

HYVIL

Esteellisyydestä kaksoisrooleissa

Kuntamarkkinat 2023, Lakiklinikka

Johanna Sorvettula, toimitusjohtaja, VT, eMBA, Hyvil

Katriina Martikainen, juristi, VT, Kuntaliitto

Esteellisyys on eri asia kuin vaalikelpoisuus

Esteellisyys eli jääviys

- Kun henkilöllä sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa puolueettomuuden.
- Liittyy yksittäisen hallintoasian käsittelyyn viranomaisissa.
- Valmistelusta täytäntöönpanoon.
- Ilmoitettava itse / toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys.
- Jos olet epävarma, jäävää itsesi.
- Jos esteellinen osallistuu asian käsittelyyn tai esteetön jäävätään toimielimen päätöksellä, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä, ja se voidaan kumota muutoksenhaun yhteydessä.

Vaalikelpoisuus

- Voiko henkilö ylipäättään olla ehdolla ja tulla valituksi toimielimeen.
- Ei vaalikelpoinen, jos liian voimakas oma tai taustayhteisön intressi valvottavana.
- Tulisi huomioida jo ehdokasasettelussa.
- Vaalikelpoisuutta rajoitettava, koska pelkät esteellisyys-säännökset eivät riitä.
- Rajoitukset poikkeus, rajatapauksessa henkilö katsotaan vaalikelpoiseksi.

HYVIL

Kenen etua valvot?

Kaksoisrooli voi aiheuttaa esteellisyyden

- Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa kaksoisroolit (ja jopa kolmoisroolit).
- Sama henkilö voi toimia päättäjänä sekä kunnassa että hyvinvointialueella.
- Luottamushenkilö voi olla samalla kunnan/kuntayhtymän tai hyvinvointialueen/hyvinvointiyhtymän työntekijä.
- Esteellisyystilanteet on huomioitava kuntalain, hyvinvointialuelain ja hallintolain esteellisyyssääntelyn mukaisesti.
 - kuntalaki 97 § / hva-laki 102 § ja hallintolaki 27-30 §.
- **Valtuutettu ei ole valtuustossa/aluevaltuustossa esteellinen kaksoisroolin perusteella.**
- **Erityisesti hallituksen jäsenen tulee olla tarkkana** useiden rooliensa kanssa, sillä hallitus mm. johtaa kunnan / hyvinvointialueen hallintoa ja taloutta, edustaa työnantajaa ja vastaa henkilöstöpolitiikasta.

HYVIL

**Esteellisyyssäännöksillä
turvataan luottamusta
päätöksenteon
moitteettomuuteen**

Hallintolaki 27 §

Esteellisyys

“Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.”

Valtuutetun esteellisyys

- Hva-laki 102 §/ kuntalaki 97 § /
- Valtuutettu on **valtuustossa** esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee **henkilökohtaisesti** häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään.
 - Valtuutettu ei ole kunnanvaltuustossa esteellinen sillä perusteella, että hän toimii hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän luottamustehtävässä tai on hyvinvointialueen tai –yhtymän palveluksessa.
 - Valtuutettu ei ole aluevaltuustossa esteellinen sillä perusteella, että hän toimii kunnan tai kuntayhtymän luottamustehtävässä tai on kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa.
- Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn **muussa toimielimessä**, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Muun luottamushenkilön sekä viranhaltijan ja työntekijän esteellisyys

- Hva-laki 102 § 2 ja 3 mom. / Kuntalaki 97 § 2 ja 3 mom.
- Muun luottamushenkilön (kuin valtuutetun valtuustossa), tilintarkastajan sekä viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä:
 - **Osallisuusjävi**
 - **Edustusjävi**
 - **Intressijävi**
 - **Palvelussuhde- ja toimeksiantojävi**
 - **Yhteisöjävi ja yhteisöjävin poikkeus**
 - **Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä ("yleislausekejävi")**
- Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä kuin valtuustossa, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

HYVIL

**Kaksoisrooli saattaa joissakin
tilanteissa aiheuttaa
esteellisyyden**

Yleisen luottamuksen turvaaminen

- Ratkaisussaan AOA 16.11.2010 Dnro 1695/4/09 apulaisoikeusasiamies korosti yleisellä tasolla sitä, että yleisen luottamuksen turvaamiseksi hallintotoiminnan puolueettomuuteen luottamushenkilön tulisi tulkinnallisessa tilanteessa vetäytyä osallistumisesta asian käsittelyyn. Hän totesi myös seuraavaa:

”Viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta hallintolain esteellisyysäännökset ovat keskeisiä. Niiden tarkoituksena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiaankuulumattomien näkökohtien vaikuttaminen hallintoasian käsittelyyn. Säännökset vahvistavat viranomaisen menettelyn neutraalisuutta ja yleistä luottamusta sen riippumattomuuteen. Juuri **yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne tulee aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja tehtävään päätökseen.**”

- Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toiminnan tulee olla puolueetonta.
 - Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.
 - Objektiviteettiperiaate tarkoittaa mielivaltaisuuden ja asiaankuulumattomien sivuvaikuttimien poissulkemista.

Yhteisöjäävi - hallintolaki 28.1 § 5 kohta

- *Henkilö on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuns. Perhepiiriin kuuluva 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.*
- Yhteisöjä ovat mm. osakeyhtiö, osuuskunta tai yhdistys, mutta myös **kunta ja hyvinvointialue**, jotka **ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä**.
 - Yhteisöjäävin 4 momentin poikkeussäännöstä ei siis sovelleta!
- **Valtuusto ei ole "hallitus, hallintoneuvosto tai niihin rinnastettava toimielin"**
 - Kunnanvaltuutettu ei ole aluehallituksessa tai hyvinvointialueen lautakunnassa yhteisöjäävin nojalla esteellinen käsittelemään asiaa, jossa ao. kunta on asianosainen tai jossa kunnalle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.
 - Aluevaltuutettu ei ole kunnanhallituksessa tai lautakunnassa yhteisöjäävin nojalla esteellinen käsittelemään asiaa, jossa ao. hyvinvointialue on asianosainen tai jossa hyvinvointialueelle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Yhteisöjäävi - hallitus ja lautakunnat

- Kunnan hallituksen tai lautakunnan jäsenenä oleva hyvinvointialueen hallituksen jäsen ja hva-johtaja sekä heidän ns. perhepiiriin kuuluvat läheisensä ovat esteellisiä asiassa, jossa ao. hva on asianosainen tai intresentti.
- Aluehallituksen tai hyvinvointialueen lautakunnan jäsenenä oleva kunnanhallituksen jäsen ja kunnanjohtaja sekä heidän ns. perhepiiriin kuuluvat läheisensä ovat esteellisiä asiassa, jossa ao. kunta on asianosainen tai intresentti.
- Jos henkilöllä on hallituspaikka sekä kunnassa että hyvinvointialueella, hän saattaa olla kaksoisroolinsa perusteella jäävi molemmissa.
- Esteellisyysarviointi esimerkiksi kunnan ja hyvinvointialueen välisissä
 - riita-asioissa,
 - omaisuuteen tai kiinteistöihin liittyvissä asioissa ja
 - palveluiden saatavuuteen / palveluverkkoon liittyvissä asioissa.
- Mikäli arvioidaan, etteivät yhteisöjäävin edellytykset täyty, esteellisyyttä tulee arvioida yleislausekkeen perusteella.

Palvelussuhdejäävi - hallintolaki 28.1 § 4 kohta

Henkilö on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen organisaatioon, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

- **Poikkeuksena** palvelussuhde- ja toimeksiantosuhteiden soveltamisesta palvelussuhde kuntaan / hyvinvointialueeseen ei tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta / hva on asianosainen.
 - Palvelussuhdejääviin säädetty poikkeus koskee ainoastaan tilanteita saman kunnan tai kuntayhtymän / hyvinvointialueen tai -yhtymän sisällä.
 - Esteellisyys saattaa siis syntyä esimerkiksi kuntayhtymän ja sen jäsenkunnan, tai kunnan ja hyvinvointialueen välisessä sopimusasiassa.
- Laki kieltää asian käsittelyn kahdessa eri ominaisuudessa: viranhaltijana asiaa käsitellyt ei voi käsitellä sitä enää luottamushenkilönä.
 - "Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella asian käsittelyn aiemmassa vaiheessa esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen" (kuntalaki 97.3 § / hva-laki 102.3 §).
 - Vastaavalla tavalla käsittely tarkoittaa lähinnä sitä, että henkilö on valmistellut asiaa tai voinut vaikuttaa sen valmisteluun.

Palvelussuhdejäävi - hallitus ja lautakunnat

- Kunnan työntekijä on aluehallituksessa ja hyvinvointialueen lautakunnassa jäävi, jos hänen työnantajansa eli ao. kunta on asianosainen tai asian ratkaisusta voi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa ao. kunnalle.
- Hyvinvointialueen työntekijä on kunnan hallituksessa ja lautakunnassa jäävi, jos hänen työnantajansa eli ao. hyvinvointialue on asianosainen tai asian ratkaisusta voi olla hyötyä tai vahinkoa ao. hyvinvointialueelle.
- Esteellisyys arvioitava esimerkiksi kunnan ja hyvinvointialueen välisissä sopimusasioissa.

Yleislausekejävi, hallintolaki 28.1 § 7 kohta

- *Henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä.*
- Objektiivinen arviointi
 - On olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen.
 - Syyn puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa.
 - Esteellisyyden arvioinnin tulee perustua esteelliseksi väitetyn henkilön tosiasialliseen toimintaan (kokonaisarviointi).
- **Luottamushenkilön** esteellisyyden arvioinnissa huomioitava käyttäytymissäännös.
 - Luottamushenkilön tulee edistää kunnan / hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla (kuntalaki 69.2 § ja hva-laki 74.2 §).
- **Viranhaltijan tai työntekijän** esteellisyyden arvioinnissa on vastaavasti huomioitava henkilön tehtävät ja asema kunnassa / hyvinvointialueella.
 - Jos viranhaltija esimerkiksi osallistuu kunnan / hyvinvointialueen johtamiseen, on hän kunnalle / hyvinvointialueelle myös toiminnastaan vastuussa.
 - Virkavastuu ja velvollisuus noudattaa objektiviteettiperiaatetta.

Yleislauseke - hallitus ja lautakunnat

- Esteellisyyden voi aiheuttaa esim.
 - kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen tai
 - muunlainen vahva sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalisuus (kuten yhteiset taloudelliset intressit).
- Ennakoasenne tai mielipiteen ilmaiseminen käsiteltävästä asiasta ei yleensä tee henkilöä esteelliseksi (koska perustuslain turvaama sananvapaus ja demokratia).
 - Mutta jos esim. aluehallituksen pj/varapj on osallistunut po. asian käsittelyyn kunnanhallituksessa ja siellä ottanut asiaan kantaa, hän voi tulla yleislausekkeen perusteella esteelliseksi aluehallituksessa.
 - Esteellisyys voi myös olla käsillä, jos henkilön kritiikki on kohdistunut yksilöitävissä olevaan asiaan ja kritiikin tarkoitus on ollut rajoittaa kunnan jäsenelle lain mukaan kuuluvia oikeuksia (KHO 2019:4).

Yleislauseke - hallitus ja lautakunnat

- Kunnanvaltuuston puheenjohtajistoon kuuluvien aluehallituksen jäsenten ja aluevaltuuston puheenjohtajistoon kuuluvien kunnanhallituksen jäsenten arvioitava tapauskohtaisesti tilanteet, joissa **varovaisuusperiaatteen** perusteella suositeltavaa jäädä itsensä.
- Tällöin arvioitava esim.
 - Onko osallistunut asian käsittelyyn hallituksessa?
 - Onko ottanut julkisesti vahvasti kantaa?
 - Vaikkei muistutuksen tekeminen tee henkilöä asianosaiseksi ja sellaisena esteelliseksi osallisuusjäävin perusteella, se voi aiheuttaa esteellisyyden yleislausekkeen perusteella. Valittaja tai oikaisuvaatimuksen tekijä on asianosainen ja siten osallisuusjäävin perusteella esteellinen muutoksenhakuasiensa käsittelyssä.
- Valtuuston ja hallituksen yhteinen iltakoulu tai seminaari?
 - jos sisältää päätöksentekoa tai asioiden valmistelua, hallituksen jäsen ja kuntajohtaja / hva-johtaja voivat olla esteellisiä.

Toisen asteen jääviä ei kunnallis- ja aluehallinnossa sovelleta

- Osallistuminen asian käsittelyyn useissa toimitelmissä ei aiheuta esteellisyyttä
 - Sama henkilö voi osallistua asian käsittelyyn sen kaikissa vaiheissa.
 - Ainoa poikkeus on tilanne, jossa luottamushenkilö on kunnan viranhaltijana asian käsittelyn aiemmassa vaiheessa esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitelty asiaa, jossa kunta on asianosainen. TAI
 - Ainoa poikkeus on tilanne, jossa luottamushenkilö on hyvinvointialueen viranhaltijana asian käsittelyn aiemmassa vaiheessa esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitelty asiaa, jossa hva on asianosainen.
 - Laki kieltää asian käsittelyn kahdessa eri ominaisuudessa.
- Kunnan ja hyvinvointialueen sisäiseen muutoksenhakuun kuuluu oikaisuvaatimusmenettely
 - Oikaisuvaatimuksella jatketaan saman asian käsittelyä ylemmässä viranomaisessa hallintoasiana eli oikaisuvaatimuksen käsittely ei ole lainkäyttöä.
 - Jos päätös on oikaisuvaatimuksella saatettu toimitelimen käsiteltäväksi, asiaa aiemmin käsiteltyä luottamushenkilöä tai viranhaltijaa ei pidetä esteellisenä.
 - Eri asia on, jos henkilöön tulee sovellettavaksi jokin muista esteellisyysperusteista, esim. kun henkilö on itse tehnyt oikaisuvaatimuksen.

Lopuksi

HE 268/2014

Kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevien henkilöiden asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja kunnassa. Jos kunnanhallituksen puheenjohtaja on samalla kunnan työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on perusteltua ottaa huomioon kunnanhallituksen valintaa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa.

HE 241/2020

Myös hyvinvointialueella aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti aluehallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja hyvinvointialueella. Jos aluehallituksen puheenjohtaja on samalla hyvinvointialueen työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on tarpeen ottaa huomioon aluehallituksen kokoonpanoa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa.

Tulevaisuus?

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän selvitys vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen julkaistiin kesäkuussa 2023. Selvityksessä todetaan muun ohella, että hyvinvointialueen henkilöstön jäsenyys aluehallituksessa ei ole ongelmатonta, ja että nykyinen vaalikelpoisuutta koskeva sääntely on lähtökohtaisesti perusteltu. Sääntelyn kehittämiseen on kuitenkin useita vaihtoehtoja. Selvityksen mukaan erityisesti, jos henkilöstön vaalikelpoisuusrajoituksia lievennetään, tulisi henkilöstön enimmäismäärää hallituksessa rajoittaa. Lisäksi hallituksen ja sen puheenjohtajiston työnantajatehtävien kannalta ongelmallisia kaksoisrooleja tulisi estää sääntelyllä. Vastaavien muutosten tekemisen tarkoituksenmukaisuus tulisi selvityksen mukaan arvioida myös kuntia koskien.

Hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää laajan selvitystyön liittyen eri tasoilla tehtävän päätöksenteon mahdolliseen päällekkäisyyteen ja jääviyskysymyksiin sekä kunnan ja hyvinvointialueen työntekijöiden osallistumiseen kunta- ja aluehallitusten ja niiden alaisten lautakuntien työhön. Selvitys valmistuu keväällä 2025.

KIITOS!

www.hyvil.fi

www.kuntaliitto.fi

HYVI
NVOINTI
ALU EYH
TI ÖV
ÄL **HYVIL** FÄ
RDS OMR
ÅDESBOL
AGET



www.hyvil.fi