

HYVIL

Esteellisyys

Perehdytys aluevaltuutetuille

Juristi Niina Kolju

Mitä esteellisyys on ?

- Esteellisyys eli jääviys = Henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa puolueettomuuden
- Esteellisyys kattaa koko asian käsittelyn kaaren sen valmistelusta aina täytäntöönpanoon asti
 - myös esim. toimielimen sihteerinä tai pöytäkirjanpitäjänä toimiminen on oikeuskäytännön mukaan asian käsittelyä, johon esteellinen ei voi osallistua
- Lähtökohtaisesti henkilön tulee itse ilmoittaa esteellisyydestään tai toimielin voi myös tehdä tätä koskevan päätöksen, jolloin toimielimen pyynnöstä henkilön on esitettävä selvitystä niistä seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa
- Epävarmassa tilanteessa jääväämistä suositellaan
- Jos esteellinen osallistuu asian käsittelyyn, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä, ja se voidaan kumota muutoksenhaun yhteydessä

Esteellisyys ja vaalikelpoisuus

- Esteellisyys ei ole sama kuin vaalikelpoisuus
- Esteellisyys liittyy yksittäisen hallintoasian käsittelyyn ja se tulee aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai siinä tehtävään päätökseen
- Esteellisyyssääntelyllä pyritään takaamaan päätöksenteon puolueettomuus tapauskohtaisesti jäävämmällä esteellinen asian käsittelystä, mutta sääntelyllä pyritään myös vahvistamaan viranomaisen menettelyn neutraalisuutta ja yleistä luottamusta viranomaisen toiminnan riippumattomuuteen
- Vaalikelpoisuus koskee sitä, että voiko henkilö ylipäätään olla ehdolla ja tulla valituksi toimielimeen
- Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta yleisemmin siten, että todennäköisimpiä eturistiriitatilanteita vältettäisiin jo ennakolta

Esteellisyyden sääntely

- Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toiminnan tulee olla puolueetonta
- Objektiviteettiperiaate tarkoittaa mielivaltaisuuden ja asiaankuulumattomien sivuvaikuttimien poissulkemista
- AOA 16.11.2010 Dnro 1695/4/09: "Juuri yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne tulee aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja tehtävään päätökseen."
- Valtuutetun esteellisyydestä aluevaltuuston kokouksessa säädetään hyvinvointialueilla
 - sovelletaan myös yhtymäkokouksen edustajaan
- Luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolaissa säädetään
 - Esteellisyyssperusteet hallintolain 28 §:ssä
 - Esteellisyyden vaikutukset hallintolain 27 §:ssä - läsnäolo ja käsittelykielto

Aluevaltuutetun esteellisyys

- Valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään
- Oltava välittömiä vaikutuksia aluevaltuutetun tai hänen läheisensä asemaan
- "Henkilökohtaisesti"-kriteeriin löytyy tulkinta-apua kuntia koskevasta oikeuskäytännöstä (esim. kouluverkkopäätökset, joissa valtuutettu katsottu vain harvoin esteelliseksi)
- Vaikutus: käsittelykielto - omalta paikalta yleisölehterille tai ulos kokoustilasta
- Valtuutettu voi olla esteellinen vain silloin, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen asiassa eli valtuutettu ei ole esteellinen valtuustossa pelkän kaksoisroolin perusteella (eli jos valtuutettu on myös kunnanvaltuutettu tai esimerkiksi kunnan hallituksessa)
- Kun valtuutettu ottaa muussa hyvinvointialueen toimielimessä osaa asian käsittelyyn läsnäolo- ja puheoikeudella tai jäsenenä, häneen sovelletaan ko. toimielintä koskevia hallintolain esteellisyyssäännöksiä

Esteellisyys muissa toimielimissä

- Hallintolain 28 §:ssä säädettyt esteellisyyssperusteet:
 - osallisuusjäävi
 - edustusjäävi
 - intressijäävi
 - palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi
 - yhteisöjäävi
 - yleislausekejäävi
- Vaikutus: läsnäolo- ja käsittelykielto – esteellisen on poistuttava suljetusta kokouksesta
- Sama henkilö voi toimia päättäjänä sekä kunnassa että hyvinvointialueella tai luottamushenkilö voi olla samalla kunnan tai hyvinvointialueen palveluksessa
- Edellä mainittu kaksoisrooli saattaa aiheuttaa esteellisyyttä hyvinvointialueen aluehallituksessa ja lautakunnissa erityisesti yhteisöjäävin ja palvelussuhdejäävin perusteella tai myös yleislausekejäävin perusteella

Esteellisyysperusteet - hallintolain 28 §

- Osallisuusjäävi (1 kohta)
 - henkilö tai hänen läheisensä on asianosainen: viran-/etuuden-/luvanhakija, oikaisuvaatimuksen tekijä
 - EOA22.3.2004: Kantelun kohteena olevaa pidetään kanteluasiassa asianosaisena ja siten esteellisenä osallistumaan kunnan toimielimeltä kantelun johdosta pyydettyjen lausuntojen antamiseen
 - esteellisyys voi syntyä, jos oikaisuvaatimuksen perusteet kohdistuvat päätöksen tekijään henkilökohtaisesti
 - päätöksen tehnyt viranhaltija voi olla esittelijänä aluehallituksessa/lautakunnassa, kun käsitellään hänen päätöksestään tehtyä oikaisuvaatimusta
 - osallistuminen saman asian käsittelyyn sen eri vaiheissa/eri toimielimissä ei aiheuta esteellisyyttä
 - hyvinvointialueen hallinnossa ei sovelleta nk. toisen asteen jääviyttä

Esteellisyyssperusteet - hallintolain 28 §

- 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
- Intressijäävi (3 kohta)
 - asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa henkilölle tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen
 - vähäinen hyöty tai vahinko ei ole jääviyden peruste

Esteellisyyssperusteet - hallintolain 28 §

- 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 hyvinvointialueeseen ei tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa hyvinvointialue on asianosainen
- Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen
 - luottamushenkilö ei voi toimia kahdessa eri roolissa

Esteellisyyssperusteet - hallintolain 28 §

- Yhteisöjäävi (5 kohta)
 - henkilö tai hänen hallintolaissa tarkoitettu läheisensä on hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenenä tai toimitusjohtajana yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
 - yhteisö: kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, osakeyhtiö, yhdistys, osuuskunta, säätiö, seurakunta
- Yhteisöjäävin poikkeus:
 - tavoitteena konserninohjauksen edellytysten parantaminen
 - yhteisöjäävisäännöstä ei sovelleta hyvinvointialueen luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään vaikka tämä olisi hyvinvointialueen liikelaitoksen tai hyvinvointiyhtymän toimielimen jäsenenä/toimitusjohtajana
 - henkilö on kuitenkin esteellinen, jos hyvinvointialueen edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai hyvinvointiyhtymän etujen kanssa taikka asia tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn

Esteellisyyssperusteet - hallintolain 28 §

- Yleislausekejäävi (7 kohta)
 - Luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu
 - Erityinen syy rinnastuu merkittävyydeltään muihin esteellisyyssperusteisiin
 - luottamuksen vaarantumiseen tulee olla jokin konkreettinen, ulkopuolisten havaittavissa oleva (=objektiivinen) syy
 - tapauskohtainen kokonaisarvio ratkaisee
 - yhtiökumppanuus, julkinen vihamies, kantelut, rikosilmoitukset
 - ulkopuolisen henkilön epäluottamus viranomaisen toimintaan ei ole jääviyden peruste
- Luottamushenkilön esteellisyyden arvioinnissa huomioitava käyttäytymissäännös
- Luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla
- Ennakkoasenne tai mielipiteen ilmaiseminen käsiteltävästä asiasta ei yleensä tee henkilöä esteelliseksi (koska perustuslain turvaama sananvapaus ja demokratia)
- Poikkeus: Jos henkilön kritiikki on kohdistunut yksilöitävissä olevaan asiaan ja kritiikin tarkoitus on ollut rajoittaa kunnan jäsenelle lain mukaan kuuluvia oikeuksia (KHO 2019:4)

KHO 2019:4

- Kunnanhallituksen puheenjohtaja oli mm. arvostellut paikallisessa sanomalehdessä ilmestyneessä kirjoituksessaan kunnan avustuspäätöksiin kohdistunutta muutoksenhakua ja kehottanut järjestöjä, joilla oli mahdollisuus saada kunnanhallituksen myöntämiä avustuksia, painostamaan valittajaa lopettamaan muutoksenhaku kunnanhallituksen päätöksistä
- Valittaja oli tehdessään oikaisuvaatimuksen käyttänyt kunnan jäsenelle kuntalaissa säädettyä oikeutta hakea muutosta kunnan viranomaisten päätöksiin ja harjoittaa kunnan itsehallintoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa
- Tilanteessa, jossa avustusten myöntämistä koskevaa asiaa oli valittajan tekemän valituksen johdosta käsitelty kunnanhallituksessa uudelleen sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli kumonnut kunnanhallituksen aikaisemmin asiassa tekemät päätökset, luottamuksen kunnanhallituksen puheenjohtajan puolueettomuuteen oli katsottava vaarantuneen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla muusta erityisestä syystä

Kaksoisrooli ja esteellisyys

- Aluehallituksen tai hyvinvointialueen lautakunnan jäsenenä oleva kunnanhallituksen jäsen ja kunnanjohtaja sekä heidän läheisensä ovat esteellisiä asiassa, jossa ao. kunta on asianosainen tai intresentti (=odotettavissa erityistä hyötyä tai haittaa)
- Kunnan hallituksen tai lautakunnan jäsenenä oleva aluehallituksen jäsen ja hyvinvointialuejohtaja sekä heidän läheisensä ovat esteellisiä asiassa, jossa ao. hyvinvointialue on asianosainen tai intresentti
- Jos henkilöllä on hallituspaikka sekä kunnassa että hyvinvointialueella, hän saattaa olla kaksoisroolinsa perusteella jäävi molemmissa
- Esteellisyyssarviointi 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 myös yleislausekkeen perusteella

Kaksoisrooli ja esteellisyys

- Kunnanvaltuuston puheenjohtajistoon kuuluvien aluehallituksen jäsenten ja aluevaltuuston puheenjohtajistoon kuuluvien kunnanhallituksen jäsenten arvioitava tapauskohtaisesti tilanteet, joissa varovaisuusperiaatteen perusteella suositeltavaa jäävätä itsensä yleislausekkeen perusteella.
- Tällöin arvioitava esim.
 - Onko osallistunut asian käsittelyyn hallituksessa?
 - Onko ottanut julkisesti vahvasti kantaa käsiteltävään asiaan?
 - Miltä päätöksenteon puolueettomuus näyttää ulospäin?

Kaksoisrooli ja esteellisyys

- Kunnan työntekijä on aluehallituksessa tai 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

Esteellisyyden toteaminen

- 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

Läheiset

- 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

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