiaa käsiteltäessä.
- **Äänestys 6 -3 (koko jaoston istunto)**

OKV/2426/10/2020

- Valvontalautakunnan puheenjohtajana toimiva Valviran ylijohdaja oli vakiintuneen käytännön mukaisesti ratkaissut itse kysymyksen esteellisyydestään ennen valvontalautakunnan kokousta, eikä asiaa ollut käsitelty lautakunnassa. Kerrotun vuoksi asiasta ei ollut tehty kirjauksia lautakunnan kokouksesta laadittuun pöytäkirjaan. Pöytäkirjaan ei myöskään ollut kirjattu ylijohdajan poistumista kokouksesta, vaikka pöytäkirjasta muutoin ilmeni, minkä asioiden käsittelyssä hän puheenjohtajana oli ollut mukana lautakunnan kokoonpanossa.
- Hallintolain mukaan monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Esteellisyyden toteamiselle ennen lautakunnan kokousta oli olemassa Valviran esille tuomia menettelyä puoltavia näkökohtia. Lainmukainen menettely olisi kuitenkin ollut, että ylijohdajan esteellisyyttä koskeva kysymys olisi tuotu lautakunnan kokoukseen siinä tarkoituksessa, että lautakunta olisi voinut tarvittaessa ottaa asian ratkaistavakseen ja tehdä päätöksen asiassa.

OKV/2426/10/2020

- Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan esteellisyys ja sen peruste sekä ylijohdajan poistuminen kokouksesta olisi tullut kirjata lautakunnan pöytäkirjaan. Kirjaukset olisivat edesauttaneet oikean kuvan saamista kokouksen kulusta, vähentäneet tarvetta asian jälkikäteiselle selvittämiselle sekä toteuttaneet hallintoiminnan avoimuutta ja julkisuusperiaatetta.
- Valviralle tehtyyn esteellisyyden syytä koskevaan tietopyyntöön annettu kielteinen vastaus ei sisällöltään täyttänyt julkisuuslaissa edellytettyä. Siinä ei muun ohella tiedusteltu tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Ja ajatuksia

Esteellisyyden piiri

- **HL 27 §2 mom** - Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja **muutaasian käsittelyyn osallistuvaa** sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.
- **Tosiasiallinen hallintotoiminta, kuten opettaminen ja terveydenhuolto**
- **Lausuntojen ja selvitysten antaminen**

- Asiantuntijat, konsultit
- Intressiedustaminen ja yhteiset asiat
- **Julkiset hankinnat ja markkinaoikeuden toimivalta**

KHO 2011:86

- Levin ympäristön ja matkailumaiseman ja maankäytön kehittämishankkeelle oli Lapin ympäristökeskuksen päätöksellä myönnetty 280000 euroa avustusta Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Suomen valtion varoista. Avustuksen saamiselle oli asetettu ohjausryhmän perustamista koskeva erityisehto. Päätöksen mukaan hankkeeseen oli perustettava ohjausryhmä, johon kuuluivat edustajat Kittilän kunnasta, Lapin liitosta, Metsäkeskuksesta, Maakuntamuseosta, Metsähallituksesta ja Lapin ympäristökeskuksesta sekä yrittäjien edustajia. **Ohjausryhmää ei pidetty kuntalain 17 §:ssä tarkoitettuna kunnan toimielimenä. Ohjausryhmän toimintaan ei siten sovellettu hallintolakia.** Näin ollen hallinto-oikeuden kannan mukaan ohjausryhmän jäsenten väitetyllä esteellisyydellä ja maanomistajien edustuksella ryhmässä ei ollut merkitystä valituksenalaisten päätösten lainmukaisuutta arvioitaessa.
- **Vastuu katsotaan olevan virkamiehillä, eli valvonta ja asioiden esitteleminen, eikä konsulttiyhtiön työntekijöitä voitu pitää hallintolaissa tarkoitetulla tavalla esteellisinä.**

Kiitos.

Ida Sulin

0503578527

ida.sulin@kuntaliitto.fi

Idas@twitter



www.kuntaliitto.fi