



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Ari Kupari

Esteellisyys hallinnossa

Tarkastelussa luottamushenkilöiden yrittämiseen ja omistamiseen liittyvä esteellisyys kunnallis- ja valtionhallinnossa

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

Vaasa 2021

Tekijä:	Ari Kupari		
Tutkielman nimi:	Esteellisyys hallinnossa: Tarkastelussa luottamushenkilöiden yrittämiseen ja omistamiseen liittyvä esteellisyys kunnallis- ja valtionhallinnossa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä:	91

TIIVISTELMÄ:

Tutkielman tarkoituksena on selvittää esteellisuuden käsitettä kunnallis- ja valtionhallinnossa, ja tutkia milloin yrittäjäyys tai omistaminen johtaa esteellisyteen luottamustehtävissä. Luottamushenkilöinä toimivat yrittäjät voivat olla herkästi esteellisysepäilyjen alaisia, jos ratkaistava asia sivuaa heidän yritystoimintaansa. Myös erilaiset kaavoitukseen ja maanomistukseen liittyvät esteellisyystilanteet ovat yleisiä kunnissa. Esteellisuuden havaitsemisessa ongelmallista on, että esteellisyys ei välttämättä muodostu vain luottamushenkilön yrittämisen ja omistamisen kautta, vaan lähipiirinkin liiketoiminta vaikuttaa. Hyvän hallinnon objektiviteettiperiaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin ja sille vieraisiin tarkoitukseen. Puolueettomuuden vaatimus edellyttää, että hallinnossa toteutetaan lainsäädännön mukaista etua ilman, että toimintaa ohjaavat ulkoiset vaikutukset ja intressit.

Tutkimuksessa selvitettiin milloin käsiteltävän asian vaikutukset luottamushenkilön tai hänen läheisensä liiketoimintaan ovat sellaiset, että esteellisyys syntyy. Tarkastelussa oli myös kuinka merkittävää omistamisen on oltava, että esteellisyys siihen liittyvässä asiassa muodostuu. Tutkielmassa sivuttiin myös kunta- ja valtionyhtiöiden esteellisyyskysymyksiä sekä minkälaisia esteellisyysongelmia voi syntyä kunnan tehdessä julkisia hankintoja. Tutkielma sijoittuu hallinto-oikeuden alalle ja on menetelmältään oikeusdogmaattinen. Tutkimuskysymykseen vastataan voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön avulla. Aineistona tutkimuksessa hyödynnettiin myös oikeuskirjallisuutta ja lain esitöitä.

Luottamushenkilö on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee häntä tai hänen läheistään henkilökohtaisesti. Jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä, esteellisyys syntyy. Henkilökohtaisen vaikutuksen ja erityisen hyödyn tulkinta on oikeuskäytännössä vaatinut usein tapauskohtaista arviointia. Tutkimukseni perusteella yrittäjän ja omistajan asemalla on merkitystä esteellisuuden syntymisessä. Luottamushenkilö on herkemmin esteellinen toimiessaan esimerkiksi lautakunnissa verrattuna valtuustoon, sillä tällöin sovelletaan hallintolain esteellisyysperusteita, jotka ovat laajemmat kuin kuntalain esteellisyssäännös. Luottamushenkilön esteellisyys voi syntyä myös välillisten intressien ja kaukaisempienkin sukulaisten liiketoiminnan johdosta. Oikeuskäytännössä liiketoimintaan liittyvää esteellisyyttä on tulkittu etenkin intressijääviyden kautta. Esteellisuuden muodostava erityisen hyödyn vaatimus on edellyttänyt, että asian ratkaisulla on selkeitä vaikutuksia luottamushenkilön yrittämiseen ja omistamiseen. Erityisyyden arvioinnissa ratkaisevaa on, kuinka suurta taloudellista merkitystä mahdollisella hyödyllä on.

AVAINSANAT: esteellisyys, luottamushenkilö, yrittäjä, omistaja, puolueettomuus, hallinto

Sisällys

1	JOHDANTO	5
1.1	Tutkimuksen taustaa	5
1.2	Esteellisyys	9
1.3	Tutkimuskysymys ja metodi	11
1.4	Käsitteet ja rakenne	14
2	ESTEELLISYSSÄÄNTELY	16
2.1	Kunnallis- ja valtionhallinto	16
2.1.1	Luottamushenkilöiden rooli	20
2.1.2	Kelpoisuus kunnan luottamustoimeen	22
2.2	Esteellisyys valtion luottamustoimissa	24
2.3	Hyvän hallinnon vaatimus	29
2.4	Esteellisyysperusteet hallintolain mukaan	33
2.5	Esteellisyys kunnissa	37
3	YRITTÄJÄT JA OMISTAJAT ESTEELLISINÄ	42
3.1	Intressiristiriidat	42
3.2	Valtuutetut	45
3.3	Muut luottamushenkilöt	50
3.4	Kuntayhtiöiden esteellisyytilanteet	60
3.5	Valtionyhtiöt	62
3.6	Esteellisyys julkisissa hankinnoissa	64
4	ESTEELLISYYDEN VAIKUTUKSET	69
4.1	Esteellisyyden toteaminen ja menettelyvirhe	69
4.2	Vastuu ja ennakointi esteellisyydessä	74
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	78
	LÄHTEET	83

Lyhenteet

EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HAO	Hallinto-oikeus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KK	Kirjallinen kysymys
KKO	Korkein oikeus
KL	Kuntalaki 410/2015
MAO	Markkinaoikeus
OKA	Oikeuskansleri
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	Rikoslaki 39/1889

1 JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa

Tutkielman aiheena on tutkia esteellisuuden käsitettä ja säännöksiä kunnallis- ja valtionhallinnossa. Erityisessä tarkastelussa on luottamushenkilöinä toimivien yrittäjien ja omistajien esteellisyys. Luottamushenkilöillä on varsin merkittävä rooli kunnallis- sekä valtionhallinnon päätöksenteossa. Etenkin kunnallishallinnossa, jossa luottamushenkilöt käyttävät keskeistä päätösvaltaa¹. Esteellisyyssäännösten tarkasteleminen onkin tärkeää jo kansalaisten oikeusturvan kannalta sekä hyvän hallinnon vaatimuksen näkökulmasta.

Yrittäjiä on julkisessa keskustelussa toivottu enemmän mukaan kunnallispolitiikkaan. Yrittäjien roolia päätöksenteossa on verrattu kunnan työntekijöiden rooliin. Tällöin on saatettu kokea, että rajanveto jääviyden ja päätöksenteon välillä on kuin veteen piirretty viiva.² Monet yrittäjät ovat kokeneet, että ovat jääne tekemään esimerkiksi omaa elinkeinoaan koskevia päätöksiä³. Yrittäjillä saattaa olla myös epäselvyyttä omasta päätöksentekokelpoisuudestaan.⁴

Myös omistamiseen liittyvät esteellisyyssuhteet saattavat olla tulkinnanvaraisia. Varsinkin kaavoitukseen liittyvissä esteellisyytilanteissa voi ilmetä haasteita. Esimerkiksi milloin luottamushenkilön tai hänen läheisensä maanomistus kaava-alueella tekee hänet esteelliseksi osallistumaan kaavankäsittelyyn. Vaikeudet tunnistaa esteellisyyttä kaavoituskysymyksissä, on saattanut johtaa jopa hankkeiden viivästymisiin ja peruuntumisiin.⁵

¹ Mäenpää 2018: 1193.

² ilkkapohjalainen.fi (16.11.2016): yleisöltä: Päätäjiksi kuntalaisia vai yrittäjiä?

³ yle.fi (6.10.2004): RKP:llä tutut kunnat, perussuomalaisilla lisäystä.

⁴ ts.fi (11.10.2016): Yrittäjä on joskus jäävi päätäjäksi.

⁵ tuulivoimalehti.fi (5.11.2018): Jääviys tuulivoimahankkeiden kompastuskivenä.

Lähtökohtaisesti kaikkien ihmisryhmien tulisi voida vaikuttaa kunnallishallinnossa, ei ainoastaan palkansaajien, opiskelijoiden tai eläkeläisten. Yrittäjien tai erilaisten omistajien toimiminen luottamushenkilö asemassa voi kuitenkin aiheuttaa erilaisia intressiristiriitoja. Varsinkin kunnallishallinnossa saatetaan kokea, että luottamushenkilön puolueettomuus vaarantuu kunnan asioita käsiteltäessä helposti, jos hänellä on erilaisia tehtäviä eri sidosryhmissä ja nämä sidosryhmät ovat tekemisissä oman kunnan kanssa⁶.

Luottamushenkilöiden esteellisyydestä säädetään kunnanvaltuutettujen osalta kuntalain (410/2015) 97 §:ssä ja muiden luottamushenkilöiden osalta hallintolain (434/2003) 27–30 §:ssä. Perustuslain (731/1999) mukaan jokaisella on oikeus asiansa puolueettomaan käsittelyyn, ja siihen etteivät hallinnon tavoitteisiin kuulumattomat tai hallinnolliselle päätöksenteolle vieraat perusteet vaikuta viranomaisen tehtävien toteuttamiseen ja päätöksen valmisteluun. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja PL:n 118 § 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2010/c 83/02) 41 artikla turvaa myös oikeuden hyvään hallintoon.

Hallintolain 6 §:ssä määritellään hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, joihin kuuluu keskeisenä julkishallinnon riippumattomuuden ja lainmukaisuuden vaatimus.⁷ Julkishallinnon toiminnan riippumattomuus edellyttää, että hallinnossa noudatetaan lainsäädännössä tarkoitettua yleistä etua ilman, että toimintaa ohjaavat ulkoiset vaikutukset ja intressit. Hyvän hallinnon vaatimus on keskeisiä julkishallintoa koskevia periaatteita ja etenkin sen objektiivisuuteen kohdistuu suuri luottamus.⁸ Hallintolain 1 §:n mukaan hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja hallintoasioiden oikeusturvaa.

Oikeusperiaatteet ovat hallintotoiminnan kannalta täsmällisiä oikeussääntöjä joustavampia ja laajempia normeja. Hallinnon toimintaa oikeudellisesti sitovilla periaatteilla

⁶ Kuntaliitto 1993: 34.

⁷ Mäenpää 2018: 387.

⁸ Mäenpää 2003: 14.

määritellään hallinnon arvoja ja tavoitteita sekä annetaan sisällöllisiä puitteita hallintoelinten toiminnalle. Hallintoa koskevilla periaatteilla voidaan tarkoittaa lailla määriteltyjä periaatteita tai viitata hallintoa koskevan lainsäädännön tavoitteisiin. Lakiin perustuvia periaatteita ovat perustuslain mukaiset lainalaisuus- ja julkisuusperiaate, hyvän hallinnon periaate ja kuulemisperiaate sekä hallintolain 6 §:ssä määritellyt periaatteet. Periaatteiksi voidaan lukea myös sisällöltään väljempiä vaatimuksia, kuten hallinnon palveluperiaate.⁹

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaisiin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Säännös määrittelee hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintotoimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta.¹⁰ Oikeusperiaatteet eivät sellaisenaan voi toimia oikeuksien perusteina, koska näistä on säädettävä lailla (PL 80.1 §).¹¹ Periaatteilla on kuitenkin ohjaava merkitys tulkittaessa lainsäädäntöön kirjattujen oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä. Oikeusperiaatteen vastainen menettely voidaan huomioida muutoksenhaun yhteydessä sekä myös erillisenä valitusperusteena. Päätöksenteon ollessa jonkin oikeusperiaatteen vastaista, menettelyä voidaan pitää harkintavallan väärinkäyttönä, joka mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen.¹²

Kuntalain 1 §:n mukaan kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kuntalain 14 §:n mukaan päätösvaltaa kunnissa käyttää valtuusto.

⁹ Mäenpää 2017: 143.

¹⁰ Mäenpää 2017: 144.

¹¹ Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

¹² Mäenpää 2017: 144–145.

Esteellisyyssäännöksillä pyritään varmistamaan kuntalaisten oikeusturvan toteutumista. Esteellisyyssyyksymykset nousevat aika ajoin esiin julkisessa keskustelussa ja epäselvyyttä saattaa aiheuttaa se, että esteellisyys määräytyy eri tavoin valtuutetuilla ja muilla luottamushenkilöillä. Julkisessa keskustelussa on myös joskus vaikeaa erottaa toisistaan yksittäiseen tapaukseen kohdistuvaa esteellisyyttä laajemmasta puolueettomuusvaatimuksesta tai riippuvuudesta¹³.

Kuntalaissa korostetaan valtuutettujen omaa vastuuta esteellisyytensä ilmoittamisessa ja puolueettoman päätöksenteon varmistamisessa. Luottamushenkilöiden pitäisi tuntea esteellisyyserusteet, mutta kuitenkin esteellisyyden tulkinnassa voi olla haasteita ja epäselvyyksiä. Kunnallis- ja valtionhallinnossa toimii luottamushenkilöitä, jotka toimivat yrittäjinä taikka omistavat merkittävää kiinteää omaisuutta kunnissa. Onkin tärkeää tutkia milloin liiketoiminta tai omistajuus voi aiheuttaa esteellisyyden luottamustehtävissä. Kuntalain 84 §:n mukaan tiettyjen kunnan luottamushenkilöiden on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamustehtävien hoitamisessa.

Yrittäjien ja omistajien esteellisyyttä tarkastellessa tulee ottaa huomioon hyvän hallinnon objektiivisuuden vaatimus. Luottamushenkilön toiminnan tulee olla kaikin tavoin niin objektiivista, että edes epäilyä oman edun ajamisesta ei jää. Esteellisyyden arvioinnissa merkitystä on sillä, voiko ulkopuoliselle syntyä perusteita epäillä toiminnan puolueettomuutta¹⁴. Lähtökohtaisesti jokaisella on velvollisuus ilmoittaa esteellisyydestään itse. Tämä saattaa aiheuttaa vaikeita tulkintatilanteita, joten luottamushenkilönä toimivan yrittäjän on myös puntaroitava miltä toiminta näyttää ulospäin. Epävarmoissa tilanteissa on usein parasta, että luottamushenkilö ei ota osaa asian käsittelyyn. Kuitenkaan esteellisyyttä ja vetäytymistä asian käsittelystä ei voi perustaa olettamuksiin, vaan on oltava objektiivisesti havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen.¹⁵

¹³ Kuusikko 2018: 6.

¹⁴ Kuusikko 2018: 7.

¹⁵ Harjula & Prättälä 2015: 687.

Huomioitavaa on, että yrittäjillä ja omistajilla on yhtäläinen oikeus osallistua esimerkiksi kunnalliseen toimintaan. On myös muistettava, että julkisen vallan on perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Myös kuntalain 22 §:ssä todetaan, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Esteellisyyskysymykset saattavat tuntua yksinkertaisilta, mutta niissä on monesti paljon tulkinnanvaraa ja rajatapauksia on runsaasti. Kun luottamushenkilöllä on erilaisia rooleja ja sidonnaisuuksia, on esteellisuuden arviointi haastavampaa. Vaikeaksi tilanteen usein tekee se, että lähtökohtaisesti luottamushenkilön on itse arvioitava esteettömyytensä päätöksentekijänä.

1.2 Esteellisyys

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen asian käsittelyssä, jos hänelle tai hänen läheiselle on hallintolain esteellisyysperusteiden mukaisella tavalla odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian ratkaisusta. Esteellisyydellä tarkoitetaan sitä, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaasiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa asian käsittelyssä.¹⁶ Luottamushenkilön tulee näin ollen pidättäytyä asian käsittelystä, jos hän on esteellinen. Esteellisyys aiheuttaa aina menettelyvirheen. Jos asian käsittelyyn on osallistunut esteellinen henkilö, on päätös näin ollen syntynyt virheellisessä järjestyksessä.¹⁷

Kuntalain 135 §:n 2 momentin 1 kohdassa todetaan, että valituksen voi tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Menettelyvirheenä esteellisyys on tiettyssä mielessä ehdoton. Vaikka käsitellyn asian lopputulos olisi sinänsä oikea, päätös voidaan silti kumota, jos esteellisyydellä katsotaan olleen vaikutusta asian

¹⁶ Harjula & Prättälä 2015: 654.

¹⁷ Laakso & Tarukannel 2006: 212–213.

käsittelyssä.¹⁸ Hallintolain 50 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaista asian uudelleen, jos päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe.

Esteellisyyttä on alettu oikeudellisena käsitteenä käyttää enimmissä määrin vasta 1980-luvulta alkaen hallintomenettelylain säätämisen jälkeen. Esteellisyyttä perinteisempi termi on ollut ruotsalaisperäinen jääviys (jäv). Esteellisyys muodostaa ilmiönä kokonaisuuden sääntelyineen, mutta erityisiä esteellisyysperusteita kutsutaan usein jääviysperusteiksi.¹⁹ Esteellisyydestä on terminä muistettava erottaa este ja estyminen, jotka ovat luonteeltaan tosiasiallisia tilanteita.²⁰ Esimerkiksi luottamushenkilö sairastui ja hänellä oli näin ollen este saapua asian käsittelyyn.

Esteellisyydestä puhuttaessa viitataan siis objektiivisuuden ja puolueettomuuden ominaisuuksiin. Hallintomenettelylain hallituksen esityksessä esteellisyyden vaikutuksesta todettiin, että jos jokin esteellisyysperuste tulee virkamieheen sovellettavaksi, hän on esteellinen. Esteellisyyden ymmärrettiin käsitteenä ilmaisevan sen, ettei virkamies saa ryhtyä sellaisiin toimiin, joissa hänen mahdollinen puolueellisuutensa saattaisi vaikuttaa asian käsittelyyn.²¹ On hyvä muistaa, että esteellisyydessä ei ole kysymys siitä, ovatko päätökset sisällöllisesti oikeita. Kysymys on siitä, kuka päätökset on tehnyt. Esteellisyyssääntelyn tarkoitus on jo ennalta estää epäilyksille herkkät asetelmat.²² Esteellisyyssäännökset voidaankin nähdä osana preventiivistä oikeussuojajärjestelmää, jolla estetään epäasiallisten ja asiaankuulumattomien asioiden vaikutusta hallintoasian käsittelyssä²³.

Yleisesti katsoen esteellisyyssäännökset ovat olennainen osa julkishallinnon oikeusturvaperiaatteita. Esteellisyyteen olennaisesti kuuluvaa objektiviteettiperiaatetta on kuvailtu yleiseksi mielivallan kielloksi. Periaatteen toteutumista pyritään varmistamaan

¹⁸ Mäenpää 2018: 404.

¹⁹ Kuusikko 2018: 4.

²⁰ Kuusikko 2018: 5–6.

²¹ Kuusikko 2018: 5. HE 88/1981 vp s. 22–23.

²² Kuusikko 2018: 4.

²³ Laakso & Tarukannel 2006: 191.

esteellisyyden huomioimisella ja sen lähtökohta on puolueettomuuden turvaaminen. Perustuslain oikeusturvavaatimuksissa ei erikseen huomioida puolueettomuutta, vaan sen katsotaan kuuluvan perustuslain oikeusvaltioperiaatteen ja yhdenvertaisuuden vaatimuksiin.²⁴

Puolueettomuudesta voidaan erottaa subjektiivinen ja objektiivinen näkökohta. Subjektiivisuudella tarkoitetaan, että päätöksentekijän tai asianvalmistelijan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn. Objektiivinen puolueettomuus puolestaan korostaa päätöksenteon yleistä riippumattomuutta.²⁵ Puolueettomuudella on yleisesti katsoen merkitystä hallinnon legitimiisyydelle, sillä pelkkä mielikuva puolueellisuudesta aiheuttaa epäluottamusta julkista hallintoa kohtaan²⁶. Oikeuskansleri on eräässä ratkaisussaan katsonut, että esteellisyyden torjuminen kuuluu epäilemättä hyvän hallinnon vaatimuksiin²⁷.

1.3 Tutkimuskysymys ja metodi

Tutkielman tarkoituksena on pyrkiä selvittämään milloin liiketoiminta tai omistajuus johtaa esteellisyyteen luottamustehtävissä. Pyrin selvittämään yrittäjien ja omistajien esteellisyyteen johtavia syitä oikeuskäytännön sekä hallinto- että kuntalain avulla. Tarkastelen myös minkälaisia oikeusperiaatteita esteellisyyteen liittyy ja mitä esteellisyydestä seuraa. Tutkin oikeusvaikutuksia ja tarkastelen esteellisyyden aiheuttamaa menettelyvirhettä. Sivuan tutkielmassa myös minkälaisia esteellisyyso ongelmia voi syntyä kunnan tai valtion liiketoiminnan harjoittamisessa. Tarkasteluun nousee myös yrittäjän asema sekä kuinka merkittävästä omistuksesta puhutaan esteellisyyden kohdalla. On

²⁴ Kuusikko 2018: 4–11.

²⁵ Mäenpää 2018: 387.

²⁶ Eckhoff & Smith 1997: 401.

²⁷ OKA 102/1/00. Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa otettiin esille alueellisten ympäristökeskusten asemassa ilmenevä ristiriita niiden toimiessa sekä viranomaisena että liiketaloudellisten suoritteiden tuottajana. Vastauksessaan oikeuskansleri totesi, että perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös sisältää vaatimuksen siitä, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla, ja esteellisyyden torjuminen kuuluu epäilemättä näihin vaatimuksiin.

muistettava, että esteellisyys määräytyy eri tavalla toimittaessa esimerkiksi kunnanvaltuustossa kuin muissa luottamustehtävissä.

Kunnissa luottamushenkilöiden esteellisyyttä koskeva yleissäännös on kuntalain 97 §, joka viittaa hallintolain 28 §:ään. Kuntalaissa on lisäksi erityissäännöksiä eri toimielinten kohdalla. Keskiöön nouseekin minkä säännöksen mukaan yrittäjien ja omistajien esteellisyyttä kulloinkin tulee tulkita. Valtuutettujen esteellisyyttä arvioidaan käytännössä yhden esteellisyyssperusteen kautta, jos asia koskee häntä tai hänen läheistään henkilökohtaisesti.²⁸ Jos valtuutettu kuitenkin ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä kuin valtuustossa, sovelletaan mitä kyseisen toimielimen esteellisyydestä säädetään (KuntaL 97.1 §).

Hallintolain ja kuntalain välinen asema määräytyy niin, että kuntalaki erityislakina menee hallintolain edelle. Hallinto- ja kuntalain soveltaminen ei kuitenkaan aina ole selkeää ja yhtenevää. Valtuuston kokouksiin liittyvää esteellisyyttä säädetään kuntalaissa, mutta hallintolain 29 §:n määräystä koskien esteellisyyden ratkaisemista, sovelletaan myös valtuuston kokouksissa.²⁹

Tutkielmassa tarkastelen etenkin hallintolain 28 §:n esteellisyyssperusteita ja niiden vaikutusta luottamushenkilöinä toimiviin yrittäjiin ja omistajiin, sekä kuinka esteellisyyssperusteita on sovellettu oikeuskäytännössä. Esimerkiksi Intressijääviydessä luottamushenkilö on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä hänelle tai hänen läheiselleen. Säännöksessä otetaan huomioon etu- ja intressiristiriidat, joissa ei ole kysymys välittömästä asian osallisuudesta, mutta joissa ratkaisulla saattaa olla luottamushenkilölle tosiasiallista merkitystä esimerkiksi taloudellisen hyödyn osalta.³⁰

Pyrin selvittämään oikeuskäytännön avulla, kuinka tiukasti etu- ja intressiristiriitoja on tulkittu arvioitaessa esteellisyyttä. Hallintolain 28 §:n 7 kohdan mukaan

²⁸ Mäenpää 2018: 1200.

²⁹ Harjula & Prättälä 2015: 657.

³⁰ Laakso & Tarukannel 2006: 196.

luottamushenkilö voi olla esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tämä ns. yleislauseke jäävi on laajalti tulkittavissa ja sovellettaessa helposti luottamushenkilöinä toimiviin yrittäjiin. Tämän soveltaminen yleensä vaati, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy esteellisyyden vaarantumiseen.³¹

Tutkielmassa omistamisella tarkoitan myös luottamushenkilöiden merkittävää kiinteistön ja maanomistusta, jolla voisi olla merkitystä esteellisyyden arvioinnissa. Hallintolain 28 §:n 3 kohdan mukaan luottamushenkilö on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä hänelle tai hänen läheiselleen. Tarkastelen esimerkiksi tilanteita, joissa luottamushenkilö on maanomistajana päättämässä kunnan kaavoitusasioista, ja tulkittavana on milloin asian ratkaisusta saatava hyöty on niin merkittävä, että esteellisyys syntyy.

Tutkielma on menetelmältään oikeusdogmaattinen, eli lainopillinen. Tämä näkyy tutkielmassa voimassa olevien oikeusnormien ja niiden tulkinnan sekä merkityksen tarkasteluna.³² Lainopin avulla pyritään selvittämään etenkin oikeusnormien sisältöä. Lainopin tarkoituksena on tuottaa oikeudellisiin ongelmiin tulkintaehdotuksia systematisoinnin avulla³³. Tutkielmassa pyrin lainopillisen menetelmän avulla löytämään vastauksia esittämiini tutkimuskysymyksiin ja tekemään johtopäätöksiä esteellisyyteen johtaneista tilanteista.

Lainopissa oikeuslähteitä käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaisessa järjestyksessä.³⁴ Oikeuslähteet jaetaan kolmeen ryhmään velvoittavuuden mukaisesti, vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.³⁵ Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat laki ja maan tapa. Heikosti velvoittaviin luetaan tuomioistuinratkaisut ja lainsäätäjän tarkoitus kuten hallituksen esitykset. Sallituiksi

³¹ Mäenpää 2018: 393.

³² Husa & Pohjolainen 2008: 36.

³³ Husa 1995: 134.

³⁴ Husa & Mutanen ja Pohjolainen 2008: 19.

³⁵ Tuori 2013: 44.

oikeuslähteiksi katsotaan esimerkiksi oikeuskirjallisuus ja oikeusperiaatteet.³⁶ Tutkielmassa käytän oikeuslähteitä kaikista ryhmistä. Tutkin aihetta hallinto- ja kuntalain, lain esitöiden sekä tuomioistuinten ratkaisujen avulla, joita olen hakenut tietopyynnöillä hallinto-oikeuksista. Hyödynnän myös oikeustieteellistä kirjallisuutta sekä artikkeleita. Tutkielmani sijoittuu julkisoikeuteen ja keskittyy vielä tarkemmin hallinto-oikeuden alalle.

1.4 Käsitteet ja rakenne

Tutkielmassa tarkastelen esteellisyyttä sekä kunnallis- että valtionhallinnossa. Tutkielmani rajautuu pääasiassa luottamushenkilöiden esteellisyyteen, vaikka tekstissä välillä vilahtelee virkamies käsite. Tämä johtuu siitä, että kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan muiden luottamushenkilöiden esteellisyydestä säädetään hallintolaissa, joiden esteellisyyssperusteissa virkamies rinnastetaan kunnallisiin viranhaltijoihin sekä muihin luottamushenkilöihin pois lukien valtuutetut.³⁷ Tutkielmassa erottelen luottamushenkilöt valtuutettuihin ja muihin luottamushenkilöihin, sillä valtuutettujen esteellisyyssperusteet eroavat muiden luottamushenkilöiden esteellisyyssperusteista.

Kuntalain 69 §:n 1 momentin mukaan kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut jäsenet. Valtiolla on lisäksi omat luottamustoimensa. Käräjäoikeuden maallikkotuomarit eli lautamiehet tai kiinteistötoimitusten uskotut miehet toimivat valtiolisessa luottamustehtävässä. Valtion toimielimissä he ovat valtion luottamushenkilöitä, mutta tehtäviinsä kunnanvaltuuston valitsemia. Kuntalain 69 §:n 3 momentin mukaan kunnanvaltuuston valitsemiin valtion luottamushenkilöihin sovelletaan, mitä kunnan luottamushenkilöistä säädetään.

Tutkielman pääpaino on kunnallisissa luottamushenkilöissä. Valtionhallinnon osalta sivuan kansanedustajien ja ministereiden sekä lautamiesten esteellisyyssyyskysymyksiä.

³⁶ Tolonen 2003: 22–27.

³⁷ Niemivuo & Keravuori 2003: 217.

Valtionyhtiöiden osalta käyn läpi myös viranhaltijoiden esteellisyyttä. Tutkielman rakenne etenee esteellisyyden yleisestä tarkastelusta ja sen merkityksestä tarkempaan tarkasteluun. Johdannon tarkoitus on tutustuttaa lukija aiheeseen ja esteellisyyden käsitteeseen. Toisessa luvussa pyrin tarkemmin käymään läpi kunnallis- ja valtionhallinnon päätöksentekoa sekä luottamushenkilöiden roolia. Tarkastelen mitä esteellisyyssääntelyn taustalla on, ja käyn läpi kuntalain esteellisyyssäännöksiä sekä hallintolain esteellisyyssperusteita.

Kolmannessa luvussa erityiseen tarkasteluun nousee yrittäjien ja omistajien esteellisyys. Pyrin oikeustapauksia systematisoimalla tarkastelemaan, kuinka esteellisyyssperusteita sovelletaan luottamushenkilöinä toimiviin yrittäjiin ja omistajiin eri tilanteissa. Tarkastelen etenkin, mitkä esteellisyyssperusteet ovat keskeisimpiä. Tarkastelussa rinnastan yrittäjyyden myös yrityksessä merkittävässä asemassa, kuten toimitusjohtajana taikka hallituksen puheenjohtajana toimimiseen. Tarkastelen myös minkälaisia esteellisyys ongelmia voi syntyä kunnan- ja valtion omistamassa liiketoiminnassa sekä julkisissa hankinnoissa. Neljännessä luvussa tarkastelen esteellisyyden oikeusvaikutuksia, etenkin esteellisyyden ratkaisemista ja seuraamuksia. Viidennessä luvussa esittelen tärkeimpiä johtopäätöksiä.

2 ESTEELLISYYSSÄÄNTELY

2.1 Kunnallis- ja valtionhallinto

Kunnallishallinto on osa julkishallintoa, jonka näkyvimpänä osana on kunta. Kunta puolestaan on tietyn alueen ja sen asukkaiden yhteisö, jonka jäsenyys on pakollinen. Tämä perustuu siihen, että jokainen on lain nojalla oman kuntansa jäsen. Kunnallishallinnon keskeisin ominaisuus on lakiin perustuva kuntien itsehallinto.³⁸ Kunnallinen itsehallinto on syvimmältä olemukseltaan oikeudellinen käsite, jolla kuvataan tilannetta, jossa paikalliset yhteisöt päättävät oikeudellisesti rajatun valtapiirin sisällä omista asioistaan.³⁹ Itsehallinnon ydinajatuksena on, että yhteisön asukkaat valitsevat itse ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen hoitamaan paikallisia asioita.⁴⁰

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalain 1 §:n 2 momentissa määritellään, että kunnan itsehallinnon tarkoituksena on edistää asukkaidensa hyvinvointia, alueen elinvoimaa sekä järjestää asukkaille palvelut taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla. Kyseisen säännöksen voidaan katsoa sisältävän niin lakisäätteisten kuin vapaaehtoisen toiminta-alueen tehtävien hoitamisen asukkaita palvelevalla tavalla.⁴¹

Kunnallista itsehallintoa voidaan pitää kehittyneiden demokraattisten maiden tapana hoitaa paikallisia asioita. Suomalainen kunnallishallinto täyttää Eurooppalaisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) standardit hyvin.⁴² Peruskirjan mukaan kansallisessa lainsäädännössä on tunnustettava kunnallisen itsehallinnon periaate. Kunnilla on oltava oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa merkittävää osaa julkisista tehtävistä omalla vastuullaan. Valtionvalvonnan on rajoituttava siihen, mitä laissa on säädetty ja valvonta

³⁸ Hannus, Niemi & Hallberg 2009: 1.

³⁹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011: 21.

⁴⁰ Harjula & Prättälä 2015: 5.

⁴¹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011: 178–179.

⁴² Harjula & Prättälä 2015: 5.

saa kohdistua hallinnon tarkoituksenmukaisuuteen vain kunnille delegoitujen tehtävien osalta.⁴³

Useissa Euroopan maissa itsehallintoa on myös aluetasolla, mutta Suomalaisen kunnallishallinnon ominaispiirteenä voidaan pitää vahvaa paikallista itsehallintoa. Kuntien vastuulla on mm. opetus ja sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen. Kunnat vastaavat pääasiassa myös esimerkiksi katujen kunnossapidosta, jätehuollosta ja maankäytön suunnittelusta.⁴⁴

Kuntalain 7 §:n mainitaan, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kunta voi myös sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia tehtäviä. Itsehallinnon ominaispiirteenä voidaan pitää sitä, että kunnilla on oikeus paikallisyhteisön ja sen asukkaiden tärkeinä pitämiin tehtäviin. Kunnat voivat päättää elinkeinopolitiikasta, kansalaisaktiiviteettien tukemisesta ja kulttuurilaitoksien ylläpidosta. Ilman tätä oikeutta kunnat olisivat asemaltaan jokseenkin valtiollisia paikallisviranomaisia kuten esimerkiksi Isossa-Britanniassa.⁴⁵

Itsehallinnon toteutuminen edellyttää, että kuntalaisten on voitava vaikuttaa kunnan toimintaan ja valvoa sen laillisuutta. Kunnalla on oltava valtion hallinnollisista määräyksistä riippumaton oma hallinto.⁴⁶ Kunnassa yleistä päätösvaltaa käyttää valtuusto, joka on kunnan tärkein viranomainen ja toimielin. Valtuusto on ainoa kunnan jäsenten suorilla vaaleilla valitsema toimielin, joka näin ollen toteuttaa kunnallista kansanvaltaa.⁴⁷ Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää päätösvaltaa kunnassa.

⁴³ Hannus, Niemi & Hallberg 2009: 45.

⁴⁴ Harjula & Prättälä 2015: 5–6.

⁴⁵ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011:180.

⁴⁶ Harjula & Prättälä 2015: 7.

⁴⁷ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011: 216.

Kuntalain 15 §:n mukaan valtuutetut ja varavaltuutetut valitaan tehtäviinsä kuntavaaleilla, jotka toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Valtuuston toimikausi kestää neljä vuotta. Kuntalain 30 §:n mukaan kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuusto voi myös asettaa lautakuntia tai valiokuntia hoitamaan kunnanhallituksen alaisena pysyväisluonteisia tehtäviä, johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitoa varten, sekä jaostoja kunnanhallitukseen, lautakuntaan, valiokuntaan ja johtokuntaan.

Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuudenvallonnasta. Kunnanhallitus myös yleisesti valvoo kunnan etua ja edustaa kuntaa työntekijänä. Kuntalain 41 §:n 3 momentin mukaan kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta.

Valtionhallinto muodostuu neljästä organisatorisesta hallintotasosta, joihin luetaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston muodostama hallitustaso, keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto. Tasavallan presidentin hallintotehtävät rajoittuvat lähinnä ulkoasiainhallintoon. Valtioneuvosto hallitusvaltaa käyttävänä toimielimenä valmistelee lainsäädäntöä ja antaa sitä koskevat esitykset eduskunnalle. Valtioneuvoston tehtäviin kuuluu myös valtion talousarvion valmistelu ja sen toteuttaminen. Valtioneuvosto lisäksi vastaa EU-päätösten kansallisesta valmistelusta. Valtion keskushallintoon luetaan valtioneuvosto, ministeriöt sekä valtion virastot ja laitokset.⁴⁸ Perustuslain 119 §:n mukaan keskushallintoon voi kuulua myös muita toimielimiä.

Keskushallinnon ydin muodostuu ministeriöistä ja niiden alaisista viranomaisista. Ministeriöt vastaavat toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon toiminnasta. Ministeriöiden alaisia hallintoelimiä ovat virastot: kuten maahanmuuttovirasto, keskuskeskukset: kuten tilastokeskus, Suomen ympäristökeskus, laitokset: esimerkiksi maanmittauslaitos, ja muut valtion viranomaiset, joita ovat mm. verohallinto,

⁴⁸ Mäenpää 2017: 201.

tulli ja finanssivalvonta. Keskushallinnon alaisia ovat myös toiminnalliset kokonaisuudet kuten puolustusvoimat ja rajavartiolaitos.⁴⁹

Aluehallinnossa valtion viranomaistehtäviä hoitavat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset. Aluehallintovirastot hoitavat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, ja valvontatehtäviä alueilla. Valtion paikallishallinnon viranomaisia ovat mm. poliisilaitokset, ulosottovirastot ja työ- ja elinkeinotoimistot. Digi- ja väestötietovirasto vanhalta nimeltään maistraatti on myös valtion paikallinen hallintoviranomainen. Kansaneläkelaitoksella on myös paikallisia toimipisteitä.⁵⁰

Valtionhallinnon periaatepäätöksissä ja eduskunnan lausumissa on hyväksytty periaate, että kunnat muodostavat maamme hallinnon ja palvelutoiminnon perusyksikön. Kunnan omavastuisuuden periaate on johdettavissa sekä perustuslaista, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta. Tämä asettaa valtionvalvonnan muodoille tiettyjä rajoja. Hallinnollista valtionvalvontaa ei ole esimerkiksi perusteltua ulottaa tehtäviin, joita kunnat hoitavat yleistoimialasäännöksen perusteella vapaaehtoisesti. Valtionvalvontaa kunnissa on perinteisesti perusteltu kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisella, kun valtio hajauttaa tehtäviään muille oikeussubjekteille, on sillä tällöin säilyttävä valvontaoikeus. Valtionvalvonnan tavoitteena on kuntien itsehallinnon laillisuuden turvaaminen.⁵¹

Valtion ja kuntien suhteen oikeudellinen perusta on perustuslain 121 §:ssä. Sen mukaan kuntien hallinnon perusteista ja tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain 10 §:ssä säädetään kuntien seurannasta ja laillisuusvalvonnasta. Sen mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Aluehallintovirasto voi kante-
lun johdosta tutkia kunnan toimien lainmukaisuutta.

⁴⁹ Mäenpää 2017:202.

⁵⁰ Mäenpää 2017: 203. Mäenpää 2003: 79–80.

⁵¹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011: 127–131.

2.1.1 Luottamushenkilöiden rooli

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema varsinkin demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa, jossa luottamushenkilöt käyttävät ylintä päätösvaltaa. Luottamustoimen tunnusmerkkejä ovat vapaaehtoisuus, erottamattomuus, määräaikaisuus, vaalikelpoisuus, virkavastuu ja poliittinen vastuu. Luottamustoimen tunnusmerkiksi voidaan katsoa myös eettinen vastuu esimerkiksi kuntalain 69 §:n 2 momentissa korostetaan toimen hoitamista arvokkaalla tavalla. Luottamustoimi voi myös olla päätoiminen tai osa-aikainen.⁵²

Kuten johdannossa mainitsin, kuntien luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimeen valitut jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. On kuitenkin muistettava, että kuntalain 69 §:n mukaan tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole luottamushenkilö. Myöskään tilintarkastaja, jonka asemasta säädetään laissa, ja joka on yleensä JHTT-yhteisön palveluksessa ei ole luottamushenkilö⁵³.

Kuntalain 70 §:n 1 momentin mukaan luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Kuntalain 79 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. On myös syytä muistaa, että kuntalain 85 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla ja häneen sovelletaan näin ollen myös rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Kuntalain 30 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat, valiokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat. Toimielimeen valitut jäsenet ovat kunnan luottamushenkilöitä riippumatta siitä, miten heidät on

⁵² Harjula & Prättälä 2015: 467.

⁵³ Harjula & Prättälä 2015: 470.

tehtäväänsä valittu. Kuntayhtymän toimielimistä säädetään kuntalain 58 §:ssä. Sen mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous. Kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet ovat luottamushenkilöitä. Kunta voi myös kuntayhtymän perussopimuksen nojalla valita jäseniä kuntayhtymän muihinkin toimielimiin, joiden jäsenet ovat myös luottamushenkilöitä.⁵⁴

Muita kunnan luottamushenkilöitä ovat esimerkiksi henkilöt, jotka ovat jäsenenä kuntien yhteisessä toimielimessä, jonka toimintapiiri on vastuukunnan organisaatiossa. Kuntalain 51: ssä todetaan, että kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi. Kunnan edustajat yhtymäkokouksessa, yhtiökokouksissa ja muissa vastaavissa tilaisuuksissa hoitavat myös luottamustointa.⁵⁵

Kunnallishallintoa pyörittävät luottamushenkilöt apunaan kunnan työntekijät ja viranhaltijat. Luottamushenkilöistä valtuutetut ovat kunnan jäsenten välittömästi kunnallisvaaleissa valitsemia. Muut luottamushenkilöt ovat välillisesti yleensä valtuuston päätöksellä valittuja. Luottamushenkilöltä vaaditaan vaalikelpoisuus toimiinsa. Lakisääteisten lautakuntien ja johtokuntien osalta kelpoisuusehtoja on myös asianomaista hallinnon alaa koskevilla laeilla.⁵⁶

Luottamushenkilön toimiessa kuntayhtymässä hän on tällöin yhtä aikaa kuntayhtymän luottamushenkilö ja oman kuntansa luottamushenkilö, jos hänet on kuntayhtymään valittu valtuuston tai kunnanhallituksen toimesta. Tehtäviensä perusteella kunnan toimielimeen valitut kunnan viranhaltijat ja työntekijät eivät ole luottamushenkilöitä. Tätä sovelletaan yleensä johtokuntien ja toimikuntien kohdalla. Kuntayhtymän toimielimeen valittu kunnan viranhaltija katsotaan kuitenkin tässä tehtävässään luottamushenkilöksi.⁵⁷

⁵⁴ Harjula & Prättälä 2015: 469.

⁵⁵ Harjula & Prättälä 2015: 469.

⁵⁶ Hannus, Niemi & Hallberg 2009: 204–205.

⁵⁷ Hannus, Niemi & Hallberg 2009: 204.

Valtuusto tai kunnanhallitus valitsee myös eri lakien nojalla jäsenensä valtion lautakuntiin ja muihin toimielimiin, esimerkiksi käräjäoikeuteen, poliisin neuvottelukuntaan ja verotuksen oikaisulautakuntaan. Nämä henkilöt eivät ole kunnallishallinnon vaan valtionhallinnon piiriin kuuluvia luottamushenkilöitä, mutta heihin sovelletaan enimmäkseen samoja periaatteita ja säännöksiä kuin kunnallisiin luottamushenkilöihin.⁵⁸ Ellei asianomaisessa erityislainsäädännössä muuta säädetä⁵⁹.

2.1.2 Kelpoisuus kunnan luottamustoimeen

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuden voi jakaa yleisiin ja erityisiin perusteisiin. Kuntalain 71 §:n mukaan yleisesti vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö: 1, jonka kotikunta kyseinen kunta on 2, jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kuntavaaleissa, sinä vuonna, jona valtuutetut tai muuhun luottamustoimeen valitut valitaan 3, jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi.

Kuntalain 72 §:n mukaan vaalikelpoinen valtuustoon ei kuitenkaan ole 1, valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä 2, kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtävälleen johtavassa tehtävässä. Myöskään kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai kuntayhtymän jäsenkunnan palveluksessa oleva henkilö ei ole vaalikelpoinen, jos nämä voidaan rinnastaa asemaltaan 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.

Kuntalaissa säädetään vaalikelpoisuudesta myös muihin toimielimiin kuten kunnanhallitukseen, tarkastuslautakuntaan, kuntayhtymän toimielimiin ja kuntien yhteiseen toimielimeen. Kuntalain säätämisen keskeisenä tavoitteena on ollut kunnan asukkaiden luottamuksen turvaaminen kunnallishallintoon. Vaalikelpoisuutta ja esteellisyyttä koskevilla säännöksillä on ollut suuri merkitys, sillä molempien tavoitteena on huolehtia

⁵⁸ Hannus, Niemi & Hallberg 2009: 205.

⁵⁹ Harjula & Prättälä 2015: 472.

toimielinten jäsenten puolueettomuudesta. Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että vaalikelpoisuussäännösten tarkoitus on estää valitsemasta toimielimen jäseneksi sellaista henkilöä, jonka asema tai tehtävät kunnassa ovat sellaisia, että luottamus hänen kykyynsä käsitellä asioita puolueettomasti vaarantuu.⁶⁰

Vaalikelpoisuussäännökset rajaavat kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen itsehallintoon. Hallintovaliokunta on kuitenkin katsonut, että pyrkimys tehdä luottamuselinten toimivallan käyttö mahdollisimman vapaaksi asiattomista intresseistä, ja sitä kautta turvata kunnallishallinnon luotettavuutta, on niin painava näkökohta, että on perusteltua rajoittaa vaalikelpoisuutta.⁶¹

Kunnallishallinnon uskottavuuden kannalta toimielimen jäsenenä ei voi olla henkilöitä, joilla on liian voimakas oma intressi valvottavanaan. Kunnallisen päätöksentekojärjestelmän luotettavuus horjuu, jos kunnan luottamushenkilön epäillään ajavan omaa asiaansa.⁶² Vaalikelpoisuussäännösten tulkinnassa varsinkin kunnanhallituksen ja lautakuntien välillä joudutaan usein puntaroimaan monia näkökulmia.

KHO 1998 31 T 1396

Henkilö oli valittu kunnanhallituksen jäseneksi. Hän oli talousalueella toimivan suuren rakennusliikkeen toimitusjohtaja. Yhtiö harjoitti liiketoimintaa kunnassa ja sillä oli kunnassa useita rakennushankkeita. Kun otettiin huomioon kunnanhallitukselle kaavoittamiseen, rakentamiseen ja asumiseen liittyvät tehtävät ja toimivalta, henkilön katsottiin olevan vaalikelvoton kunnanhallitukseen.⁶³

Kuntalain 73 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilö ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen, jos hän on kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön palveluksessa. Kyseisessä tapauksessa epäilyä oman edun ajamisesta ei voitu sivuuttaa ja henkilö oli näin ollen vaalikelvoton. Keskeistä tapauksessa oli etenkin se, että rakennusliikkeen toimitusjohtajan yhtiöllä oli useita rakennushankkeita kunnassa, ja kunnanhallituksen tehtäväalueeseen kuuluvat rakentamiseen ja

⁶⁰ Ryytänen 2006: 50; HaVM 18/1994 vp s. 9.

⁶¹ HaVM 18/1994 vp s. 9.

⁶² Harjula & Prättälä 2015: 477.

⁶³ KHO 1998 31 T 1396.

kaavoittamiseen liittyvät asiat. Näin ollen toimitusjohtajan riippumattomuus kunnanhallituksen jäsenenä oli kyseenalaistettavissa. Vaalikelpoisuuden osalta tilanne olisi toinen, jos toimitusjohtajan yhtiö ei toimisi selkeästi kunnanhallituksen tehtäväalueella.

Kunnan hallinnossa vaalikelpoisuuskyseymykset liittyvät läheisesti myös esteellisyyteen. Kuntalain kelpoisuussäännökset vähentävät jo ennalta esteellisyytilanteita.⁶⁴ Lähtökohtaisesti onkin tärkeää arvioida luottamushenkilöiden kelpoisuutta tehtäviinsä, sillä kuten mainittua luottamushenkilöt käyttävät ylintä päätösvaltaa kunnallisessa päätöksenteossa. Luottamushenkilöiden kelpoisuusvaatimukset ovat osaltaan turvaamassa hallintotoiminnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

2.2 Esteellisyys valtion luottamustoimissa

Valtionhallinnossa valtioneuvostolla on hallinnollinen yleistoimivalta. Perustuslain 65 §:n mukaan sen tehtäviin kuuluvat tehtävät, jotka on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, sekä muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan. Perustuslain 61 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka presidentti nimittää tehtävänsä. Presidentti nimittää myös muut ministerit pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Valtioneuvoston toimintaa johtava pääministeri huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Ministeriöiden toimintaa johtaa ministeri, joka ratkaisee tärkeimmät asiat ministeriössä ja ohjaa ministeriöiden alaisen hallinnon toimintaa. Ministeri myös käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset asiat, lainvalmisteluasiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat.⁶⁵ Valtioneuvostoon valittavien ministerien on perustuslain mukaan oltava rehelliseksi ja taitavaksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Virkatoimistaan ministerit ovat vastuunalaisia eduskunnalle (PL 60 §).

⁶⁴ Kuusikko 2018: 540.

⁶⁵ Ministerin käsikirja 2019: 13–14.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 17 a §:ssä todetaan, että ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Muutoin kyseissä laissa ei ole erityissäännöksiä ministerin esteellisyydestä. Ministerin esteellisyyteen ja sen ratkaisemiseen sovelletaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä (Laki valtioneuvostosta 17.2 a §). Hallintolain esteellisyyssperusteet soveltuvat valtioneuvoston toimintaan suurimmilta osin. Tosin hallintolain esteellisyyden toteamisessa noudatettavat menettelylliset säännökset soveltuvat valtioneuvoston työskentelyyn heikommin, sillä valtioneuvosto on valtioelin, jonka toiminta rinnastuu hallintoviranomaiseen vain rajatuin osin. Käytännössä esteellisyyttä koskevia menettelyllisiä käytäntöjä sovelletaan vain niiltä osin, kuin ne soveltuvat valtioneuvoston päätöksentekoon.⁶⁶

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtion taloudesta. Kansanedustajat valitaan tehtäviinsä välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla, joissa jokaisella äänioikeutetulla on yhtäläinen äänioikeus (PL 25.1 §). Perustuslain 27 §:n mukaan kansanedustajaksi voidaan valita eduskuntavaaleissa äänioikeutettu vaalikelpoinen henkilö, joka ei ole vajaavaltainen.

Kansanedustajaksi ei voida kuitenkaan valita sotilasvirassa olevaa henkilöä, eikä korkeimman oikeuden sekä korkeimman hallinto- oikeuden jäsentä. Myöskään eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri ja valtakunnan syyttäjä eivät voi toimia kansanedustajana (PL 27.2-27.3 §.) Perustuslain 32 §:n mukaan kansanedustaja on esteellinen osallistumaan sellaisen asian valmisteluun ja päätöksentekoon, joka koskee häntä henkilökohtaisesti. Hän voi kuitenkin osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun.

Kansanedustajan perustuslaissa olevan esteellisyyssäännöksen voidaan katsoa olevan erityissäännös, jonka pohjalta kansanedustajien esteellisyys yksinomaan määräytyy.

⁶⁶ HE 137/2011 vp s. 10. ks. myös KK 177/2007 vp. Ministerin vastaus kirjalliseen kysymykseen koskien ministereiden jääviyttä ja sen tulkintaa: Ministerin tehtävään kuuluu poliittisten päämäärien edistäminen. Esteellisyyssäännösten ei tulisi perusteettomasti rajoittaa ministerin toimintamahdollisuuksia näiltä osin. Pääsääntöisesti virkatoimintaan suunnattujen hallintolain esteellisyyssäännösten soveltaminen ministeriin ei ole tämän vuoksi ongelmattonta.

Kansanedustajan esteellisyssäännöksen ja muun julkisessa toiminnassa noudatettavan esteellisyssäännöstön erillisuus pohjautuu siitä, että eduskuntaa ei ole pidetty viranomaisena ja kansanedustajaa ei toimeensa ole katsottu virkamieheksi.⁶⁷ Virkamieslaki (750/1994) sen 1 §:n määrittelyn mukaan ei koske kansanedustajia. Myöskään hallintolain esteellisyysperusteet eivät koske kansanedustajia, sillä hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan hallintolakia voidaan soveltaa eduskunnan osalta vain sen virastoissa.

Käräjäoikeuden lautamiehistä annetun lain (675/2016) 4 §:n 1 momentin mukaan Kunnanvaltuusto valitsee käräjäoikeuden maallikkotuomarit eli lautamiehet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan lautamiehen tulee olla käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvassa kunnassa asuva Suomen kansalainen, joka ei ole konkurssissa, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu ja jota on pidettävä sopivana lautamieheksi. Lautamiehistä annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan lautamieheksi ei voida valita henkilöä, joka on alle 25- vuotias tai täyttänyt 65 vuotta. Lautamiehenä ei myöskään voi olla henkilö, jolla on virka tuomioistuimessa tai Rikosseuraamuslaitoksessa. Lautamiehenä ei voi toimia myöskään syyttäjä eikä asianajaja sekä henkilö joka virassaan suorittaa ulosottotehtäviä, rikosten esitutkintaa taikka tull- ja poliisivalvontaa.

Lautamiehiin sovelletaan tuomarin esteellisyssäännöksiä, joista säädetään oikeudenkäymiskaaren (441/2001) 13 luvussa. Sen 2 §:n 1 momentin mukaan tuomaria koskevia säännöksiä sovelletaan tuomioistuimen muuhun jäseneseen, esittelijään, pöytäkirjanpitäjään ja siihen, joka tuomioistuimessa ratkaisee asian tai on läsnä asiaa ratkaistaessa. Hallituksen esityksessä todetaan, että tuomari on esteellinen käsittelemään asiaa, johon hänellä itsellään on niin läheinen suhde, että on perusteltua epäillä hänen kykyään käsitellä asiaa puolueettomasti.⁶⁸

⁶⁷ Muistio esteellisyydestä kansanedustajan toimessa 2013: 67–68.

⁶⁸ HE 78/2000 vp s. 17.

Oikeudenkäymiskaaren 13 Luvun 4 §:n mukaan tuomari on esteellinen asiassa, jos 1, tuomari tai hänen läheisensä on asianosainen 2, tuomari tai hänen läheisensä toimii tai on toiminut asianosaisen edustajana tai avustajana 3, tuomari on tai on ollut todistajana tai asiantuntijana 4, tuomarin läheinen on todistajana tai asiantuntijana tai jossa läheistä on käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa kuultu tällaisessa ominaisuudessa ja asian ratkaisu voi osaltaan riippua tästä kuulemisesta 5, asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tuomarille ja läheiselleen tai sille, jota tuomari tai hänen läheisensä edustaa.

Tuomarin läheisellä tarkoitetaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 momentin mukaan *1. tuomarin puolisoa sekä tuomarin lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja tuomarille muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa 2. tuomarin vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, tuomarin sisarusten lapsia ja tuomarin entistä puolisoa 3. tuomarin puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä tuomarin puolison sisarusten lapsia. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita ja avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä henkilöitä.*

Läheisten ryhmittelyllä on merkitystä, kun läheisen osuus oikeudenkäynnistä ei ole välitön. Hallituksen esityksen mukaan tuomari on esteellinen aina, kun perhepiiriin kuuluvalla henkilöllä on odotettavissa oikeudenkäynnistä erityistä hyötyä tai vahinkoa. Läheisten ryhmittely edesauttaa myös, että tuomarin ei tarvitse erikseen jokaisen jutun osalta varmistaa, että oikeudenkäynti ei koske hänen sukulaisiaan välillisestikään.⁶⁹

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 5 §:n mukaan tuomari on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä toimii 1. hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa, joka on asiassa asianosainen tai

⁶⁹ HE 78/2000 vp s. 17.

2. asemassa, jossa hän päättää valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön puhevallan käyttämisestä asiassa, jossa nämä ovat asianosaisia.

Esteellisyys syntyy myös, jos asianosainen on tuomarin tai hänen läheisensä vastapuoli muussa oikeudenkäynnissä tai viranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa. Tuomarilla on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa (Oikeudenkäymiskaari 13: 6.1–6.2 §.) Esteellisyys ei aiheudu kuitenkaan yksin sen vuoksi, että asianosaisena on valtio, kunta tai muu julkisyhteisö (Oikeudenkäymiskaari 13: 6.2 §).

Tuomarin esteellisyys syntyy myös, jos hän tai hänen läheisensä on käsitellyt samaa asiaa toisessa tuomioistuimessa, muussa viranomaisessa tai välimiehenä. Tuomari on esteellinen myös silloin, jos hän on asianosaisena samanlaisessa asiassa ja asian laatu tai käsiteltävänä olevan asian ratkaisun vaikutus tuomarin asiaan antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa (Oikeudenkäymiskaari 13: 7.1 §). Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan tuomari on esteellinen käsittelemään samaa asiaa tai sen osaa uudelleen samassa tuomioistuimessa, jos on perusteltua epäillä hänellä olevan asiaan ennakoasenne hänen asiassa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen syyn vuoksi.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 8 §:n mukaan esteellisyysväite on esitettävä viipymättä ja perusteltava väite. Asianosainen ei voi vedota tiedossaan olleeseen, esteellisyyden arvioinnin kannalta harkinnanvaraiseen seikkaan enää sen jälkeen, kun tuomari on ratkaissut asian, paitsi jos asianosainen osoittaa, että hänellä oli pätevä syy olla tekemättä väitettä aikaisemmin. Luvun 9 §:n 1 momentin mukaan väite tuomarin esteellisyydestä ratkaistaan siinä tuomioistuimessa, jossa pääasia on käsiteltävänä. Käräjäoikeus on päätösvaltainen tuomarin esteellisyyttä koskevassa asiassa, kun siinä on yksi lainoppinut jäsen (Oikeudenkäymiskaari 13: 9.2 §).

Esteelliseksi väitetty tuomari saa itse ratkaista väitteen esteellisyydestään vain, jos tuomioistuimien ei ole ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman viivytystä saatavissa esteetöntä tuomaria. Esteelliseksi väitetty tuomari voi myös ratkaista selkeästi perusteettoman väitteen (Oikeudenkäymiskaari 13: 9.3 §). Esteellisyyden huomioimatta jättäminen voi johtaa siihen, että alemman tuomioistuimen päätös kumotaan muutoksenhaun johdosta, vaikka itse päätös ei olisi virheellinen. Hallituksen esityksessä mainitaan, että jos menettelyvirhe syntyy, päätös kumotaan ja asian käsittely alkaa uudestaan toisen tuomarin tai kokoonpanon toimesta. Tällaista lopputulosta ei voida pitää muiden asianosaisten kannalta suotavana, joten on perusteltua vaatia esteellisyyden ilmoittamista viipymättä.⁷⁰

2.3 Hyvän hallinnon vaatimus

Hyvän hallinnon käsite on omaksuttu lainsäädäntöön vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, kun silloisen hallitusmuodon perusoikeusluetteloon lisättiin säännökset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon.⁷¹ Kuten johdannossa mainitsin, hyvän hallinnon vaatimus on keskeisiä julkishallintoa koskevia periaatteita. Sen oikeudellinen perusta on perustuslain 21 §:n 2 momentissa, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa lain puitteissa. Viranomaisen toimien on myös oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.

Hyvän hallinnon takeisiin katsotaan kuuluvan kaikki menettelylliset perusoikeudet. Näitä ovat: oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös hallintoasiassa, oikeus saada

⁷⁰ HE 78/2000 vp s. 13–14. ks. KHO 2020: 25: Hallinto-oikeuden jäsen oli osallistunut asian suulliseen käsittelyyn ja totesi jälkikäteen olleensa esteellinen. Hän vetäytyi asian käsittelystä enemmälti ja asian ratkaisi loppuun kaksi muuta suulliseen käsittelyyn osallistunutta hallinto-oikeustuomaria. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiassa oli tapahtunut menettelyvirhe ja hallinto-oikeuden päätös oli kumottava.

⁷¹ Arjola-Sarja 2010: 87.

asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa ja hakea muutosta annettuun hallintopäätökseen, sekä hallintoasian käsittelyn julkisuus. Hyvään hallintoon kuuluu myös sellaisten menettelymuotojen turvaaminen, jotka mahdollistavat osallistumisen ja vaikuttamisen itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.⁷²

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin luetaan yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaate sekä luottamuksensuojan ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja oikeudellisesti samanaiset tapaukset on ratkaistava samalla tavalla. Lisäksi viranomaisten toimien on oltava siten johdonmukaisia, että aikaisempaa hallintokäytäntöä ei voi muuttaa ilman perusteltua syytä.⁷³

Yhdenvertaisuusperiaatteen sisältö saa voimansa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta. Hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate täsmentää näitä vaatimuksia hallintotoiminnan kannalta. Viranomaisen on säännöksen mukaan kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Periaate edellyttää myös menettelyn tasapuolisuutta, joten viranomaisen on asian käsittelyssä huomioitava, että asiakkaita kohdellaan tasapuolisesti. Yhdenvertaisuusperiaatetta konkretisoivat tasa-arvolaki (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Yhdenvertaisuusperiaatetta sovelletaan niin viranomaisen tosiasiallisessa kuin yksityisoikeudellisessa toiminnassa.⁷⁴

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viranomaisen on siis mitoitettava käytettävät keinot alimalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.⁷⁵ Viranomaisen toimien oikeasuhteisuuden arvioinnissa perusteena voidaan käyttää kohtuullisuutta velvoitteiden asettamisessa sekä etujen myöntämisessä. Esimerkiksi hallinnollista pakkokeinoa käytettäessä

⁷² Mäenpää 2017: 95–96.

⁷³ Harjula & Prättälä: 44.

⁷⁴ Mäenpää 2017: 147. ks. KHO 2012:84: Vaalimainospaikkojen järjestäminen ja tarjoaminen sinänsä oli kunnalle vapaaehtoinen tehtävä, se ei kuulunut sopimusvapauden piiriin, kunnan oli toimittava sananvapautta ja ehdokasryhmien yhdenvertaisuutta toteuttavalla tavalla.

⁷⁵ Harjula & Prättälä 2015: 45–46.

toimen ankaruus on määriteltävä kohtuulliseksi suhteessa teon tai laiminlyönnin moitittavuuteen. Suhteellisuusperiaatteella on keskeinen merkitys varsinkin käsiteltäessä rajoittavaan tai kielteiseen ratkaisuun päättyviä asioita. Suhteellisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen toimivallan käyttöön kohtuullistavasti. Esimerkiksi edellytetään yleensä varoituksen antamista ennen toiminnan kieltämistä, sekä kohtuullisuuden huomioonottamista etujen takaisinperinnässä.⁷⁶

Luottamuksensuojaperiaate antaa yksilölle suojaa julkista valtaa vastaan. Asianosaisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen. Viranomainen ei voi ilman säännöstä yksipuolisesti muuttaa virheellistä päätöstään asianosaiselle huonompaan suuntaan. Periaate konkretisoituu hallintolain päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevissa säännöksissä.⁷⁷ Vilpittömässä mielessä toimineen yksityisen on voitava luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen ainakaan takautuvasti muutu siltä osin, kuin se vaikuttaa yksityisen etuun rajoittavasti. Luottamuksensuojaperiaate velvoittaa viranomaista noudattamaan oikeutettujen odotusten kohteena olevia perusvelvollisuuksia, kuten noudattamaan lakia, tuomioistuinten päätöksiä sekä noudattamaan tekemiään päätöksiään ja niihin sisältyviä sitoumuksia.⁷⁸

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomainen edistää vain oman tehtävän toteuttamista ja lain tavoitteita. Viranomaisella ei tehtävässään saa olla vääriä vaikutteita ja se voi käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty. Periaate sisältää yleisen kiellon käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Oikeuskäytännössä periaatetta on yleensä sovellettu vertailemalla lain tarkoitusta ja viranomaisen päätöksen tavoitteita. Viranomaisen

⁷⁶ Mäenpää 2017: 162–163. ks. KHO 26.10.1999 T 2862: Ulkomaalaisen syyllistymistä kolmeen vähäiseen liikenneriikkomukseen, jotka eivät johtaneet henkilövahinkoihin, ei voitu pitää erityisenä syynä oleskeluluvan myöntämistä vastaan.

⁷⁷ Harjula & Prättälä 2015: 46.

⁷⁸ Mäenpää 2017: 166–167. ks. KHO 28.12.1990 T 4657: Palolautakunta oli myöntänyt virkavapauden palkallisena. Lautakunta ei voinut jälkepäin muuttaa virkavapautta palkattomaksi, viranhaltijan vastustessa muutosta.

käyttäessä toimivaltaansa lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen harkintavaltansa rajoissa, sen toimintaa voidaan pitää periaatteen vaatimusten mukaisena. Jos viranomainen on päätöstä tehdessään käyttänyt harkintavaltansa muuhun tarkoitukseen kuin lain mukaan on käytettävissä, kyseessä on harkintavallan väärinkäyttö.⁷⁹

Objektiviteettiperiaate pitää sisällään asiallisen ja puolueettoman toiminnan vaatimuksen. Periaate edellyttää, että viranomainen toimii objektiivisesti ja riippumattomasti.⁸⁰ Objektiivisuus edellyttää, ettei viranomaisen toiminta ja päätöksenteko perustu epäasiallisiin ja hallinnolle vieraisiin perusteisiin. Riippumattomuuden vaatimus korostaa, että viranomainen toimii itsenäisesti ilman ulkopuolisia vaikuttimia. Vieraita ja epäasiallisia perusteita ovat esimerkiksi henkilökohtaisen edun tavoittelu. Riippumattomuutta voivat vaarantaa kiinteät yhteydet sääntelyn kohteisiin taikka edun hakijoihin. Puolueettomuuden vaatimusta pyritään toteuttamaan hallintolain säännöksillä sekä virka- ja rikosoikeudellisilla normeilla. Hallintolain esteellisyyssäännökset konkretisoivat välittömästi puolueettomuuden huomioimista. Riippumattomuuden tehosteena ovat hallinnon ja päätöksenteon lainalaisuutta koskevat vaatimukset, joiden tukena ovat virkavastuu ja hallintoimintaan kohdistuva tuomioistuINVALVONTA.⁸¹

Objektiviteettiperiaate rajoittaa viranomaisen harkintavaltaa ja luo perustuksen viranomaistoiminnan puolueettomuudelle. Periaatteesta ei kuitenkaan voi muodostaa oikeudellisesti sitovaa perustetta virkamiehen esteellisyydelle ja vaatimuksille, joihin asianosainen voisi vedota. Periaatteen loukkaaminen perustuukin puolueettomuuden jälkikäteiseen arviointiin, kun taas esteellisyysperusteet korostavat puolueettomuuden etukäteen huomioon ottamista. Tämän vuoksi on ollut tarpeen laatia säännökset virkamiesten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden esteellisyyteen johtavista perusteista.⁸²

⁷⁹ Mäenpää 2017: 156–157. ks. KHO 2010:5: Kaupunginhallitus käytti etuosto-oikeutta turvatakseen alueen teollisuusrakentamista ja kaupungin tonttivarantoa. Kun etuostolain tarkoituksena oli helpottaa kuntien maanhankintaa yhdyskuntarakentamista varten, päätös oli sisällöltään etuostolain 1.3 §:n tarkoituksäännöksen mukainen.

⁸⁰ Harjula & Prättälä 2015: 46.

⁸¹ Mäenpää 2017: 159–161. ks. KHO 1982 A I 1: Ratkaisussa kumottiin päätös puolueettomuusperiaatteen vastaisena, kun sosiaalitarkkailijan virantäyttö oli perustunut puoluesuosintaan.

⁸² Niemivuo, Keravuori- Rusanen & Kuusikko 2010: 225.

Hyvään hallintoon kuuluu myös hallinnon palveluperiaate ja menettelyä koskeva neuvonta. Hyvän hallinnon takeena ovat oikeusturvakeinot, joilla pyritään turvaamaan menettelyllisten oikeuksien toteutuminen asian käsittelyssä. Ensi vaiheen oikeusturvakeinoja ovat hallintolaissa määritellyt oikaisuvaatimusmenettely ja päätöksen korjaaminen jälkikäteen.⁸³ Oikeusturvan takeina toimivat myös vaatimukset, joilla pyritään jo ennakolta varmistamaan julkisen vallan käytön asianmukaisuutta ja laillisuutta⁸⁴. Esteellisyys-säännökset voidaan katsoa ennakolliseksi oikeusturvakeinoksi, jolla pyritään siihen, ettei virheellistä hallintotoimintaa syntyisi.⁸⁵ Jälkikäteisen oikeusturvan avulla pyritään korjaamaan tapahtunut virhe. Oikeusturvan korjaavat takeet koskevat tehtyä päätöstä ja siinä käytettyä menettelyä. Jälkikäteisen oikeusturvakeinojen avulla hallintopäätös voidaan oikaista, muuttaa tai kumota.⁸⁶

2.4 Esteellisyysperusteet hallintolain mukaan

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, jos hän on esteellinen. On hyvä muistaa, että esteellisyys on aina henkilökohtaista, jota arvioidaan jokaisen henkilön osalta erikseen. Hallintolaissa ei tunneta viraston, hallinnon toimielimen tai viranomaisen esteellisyyttä⁸⁷. Hallintolain 28 § määrittää esteellisyysperusteet virkamiehille ja muille luottamushenkilöille paitsi valtuutetuille. Hallintolain 28 §:n 1 momentin seitsemän esteellisyysperustetta ovat: 1. *asianosaisjävi*, 2. *avustus- ja edustusjävi*, 3. *intressijävi*, 4. *palvelussuhdejävi*, 5. *yhteisjävi*, 6. *ohjaus- ja valvontajävi*, 7. *yleislausekkeeseen perustuva jävi*.

Asianosaisjäviydessä virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Hallintoasian ratkaisu koskee tällöin välittömästi virkamiehen omaa taikka hänen läheisensä etua, oikeutta tai velvollisuutta. Hallintolain mukaan asianosaisasema

⁸³ Mäenpää 2017: 96.

⁸⁴ Mäenpää 2017: 74.

⁸⁵ Pohjolainen & Tarukannel 1990: 31–33.

⁸⁶ Mäenpää 2017: 412.

⁸⁷ Mäenpää 2018: 399.

määräytyy asian vireillepanon yhteydessä. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi tode-
taan, että asianosaisia voivat olla niin luonnolliset henkilöt kuin oikeushenkilötkin.⁸⁸

Avustus- ja edustusjäävyydessä virkamiehen esteellisyys syntyy, jos hän tai hänen lähei-
sensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotetta-
vissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Esteellisyys muodostuu vain siinä asiassa, jossa avus-
taminen tai edustaminen tapahtuu.⁸⁹ On syytä muistaa, että asianosaistomien rajoittu-
essa vain asian vireillepanoon, katsotaan puolestaan avustajan- ja edustajan toimien jat-
kuvan koko menettelyn ajan⁹⁰. Edustusjäävin merkitystä hallinnossa vähentää se, että
luonnolliset henkilöt hoitavat hallinnossa asiointiaan yleensä itse⁹¹.

Intressijäävyydessä esteellisyys syntyy, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä
hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen.
Säännöksessä otetaan huomioon etu- ja intressiristiriidat, jossa kysymys ei ole välittö-
mästä asian osallisuudesta, mutta jossa ratkaisulla saattaa olla tosiasiallista vaikutusta
esimerkiksi taloudellisen hyödyn osalta.⁹²

Palvelussuhdejäävyydessä virkamies on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai kä-
siteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian
ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Palvelussuhteella tarkoite-
taan virka-, työ- tai toimisuhdetta ottamatta huomioon suhteen kestoja tai ehtoja.⁹³

Yhteisjäävyydessä esteellisyys syntyy, jos virkamies tai hänen 2 momentin 1 kohdassa
tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimie-
limen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhtei-
sössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä
tai vahinkoa. Yhteisöllä tarkoitetaan kaikkia oikeushenkilöitä, jotka voivat olla

⁸⁸ HE 72/2002 vp s. 64.

⁸⁹ Laakso & Tarukannel 2006: 194–195.

⁹⁰ Rihto ym. 1979: 101.

⁹¹ HE 88/1981 vp s. 21.

⁹² Laakso & Tarukannel 2006: 196.

⁹³ Mäenpää 2018: 391.

hallintomenettelyssä asianosaisina.⁹⁴ Virkamiehen läheisten osalta esteellisyys muodostuu silloin, kun virkamiehelle kaikkein läheisimmät henkilöt ovat mukana asianosaisina yhteisöissä.⁹⁵

Ohjaus- ja valvontajääviydessä virkamiehen esteellisyys syntyy, 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. Esimerkiksi ministeriön osastopäällikkö on esteellinen käsittelemään ministeriön hallinnonalaisen laitoksen ohjausta, jos hän on sen johtokunnan jäsen.⁹⁶

Yleislausekkeen perusteella esteellisyys syntyy, jos luottamus puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Yleislauseke täydentää muita esteellisyysperusteita ja sen tehtävä on turvata yleistä luottamusta hallintomenettelyä kohtaan. Esteellisyysperusteena kiinnitetään huomiota asioihin, jotka ovat selkeimmin jonkun ulkopuolisen havaittavissa. Yleislauseke on esteellisyysperusteena muotoiltu väljästi, ja yleensä puhutaankin useista esteellisyyden kannalta olennaisista seikoista, jotka muodostavat epäilyksen puolueellisuudesta.⁹⁷

Asianosaisaseman määrittely on keskeistä hallintoasiassa ja esteellisyydessä, sillä se vaikuttaa menettelyn edellytysten täyttymiseen ja ennakkolisten oikeusturvaperiaatteiden soveltamiseen asian käsittelyssä. Näitä ovat oikeus tulla kuulluksi asiassa ja saada perusteltu päätös hallintoasiassa.⁹⁸ Hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen on se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee.

Asianosaisuus voi olla niin muodollista kuin välillistä. Hallintolain mukaan muodollinen asianosaisuus kohdistuu selkeästi niihin, joiden asioista välittömästi päätetään.

⁹⁴ Laakso & Tarukannel 2006: 197–198.

⁹⁵ HE 72/2002 vp s. 81.

⁹⁶ Mäenpää 2018: 393.

⁹⁷ Kuusikko 2018: 342.

⁹⁸ HE 72/2002 vp s. 71.

Välillisessä asianosaisuudessa hallintotoimen vaikutukset voivat kohdistua muihinkin kuin niihin, joiden oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta päätetään. Tällöin joudutaan arvioimaan koskeeko käsiteltävä asia myös jonkun toisen oikeutta, etua ja velvollisuutta niin, että se toisi hänelle asianosaisaseman.⁹⁹

Asianosaisuuden lisäksi läheispiirin rajaaminen on otettava huomioon. Esteellisyyttä arvioitaessa virkamieheen rinnastuu hänen läheisensä.¹⁰⁰ Hallintolain 28 §:n 1 momentissa läheisellä tarkoitetaan: 1. *virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa*, 2. *virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa*, 3. *virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia. Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisukulaista.*

Läheisten piirin jaottelulla on merkitystä esteellisyyssperusteiden soveltamisen kannalta. Vain perhepiiriin rajoittuvalla läheisyydellä on merkitystä intressijäavin, yhteisöjäavin sekä valvonta- ja ohjausjäavin soveltamisessa. Asianosaisjäavin sekä edustus- ja avustusjäavin kannalta otetaan huomioon myös muut läheisryhmät kuten kaukaisemmat sukulaiset.¹⁰¹ Hallintolain 29 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on ratkaistava itse kysymys esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole saatavissa ilman kohtuutonta viivytystä esteetöntä henkilöä.

⁹⁹ Niemivuo & Keravuori 2003: 148.

¹⁰⁰ Laakso & Tarukannel 2006: 207.

¹⁰¹ Laakso & Tarukannel 2006: 208.

Hallintolain 29 §:n 3 momentin mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa haakea oikaisua eikä muutosta valittamalla. Hallintolain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. On kuitenkin syytä muistaa, että vaikka virkamies itse katsoisi olevansa esteetön, on otettava huomioon, miltä asetelma näyttää ulospäin.¹⁰² Virkamies ei voi myöskään itse osallistua oman toimintansa laillisuuden arviointiin¹⁰³. Huomioitavaa on, että esteellisenä toimineen virkamiehen saattaminen virkavastuuseen on mahdollista¹⁰⁴.

Hallintolain esteellisyysperusteet ovat varsin kattavia, ja esteellisyys voi syntyä säännöksen nojalla käytännössä minkä tahansa yhteisön, säätiön, liikelaitoksen tai muun toimielimen jäsenenä toimiessa¹⁰⁵. Yrittämisen ja omistamisen näkökulmasta keskiöön nousee etenkin intressijäävin soveltaminen, sillä intressijääviydessä otetaan huomioon etu- ja intressiristiriidat, jossa esteellisyys ei edellytä välitöntä asian osallisuutta.

2.5 Esteellisyys kunnissa

Kunnallisten luottamushenkilöiden esteellisyysperusteista säädetään valtuutettujen osalta kuntalaissa. Kuntalain 97 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on esteellinen käsittelemään valtuustossa asiaa, joka koskee häntä tai hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, sovelletaan häneen mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Valtuutettujen erillisillä esteellisyyssäännöksillä on pyritty siihen, etteivät valtuutetut tulisi niin herkästi esteellisiksi kuin muut luottamushenkilöt ja virkamiehet, sillä valtuutetut ovat suorilla vaaleilla tehtäviinsä valittuja.¹⁰⁶

¹⁰² Mäenpää 2018: 401.

¹⁰³ OKV/1721/1/2014. Apulaisoikeuskansleri on katsonut, että jos kantelussa on selkeästi esitetty näkökohtia tietyn henkilön esteellisyydestä, ei ole esteellisyyssäännösten ja viranomaisen toiminnan puolueettomuusveloitteen mukaista sivuuttaa väitteitä perusteettomina ja antaa kyseisen henkilön osallistua oman menettelynsä asianmukaisuuden arviointiin.

¹⁰⁴ Mäenpää 2018: 404.

¹⁰⁵ HE 26/1997 vp.

¹⁰⁶ Kuusikko 2018: 543.

Kunnanvaltuutettuja koskee käytännössä siis vain yksi esteellisyysperuste. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään valtuustossa asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen lähisukulaistaan. Henkilökohtaisen vaikutuksen vaatimusta on sovellettu oikeuskäytännössä suhteellisen tarkasti.¹⁰⁷

KHO 1994 A 16

Valtuutettu oli esteellinen osallistumaan hänen puolisonsa viran lakkauttamista koskevan päätöksen tekemiseen.¹⁰⁸

Käsiteltävän asian koskiessa valtuutettua henkilökohtaisesti, hän on esteellinen käsittelemään sitä valtuustossa, ja osallistumaan asiasta käytävään keskusteluun sekä päätöksentekoon. Valtuuston kokousten ollessa kuitenkin julkisia (KL 101 §), esteellisen valtuutetun ei tarvitse poistua kokoustilasta.¹⁰⁹

Milloin käsiteltävä asia koskee valtuutettua henkilökohtaisesti ei kuitenkaan ole niin selkeää. Hyvä esimerkki on koulujen lakkauttamista koskevassa tapauksessa.

KHO 1998 5

Kunnanvaltuusto oli päättänyt äänin 14–13 vastoin kunnanhallituksen esitystä olla lakkauttamatta koulua, jota asian käsittelyyn valtuustossa osallistuneen ja enemmistön kannalla olleen valtuutetun kaksi lasta kävivät. Valtuutettu ei ollut esteellinen sillä perusteella, että hänelle tietyssä kunnanosassa asuvana ja koululaisten vanhempana oli merkitystä, kuinka käsiteltävä asia ratkaistaan. Oikeus katsoi, että valtuutettu oli asiaa käsiteltäessä luottamushenkilöasemassa ja näin ollen osaltaan edistämässä kunnanosan asukkaiden olosuhteita. Kunnanvaltuuston päätös ei näin ollen ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä.¹¹⁰

Oikeus on joutunut ratkaisussaan puntaroimaan, kuinka paljon painaa valtuutetun henkilökohtainen intressi, jos hänen oma lapsi on lakkauttamisuhan alla olevan koulun oppilas. Toisaalta huomioitavana oli kunnallinen demokratia ja se, että valtuutettujen on jo kuntalain (KL 69.2 §) velvoittamina edistettävä kunnan ja sen asukkaiden parasta.

¹⁰⁷ Harjula & Prättälä 2015: 656–666.

¹⁰⁸ KHO 1994 A 16.

¹⁰⁹ Mäenpää 2018: 1200–1201.

¹¹⁰ KHO 1998: 5.

Milloin asia koskee valtuutettua tai hänen läheisiään, on yleensä ratkaistava tapauskohtaisesti. Edellytyksenä on, että asialla on välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai hänen läheisensä asemaan. Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa asia on osa suurempaa kokonaisuutta tai koskee laajempaa ryhmää.¹¹¹ Valtuutetun esteellisyyttä saatetaan arvioida myös kunnan henkilöstöä koskevissa asioissa, silloin kun valtuutettu itse tai hänen läheisensä on kunnan palveluksessa. Henkilöstöä koskevan päätöksen kohdistuessa kunnassa rajattuun joukkoon viranhaltijoita ja työntekijöitä, valtuutettu katsotaan esteelliseksi.¹¹²

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan kunnan muiden luottamushenkilöiden esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Poikkeukset koskevat palvelussuhdejääviä (KL 97.3 §) sekä kuntayhtymiä ja kunnallisia liikelaitoksia (KL 97.4 §). Myöskään niin sanottua virastojääviä (HL 28.1 §) ei sovelleta kunnassa.¹¹³ Palvelussuhdejääviä ei voida sellaiseen soveltaa kunnassa, koska luottamushenkilönä voi toimia myös kunnan palveluksessa oleva henkilö. Yhteisöjääviä ei sovelleta silloin, jos kunnan luottamushenkilö toimii yhteisöjäävin tarkoittamassa asemassa kuntayhtymässä tai kunnan liikelaitoksessa.¹¹⁴ Kunnanhallituksen jäsenet ovat luottamushenkilöinä hallintolain esteellisyysperusteiden piirissä. Tämän vuoksi läheisten jaottelulla on merkitystä esteellisyysperusteiden, kuten esimerkiksi yhteisöjäävin soveltamisessa.¹¹⁵

Esteellisyys kunnassa voi muodostua herkästi hallintolain 28 §:n 1 momentin 2 kohdan edustusjäävin tarkoittamalla tavalla, jossa henkilö tai hänen läheisensä edustaa- tai avustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa hyötyä tai vahinkoa.

KHO 1982 II 24

Kunnallisvirkamiesyhdistyksen pääluottamusmies oli esittänyt neuvotteluissa kahden kunnan viranhaltijan palkan tarkistamista. Hän oli näin ollen esteellinen käsittelemään palkka-asiaa kunnanhallituksessa.¹¹⁶

¹¹¹ Harjula & Prättälä 2015: 658.

¹¹² Harjula & Prättälä 2015: 662.

¹¹³ Harjula & Prättälä 2015: 666.

¹¹⁴ Mäenpää 2018: 1201.

¹¹⁵ Harjula & Prättälä 2015: 689.

¹¹⁶ KHO 1982 II 24.

Esteellisyys rajoittuu yleensä siihen asiaan, jossa henkilö avustaa- tai edustaa yhteisöä, joka on asianosainen. Edustamisen ollessa luonteeltaan pysyvää, esteellisyys koskee tällöin kaikkia edustettavan asioita.¹¹⁷

KHO 22.5.1995 T 2274

Henkilöstöyhdistyksen pääluottamusmies ei ollut edustanut kunnan viranhaltijoita, jotka olivat yhdistyksen jäseniä, kunnan virkojen lakkauttamispäätöstä edeltäneissä neuvotte- luissa. Hän ei näin ollen ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn kunnanhallituksen jäsenenä.¹¹⁸

Luottamushenkilö, joka on kunnan palveluksessa, ei ole esteellinen käsitellessään kunnan toimielimessä asiaa, jossa kunta on asianosainen. Esteellisyys syntyy kuitenkin, jos luottamushenkilö on viranhaltijana asian aiemmassa käsittelyvaiheessa esitellyt asiaa (KL 97.3 §). Laki estää käsittelemästä samaa asiaa kahdessa eri ominaisuudessa, viranhaltijana asiaa käsitellyt ei voi enää käsitellä asiaa luottamushenkilönä¹¹⁹. Myös toimielimen sihteerinä toimiminen tai pöytäkirjan pitäminen on oikeuskäytännössä katsottu asian käsittelyksi, johon esteellinen ei voi osallistua.

KHO 1985 II 34

Valtuusto oli myöntänyt kiinteistöosakeyhtiölle lainan sekä mennyt takaamaan yhtiön lainoja omavelkaisesti. Kunnansihteerin, joka oli kiinteistöosakeyhtiön hallituksen puheenjohtaja, oli päätöstä tehdessä pitänyt valtuuston pöytäkirjaa, ollen näin esteellinen. Valtuuston päätös oli siis syntynyt virheellisessä järjestyksessä.¹²⁰

Kunnan henkilöstöön kuuluva tai hänen läheisensä voi olla esteellinen, jos asiassa on kysymys jollekin ryhmälle myönnettävästä edusta ja henkilö kuuluu itse tuohon ryhmään. Jos päätös koskee koko kunnan henkilöstöä, esteellisyyttä ei katsota syntyvän.¹²¹

KHO 1986 II 33

¹¹⁷ Harjula & Prättälä 2015: 667.

¹¹⁸ KHO 22.5.1995 T 2274.

¹¹⁹ Harjula & Prättälä 2015: 671.

¹²⁰ KHO 1985 II 34.

¹²¹ Harjula & Prättälä 2015: 668.

Kunnanhallitus päätti tarjota kunnanviraston henkilöstölle ilmaisen päiväkahvin tai teen ilman kahvileipää. Kahviedun vähäisyyden vuoksi kunnanhallituksen jäsen, joka itse ja jonka vaimo työskentelivät kunnan virastossa, ei ollut esteellinen.¹²²

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan esteellisyysintressijäävin perusteella ei täyttynyt kyseisessä tapauksessa, sillä oikeus katsoi kahviedun sen verran vähäiseksi eduksi. Oikeuskansleri on myös lausunut, että taloudellisen hyödyn määrää tulee arvioida aina tapauskohtaisesti¹²³.

Esteellisyysäännösten osalta on tärkeää tunnistaa, minkä esteellisyysperusteen mukaan luottamushenkilön esteellisyyttä lähtökohtaisesti arvioidaan. Esimerkiksi valtuutettujen esteellisyyttä säädellään lievemmin, kuin muiden luottamushenkilöiden. Kuitenkin valtuutetun ottaessa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä kuin valtuustossa, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen esteellisyydestä säädetään (KL 97.1 §). Tällä on merkitystä kunnallishallinnossa, sillä luottamushenkilö on näin ollen tiukemman esteellisyyden arvioinnin alla toimiessa kunnanhallituksessa taikka lautakunnassa verrattuna valtuustossa toimimiseen. Luottamushenkilönä toimivan yrittäjän tai omistajan asemalla hallinnossa on siis merkitystä, kun lähdetään arvioimaan hänen mahdollista esteellisyyttään.

¹²² KHO 1986 II 33.

¹²³ OKA 12.6.2002 12/50/02. Oikeuskansleri arvioi ministerin esteellisyyttä liikuntalain mukaisen valtionavustuksen myöntämisessä ottaen kantaa erityiseen hyötyyn. Oikeuskansleri katsoi, että kielellisen tulokinnan mukaan vähäinen etu ei ole erityinen ja edun tulee olla jotenkin tavanomaisesta eli normaalitilanteesta poikkeava. Taloudellisen edun määrää ja poikkeuksellisuutta on tulkittava kussakin yksittäistapauksessa erikseen niin, että yksiselitteistä markkamäärää ei voida asettaa.

3 Yrittäjät ja omistajat esteellisinä

3.1 Intressiristiriidat

Perustuslain 18 §:ssä turvataan elinkeinonvapaus. Sen mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan (PL 14.4 §). Kuntalain 22 §:ssä turvataan myös kuntalaisten osallistumisoikeus kunnan toimintaan. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Virkamiehet ja heihin rinnastettavat luottamushenkilöt vastaavat itse toimiensa lainmukaisuudesta (PL 118.1 §).

Selvää onkin, että julkisessa luottamustehtävässä ei voi ajaa omaa etuaan, vaan kaikessa toiminnassa on noudatettava hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. Tutkielmassa aiemmin mainittu objektiviteettiperiaate etenkin edellyttää luottamushenkilöiden toimivan tehtävissään puolueettomasti. Luottamushenkilön yritystoiminta tai omistajuus saattaa muodostaa tilanteita ja erilaisia kaksoisrooleja, joissa puolueettomuus päätöksentekijänä voi joutua epäilyksen alaiseksi.

Kuntalain 84 §:n mukaan kunnan luottamushenkilön on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, sekä merkittävästä varallisuudestaan ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamustehtävien hoitamisessa. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus koskee kuntalain 84 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavien toimielimien jäseniä, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajaa, varapuheenjohtajaa, kunnanjohtajaa, pormestaria ja apulaispormestaria sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijää. Sidonnaisuuksien ilmoittamista sovelletaan myös kuntayhtymään (KL 64.1 §).

Sidonnaisuusilmoituksen elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Ilmoitus on tehtävä yrityksen tai muun yhteisön johtotehtävissä toimimisesta. Myös luottamustoimi yrityksessä tai yhteisössä esimerkiksi yrityksen hallituksessa toimiminen kuuluu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Merkittävästä varallisuudesta ilmoituksen piiriin voidaan katsoa kuuluvan kiinteistön tai yrityksen osakkaiden omistukset. Myös muut sidonnaisuudet, joilla voi olla merkitystä tehtävien hoidossa esimerkiksi toimiminen yhdistyksessä on ilmoitusvelvollisuuden piirissä.¹²⁴

Sidonnaisuusilmoitukset koskevat kunnan ylintä luottamushenkilöjohtoa ja maankäyttö- ja rakennuslain valmistelutehtävistä vastaavan toimielimen jäseniä. Hallituksen esityksessä todetaan, että kunta voisi itse arvioida, onko ilmoitusvelvollisuutta syytä laajentaa koskemaan muidenkin toimielinten puheenjohtajia ja asioiden esittelijöitä.¹²⁵ Ilmoitusvelvollisuuden piirissä ovat siis kunnan keskeiset luottamushenkilöt kuten kunnanhallituksen jäsenet ja valtuuston sekä lautakuntien puheenjohtajat. Kaavoituksessa ja rakentamisessa on tärkeää noudattaa toiminnan avoimuutta, joten ilmoitusvelvollisuus koskee myös näitä tehtäviä hoitavia toimielimen jäseniä.¹²⁶

Kuntalain 84 §:n 3 momentin mukaan sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Kunnan on myös pidettävä yllä sidonnaisuusrekisteriä yleisesti nähtävillä, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu (KL 84.4 §). Kuntalaissa ei kuitenkaan määritellä, kuinka tarkasti sidonnaisuudet on ilmoitettava.¹²⁷ On syytä muistaa, että ilmoitusvelvollisuus koskee vain niitä tietoja, joilla voidaan arvioida olevan merkitystä luottamustehtävien hoitamisessa. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain niitä jäsenyyksiä ja omistuksia, joita asianomaisella luottamushenkilöllä itsellään on. Läheisten sidonnaisuuksia ilmoitusvelvollisuus ei koske, tosin niillä on kuitenkin merkitystä esteellisyyden arvioinnin kannalta.¹²⁸

¹²⁴ Harjula & Prättälä 2015: 543.

¹²⁵ HE 268/2014 luonnos s. 117.

¹²⁶ Harjula & Prättälä 2015: 543–544.

¹²⁷ Kuntaliitto sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnassa 2017: 4.

¹²⁸ Harjula & Prättälä 2015: 543.

Perustuslain 63 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa tai sellaista tehtävää, joka voi vaarantaa hänen luottamusta valtioneuvostossa. Ministerin on lisäksi annettava selvitys eduskuntaa varten elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä, ja muusta merkittävästä varallisuudesta sekä sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä (PL 63.2 §). Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 76 a §:n 1 momentin mukaan kansanedustajan on annettava eduskunnalle selvitys elinkeinotoiminnasta, omistuksistaan yrityksissä sekä muusta merkittävästä varallisuudesta, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Lautamiehistä annetun lain 5 §:n mukaan lautamiehen on annettava ennen tehtävään ryhtymistä käräjäoikeudelle sidonnaisuusilmoitus.

Sidonnaisuusilmoitukset yhdessä vaalikelpoisuus- ja esteellisyyssäännösten kanssa turvaavat päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Ilmoitusvelvollisuuden avulla pyritään ennalta estämään tilanteita, joissa luottamushenkilön puolueettomuus nousisi epäilyksen alaiseksi. Sääntelyssä luottamushenkilöt veloitetaan ennen kaikkea ilmoittamaan sidonnaisuuksistaan elinkeinotoiminnassa. Tämän avulla saadaan enemmän kontrollia esteellisyyden arviointiin.¹²⁹

Sidonnaisuuksia koskevat ristiriidat ovat puhuttaneet aiemmin varsinkin kaavoitukseen liittyen. Eduskunnan kirjallisessa kysymyksessä otettiin esimerkiksi esille se, että kilpailunrajoituslaissa (948/2011) ei käsitellä julkisyhteisöjen eikä osuuskauppojen toiminnasta aiheutuvia ongelmia, jotka liittyvät kaavoitukseen ja tonttipolitiikkaan. Kysymyksessä mainittiin, että esimerkiksi suurten huoltoasemaketjujen hallinnossa on työsuheteessa ja luottamushenkilöinä samoja henkilöitä, jotka istuvat myös kunnan hallinnossa luottamusmiehinä.¹³⁰ Uudessa kuntalaissa kiinnitettiin huomiota sidonnaisuuspiiriin

¹²⁹ Harjula & Prättälä 2015: 541–542. ks. myös OKA 23/20/98. Oikeuskansleri otti kantaa maa- ja metsätalousministerin sidonnaisuuksiin luottamus- ja hallintotehtävässä. Ratkaisussa oikeuskansleri totesi, että sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan lainsäädännön tavoitteena on ollut valtionhallinnon avoimuuden lisääminen sekä kansalaisten luottamuksen turvaaminen hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen.

¹³⁰ KK 150/2006 vp.

määrittelyyn ja varsinkin maankäyttö- ja rakennuslain tehtäviä hoitavien toimielimen jäsenien sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus selkeyttää kaavoitukseen liittyvää esteellisyyttä.¹³¹

Virkamiesten osalta on huomioitava mahdollisen sivutoimen vaikutus esteellisyyteen. Virkamieslain (750/1994) 18 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa ottaa vastaan sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomaisen myönnä tähän lupaa. Lain 18 §:n 2 momentin mukaan virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa virkamiehen luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa eikä haitata tehtävän hoitamista. Sivutoimella tarkoitetaan virkaa, palkattua työtä ja tehtävää, sekä ammattia, elinkeinoa ja liikettä (Virkamieslaki 18.4 §). Virkamieslain 18 §:n 3 momentin mukaan virkamiehen on tehtävä ilmoitus sivutoimesta asianomaiselle viranomaiselle. Viranomaisen voi kieltää sivutoimen vastaanottamisen lain 18 §:n 2 momentissa säädetyillä perusteilla.

3.2 Valtuutetut

Oikeuskäytännössä on huomioitu, että valtuutettu edustaa kuntalaisia ja voi näin ollen ajaa heidän etujaan valtuustossa, vaikka asialla olisikin jonkinlaisia yhteyksiä hänen tai hänen läheisiensä intresseihin¹³². Valtuutetun esteellisyys on ilmeistä asioissa, kun kysymys on valtuutetun tai hänen läheisensä välisistä yksityisoikeudellisista oikeussuhteista, kuten kaupoista ja muista sopimussuhteista¹³³. Milloin asia koskee valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti, on ratkaistava kuitenkin tapauskohtaisesti. Yleensä edellytetään, että asialla on välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai hänen läheisensä asemaan.¹³⁴

¹³¹ HE 268/2014 vp s. 199–200.

¹³² Kulla 2015: 207.

¹³³ Harjula & Prättälä 2015: 658.

¹³⁴ Kuusikko 2018: 541.

Esimerkiksi osakkeiden omistaminen osakeyhtiössä ei suoranaisesti tee valtuutettua esteelliseksi käsittelemään kyseistä yhtiötä koskevaa asiaa. Osakkaiden omistaminen voi kuitenkin aiheuttaa esteellisyyden, jos valtuutettu omistaa osakkeita niin paljon, että asian käsittelystä syntyy hänelle henkilökohtaista etua.¹³⁵

KHO 1972 II 63

Valtuutettu oli esteellinen ottamaan osaa päätöksentekoon koskien rakennusten ostamista yhtiöltä kunnalle, sillä valtuutettu oli yhtiön toimitusjohtaja ja omisti yhtiön 300 osakkeesta 149.¹³⁶

Kyseissä tapauksessa oikeus on katsonut, että valtuutetun omistamisen laatu on ollut niin merkittävää, mukaan lukien hänen toimitusjohtajan asema, että päätöksestä syntyy valtuutetulle välittömiä vaikutuksia. Toinen vanha oikeustapaus osoittaa, että valtuutetun esteellisyys syntyy, jos omistaminen voidaan katsoa merkittäväksi.

KHO 5.12.1974 T 4761

Valtuusto päätti kunnallisten ilmoitusten julkaisemisesta. Kaksi valtuutettua omistivat kumpikin 1/3 lehteä julkaisevan yhtiön osakkeista, ja olivat näin ollen esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon.¹³⁷

Välittömien vaikutuksien ei puolestaan katsota syntyvän, jos valtuutettu ei konkreettisesti ole ollut päättämässä juuri hänen intressejä koskevasta asiasta.

KHO 18.9.1997 T 2273

Valtuusto päätti lakkauttaa peruskoulun ala-asteen koulun. Valituksessa mainittiin, että linja-auto liikennöitsijä oli keskeisesti mukana koulukuljetuksissa ja täten esteellinen osallistumaan valtuutettuna päätöksen tekemiseen. Valtuusto ei kuitenkaan koulun lakkauttamisesta päättäessään ollut tehnyt päätöstä koulukuljetusten järjestämisestä, joten asia ei koskenut linja-autoliikennettä harjoittavaa valtuutettua henkilökohtaisesti. Näin ollen valtuutettu ei ollut esteellinen.¹³⁸

Koulun lakkauttamisella voi olla välillisiä vaikutuksia koulukuljetuksiin ja täten päätöksellä on vaikutusta valtuutettuna toimivaan linja-auto yrittäjään. Oikeus kuitenkin

¹³⁵ Harjula & Prättälä 2015: 658.

¹³⁶ KHO 1972 II 63.

¹³⁷ KHO 5.12.1974 T 4761.

¹³⁸ KHO 18.9.1997 T 2273.

katsoi, että kun koulukuljetuksista ei päätetty koulun lakkauttamisen yhteydessä, linja-autoyrittäjä ei tällöin ollut esteellinen. Samanlaiseen ratkaisuun päädyttiin tapauksessa, jossa yrittäjänä toimiva valtuutettu oli päättämässä määrärahojen varaamisesta päiväkodin toimintaan.

Oulun HAO 30.11.2006 06/0592/1

Kunnanvaltuuston hyväksymässä talousarviossa oli varattu määräraha yksityisen päiväkodin toimintaan. Hallinto-oikeuteen tehdyssä valituksessa vedottiin siihen, että valtuustossa asiasta päättämiseen osallistui valtuutettu, jonka yritykseltä yksityinen päiväkotitoiminta oli vuokrannut toimitilat. Valituksessa huomautettiin, että määrärahavarausten suuruus vaikuttaa valtuutetun yrityksen toimintaan ja päiväkodin mahdollisuuksiin toimia kyseisissä tiloissa. Näin ollen valtuutettu olisi ollut esteellinen osallistumaan päätöksentekoon. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että valtuuston talousarviota koskevalla päätöksellä ei ole päätetty yksityisen päiväkodin toiminnasta tai toiminnan aloittamisesta, vaan ainoastaan määrärahan varaamisesta toimintaan. Päiväkotia koskeva ratkaisu oli tulossa tämän jälkeen erikseen päätettäväksi. Pelkän määrärahan varaaminen yksityisen päiväkodin toimintaan ei koskenut valtuutettua siten henkilökohtaisesti, että hän olisi ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn. Päätös ei näin ollen ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä.¹³⁹

Esteellisyyttä ei syntynyt myöskään tapauksessa, jossa kiinteistöalan yrittäjänä toiminut valtuutettu oli päättämässä kouluverkkoon tehtävistä muutoksista, joissa useita kouluja yhdisteltiin ja lakkautettiin.

Turun HAO 4.7.2007 07/0197/1

Kaupunginvaltuusto oli päättänyt hyväksyä tilatoimikunnan ehdotuksen, jolla kaupungin kouluverkkoon tehtiin useita muutoksia. Hallinto-oikeudelle tehdyssä valituksessa vedottiin siihen, että päätöstä oli tekemässä esteellisenä kiinteistöalan yrittäjänä toimiva valtuutettu. Valituksessa huomautettiin, että päätös vaikuttaa hänen kiinteistövälitystoimintansa ja myytävien kiinteistöjen arvoon sekä kiinnostavuuteen. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että kouluverkkopäätös ei näillä perusteilla kuitenkaan koske valtuutettua henkilökohtaisesti. Näin ollen valtuutettu ei ollut esteellinen osallistumaan päätöksentekoon.¹⁴⁰

Yhteisön hallintoelimen jäsenyys tai toimitusjohtajana toimiminen ei suoranaisesti tee valtuutettua esteelliseksi käsittelemään yhteisöä koskevaa asiaa. Asian kuulussa

¹³⁹ Oulun HAO 30.11.2006 06/0592/1.

¹⁴⁰ Turun HAO 4.7.2007 07/0197/1.

yhteisössä asianomaisen valtuutetun vastuulle, asian voidaan tällöin katsoa koskevan valtuutettua henkilökohtaisesti.¹⁴¹

KHO 1986 2 32

Valtuusto päätti ottaa pankilta lainan vanhainkodin laajennusta varten. Valtuutettu, joka toimi pankin johtokunnan jäsenenä, ei ollut esteellinen ottamaan osaa päätöksentekoon.¹⁴²

Valtuutettujen esteellisyyden arvioinnissa ei tule kyseeseen intressi- eikä yhteisöjäävi, joten käsiteltävän asian koskiessa esimerkiksi yritystä, on tarkasteltava, milloin olosuhteet ovat sen kaltaiset, että käsiteltävä asia voisi koskea kuntalain mukaisesti valtuutettua. Kuntalain muuttamisen yhteydessä ei kuitenkaan huomioitu, että valtuutetun esteellisyyden ilmaisua ”asia koskee henkilökohtaisesti” on tulkittu oikeuskäytännössä laajemmin kuin pelkkänä asianosaisjäävinä. Valtuutetun kohdalla käsiteltävän asian suorat ja välittömät vaikutukset ja henkilökohtainen koskeminen, voivat tuoda tilanteita, jotka muistuttavat intressijääviyttä. Etenkin mitä merkittävimmistä omistamis- ja varallisuusintresseistä on kysymys, tulkinta lähestyy intressi- ja yhteisöjääviyttä muistuttavissa tilanteissa sitä, että asia koskee valtuutettua henkilökohtaisesti.¹⁴³

Valtuutetun kohdalla puhutaan lähtökohtaisesti asianosaisjäävistä, joka lähestyy intressijääviyttä. Intressijääviyden kaltainen asia suuremman joukon jäsenenä ei kuitenkaan muodosta esteellisyyttä, vaan tarvitaan henkilöön liittyvää yksilöllisyyttä.¹⁴⁴ Esteellisyyttä ei oikeuskäytännössä ole kuitenkaan henkilökohtaisen vaikutuksen johdosta katsottu syntyvän, jos intressin vaikutus on vähäinen.

KHO 2004 T2131

Kunnanvaltuutetun setä oli vesialueen osakas, johon kuului 107 kiinteistöä, joista setä omisti kaksi. Kunnanvaltuutettu ei ollut lähisukulaisuuden perusteella esteellinen päättämään asemakaavan hyväksymisestä valtuustossa, ottaen huomioon hänen setänsä vähäinen omistusosuus asemakaava-alueesta.¹⁴⁵

¹⁴¹ Harjula & Prättälä 2015: 659.

¹⁴² KHO 1986 II 32.

¹⁴³ Kuusikko 2018: 543.

¹⁴⁴ Kuusikko 2018: 547.

¹⁴⁵ KHO 2004 T2131.

Kaavoitus-asioissa valtuutettujen esteellisyttä on arvioitava tapauskohtaisesti. Oikeuskäytännössä maata omistavan valtuutetun osalta on kiinnitetty huomiota kaavan luonteen ja oikeudellisten vaikutusten lisäksi kaavaehdotuksen sisältöön ja maanomistuksen suuruuteen. Tarkasteltava on esimerkiksi sitä, muuttaako kaava nykyistä tilannetta maanomistajan osalta. Valtuutettu, joka omistaa maata on yleensä esteellinen osallistumaan asema-, rakennus- ja rantakaavan maankäytön suunnittelua koskevan kaavan eli asemakaavan käsittelyyn. Yleispiirteisemmän kaavan käsittelyssä esteellisyys on tulkinanvaraisempaa.¹⁴⁶

KHO 1988 A 58

Osayleiskaavan alueella maata omistava valtuutettu ei ollut esteellinen osallistumaan osayleiskaavaa koskevan päätöksentekoon valtuustossa, ottaen huomioon kaavan oikeusvaikutukset, sen yleispiirteisyys ja valtuutetun maaomistuksen laajuus suhteessa koko kaava-alueeseen.¹⁴⁷

Osayleiskaavan asian ei ole oikeuskäytännössä usein katsottu koskevan valtuutettua henkilökohtaisesti. Asian koskiessa riittävän laajaa henkilöpiiriä ja oikeusvaikutusten ollessa vähäisiä, henkilökohtaista vaikutusta ei välttämättä katsota syntyvän, kuten myös tuoreemmassa tapauksessa.

KHO 2016 17

Kunnanvaltuusto hyväksyi osayleiskaavan, jonka tavoitteena oli ratkaista valtatie uusi linjaus kunnan keskustaajaman kohdalla. Hallinto-oikeudelle tehdyssä valituksessa todettiin, että kaavasta oli ollut päättämässä esteellisiä valtuutettuja, sillä he tai heidän läheisensä omistivat kiinteistöjä valtatie linjauksen vaikutuspiiristä. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että valtatie uusi linjaus ei tuo niin merkittävää muutosta nykytilanteeseen, että luottamushenkilöt olisivat kiinteistöomistusten vuoksi olleet esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon.¹⁴⁸

Asian aiemmassa käsittelyssä hallinto-oikeus oli kumonnut kunnanvaltuuston osayleiskaavan hyväksymispäätöksen. Hallinto-oikeus katsoi, että valtuutetut olivat esteellisiä, sillä he tai heidän läheisensä omistivat kiinteistöjä valtatie linjauksen vaikutuspiiristä. Korkein-oikeus kuitenkin katsoi, että olemassa olevan valtatie kohdalla kunnan

¹⁴⁶ Harjula & Prättälä 2015: 660.

¹⁴⁷ KHO 1988 A 58.

¹⁴⁸ KHO 2016 17.

keskustaajaman alueella säilyi vilkasliikenteinen tie, valtatie uudesta linjauksesta riippumatta. Uusi linjaus ei näin ollen tuonut niin merkittävää muutosta, että luottamushenkilöt olisivat olleet kiinteistöomistusten perusteella esteellisiä. Esteellisyyden arvioinnissa korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota, että osayleiskaavaan liittyvissä selvityksissä ohikulkutievaihtoehdot oli esitetty yleispiirteisinä linjauksina. Linjausten vaikutuspiirissä olleet maa-alueet jakautuivat myös lukuisiin kiinteistöihin.

Oikeustapauskomentissa Susanna Wähä huomauttaa, että päätöksentekijöiden esteellisyyden vaarantuminen rakennemallivaiheessa ja yleispiirteisessä suunnittelussa kiinteistön omistajuuteen perustuen on epätodennäköistä. Kaavatyön pohjana olevat suunnitteluperiaatteet eivät vielä ratkaise maankäyttöä, jolloin kysymys siitä milloin asia koskisi henkilökohtaisesti valtuutettua, nousee korkealle. Wähä huomauttaa, että tilanne olisi saattanut olla toinen, jos alueella olisi ollut keskittynyttä maanomistusta.¹⁴⁹

Kaava-asioissa arvioidaan yleensä sitä, millainen vaikutus kaavalla on maata omistaviin tahoihin. Lähtökohtaisesti kaava-alueella maata omistavilla on henkilökohtainen intressi. Valtuutettuja ei kuitenkaan yleensä ole koskeneet kunnan yleiskaavoittamiseen liittyvät ratkaisut. Maankäytön ratkaisulla tulee olla konkreettisia vaikutuksia omistetun kiinteistön osalta.¹⁵⁰

On myös hyvä muistaa, että valtuutetun ottaessa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä kuin valtuustossa, tällöin sovelletaan mitä kyseisen toimielimen esteellisyydestä säädetään (Kuntal 97.1 §). Tällä voi olla konkreettisia vaikutuksia yrittämiseen ja omistamiseen liittyvän esteellisyyden kannalta, sillä hallintolain esteellisyyssperusteiden ollessa laajemmat, valtuutetun erilaisia intressejä puntaroidaan tarkemmin.

3.3 Muut luottamushenkilöt

¹⁴⁹ Wähä 2016: 4.

¹⁵⁰ Kuusikko 2018: 602.

Muihin luottamushenkilöihin sovelletaan hallintolain esteellisyyserusteita. Oikeuskäytännössä omistamiseen liittyvää esteellisyyttä on tulkittu esimerkiksi intressijääviyden näkökulmasta. Intressijääviydessä asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa henkilölle tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselle. Edun tai haitan ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla taloudellista, esimerkiksi kaavoitusratkaisut voivat aiheuttaa muutakin kuin taloudellista hyötyä tai haittaa.¹⁵¹

KHO 2009 89

Kunnanhallitus oli päättänyt myydä golfyhtiölle noin 69 hehtaarin maa-alueen. Kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja olivat kumpikin omistaneet yhden golfyhtiön osakkeen. Kummankaan omistusta yhtiössä ei voinut pitää merkittävänä. Yhtiön tulevan toiminnan kannalta sekä yhtiön toiminnan rahoituksesta tehtävien ratkaisujen kannalta golfkenttänä käytetyn maan ostamisella oli kuitenkin huomattava merkitys. Näissä olosuhteissa tällä oikeustoimella oli yhtiön toimiala huomioon ottaen sellaisia vaikutuksia, että kaupasta oli odotettavissa kunnanjohtajalle ja kunnanhallituksen puheenjohtajalle erityistä hyötyä siitä huolimatta, että heidän omistuksensa oli vähäinen.¹⁵²

Kaikista erityisistä esteellisyyserusteista intressijääviyttä voi pitää tulkinnanvaraisimpana. Intressijääviydessä ei ole kyse asianosaisuudesta, vaan taloudellisesta ja henkilökohtaisesta intressistä liittyen asian kulkuun.¹⁵³ Intressijääviyttä voi pitää oikeudellisesti vaikeasti tulkittavana käsitteenä.¹⁵⁴ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että esteellisyys voi syntyä intressijäävin perusteella silloinkin, kun päätöksellä ei ole yhtä välitöntä vaikutusta asian käsittelijään kuin asianosaisjäävissä. Ongelmallista on ollut myös odotettavissa olevan erityisen hyödyn määrittely. Tällöin on arvioitava, onko asialla ollut tai voinut olla vaikutuksia, joista voi olla etua tai haittaa henkilölle tai hänen läheisilleen. Jos tällaista vaikutusta on ollut, tulee arvioitavaksi kuinka todennäköistä edun syntyminen on ja kuinka merkittävä etu on.¹⁵⁵

Turun ja Porin LO 26.5.1999 192/1

Valtuusto oli talousarvion käsittelyn yhteydessä päättänyt lopettaa kyläkoulun toiminnan. Kunnanhallituksessa asiaa oli käsitelty taksiryrittäjä, jolla oli sopimus kyyditä koululaisia. Oikeus katsoi, että hänelle ei kuitenkaan ollut odotettavissa koulun lakkauttamista

¹⁵¹ Harjula & Prättälä 2015: 668.

¹⁵² KHO 2009 89.

¹⁵³ Kuusikko 2018: 294.

¹⁵⁴ Eilavaara- Sarja 1999: 426.

¹⁵⁵ Kuusikko 2018: 294–297.

koskevasta päätöksestä erityistä hyötyä tai vahinkoa, joka vaarantaisi hänen puolueettomuutensa. Näin ollen taksiyrittäjä ei ollut esteellinen kunnanhallituksen asian käsittelyssä.¹⁵⁶

Tässä tapauksessa oikeus on katsonut, että intressijäävin perusteet eivät täytyneet. Taksiyrittäjän koulukyyditystä koskevaa sopimusta ei katsottu niin merkittäväksi, että hän olisi ollut esteellinen käsittelemään asiaa. Toisenlaiseen ratkaisuun päädyttiin tapauksessa, jossa luottamushenkilön yrityksen sopimus johti esteellisyyteen.

Hämeenlinnan HAO 24.5.2017 17/0167/2

Kunnan tekninen lautakunta oli käsitellyt kunnan vastuulla olevan jätteenkuljetusjärjestelmän vaihtamista. Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetus päätettiin järjestää kiinteistönhaltijoiden järjestämänä kuljetuksena koko kunnan alueella. Lautakunnan jäsen, joka toimi yrittäjänä lietekuljetuksessa ja jonka yrityksellä oli merkittävä markkinaosuus alueella, oli jäävänyt itsensä päätöksenteosta. Lautakunnassa päätöksentekoon osallistui kuitenkin luottamushenkilö, jonka yritys myy ja asentaa jätevesijärjestelmiä ja jolla oli huoltosopimus itsensä jäävänneen yrittäjän kanssa. Hallinto-oikeus katsoi, että luottamushenkilölle oli asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä, joten hän on ollut esteellinen osallistumaan päätöksentekoon. Näin ollen hallinto-oikeus kumosi teknisen lautakunnan päätöksen.¹⁵⁷

Oikeus katsoi kyseisessä tapauksessa, että luottamushenkilö on ollut intressijäävin perusteella esteellinen. Tapauksessa oli selvää, että kyseisen kunnan alueella toimi vain muutama merkittävä lietekuljetusyritys. Luottamushenkilön esteellisyys oli intressijäävin perusteella ilmeistä, sillä hänen yrityksellään oli huoltosopimus alueella toimivan merkittävän lietekuljetusyrittäjän kanssa. Nämä seikat huomioon ottaen luottamushenkilön puolueettomuus asian käsittelyyn oli vaarantunut.

Intressijäävin mukaisen esteellisyyden syntymiseksi on oikeuskäytännössä vaadittu selkeää vaikutusta. Pelkkä mahdollinen vaikutus tai oletus erityisestä hyödystä välillisesti ei ole riittänyt synnyttämään esteellisyyttä.

Pohjois-Suomen HAO 26.5.2020 20/0263/2

Kunnanhallitus oli hyväksynyt kunnan ja hiihtokeskuksen välisen yhteistyösopimuksen koskien Suopotkupallon MM-kilpailujen järjestämistä. Valittaja vaati hallinto-oikeudessa

¹⁵⁶ Turun ja Porin LO 26.5 1999 192/1.

¹⁵⁷ Hämeenlinnan HAO 24.5 2017 17/0167/2.

päätöksen kumoamista virheellisessä järjestyksessä syntyneenä. Valittaja vetosi, että päätöstä oli tekemässä esteellisiä henkilöitä, joille asian ratkaisusta oli odotettavissa erityistä hyötyä. Kunnanhallituksen puheenjohtaja on huomattava kunnassa toimiva matkailualan yrittäjä, joka saa vilkkaasta tapahtumasta seuranneesta majoitusta koskevasta myynnistä merkittävää rahallista hyötyä. Myös kunnanhallituksen jäsen, joka on paikallisen kaupan osaomistaja, hyötyy tapahtumasta taloudellisesti. Oikeus kuitenkin katsoi, että kunnan ja hiihtokeskuksen välinen yhteistyösopimus on ollut luonteeltaan niin yleisluonteinen, ettei sen voida katsoa koskevan yksittäisiä kunnassa toimivia yrityksiä, ellei näillä ole suoria erillisiä sopimuksia tapahtumaa järjestävien tahojen kanssa. Hallinto-oikeus katsoi, että valituksenalaisessa asiassa on kyse kunnan ja hiihtokeskuksen välisestä sopimuksesta, joka ei ole koskenut kunnanhallituksen puheenjohtajan eikä kunnanhallituksen jäsenen yrityksiä. Näin ollen he eivät olleet esteellisiä käsittelemään asiaa kunnanhallituksessa.¹⁵⁸

Kyseisessä tapauksessa ei katsottu syntyvän hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja jäsenelle. Hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, että pelkästään sen perusteella, että kunnassa järjestettävä suurehko tapahtuma todennäköisesti kasvattaa kunnassa toimivien majoitusta myyvien ja vähittäiskauppaa harjoittavien yritysten liikevaihtoa, ei voida katsoa, että näiden yritysten omistajille olisi odotettavissa kyseisestä sopimuksesta erityistä hyötyä.

Oikeuskäytännöstä on nähtävissä, että intressijäävin perusteet täyttyvät helpommin, jos erityinen hyöty on konkreettisemmin havaittavissa, kuten merkittävä omistus kaava-alueella. Myös sopimus, jolla on välittömiä oikeudellisia vaikutuksia on johtanut esteellisyyteen.

KHO 17.8.2017 T 3890

Tuulivoiman yleiskaavassa oli rakennusala 26 tuulivoimalalle. Kunnanhallituksen puheenjohtajalla omisti kaava-alueella maata noin 45 hehtaaria. Hän oli myös ennen kaavoituksen aloittamista sopinut maa-alueen vuokraamisesta tuulivoimalaitosten rakentamista varten kaavoituksesta aloitteen tehneen tuulivoimayhtiön kanssa. Kunnanhallituksen puheenjohtajan maanomistus ja hänen solmimansa aluetta koskeva vuokrasopimus huomioiden, hänelle oli odotettavissa hankkeesta erityistä hyötyä, eikä hän näin ollen voinut esteellisenä ottaa osaa mihinkään kaava-asian käsittelyvaiheeseen. Kunnanvaltuuston päätös koskien osayleiskaavan hyväksymistä oli näin ollen syntynyt virheellisessä järjestyksessä.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Pohjois-Suomen HAO 26.5 2020 20/0263/2.

¹⁵⁹ KHO 17.8.2017 T 3890.

Intressijääviydessä on yleisimmin viitattu tilanteeseen, jossa virkamies omistaa yhtiön osakkeista merkittävän osan, ja yhtiö on asiassa asianosainen. Jos asia ratkaistaan yhtiölle suotuisasti, niin taloudellinen hyöty lopputuloksesta on virkamiehelle merkittävä.¹⁶⁰ Tavanomainen yhteisön jäsenyys tai vähäinen osakkeidenomistus ei suoranaisesti johda esteellisyyteen. Jos yhteisö tai yhtiö on jotenkin tavanomaisesta poikkeava, on arvioitava erityisen hyödyn mahdollisuutta.¹⁶¹

OKV/360/1/2010

Kunnan tekninen johtaja oli ollut päättämässä sellaisen yksityistien avustuksista, jonka osakkaana hän oli. Hän arvioi, ettei ollut esteellinen, sillä hän ei toiminut yksityistien hallintoelimissä. Esteellisyyttä ei voitu kuitenkaan arvioida vain tällä perusteella, vaan onko hänelle itselleen tulossa etua tai haittaa. Apulaisoikeuskansleri huomautti, että esteellisyyttä tulee arvioida tapauskohtaisesti henkilön tieyksikköosuutensa ja odotettavissa olevan hyödyn perusteella.¹⁶²

Oikeuskäytännössä on katsottu, että luottamushenkilön yksityistien osakkuus johtaa esteellisyyteen tien avustuksiin liittyvässä päätöksenteossa.

Kuopion HAO 14.9.2000 1028

Yksityisteiden kunnossapitoavustusten jakamisesta päättävän lautakunnan kaksi jäsentä olivat esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon käsiteltäessä avustusten jakamista koskevaa asiaa, kun toinen heistä ja toisen poika olivat avustusta saaneiden yksityisteiden osakkaita. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen näin ollen virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.¹⁶³

Esteellisyyttä arvioidaan odotettavissa olevan hyödyn perusteella. Kyseisessä tapauksessa luottamushenkilöiden esteellisyys ei suoranaisesti muodostu siitä, että he ovat tien osakkaita ja käsittelevät tiehen liittyviä asioita. Tien osakkaiden saama rahallinen avustus kuitenkin täyttää erityisen hyödyn kriteerit. Huomioitavaa on, että toisen lautakunnan jäsenen esteellisyys syntyi lähipiirin tien osakkuuden perusteella. Intressijäävissä lähipiiri määritellään hallintolain 28 §:n 2 kohdan mukaan. Tällöin esteellisyys voi syntyä myös lähipiirin omistuksen kautta.

¹⁶⁰ Niemivuo & Keravuori 2003: 224.

¹⁶¹ Kuusikko 2018: 303.

¹⁶² OKV/360/1/2010.

¹⁶³ Kuopion HAO 14.9.2000 1028.

KHO 6.6.1975/ 2361

A haki rakennuslupaa rakentaakseen lomarakennuksen omistamalleen tilalle. Rakennuslautakunta hylkäsi hakemuksen. Asian käsittelyyn otti osaa rakennuslautakunnan puheenjohtaja, jonka poika omisti mainittuun tilaan nähden viereisen tilan. Oikeus katsoi, että pojalla oli asiassa osa ja että puheenjohtaja oli näin ollen esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn.¹⁶⁴

Hallintomenettelylain valmistelussa katsottiin aikoinaan, että intressijääviys on asianosaisjääviydestä ikään kuin seuraava. Vaikka henkilö ei ole asianosaisasemassa, hänellä saattaa olla sen lopputuloksesta tosiasiallista hyötyä. Yleensä intressijääviyden mukainen hyöty on luonteeltaan taloudellista.¹⁶⁵

Avoimen yhtiön yhtiömiehen ja kommandiittiyhtiön vastuunalaisten yhtiömiesten osalta, yhtiön ja henkilön henkilökohtaisten intressien katsotaan olevan yhtenevät. Joten yhtiön ollessa asianosaisena, intressijääviys syntyy. Kommandiittiyhtiön äänettömien yhtiömiesten osalta on otettava huomioon yhtiöön sijoitetun pääoman määrä. Kommandiittiyhtiöt ovat yleensä suhteellisen pieniä verrattaessa osakeyhtiöihin, joten tällöin esteellisyyttä tulkittaessa äänettömän yhtiömiehen sijoituksen merkitys on riipuvainen hyvinkin pienistä seikoista.¹⁶⁶

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan luottamushenkilö on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai toimeksiantosuhteessa liittyen käsiteltävään asiaan, tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Esteellisyyden aiheuttaa siis se, että asian käsittelijä on palvelussuhteessa asianosaiseen tai hänellä on jonkinlainen toimeksianto käsiteltävässä asiassa. Palvelussuhteen perusteella syntyvä esteellisyys perustuu vain henkilön omaan palvelus- tai toimeksiantosuhteeseen.¹⁶⁷ Yrittämisen ja omistamisen näkökulmasta tämä voi tulla sovellettavaksi, jos luottamushenkilö on päättämässä asiasta, jossa asianosaisena on yritys tai yhteisö, johon hänellä on selkeä toimeksiantosuhte.

¹⁶⁴ KHO 6.6.1975/ 2361.

¹⁶⁵ Kuusikko 2018: 295.

¹⁶⁶ Kuusikko 2018: 304.

¹⁶⁷ Kuusikko 2018: 309–315.

Rovaniemen HAO 3.6.2005 05/0260/1

Kunnan ympäristölautakunta oli myöntänyt kuljetusalan yritykselle luvan maa-ainesten ottamiseen kunnan tilalta. Hallinto-oikeudelle tehdyssä valituksessa vedottiin siihen, että lautakunnan puheenjohtaja on ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla esteellinen, sillä hän on mukana maansiirto- ja kaivuutyö yrityksessä, jolla on ollut pitkäkestoinen toimeksiantosuhte luvan saaneeseen yritykseen. Valituksessa huomautettiin, että vaikka palvelussuhde- jäävin poikkeuksen mukaan luottamushenkilön suhde kuntaan ei tee häntä esteelliseksi kuntaa koskevassa asiassa, niin tästä ei kuitenkaan ollut kyse. Valituksessa vedottiin, että lautakunnan puheenjohtaja oli yrityksen vastuunalainen yhtiömies, joka tulee rinnastaa täysin itsenäiseen yrittäjään. Hallinto-oikeus katsoi, että lautakunnan puheenjohtaja oli yhtiömuodossa harjoittamansa toiminnan johdosta toimeksiantosuhteessa maa-aineslupaa hakeneeseen yritykseen. Lautakunnan puheenjohtaja on siten ollut esteellinen käsittelemään lupa-asiaa, jonka käsittelyssä on näin ollen tapahtunut menettelyvirhe.¹⁶⁸

Lautakunnan puheenjohtaja ei mielestään ollut vastuunalaisena yhtiömiehenä esteellinen käsittelemään maa-aineslupaa kyseisessä asiassa. Hallinto-oikeudelle toimittamassaan selvityksessä hän vetosi siihen, että jos hän olisi jäävi, hän olisi ollut jäävi kaikissa muissakin maa-aineslupa asioiden käsittelyissä mahdollisen kilpailuasetelman vuoksi. Lautakunnan puheenjohtaja myös huomautti, että luvan saanut kuljetusalan yritys oli vain hänen yrityksensä yksi monista mahdollisista toimeksiantajista monien muiden toimijoiden lisäksi. Kuljetusalan yritys myös huomautti hallinto-oikeudelle toimittamassaan vastineessa, että pienessä kunnassa lähes kaikki autoilijat ja koneurakoitsijat ovat toimineet yrityksen alihankkijoina, kuten myös lautakunnan puheenjohtajan yritys.

Oikeus kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että lautakunnan puheenjohtajan maansiirto- ja kaivuutyö yrityksen toimeksiantajana on ollut pitkään lupaa hakenut kuljetusalan yritys, ja kyseinen yritys on mukana myönnetyn luvan mukaisessa yritystoiminnassa luvan myöntämisen jälkeenkin. Näin ollen lautakunnan puheenjohtajalle oli päätöksestä odotettavissa erityistä hyötyä ja hän oli hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla toimeksiantosuhteen perusteella esteellinen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan yhteisöjäävin perusteella luottamushenkilö on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin

¹⁶⁸ Rovaniemen HAO 3.6 2005 05/0260/1.

rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana sellaisessa yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on luvassa hyötyä. Säännöksen mukaan yhteisön johtoon kuuluvat ja hallinnossa mukana olevat henkilöt ovat esteellisiä käsittelemään asiaa, jossa yhteisö on asianosainen. Säännöksen yhteisöjä ovat esimerkiksi osakeyhtiö, osuuskunta ja yhdistys. On muistettava, että esteellisyys syntyy silloinkin, kun henkilön perhepiiriin kuuluvat ovat yhtiön johdossa.¹⁶⁹

KHO 1996 A 19

Valtuuston puheenjohtaja toimi asunto-osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajana. Kunnanhallituksen ratkaisulla kevyen liikenteen väylän ja ajoradan siirtämisestä oli vaikutusta asunto-osakeyhtiön kiinteistön käyttöön. Asiasta on ollut odotettavissa asunto-osakeyhtiölle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Valtuuston puheenjohtaja oli asunto-osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajana näin ollen esteellinen käsittelemään asiaa kunnanhallituksessa.¹⁷⁰

On syytä huomioida, että yhteisöjäävin syntymiseen vaikuttaa se aika, jonka henkilö on yhteisön hallinnossa. Yhteisöjääviys poistuu, kun henkilö eroaa yhteisön hallinnosta, vaikka asia olisi jo vireillä. Erityisen huomioitavaa on, että esteellisyys voi tällöin syntyä kuitenkin yleislausekkeen perusteella.¹⁷¹

KHO 2008 – T – 1145

Osakeyhtiö oli pyytänyt tarvitsemansa lisärahoituksen kattamiseksi kaupungilta takausta, sijoitusta tai pääomalainaa. Yhtiön hallitukseen olivat kuuluneet kaupunginjohtaja ja kaupunginhallituksen jäsen. He osallistuivat rahoitusasian valmisteluun kaupunginhallituksessa vasta sen jälkeen, kun heidän hallitusjäsenyytensä yhtiössä oli päättynyt. He eivät olleet enää esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan yhteisöjäävin perusteella. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että heidän aikaisempi jäsenyys yhtiön hallituksessa oli sellainen erityinen syy, jonka johdosta luottamus heidän puolueettomuuteensa oli vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen perusteella. Näin ollen he olivat esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun kaupunginhallituksessa.¹⁷²

Hallintolain 28 §:n 7 kohdan yleislausekkeen perusteella luottamushenkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu.

¹⁶⁹ Harjula & Prättälä 2015: 671–672.

¹⁷⁰ KHO 1996 A 19.

¹⁷¹ Luoto 2009: 2.

¹⁷² KHO 2008 – T – 1145.

Esteellisyys yleislausekkeen perusteella edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittavissa oleva syy, jolla puolueettomuus vaarantuu.¹⁷³ Lausekkeelle ei ole lainsäädännössä annettu selvää sisältöä. Muodollisesti katsottuna tähän perusteeseen voisikin vedota melkein minkä asian yhteydessä tahansa. Säännöksen asiallinen puoli on keskittynyt hallinnon legitimeettiin. Perustetta on syytä harkita, jos näyttää siltä, että asian käsittelyyn osallistuvan puolueettomuus on vaarassa.¹⁷⁴

Yleislausekkeen osalta on mahdotonta yleispätevästi määritellä tilanteita, joissa luottamushenkilön suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että puolueettomuus vaarantuu. Pelkästään ulkopuolisen henkilön epäluottamus luottamusmieheen ei täytä yleislausekkeen esteellisyyttä. Luottamuksen vaarantumiseen on oltava erityinen syy, joka on rinnastettavissa erityisiin esteellisyysperusteisiin. Syyn on oltava myös sellainen, jonka ulkopuolinen voi saada tietoonsa, vaikka syy ei olisikaan laajalti tunnettu.¹⁷⁵ Oikeuskäytännöstä on tulkittavissa, että erityiset syyt puolueettomuuden vaarantumiseen eivät välttämättä ole ennakolta selviä, ja tapauskohtainen arviointi on paikallaan.¹⁷⁶

OKA 12/50/02

Ministerin katsottiin olleen esteellinen käsittelemään liikuntalain valtionavustusasiaa, koska ministeri oli ollut valtionavustusta hakeneen golf-osakeyhtiön osakas. Ministerin puolueettomuuden katsottiin vaarantuneen yleislausekkeessa tarkoitetuin tavoin.¹⁷⁷

Kyseisessä tapauksessa taloudellinen hyöty ei oikeuskanslerin mielestä ollut intressijäävin tavalla erityinen, mutta luottamus ministerin puolueettomuuteen oli yleislausekkeen perusteella vaarantunut. Oikeuskansleri perusteli, että epäluulo on voinut syntyä jo siitä, että ministeri myönsi valtionavustusta yhtiölle, jonka osakkaana hän ja hänen lähiomaisiaan oli.¹⁷⁸

¹⁷³ Harjula & Prättälä 2015: 673.

¹⁷⁴ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011: 288.

¹⁷⁵ Kuusikko 2018: 352–353.

¹⁷⁶ Mansikka 2014: 20.

¹⁷⁷ OKA 12/50/02.

¹⁷⁸ OKA 12/50/02. ks. myös OKA 13/5/92. Ministerin ratkaistessa hänen päätettävikseen ministeriössä kuuluvia asioita voidaan lähtökohtana pitää, että suhteellisen vähäinen intressi ei tee ministeriä esteelliseksi.

Yleislausekkeen kohdalla on huomioitava ministereiden esteellisyyttä arvioitaessa, että ministerin on tehtäviensä hoidon vuoksi pystyttävä täysipainoisesti osallistumaan valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden keskusteluihin. Oikeuskäytännössä ministerin ei ole katsottu tulleen yleislausekkeen perusteella suoraan esteelliseksi osallistumalla valtioneuvostossa päätettävän asian keskusteluun.¹⁷⁹

Yleislauseketta on pidetty välttämättömänä, sillä kaikkia esteellisyytilanteita ei voida ennakoida. Yleislauseketta on luonnehdittu väljäksi, sillä sen soveltamisessa joudutaan arvioimaan keskenään eri suuntiin meneviä argumentteja. Se tulee sovellettavaksi, kun muiden esteellisyyserusteiden kriteerit eivät täyty. Esimerkiksi tilanteissa, joissa yksittäiset seikat eivät johtaisi esteellisyyteen, mutta kokonaisuutta arvioitaessa, ne voisivat aiheuttaa epäilyksen luottamushenkilön puolueettomuuden vaarantumisesta.¹⁸⁰

Yrittämisen ja omistamisen näkökulmasta erityisen huomioitavaa on, että yleislauseketta arvioitaessa lähipiirin käsite voi olla laaja. Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti tähän huomiota arvioidessaan pääministerin esteellisyyttä.

EOAK/5971/2016

Pääministerin esteellisyydestä nousi epäily, kun hallitus päätti kaivosyhtiön pääomittamisesta. Teräsalan alihankintayhtiö, josta pääministerin lapset omistivat yhteensä 5 prosenttia sai sittemmin tilauksen valtion omistamalta kaivosyhtiöltä. Oikeusasiamies totesi, että teräsalan yritys oli pääministerille läheinen omistuspuhjan ja taustansa puolesta. Oikeusasiamies kuitenkin katsoi, ettei pääministerille eikä hänen läheisilleen ollut odotettavissa erityistä hyötyä kaivosyhtiön pääomittamisesta. Näin ollen pääministeri ei ollut esteellinen asian käsittelyssä.¹⁸¹

Kiinnostavaa tapauksessa oli yleislausekkeen lähipiirin arviointi. Oikeusasiamies totesi, että intressijäävin mukaisessa arvioinnissa voitiin ottaa mukaan vain pääministerin lapset. Yleislausekkeen perusteella esteellisyyttä arvioitaessa oikeudellisesti relevantteja ovat kaikki sellaiset sukulaisuus- ja muut läheissuhteet, jotka saattavat vaarantaa luottamusta puolueettomuuteen. Täten voidaan ottaa huomioon hallintolain 28 §:n 2

¹⁷⁹ HE 137/2011 vp s. 5–6.

¹⁸⁰ Kuusikko 2018: 353–356.

¹⁸¹ EOAK/5971/2016.

momentin 1–3 kohdissa mainitut läheiset, mutta myös niiden ulkopuolelle jäävät, kuten serkut. Oikeusasiamiehen arvion mukaan yleislausekkeen arvioinnissa voitiin ottaa täten huomioon myös etäisemmät yhtiön hallinnossa olevat sukulaiset. Oikeusasiamies katsoikin, että teräsalan yritys oli omistuspohjan vuoksi pääministerille läheinen, sillä lasten 5 prosentin omistusten lisäksi, pääministerin enot ovat omistaneet yhtiöstä 30 prosenttia ja serkut 65 prosenttia.¹⁸²

3.4 Kuntayhtiöiden esteellisyystilanteet

Kuntalaki ja kilpailulaki (948/2011) eivät kiellä julkisyhteisöjen taloudellisen toiminnan harjoittamista. Julkisyhteisöt voivat kilpailla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa.¹⁸³ Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, tehtävä on annettava osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kuntayhtiöiden kohdalla esteellisyyksymyksiä voi syntyä, jos kuntayhtiön hallituksen jäsen käsittelee kuntayhtiön hallituksessa päätettävää asiaa ja osallistuu sitä koskevaan päätöksentekoon kunnassa.¹⁸⁴ Kuntaomisteisen yhtiön hallituksen esteellisyydessä on otettava huomioon osakeyhtiölain (624/2006) säännökset esteellisyydestä.¹⁸⁵ Osakeyhtiölain 6 luvun 4 §:ssä todetaan, että hallituksen jäsen ei saa osallistua hänen ja yhtiön välistä koskevan sopimuksen käsittelyyn. Hallituksen jäsen ei myöskään voi osallistua yhtiön ja kolmatta osapuolta koskevan sopimuksen asian käsittelyyn, mikäli hänelle on odotettavissa siitä olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa.

Huomioitavaa on, että jäsenyys kuntayhtiön hallituksessa voi muodostaa esteellisyyden muussa kunnan toimielimessä kuin valtuustossa. Tällöin kuntayhtiön hallituksessa toimivaan luottamushenkilöön sovelletaan hallintolain 27–30 §:n esteellisyyssperusteita, joista kuntayhtiön hallituksen jäsenen tulee sovellettavaksi hallintolain 28 §:n 5 kohta

¹⁸² EOAK/5971/2016.

¹⁸³ Harjula & Prättälä 2015: 834.

¹⁸⁴ Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017:112.

¹⁸⁵ Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa 2005:8.

eli ns. yhteisöjäävi. Tällöin esteellisyys syntyy, jos luottamushenkilö on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhtiössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä.¹⁸⁶

KHO 1989 – A – 45

Kunnanhallitus oli valinnut kunnan edustajaksi osakeyhtiön kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja hänen varajäsenekseen kunnanhallituksen jäsenen. Kunnanhallituksen kokouksessa, jossa oli tehty ehdotus maa-alueen vuokraamisesta yhtiölle, kuultiin edellä mainittuja henkilöitä osakeyhtiön edustajina. He eivät esteellisyytensä vuoksi ottaneet osaa keskusteluun eivätkä päätöksentekoon, vaan poistuivat kuulemisen jälkeen kokouksesta. Asian valmistelu kunnanhallituksessa ei ollut tapahtunut virheellisesti. Kunnanvaltuuston päätös, jolla kunnanhallituksen esitys hyväksyttiin, ei näin ollen ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä.¹⁸⁷

Kunnan määräysvallassa olevan osakeyhtiön asioista päätettäessä kunnanhallituksessa ja lautakunnassa, yhtiön hallituksen ja hallintoneuvoston jäsen on esteellinen. Näissä tilanteissa sovelletaan yhteisöjääviä, vaikka kunnan ja yhteisön edut ovat usein yhteiset. Hyvä konsernihallinto vaatii, että kunnassa on riittävän hyvin eriytetty omistajavallan käyttö konserniyhteisöjä koskevasta kunnan päätöksenteosta, jotta esteellisyys tilanteita ei syntyisi.¹⁸⁸

Vanhassa kuntalaissa oli liennytyt koskien yhteisöjääviä kunnan konsernihallinnossa. Vanhan kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan yhteisöjääviyttä ei sovellettu luottamushenkilöön, vaikka hän olisi ollut hallintolain tarkoitetussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä tai kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä. Luottamushenkilön esteellisyys syntyi vain, jos kunnan ja yhteisön edut olivat ristiriidassa keskenään tai asian tasapuolinen käsittely edellytti, ettei luottamushenkilö osallistu sen käsitteelyyn.¹⁸⁹ Hallituksen esityksessä yhteisöjäävin lievennystä perusteltiin sillä, että esteellisyyssäännösten soveltaminen kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin heikentää kunnan mahdollisuutta konserniohjaukseen edustajiensa kautta. Esteellisyyssäännösten

¹⁸⁶ Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017: 113.

¹⁸⁷ KHO 1989 – A – 45.

¹⁸⁸ Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa 2005: 7.

¹⁸⁹ Kuusikko 2018: 562.

soveltaminen koettiin erityisen ongelmalliseksi kokonaan kunnan omistuksessa ja määräysvallassa olevissa osakeyhtiöissä sekä kuntayhtymissä.¹⁹⁰

Uudessa kuntalaissa yhteisöjäävin poikkeuksesta luovuttiin niin, että se ei enää koske kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä tai säätiöitä. Yhteisöjäävin poikkeusta voidaan soveltaa edelleen kuitenkin kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan ja kuntayhtymän yhtymähallituksen jäsenten osalta.¹⁹¹ Muutoksen taustalla oli estää kaksoisroolien syntymistä toimittaessa kunnanhallituksessa ja konsernijohdossa. Hallituksen esityksessä todettiin, että kunnan omistajaohjauksen näkökulmasta on perusteltua, että sama henkilö voi olla sekä kunnanhallituksen, että konsernihallituksen jäsenenä. Kunnanhallitus kuitenkin vastaa konsernin johtamisesta, joten konserniyhtiön hallituksessa oleva on tällöin yhtä aikaa vastuullinen sekä konsernijohdossa että valvottavana kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsenenä.¹⁹²

Erityisen huomioitavaa on, että mikäli kuntayhtiön hallituksen asian käsittelyyn osallistuu esteellinen henkilö, säännöksen noudattamatta jättämisen seuraukset eivät ole täysin selvillä, sillä osakeyhtiön hallituksen päätöksiä ei lähtökohtaisesti voida moittia kuntalain mukaan. Jos päätöksentekoon on osallistunut esteellinen hallituksen jäsen, yhtiö voi mahdollisesti vapautua päätetystä oikeustoimesta sellaista osapuolta kohtaan, joka on tiennyt esteellisenä asian käsittelyyn osallistuneesta henkilöstä. Näin ollen on myös mahdollista, että esteellisenä päätöksentekoon osallistunut hallituksen jäsen joutuu korvaamaan vahingot.¹⁹³

3.5 Valtionyhtiöt

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 2 §:n 3 momentissa todetaan, että valtioenemmistöisellä yhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, josta

¹⁹⁰ HE 263/2006 vp s. 13.

¹⁹¹ HE 268/2014 vp s. 209.

¹⁹² HE 268/2014 vp s. 104.

¹⁹³ Ruuhonen, Vahtera & Penttilä 2017: 113.

valtiolla on osakkeiden enemmistö. Valtion osakkuusyhtiöllä taas tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka osakkeiden tuomasta äänivallasta valtiolla on vähintään kymmenen prosenttia ja enintään viisikymmentä prosenttia. Osakkuusyhtiöksi voidaan laskea myös valtion alle kymmenen prosenttisesti omistama yhtiö, jos omistusta pidetään taloudellisesti taikka omistajaohjauksellisesti merkittävänä (Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 2.4 §.)

Valtionhallinnossa esteellisyystilanteita on aiheutunut etenkin siitä, että virkamiehet ovat olleet mukana valtion omistaman yhtiön hallinnossa¹⁹⁴. Valtionyhtiöillä on oma erityinen pääosin yhtiöoikeudellisesti määräytyvä intressipiiri. Ministeriön tehtäväpiiriin kuuluu hallinonalan valtionyhtiöiden ohjaus, seuranta ja valvonta. Ministeriössä ja valtioneuvostossa on otettava huomioon muitakin laaja-alaisempia näkökohtia kuin vain kyseisen yhtiön omia intressejä. Jos sama virkamies osallistuu valtionyhtiön johtoelimen työskentelyyn sekä yhtiötä koskevan asian käsittelyyn ministeriössä, muodostuu esteellisyden aiheuttama eturistiriita. Myös valtion liikelaitokset harjoittavat tulosvastuullista toimintaa eduskunnan määrittelemällä toimialalla. Valtion liikelaitoksen johtoeliimeen kuuluva virkamies on myös esteellinen käsittelemään ministeriössä liikelaitosta koskevaa asiaa.¹⁹⁵

Hallintomenettelylain säätämisen aikoihin ei juuri kiinnitetty huomiota, että virkamies olisi mukana valtioon kuuluvan viraston tai laitoksen toimielimessä. Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittikin selvityksessään huomiota, että valtionyhtiöiden kuten muiden julkisyhteisöjen itsenäisyys ja tulosvastuu on kasvanut, joten esteellisyysäännöksiä oli tarkennettava ottaen huomioon virkamiesten osallistuminen virastojen, laitosten ja yhtiöiden toimielimiin.¹⁹⁶

Hallituksen esityksessä on todettu, että hallintomenettelylain säätämisen ajoista monia valtionvirastoja on yhtiöitetty ja ne toimivat lähtökohtaisesti markkinoilla yhdessä

¹⁹⁴ Kulla 2015: 196.

¹⁹⁵ EOA 1993: 19.

¹⁹⁶ EOA 1993: 19–20.

saman alan yksityisesti omistettujen yritysten kanssa. Valtiolla on välittömässä omistuksessaan merkittävä joukko osakeyhtiöitä, joiden ohjaus perustuu tulosohtaukseen. Ohjaava viranomais on usein määrännyt virkamiehen toimimaan alaisensa yksikön hallinnossa. Kehitys on johtanut siihen, että virkamiehet joutuvat viran puolesta toimimaan sellaisen yhteisön hallinnossa, jota heidän virastonsa valvoo ja ohjaa.¹⁹⁷

Vaikka virkamies on valittu yhteisön jäseneksi omistajan edustajana, hän on kuitenkin velvollinen edistämään yhteisön etua ja on vahingonkorvausoikeudellisesti tästä vastuussa. Tämän vuoksi hänen voidaan olettaa sitoutuvan sen yhteisön etuihin, jonka hallinnossa hän toimii. Vaikka oikeustila ei ole sama osallistuttaessa liikelaitoksen, viraston tai laitoksen hallintoon, voidaan tiettyä sitoutumista pitää mahdollisena niin, että puolueettomuuden voidaan katsoa yleisön silmissä vaarantuvan. Virkamiehet joutuvat näin ollen kaksoisrooliin, jossa heidän uskottavuus varsinaisissa virkatehtävissä voi horjua. Jos yhteisö, jonka hallintoon virkamies kuuluu, toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, ongelma voi korostua.¹⁹⁸ Esteellisyytilanteita valtionhallinnossa on pyritty ehkäisemään erottamalla omistajanohjaus organisatorisesti virkatoiminnasta¹⁹⁹.

3.6 Esteellisyys julkisissa hankinnoissa

Julkisyhteisöjen esteellisyysskysymyksiä voi nousta esille myös julkisten hankintojen kohdalla. Julkisen hankinnan valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuva henkilö ei voi olla esteellinen. Myöskään hankintaa koskevan sopimuksen tai sen tulkintaa koskevan asian käsittelyyn tai tilauksen tarkistamiseen ei saa osallistua esteellisenä.²⁰⁰ Julkisessa hankinnassa on kyse menettelystä, jossa hankintayksikkö hankkii julkisin varoin rahoitettuja tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita²⁰¹. Hankintalain (1397/2016) mukaan hankintayksiköllä tarkoitetaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia,

¹⁹⁷ HE 26/1997 vp s. 2.

¹⁹⁸ HE 26/1997 vp s. 2.

¹⁹⁹ Kulla 2015: 196.

²⁰⁰ Kuusikko 2018: 618.

²⁰¹ Pekkala, Huikko, Pohjonen & Ukkola 2019: 19.

evangelisluterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkoa sekä niiden seurakuntia ja muita viranomaisia, valtion liikelaitoksia sekä julkisoikeudellisia laitoksia (HankL 5.1 §.)

Hankintalaissa ei kuitenkaan ole säädetty siinä sovellettavista esteellisyyssperusteista. Lähtökohtaisesti hankintayksiköt noudattavat hallintolain esteellisyyssäännöksiä, vaikka markkinaoikeus arvioi päätöksenteon puolueettomuutta hankintalain tasapuolisen kohtelun kriteereillä. Ongelmallista on, että markkinaoikeus ei ole katsonut olevansa toimivaltainen käsittelemään hankintoihin liittyviä laillisuuskytymyksiä, jotka eivät liity itse hankintasäännösten soveltamiseen. Näin ollen markkinaoikeus ei suoraan tutki esteellisyyttä koskevia väitteitä.²⁰²

Hallituksen esityksessä todetaan, että hallinto- ja kuntalaissa on säännökset viranomaisten esteellisyydestä ja osakeyhtiölaissa säännökset esteellisyydestä osakeyhtiössä, mutta markkinaoikeus voi tutkia esteellisyytapauksia vain hankintalainsäädännön tasapuolisen kohtelun periaatteen rikkomisena, jolloin käytössä on hankintalaissa säädetty seuraukset.²⁰³ Hankintalaissa ei säädetä esteellisyyteen liittyvästä virheellisestä menettelystä. Hankintojen osalta esteellisyys ei voi olla markkinaoikeuden päätöksenteossa huomioon otettava seikka. Esteellisyys on ollut aiemmin lähinnä peruste tehdä oikaisuvaatimus ja myöhemmin kunnallisvalitus kunnallisen hankintaviranomaisen päätöksestä.²⁰⁴

Hallituksen esityksessä todettiin, että aiemmassa hankintalain soveltamiskäytännössä korostettiin valitusperusteiden asemaa muutoksenhakukiellon soveltamisessa. Mikäli valittaja vetosi julkista hankintaa koskien muun lain kuin hankintalain vastaisuuteen, oli päätökseen mahdollista hakea muutosta kunta ja hallintolainkäyttölain nojalla.²⁰⁵ Nykyisen hankintalain 163 §:n valitusperusteeseen perustuvan muutoksenhakukiellon

²⁰² Kuusikko 2018: 619.

²⁰³ HE 197/2005 vp s. 16.

²⁰⁴ Kuusikko 2018: 619.

²⁰⁵ HE 108/2016 vp s. 242. ks. myös HE 190/2009. Esityksen sisältöön kuului, että oikeussuojakeinojen käytön selkiennyttämiseksi markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa hankinta-asioissa kiellettäisiin muutoksenhaku kunnallis- ja hallintovalituksena.

mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta kuntalain eikä hallintokäyttölain nojalla.

Vuoden 2007 hankintalain oikeussuojauudistuksen toiveena oli, että markkinaoikeus voisi soveltaa esteellisyyskysymyksiä yleishallinto-oikeudellisesti kuten Ruotsissa.²⁰⁶ On myös esitetty näkemyksiä, että hankintalain edellyttämä tasapuolisuuden kohtelun ja syrjimättömyyden velvoite antaisi markkinaoikeudelle mahdollisuuden tutkia esteellisyysväitteet.²⁰⁷

Hankintalain säännösten ja markkinaoikeuden ratkaisujen perusteella julkisia hankintoja koskevissa asioissa saattaa asian käsittelijöinä toimia tosiasiallisesti henkilöitä, jotka hallintolain perusteella tulkittaisiin esteelliseksi.

MAO 253/04

Kaupungin hankintayksikkö oli valinnut keskustan kalliotilojen luonnos- ja rakennussuunnittelijaksi yritys A:n. Yritys B oli vaatinut, että markkinaoikeus poistaisi tehdyn hankintapäätöksen perustellen, että hankintayksikkö ei ollut kohdellut tarjoajia tasapuolisesti, kun voittaneen tarjoajan kanssa samaan konserniin kuuluneen yhtiön rakennuttajapäällikkö oli osallistunut tarjouskilpailua koskevaan päätöksentekoon, ollen näin esteellinen. Markkinaoikeus piti totena, että voittaneen tarjoajan kanssa samaan konserniin kuuluneen yhtiön palveluksessa toiminut rakennuttajakonsultti oli ollut mukana tarjouspyyntöjen valmistelussa, hoitanut laatuarvioinnin valmistelutyöt ja sihteeritehtäviä sekä ollut läsnä hakijan ja voittaneen tarjoajan kanssa käydyissä tarjousneuvotteluissa. Kun rakennuttajakonsultti ei kuitenkaan ollut osallistunut hankintapäätöksen tekemiseen, markkinaoikeus katsoi, ettei hankintayksikkö ollut menetellyt hankintasäännösten vastaisesti.²⁰⁸

Oikeus katsoi, että tarjonnan yrityksen palveluksessa ollut, asiantuntija sai toimia hankintayksilön asioiden valmistelussa, kunhan ei osallistunut itse päätöksentekoon. Hallintolain 27 §:n mukaan esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn. Hallinto-oikeuksien käytännössä asian käsittelyksi on katsottu myös päätöksen esittely ja asian ratkaisuun liittyvä sisällöllinen valmistelu.²⁰⁹ Hallintolain perusteella rakennuttajapäällikön olisi voitu katsoa olleen palvelussuhdejäävin perusteella esteellinen. Sen mukaan

²⁰⁶ Kuusikko 2009: 195–213.

²⁰⁷ Mansikka 2014: 38.

²⁰⁸ MAO 253/04.

²⁰⁹ Laakso & Tarukannel 2006: 210.

henkilö on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksianto suhteessa (HL 28.4 §). Kuntalain 97 §:n 3 momentin mukaan palvelussuhde kuntaan ei muodosta esteellisyyttä asiassa, jossa kunta on asianosainen. Kuitenkin, jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitelty tai muuten käsitelty asiaa, hän on esteellinen.

Hallintolain ja hankintalain säännösten mukaisia esteellisyyssyyskysymyksiä arvioitaessa on erona huomattava, että ulkopuoliselle asiantuntijataholle muodostuva kaksoisrooli, koskien niin valmistelussa avustavana toimijana kuin tarjouskilpailuunkin osallistuvana markkinatoimijana ei suoraan aiheuta, että puolueettomuuden katsottaisiin vaarantuneen hankinnan valmistelussa.²¹⁰

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa palvelussuhdejääviä on tulkittu julkiseen hankintaan liittyvässä asiassa tiukasti.

KHO 2012 100

Kuntayhtymän ylläpitämän sairaalan magneettikuvauspalveluita koskeva hankinta oli annettu sopimuksen perusteella kaupungin organisaatioon kuuluvan hankintatoimen hoitettavaksi. Hankintaa koskevan tarjouspyynnön valmisteluun oli virka-asemansa perusteella asiantuntijana osallistunut kyseisen sairaalan ylilääkäri, joka työskenteli sivutoimen työnantajansa ja tarjouskilpailuun osallistuneen yhtiön välisen sopimuksen perusteella yhtiölle kuusi tuntia kuukaudessa olematta kuitenkaan suorassa taloudellisessa suhteessa kyseiseen yhtiöön. Ylilääkäri oli ollut esteellinen käsitellessään kyseessä olevaa hankintamenettelyä koskevaa asiaa. Hankintapäätös oli esteellisyyden vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.²¹¹

Oikeus katsoi, että vaikka ylilääkäri ei ollut suorassa taloudellisessa suhteessa yhtiöön, on hän kuitenkin ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa tarjouksen voittaneeseen yhtiöön.

²¹⁰ Mäkelä & Pöykkylä 2013: 5.

²¹¹ KHO 2012 100.

Markkinaoikeudessa on usein annettu painoarvoa sille, että tarjouskilpailuun voittaneeseen yhtiöön ei ole varsinaisia sidoksia. Hallinto-oikeudessa esteellisyyssäännökset tulevat sovellettaviksi lähtökohtaisesti riippumatta, kuka asianosaisista on tarjouskilpailun voittanut.²¹² Hallinto-oikeudellisten ja markkinaoikeudellisten esteellisyyksymysten erot liittyvätkin esteellisyyden arvioinnin henkilölliseen ulottuvuuteen. Hallinto-oikeudellisessa esteellisyydessä valitusperuste on yleensä, että päätöksentekoon on osallistunut esteellinen henkilö. Arvioitaessa hankinnan valmisteluun osallistuneen tarjoajan ns. kaksoisroolia, arvioidaan onko tarjoaja saanut kilpailuetua suhteessa muihin tarjoajiin. Tällöin tarkastellaan tämän vaikutusta hankintamenettelyyn ja sen lopputulokseen.²¹³

MAO 306–307/12

Valittaja huomautti, että voittaneen tarjoajan toiminnanjohtajalla oli sidonnaisuuksia hankintailmoituksen julkaiseeseen kuntaan. Markkinaoikeus katsoi voivansa arvioida hankintayksikön menettelyä esteellisyyttä koskevien väitteiden osalta vain sen perusteella, oliko tapauksessa toimittu tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimusten pohjalta. Markkinaoikeus katsoi, etteivät kunnalliset luottamustoimet lähtökohtaisesti tehneet tarjoajan toiminnanjohtajasta esteellistä, eikä asiassa käynyt ilmi, että kyseinen toiminnanjohtaja olisi osallistunut tapauksessa kyseessä olleen hankintamenettelyn päätöksentekoon. Markkinaoikeus katsoi, ettei hankintayksikkö ollut menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.²¹⁴

Markkinaoikeuden esteellisyyden tulkinnat jättävät tietynlaisen epäilyksen verhon koskien puolueettomuutta. Selvää on, että julkisiin hankintoihin osallistuvilla virkamiehillä ei tulisi olla minkäänlaisia intressejä suhteessa tarjouskilpailuun osallistuviin. Hyvänä keinona estää julkisiin hankintoihin liittyvää korruptiota on kansainvälisesti pidetty esteellisyyssäännöksiä. Kuusikko on mm. pohtinut, että olisiko tarvetta säätää suoraan, että markkinaoikeus voisi soveltaa hallinto-oikeudellisia esteellisyyssäännöksiä.²¹⁵

²¹² Kuusikko 2018: 633.

²¹³ Mäkelä & Pöykkö 2013: 14.

²¹⁴ MAO 306–307/12.

²¹⁵ Kuusikko 2018: 632.

4 Esteellisyysden vaikutukset

4.1 Esteellisyysden toteaminen ja menettelyvirhe

Hallintolain 29 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Virkamiehen on omasta aloitteestaan otettava esille mahdollinen esteellisyytensä, ja esteellisyyssperusteiden soveltuessa vetäydyttävä asian käsittelystä. Periaatetta on noudatettava myös silloin, jos ulkopuolinen on esittänyt esteellisyyttä koskevan väitteen.²¹⁶

Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimitielin. Monijäseninen toimitielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimitielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole saatavissa ilman kohtuutonta viivytystä esteetöntä henkilöä. Esteellisyydestä epäillylle on varattava mahdollisuus lausua mielipiteensä esteellisyydestä, ja toimitielimen päätös on perusteltava.²¹⁷ Hallintolain 29 §:n 3 momentin mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

Esteellisyysskysymyksen ratkaisematta jättämistä ei voida pitää hallintolain tarkoittamana, ja hyvän hallinnon mukaisena menettelynä²¹⁸. Sääntelyllä on pyritty varmistamaan, että esteellisyyttä koskevaan epäilyyn reagoitaisiin nopeasti, jotta siitä olisi mahdollisimman vähän haittaa meneillään olevalle asian käsittelylle²¹⁹. Esteellisyyden arviointi tulee myös tehdä suhteessa käsiteltävään asiaan asia kerrallaan²²⁰.

²¹⁶ Niemivuo ym. 2010: 255.

²¹⁷ Laakso & Tarukannel 2006: 209.

²¹⁸ OKV/338/1/2015.

²¹⁹ Kuusikko 2018: 669.

²²⁰ OKV/1208/1/2012. Kaupungin perusturvalautakunta ei ollut tehnyt lautakuntana päätöstä jäsenensä esteellisyydestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kun kysymys esteellisyydestä oli lautakunnan kokouksessa muodostunut erimieliseksi, lautakunnan olisi tullut tehdä asiasta erillinen päätös. ks. myös OKV/19/50/2018. Esteellisyysskysymysten käsittelemisessä ja esteellisyyssitilanteiden kirjaamisessa on kunnallisissa elimissä meneteltävä huolellisesti.

Esteellisyyden oikeusvaikutuksia on, että hallintolain 27 §:n mukaan esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Hallintolain 27 §:n 2 momentin mukaan, se mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolaissa, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Asian käsittely on kuitenkin ymmärrettävä laajasti. Siihen sisältyy varsinaisen päätöksen tekemisen lisäksi päätöksen esittely ja asian ratkaisuun liittyvä sisällöllinen valmistelu, jossa hankitaan lausuntoja ja kuullaan asianosaisia.²²¹

KHO 16.5.1986 T 1670

Kaupunginhallitus päätti urheiluseurojen toiminta-avustusten jaosta. Avustusta hakeneen seuran puheenjohtaja oli esteellinen toimimaan pöytäkirjanpitäjänä avustuksia jaettaessa.²²²

Monijäsenisessä toimielimessä päätöksentekoa edeltää vielä sitä koskeva keskustelu. Esteellisyys ei kuitenkaan koske esimerkiksi toimistotyötä, joka mahdollistaa asian käsittelyn.²²³ Lähtökohtaisesti esteellisen henkilön on poistuttava asian käsittelypaikalta. Kuntalain 101 §:n mukaan valtuuston kokoukset ovat kuitenkin julkisia, joten esteellinen valtuutettu voi jäädä yleisölehtereille seuraamaan kokousta.²²⁴

Esteellisyysväitteen voi esittää käsittelyn missä vaiheessa tahansa, eikä väitteen esittämiselle ole määräaikaa. Väite tulee käsitellä. Jos väite on aiheeton, se hylätään. Jos toimielin katsoo, että esteellisyyttä ei ole, jäsen tai esittelijä voi osallistua asian käsittelyyn. On syytä muistaa, että esteellisyyispäätöksen lainmukaisuus voidaan viedä muutoksenhaun kohteeksi vasta varsinaiseen päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä. Kunnallisvalituksessa esteellisyysperusteeseen menettelyvirheenä tulee vedota jo valituksessa, mutta hallintovalituksessa on mahdollista esittää esteellisyyttä koskeva

²²¹ Laakso & Tarukannel 2006: 210–211.

²²² KHO 16.5.1986 T 1670.

²²³ Mäenpää 2018: 403–404.

²²⁴ Hannus, Niemi & Hallberg 2009: 325.

väite myös valituksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa, jos asia tulee vasta tällöin valittajan tietoon.²²⁵

Hallintolain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Näin ollen esteellinen henkilö voi käsitellä ja ratkaista asian, joka edellyttää välitöntä ratkaisua. Poikkeuksen soveltamiseksi ei kuitenkaan riitä pelkkä kiire, vaan ratkaisun on oltava yksinkertainen tai muuten ennakoitavissa siten, että esteellisyys ei voi siihen vaikuttaa.²²⁶

Sekä kunta- että hallintolaissa korostetaan henkilön omaa vastuuta esteellisyyden ilmoittamisessa ja puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Hallituksen esityksessä todetaan, että myös muu asian käsittelyyn osallistuva henkilö voi vedota esteellisyyteen²²⁷. Esteellisyyttä ja vetäytymistä asian käsittelystä ei voi kuitenkaan perustaa oletuksiin, vaan on oltava objektiivisesti havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen. Henkilön omaa vastuuta esteellisyyden ilmoittamisen osalta korostetaan kuntalain 97 §:n 5 momentissa, jonka mukaan toimielimen pyynnöstä henkilön on esitettävä selvitys seikoista, joilla on mahdollisesti merkitystä esteellisyyden arvioinnissa.²²⁸

Esteellisyyssääntelyn kohdalla on katsottu, että esteellisyysväitteen tutkiminen edellyttää, että esteellisyyttä voidaan perustellusti epäillä²²⁹. Lain perustelujen mukaan esteellisyyttä koskeva ratkaisu on perusteltava. Säännöksen mukaan esteellisyydestä edellytetään päätöstä, jos esteellisyyksymys tulee esille toimielimen kokouksessa. Käytännössä henkilö voi kuitenkin itse kokoustilanteessa ilmoittaa esteellisyydestään ja vetäytyä asian käsittelystä. Esteellisyyden ollessa tulkinnanvarainen, on puheenjohtajan tällöin saatettava esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi.²³⁰

²²⁵ Kuusikko 2018: 695.

²²⁶ Mäenpää 2018: 401–403.

²²⁷ HE 72/2002 vp s. 84–85.

²²⁸ Harjula & Prättälä 2015: 687.

²²⁹ HE 222/2010 vp s. 172.

²³⁰ Harjula & Prättälä 2015: 688.

KHO 31.12.1991 T 5089

Puheenjohtajan toimivaltaan ei kuulu valtuutetun esteelliseksi toteaminen. Jos esteellisyydestä on erimielisyyttä, puheenjohtajan on saatettava asia valtuuston ratkaistavaksi.²³¹

Kunnallisdemokratian kannalta on muistettava, että kunnallishallintoon valitun henkilön esteellisyys saattaa muuttaa toimielimen kokoonpanoa. Näin ollen joudutaan pohtimaan tarvetta varajäsenen kutsumiselle.²³² Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että kuntalaiset saavat yhteisistä asioista päätettäessä äänensä kuuluviin parhaiten, että esteellisen valtuutetun tilalle kutsutaan aina varavaltuutettu, jos mahdollista. Oikeusasiamies on katsonut, että varavaltuutetulla on lain mukainen oikeus osallistua asian käsittelyyn esteellisen valtuutetun sijasta, eikä valtuuston puheenjohtaja voi estää varavaltuutettua osallistumasta asian käsittelyyn.²³³

Esteellisyys aiheuttaa aina menettelyvirheen. Jos asian käsittelyyn on osallistunut esteellinen henkilö, päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.²³⁴ Menettelyvirheenä esteellisyys on ehdoton. Vaikka asiankäsittelyn lopputulos olisikin sinänsä oikea, päätös voidaan kumota, jos esteellisyydellä katsotaan olleen vaikutusta lopputulokseen.²³⁵ Kuntalain 135 §:n 2 momentin 1 kohdassa todetaan, että valituksen voi tehdä, sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Vaikka hallintolain 29 §:n 3 momentissa todetaan, että esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla, voi kuitenkin pääasiasratkaisun yhteydessä valitusperusteena vedota esteellisyyssäännösten rikkomiseen. Tämä koskee sekä päätöksen- teko- että valmisteluvaihetta.²³⁶

²³¹ KHO 31.12.1991 T 5089.

²³² Kuusikko 2018: 681.

²³³ EOA 16.10.1998. Dnro 1506/4/95.

²³⁴ Laakso & Tarukannel 2006: 212–213.

²³⁵ Mäenpää 2018: 404.

²³⁶ Kuusikko 2018: 698.

Hallintolain 50 § mahdollistaa menettelyvirheen korjaamisen asiavirheen itseoikaisuna. Viranomainen voi korjata esteellisyydestä johtuvan menettelyvirheen ratkaisemalla asian uudelleen niin, että esteellinen henkilö ei osallistu asian käsittelyyn.²³⁷

Hämeenlinnan HAO 27.1.2010 10/0047/3

Kaupungin tekninen lautakunta oli päättänyt kokouksessaan tarkistaa polttonesteiden hinnan nousun aiheuttamasta korotuspaineesta johtuen kuljetuspalveluiden ja vuokratonien vuositarjousten tuntiveloitushinnat. Asian ratkaisu siirtyi lopulta kaupunginhallitukselle, joka valtuutti kaupunginjohtajan tekemään asiassa päätöksen. Päätöksestä valittiin vedoten muun ohella esteellisyyteen. Lautakunnan kokoukseen oli osallistunut luottamushenkilö, joka toimi vastuunalaisena yhtiömiehenä maanrakennusalan yrityksessä, ja jolla oli voimassa oleva tarjous vuokratonpalveluista kaupungille. Kaupunginjohtaja oli kuitenkin käyttänyt otto-oikeutta ja saattanut sopimushintojen tarkistusta koskevan asian teknisen lautakunnan päätöksen jälkeen kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Kaupunginhallitus käsitteli asian uudelleen, eikä maanrakennusalan yrittäjänä toiminut luottamushenkilö osallistunut tällöin asian käsittelyyn. Hallinto-oikeus katsoi, että luottamushenkilö oli ollut esteellinen osallistumaan teknisen lautakunnan kokoukseen, mutta kun asia oli otto-oikeuden perusteella valmisteltu ja ratkaistu uudelleen ilman esteellistä henkilöä, teknisen lautakunnan päätös oli menettänyt merkityksensä. Hallinto-oikeus katsoi, että näin ollen valituksenalaista päätöstä ei ole syytä kumota teknisen lautakunnan käsittelyssä tapahtuneen menettelyvirheen johdosta.²³⁸

Hallintopäätösten virheellisyyden keskeisimmät seuraamukset ovat kumottavuus, korjattavuus ja mitättömyys. On kuitenkin muistettava, että pätemättömyysperuste ei itsessään vaikuta, vaan hallintopäätösten virheeseen on erityisesti vedottava. Yleisin tapa reagoida hallintotoimen virheeseen on oikaisuvaatimukseen tai valitukseen perustuva muutoksenhaku, jonka johdosta virheellinen päätös on kumottavissa.²³⁹

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa lain (808/2019) 7 §:n mukaan hallintopäätöksen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen päätöksestä valitaan hallinto-oikeuteen, mutta valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8 §). Kuntalain 134 §:n mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan sekä niiden alaisen

²³⁷ Kuusikko 2018: 697.

²³⁸ Hämeenlinnan HAO 27.1.2010 10/0047/3.

²³⁹ Mäenpää 2017: 325.

viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua. Virheellisessä järjestyksessä syntyneeseen päätökseen voi hakea muutosta myös kunnallisvalituksella (KL 135 §).

Kuntalain 137 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa sekä kunnan jäsen. Kunnallisvalituksen kohdalla on huomioitava, että valitusperuste tulee kuntalain 135 §:n 3 momentin perusteella tuoda esiin jo valitusaikana, muutoin esteellisyys valitusperusteena jätetään tutkimatta²⁴⁰. Hallinnossa esteellisyyden havaitseminen jälkikäteen on tavanomaista, sillä henkilöt eivät useinkaan edes tiedä, kuka heidän asiaansa käsittelee. Tämä korostaa luottamushenkilöiden omaa vastuuta huolehtia puolueettomuudestaan. Esteellisyyssäännöksiin vetoamista edesauttaa päätöksenteon avoimuus.²⁴¹

4.2. Vastuu ja ennakointi esteellisyydessä

Kuten mainittua esteellisyyssäännösten rikkomisen tyypillinen seuraus on, että valituksen johdosta hallintotuomioistuimien kumoaa päätöksen, jos päätöstä on ollut tekemässä esteellinen henkilö. Muita seuraamuksia ei yleensä tule, jos esteellisyyssperuste on ollut tulkinnanvarainen.²⁴² On kuitenkin muistettava, että kuntalain 85 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla ja häneen sovelletaan tällöin rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Virkavastuun perusta on perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Virkarikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Sen mukaan virkarikosvastuussa ovat myös julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt, kuten kunnanvaltuutetut ja muut julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt (RL 40:11–12 §.) Virkarikoksiin

²⁴⁰ Kuusikko 2018: 698.

²⁴¹ Kuusikko 2018: 706.

²⁴² Hirvonen & Mäkinen 2006: 335.

luetaan lahjuksen vastaanottaminen (RL 40:1–3 §), virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5 §), virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:7–8 §) ja virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9–10 §.) Rikoslain 6 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan erityisiä rangaistuksia virkamiehille ovat varoitus ja viraltapano. Virkarikoksesta voidaan tuomita myös sakkoa tai vankeutta.²⁴³

Esteellisyysäännökset ovat yleisesti niin tulkinnanvaraisia, että ne johtavat harvoin yksistään rikosoikeudelliseen vastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Viranomaisessa ei myöskään välttämättä ole ohjeistusta esteellisyyden varalle. Esteellisyyden rikosnimikkeinä kyseeseen voisivat tulla virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.²⁴⁴

KKO 1965 II 66

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja, oli valtuuston kokouksessa tili- ja vastuuvapauden myöntämistä kunnan tilivelvollisille koskevaa asiaa käsiteltäessä jättänyt kunnanvaltuutetun tekemän ja kannatetun ehdotuksen äänestysesitykseensä ja sen pohjalta myös äänestykseen ottamatta. Puheenjohtaja oli kokouksen pöytäkirjan tarkistustilaisuudessa merkityttänyt pöytäkirjaan totuudenvastaisesti valtuutetun luopuneen ehdotuksestaan. Puheenjohtaja tuomittiin rangaistukseen jatketusta tahallisesta ilman hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksessa tehdystä virkarikoksesta. Puheenjohtaja katsottiin kunnallislain nojalla esteelliseksi osallistumaan tili- ja vastuuvapauden myöntämistä koskevan asian ratkaisemiseen, mutta asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi syyte virkavirheestä hylättiin.²⁴⁵

Rikoslain soveltamisen kannalta ongelmallista on etenkin se, että esteellisyyden soveltaminen on usein tulkinnanvaraista. Oikeuskäytännössäkin on usein jo vanhastaan nähty, että esteellisyyteen liittyvät syytteet virkavirheestä kaatuvat asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi.²⁴⁶

Yleisimmin esteellisyys on johtanut virkavastuuseen jonkun muun rikoksen kuten lahjusrikoksen yhteydessä.

²⁴³ Harjula & Prättälä 2015: 546.

²⁴⁴ Kuusikko 2018: 709–711.

²⁴⁵ KKO 1965 II 66.

²⁴⁶ Kuusikko 2018: 710.

KKO 2016 39

Kansanedustaja oli toiminut Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen puheenjohtajana 2001–2009, jona aikana RAY:n varoista oli myönnetty avustuksia säätiö X:lle yli 20 miljoonaa euroa. Kansanedustaja oli osallistunut X:n avustushakemusten käsittelyyn. Vaalirahoitusta hankkiakseen hän oli tuona aikana myynyt 15 kerralla X:lle ja sen läheisyhtiöille tauluja yhteensä noin 31 000 euron ylihinnalla. Lisäksi hän oli osallistunut viidesti X:n tarjoamille Tallinnan virkistysmatkoille. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevin perustein A:n syyksi luettiin törkeä lahjuksen ottaminen ja virkavelvollisuuden rikkominen.²⁴⁷

Kyseisessä tapauksessa oikeus katsoi esteellisyyden osalta, että luottamus hänen puoleettomuuteen oli vaarantunut yleislausekkeessa tarkoitettulla tavalla. Hänen olisi pitänyt käsittää, että hän ei olisi saanut esteellisenä osallistua säätiön avustushakemusten käsittelyyn.

Esteellisyyssäännösten rikkominen on kuitenkin johtanut myös suoraan rikosvastuuseen.

KKO 2017 92

Valtakunnansyyttäjä oli hallintolain 27.1 §:n vastaisesti esteellisenä osallistunut itseään ja viraston henkilökuntaa koskevien asioiden käsittelyyn ja syyllistynyt siten virkavelvollisuuden rikkomiseen. KKO:n päätöksen jälkeen valtioneuvosto toteutti hallinnollisen virkavastuun irtisanomalla valtakunnansyyttäjän.²⁴⁸

Menettelyn moitittavuutta oikeuden mukaan lisäsi syyttäjän asema valtakunnan ylimpänä syyttäjänä. Oikeus katsoi, että syyttäjän menettelyllä oli kielteinen vaikutus syyttäjänlaitoksen luotettavuutta kohtaan. Lisäksi menettely oli jatkunut pidempään, vaikka syyttäjän huomiota oli kiinnitetty esteellisyyssyyskysymykseen. Matti Tolvanen toteaa artikkelissaan, tuomion korostavan sitä, että esteellisyyssäännökset tulee ottaa vakavasti ja niiden vastainen toiminta voi johtaa rikosvastuuseen. Tolvasen mukaan on kuitenkin ennen aikaista arvioida, viestiikö tapaus yleisempääkin pyrkimystä käsitellä esteellisyyssyyskysymyksiä rikosvastuun osalta.²⁴⁹

²⁴⁷ KKO 2016 39.

²⁴⁸ KKO 2017 92. ks. RL 40: 9.1 §: Jos virkamies virkaansa toimittaessaan rikkoo virkatoiminnassa noudattaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko kokonaisuutena ole vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. RL 40: 9.2 §: Virkamies voidaan tuomita viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla olennaisesti virkavelvollisuutensa.

²⁴⁹ Tolvanen 2018: 304.

Kuten todettua virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään (HL 29.2 §). Myös kuntalaissa korostetaan omaa vastuuta ilmoittamisessa (KL 97.5 §). Tulkinnanvaraisissa tilanteissa luottamushenkilön voi olla hyvä noudattaa varovaisuutta ja olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. Luottamushenkilön vetäytyessä epäselvässä tilanteessa asian käsittelystä itse, päätöksen ei katsota syntyneen virheellisessä järjestyksessä, vaikka myöhemmin paljastuisi, että vetäytyminen oli tarpeetonta.²⁵⁰

KHO 4.12.1996 T 3804

Valtuuston päätös ei ollut syntynyt sen vuoksi virheellisessä järjestyksessä, että kunnan opettajina toimineet valtuuston jäsenet olivat katsoneet itsensä esteellisiksi perusteella, joka oli osoittautunut aiheettomaksi, ja heidän tilalleen kutsutut varajäsenet olivat osallistuneet asian käsittelyyn ja päätöksentekoon.²⁵¹

Esteellisyyden osalta on kuitenkin muistettava, että asiassa toimivaltainen ratkaisija ei voi ilman riittäviä perusteita vetäytyä asian käsittelystä. Oikeuskansleri on korostanut tätä vaatimusta koskien ministereitä, kun he ratkaisevat alaansa koskevia päätöksiä.²⁵² Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi todettiin, etteivät virkamiehet voi jäädä itseään sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisyyden kannalta epäolennaisia.²⁵³

Hallintomenettelylain uudistamisen kohdalla pelättiin, että virkamiesten liiallinen varovaisuus esteellisyydskysymyksissä ja itsensä turhaan jääväminen hidastaisi hallintoasioiden käsittelyaikoja. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että varovaisuutta ei voi pitää esteellisyydskysymyksissä ongelmana vaan jopa tavoiteltavana pyrkimyksenä. Yksittäisiä perusteettomia itsensä jäävämiä ei voi myöskään pitää kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävänä ongelmana.²⁵⁴

²⁵⁰ Harjula & Prättälä 2015: 687.

²⁵¹ KHO 4.12.1996 T 3804.

²⁵² OKA 12/50/02.

²⁵³ HE 88/1981 vp s. 19–23. Virkamies on pääsääntöisesti velvollinen käsittelemään tehtäviinsä kuuluvat asiat, eikä hän voi vetäytyä asiasta sen johdosta, että asia on henkilökohtaisesti epämiellyttävä.

²⁵⁴ EOA 1993: 19.

5 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää milloin liiketoiminta tai omistajuus johtaa esteellisyteen luottamustehtävissä. Tarkoitus oli myös tutkia esteellisyyden taustalla vaikuttavia oikeusperiaatteita sekä tarkastella esteellisyyksymyksiä kunnan- ja valtion liiketoiminnassa. Voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä oikeustapauksia tutkimalla on selvää, että luottamushenkilönä toimivan yrittäjän ja omistajan asemalla on suuri merkitys esteellisyyden arvioinnissa. Luottamushenkilö tulee helpommin esteelliseksi toimiessa esimerkiksi lautakunnissa kuin valtuustossa. Esteellisyyttä arvioitaessa tarkastellaan, onko käsiteltävällä asialla sellaisia vaikutuksia luottamushenkilön liiketoimintaan, että esteellisyys muodostuu.

Valtuutettuina toimivien yrittäjien ja omistajien osalta tilanne on lähtökohtaisesti selkeä. Valtuutettu on kuntalain 97 §:n 1 momentin mukaan valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin asia koskee valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti, vaatii usein tapauskohtaista arviointia. Valtuutettujen kohdalla esteellisyyteen on oikeuskäytännössä vaadittu välittömiä ja osoitettavissa olevia vaikutuksia. Esteellisyys on ilmeistä, jos kysymys on valtuutetun tai hänen läheisensä välisistä yksityisoikeudellisista oikeussuhteista.

Yrittäjänä toimiva valtuutettu ei ole ollut esteellinen käsittelemään valtuustossa asiaa, jossa hänen yrityksellä on välillisiä intressejä. Esimerkiksi koulujen lakkauttamista koskevissa tapauksissa on katsottu, että koulukuljetuksia hoitanut yrittäjä on voinut osallistua päätöksentekoon, jos asiassa ei ole kyse itse koulukuljetussopimuksesta. Omistamisen osalta oikeuskäytännöstä on nähtävissä, että valtuutetun omistamisen pitää olla suhteellisen merkittävää, että esteellisyys käsiteltävässä asiassa syntyy. Pelkkä yrityksen osakkeiden omistaminen ei tee valtuutettua suoranaisesti esteelliseksi yritystä koskevassa asiassa, mutta jos omistuksen voidaan katsoa olevan huomattavaa, esteellisyys syntyy.

Valtuutettujen maanomistukseen ja kaavoitukseen liittyvä esteellisyys on vaatinut usein tapauskohtaista arviointia. Maata omistavan valtuutetun kohdalla on kiinnitetty huomiota etenkin kaavaehdotuksen sisältöön ja maanomistuksen suuruuteen. Lähtökohtaisesti maata omistava valtuutettu on esteellinen osallistumaan asema-, rakennus- ja rantakaavan maankäytön suunnittelua koskevan ns. asemakaavan käsittelyyn. Yleispiirteisemmän kaavan käsittelyssä esteellisyys on tulkinnanvaraisempaa. Yleensä kysymys on siitä, muuttaako kaava nykyistä tilannetta maanomistajan osalta. Oikeuskäytännössä osayleiskaavan ei ole usein katsottu koskevan valtuutettua henkilökohtaisesti.

Muiden luottamushenkilöiden esteellisyys määräytyy hallintolain 28 §:n esteellisyyssperusteiden mukaan. Yrittämiseen ja omistamiseen liittyviä esteellisyys tilanteita on tullut usein etenkin intressijääviyden kautta. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheisilleen. Huomioitavaa on, että intressijääviydessä ei ole kyse asianosaisuudesta, vaan henkilökohtaisesta intressistä liittyen asioiden kulkuun. Tällöin yrittäjän ja omistajan esteellisyydessä korostuu tapauskohtainen arviointi. Oikeuskäytännössä on nähtävissä, että luottamushenkilön vähäinenkin omistus voi johtaa esteellisyyteen, jos asiankäsittelystä ja tapahtumankulusta on sen myötä odotettavissa erityistä hyötyä.

Luottamushenkilön voi herkästi tehdä lautakunnissa esteelliseksi hänen yhtiömuodossa harjoittamansa toiminta. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan palvelussuhdejäävin mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen. Oikeuskäytännössä on tulkittu esteellisyyttä varsin tiukasti silloin, kun luottamushenkilöllä on jonkinlainen intressi lautakunnassa käsiteltävään asiaan tai asianosaiseen. Luottamushenkilön yhtiötoiminta esimerkiksi rakennusalalla ja siihen liittyvät toimeksiantosuhteet muihin yrityksiin, muodostaa esteellisyyden käsitellä kyseisten yritysten asioita. Varsinkin pienissä kunnissa voi olla tavanomaista, että rakennusalan toimijat ovat kaikki toisiinsa jonkinlaisissa toimeksiantosuhteissa.

Luottamushenkilön yritystoimintaan liittyvä esteellisyys syntyy myös hänen asemansa kautta. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan yhteisöjäävin mukaisesti yrityksen tai yhteisön hallituksen jäsenyys tai toimitusjohtajana toimiminen johtaa esteellisyyteen yrityksen tai yhteisön ollessa asianosainen. Huomioitavaa on, että esteellisyys syntyy myös silloin, kun luottamushenkilön perhepiiriin kuuluvat henkilöt ovat yrityksen johdossa.

Yrittämiseen ja omistamiseen liittyvässä esteellisyyden arvioinnissa onkin tärkeää tiedostaa lähipiirin merkitys ja sen jaottelu. Intressi- ja yhteisöjäävin soveltamisessa vain perhepiiriin rajautuvalla omistamisella on merkitystä, kun taas asianosais-, edustus- ja avustusjäävin, palvelussuhde-, ja yleislausekejäävin osalta voidaan ottaa huomioon myös kaukaisempien sukulaisten omistukset.

Luottamushenkilön on hyvä huomioida toiminnassaan myös yleisesti miltä hänen toimintansa yleisön silmissä näyttää. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen perusteella esteellisyys syntyy, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Oikeuskäytännössä on katsottu, että esteellisyys yleislausekkeen perusteella ei välttämättä vaadi merkittävää erityistä hyötyä vaan kokonaisarvio tilanteesta ratkaisee. Tämä on korostunut, jos luottamushenkilö on hallinnossa hyvin merkittävässä asemassa, ja hänellä on sidoksia yrityksiin, joiden asioista päätetään. Lausekkeella ei kuitenkaan ole selvää lainsäädännöllistä sisältöä ja se on harvoin yksittäisenä esteellisyyisperusteena johtanut luottamushenkilönä toimivan yrittäjän esteellisyyteen.

Kunnan- ja valtion liiketoiminnassa esteellisyysskysymyksiä nousee etenkin kuntayhtiöiden kohdalla. Luottamushenkilön esteellisyys voi syntyä, jos hän kuntayhtiön hallituksen jäsenenä käsittelee kuntayhtiön hallituksessa asiaa ja osallistuu sitä koskevaan päätöksentekoon kunnassa. Jäsenyys kuntayhtiön hallituksessa voi muodostaa esteellisyyden muussa kunnan toimielimessä kuin valtuustossa. Kun yhteisöjäävin poikkeusta ei enää pääosin sovelleta kuntakonsernin yhteisöissä ja säätiöissä, on tärkeää jo ennalta

kiinnittää huomiota siihen, että kaksoisrooleja ei pääse syntymään. Kuntayhtiön hallituksen esteellisyysselvityksissä on huomioitava myös osakeyhtiölain esteellisyyttä koskevat säännökset. Varsinkin esteellisyyden seuraukset voivat olla epäselvät ja esteellisenä päätöksentekoon osallistunut hallituksen jäsen voi joutua jopa vahingonkorvausvastuuseen.

Julkisten hankintojen osalta esteellisyyden arvioinnissa ongelmallista on, että hankintalaissa ei ole säädetty siinä sovellettavista esteellisyyssperusteista. Hankintayksiköt lähtökohtaisesti noudattavat hallintolain esteellisyyssäännöksiä, mutta markkinaoikeus arvioi päätöksenteon puolueettomuutta vain hankintalain tasapuolisen kohtelun kriteereillä. Markkinaoikeus ei siis suoraan tutki esteellisyyväitteitä. Jos markkinaoikeus voisi suoraan soveltaa esteellisyyssäännöksiä hallinto-oikeudellisesti, esteellisyys voitaisiin huomioida tehokkaammin oikeussuojakeinona julkisissa hankinnoissa.

Esteellisyydessä on lähtökohtaisesti kyse siitä, että hallintoasian käsittelijällä on sellainen suhde käsiteltävään asiaan tai asianosaiseen, että asian käsittelijän objektiivisuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden voidaan epäillä vaarantuneen. Esteellisyyden seurauksena päätös on kumottavissa virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.

Keskeisimpänä oikeusperiaatteena esteellisyyssääntelyn taustalla on objektiviteettiperiaate. Periaatteen mukaan hallintotoiminnan on oltava puolueetonta ja riippumatonta. Viranomaisen toiminta ei saa perustua epäasiallisiin ja hallinnolle vieraisiin perusteisiin. Puolueettomuuden näkökulmasta hallinnolle vieraita perusteita ovat henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu ja lähipiirin suosinta. Esteellisyyssäännösten keskeinen tarkoitus on turvata hallintoasioiden käsittelyn puolueettomuutta. Objektiviteettiperiaatetta noudatetaan, kun luottamushenkilö ei osallistu sellaisen asian käsittelyyn, jossa voi syntyä erityistä hyötyä hänelle tai hänen läheiselleen.

Riippumattomuus edellyttää, että viranomainen toimii itsenäisesti ilman ulkopuolisia vaikuttimia. Riippumattomuutta voi vaarantaa asian käsittelijän kiinteät yhteydet

esimerkiksi edun saajiin. Riippumattomuutta pyritään turvaamaan ennakolta luottamus- henkilöiden kelpoisuusvaatimuksilla. Riippumattomuuden vaatimusta tehostetaan myös luottamushenkilöiden virkavastuulla.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen tasapuolisen kohtelun vaatimus voidaan katsoa myös esteellisyyteen liittyväksi oikeusperiaatteeksi. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös menettelyn tasapuolisuutta. Näin ollen asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei asian käsittelyyn eikä päätöksentekoon osallistu esteellistä henkilöä. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain lain mukaisiin tarkoituksiin. Periaate sisältää toimivallan väärinkäytön kiellon. Toimivaltaa ei voi käyttää omien etujen edistämiseen, joten esteellisenä päätöksentekoon osallistuminen on periaatteen vastaista.

LÄHTEET

- Arjola-Sarja, T. (2010). Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä. Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (1997). Forvaltningsrett. Oslo: Tano Aschehoug.
- Eduskunnan oikeusasiamies. (1993). Esteellisyysäännösten kehittäminen: kertomus eduskunnalle. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Eilavaara, P. & Sarja, M. (1999) Valtion omistajavalta. Tutkimus valtion omistajavallasta ja esteellisyydestä omistajavallan käytössä. Helsinki: Edita.
- Hannus, A., Hallberg, P. & Niemi, A. (2009) Kuntalaki. Helsinki: WSOYpro.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryytänen, A. (2011) Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere University Press.
- Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Husa, J. (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Talentum Oy.

Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa (2005). Turun kaupungin tarkastuslautakunnan julkaisuja 2:2005.

Kulla, H. (2015). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum Pro.

Kuusikko, K. (2018). Esteellisyys hallinnossa. Helsinki: Alma Talent Oy.

Laakso, S., Suviranta, O. & Tarukannel, V. (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Luoto, I. (2009). Aikaisempi yhteisöjääviys muodosti erityisen syyn, joka vaaransi käsitelijän puolueettomuuden. Artikkelit. Julkaistu Edilex-sarjassa 11/2009. Haettu 20.11.2020: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/6072.pdf>.

Mansikka, T. (2014). Kuka kantaa virkavastuuta? Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Referee-artikkeli. Julkaistu Edilex-sarjassa 11/2014. Haettu 22.11.2020: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/13478.pdf>.

Ministerin käsikirja. (2019). Tietoa valtioneuvoston toiminnasta. Valtioneuvoston julkaisu.

Muistio esteellisyydestä kansanedustajan toimessa. (2013). (Hiden, M.) 26.9.2013.

Mäenpää, O. (2018). Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.

Mäenpää, O. (2003). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY Lakitieto.

- Mäkelä, E. & Pöykkö, P. (2013). Konsultin kaksoisrooli – voiko konsultti toimia hankinnassa kahdessa roolissa? Artikkelit. Julkaistu Edilex-sarjassa 32/2013. Haettu 22.11.2020: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/11055.pdf>.
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010). Hallintolaki. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Pekkala, E., Huikko, K., Pohjonen, M. & Ukkola, M. (2019) Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma.
- Pohjolainen, T. & Tarukannel, V. (1990). Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Rihto, A., Kandolin, S. & Vuorinen, J. (1979) Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Helsinki: Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017) Kuntayhtiö. Alma Talent Oy.
- Ryynänen, A. (2006). Kunnan luottamushenkilö – Edustaja, päättäjä, poliitikko. Helsinki: Sisäministeriö.
- Suomen kuntaliitto (2017). Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnassa. (Haapalehto, S.) Helsinki: Suomen kuntaliiton julkaisu.
- Suomen kuntaliitto (1993). Hyvä kunnallinen hallintotapa: eettiset periaatteet käytännössä. Helsinki: Suomen kuntaliiton julkaisu.
- Tolonen, H. (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY lakitieto.

Tolvanen, M. (2018). KKO 2017: 92: Esteellisyys ja rikosvastuu. Referee-artikkeli. Julkaistu Defensor Legis lehdessä 3/2018. Haettu 15.12.2020: https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/18839.pdf.

Tuori, K. (2013). Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Wähä, S. (2016). KHO: 2016: 17-Osayleiskaava – Maankäytön rakennemalli – Luottamus-
henkilön esteellisyys. Oikeustapauskommentti. Julkaistu RY Rakennettu ympä-
ristö -lehdessä 2/2016. Haettu 13.11. 2020: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/16582.pdf>.

Virallislähteet

HaVM 55/2014 vp – HE 268/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityk-
sestä kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 18/1994 vp – HE 192/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityk-
sestä kuntalaiksi.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lain-
sädännöksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi
laeiksi.

HE 268/2014 Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen
liittyviksi laeiksi.

HE 137/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 263/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 197/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 78/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 26/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintomenettelylain 10 §:n, kuntalain 52 §:n ja valtion virkamieslain muuttamisesta.

HE 88/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

KK 177/2007 vp. Kirjallinen kysymys. Ministerin jääviys.

KK 150/2006 vp. Kirjallinen kysymys. Hallinnon esteellisyys ja kilpailunrajoituslaki.

Ylimpien lainvalvojien ratkaisut

OKV /19/2018/ (13.6.2019): Apulaisoikeuskanslerin päätös 13.6.2019 koskien esteellisyystilanteiden huolellista kirjaamista pöytäkirjaan.

EOAK/5971/2016 (1.2.2017): Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 1.2.2017 koskien pääministerin esteellisyyttä Terrafame-asiassa.

OKV /338/1/2015 (28.10.2016): Apulaisoikeuskanslerin päätös 28.10.2016 kanteluasian käsittelyn viipymisestä ja esteellisyyväitteen ratkaisemisesta.

OKV /1721/1/2014 (23.6.2015): Apulaisoikeuskanslerin päätös 23.6.2015 kantelun kohteen esteellisyydestä kantelun käsittelyssä.

OKV /1208/1/2012 (13.5.2014): Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös 13.5.2014 esteellisyyden ratkaisemisen päätöksenteosta.

OKV/360/1/2010 (15.5.2012): Oikeuskanslerin päätös 15.5.2012 yksityistien osakkaana olevan viranhaltijan esteellisyydestä tien päätöksenteossa.

OKA 12/50/02 (12.6.2002): Oikeuskanslerin päätös 12.6.2002 koskien ministerin esteellisyyttä liikuntalain mukaisen valtionavustuksen myöntämisessä.

OKA 102/1/00 (30.10.2001): Oikeuskanslerin päätös 30.10.2001 esteellisyysskysymyksiin koskien alueellisen ympäristökeskuksen toimimista viranomaisena ja liiketaloudellisten suoritteiden tuottajana.

OKA 23/20/98 (19.11.1998): Oikeuskanslerin päätös 19.11.1998 ministeriöiden kanslia-päälliköiden sidonnaisuuksista.

EOA 1506/4/95 (16.10.1998): Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 16.10.1998 esteellisen valtuutetun tilalle kutsuttavan varavaltuutetun oikeudesta osallistua asian käsittelyyn.

OKA 13/5/92 (17.9.1993): Oikeuskanslerin päätös 17.9.1993 koskien entisen kauppaja- teollisuusministerin esteellisyyttä hänen ratkaistessaan ministeriössä eräät yritystoiminnan aluetukihakemukset.

Oikeustapaukset

KKO 2017 92.

KKO 2016 39.

KKO 1965 II 66.

KHO 2020 25.

KHO 17.8.2017 T 3890.

KHO 2016 17.

KHO 2012 100.

KHO 2012 84.

KHO 2009 89.

KHO 2008 – T – 1145.

KHO 2004 T 2131.

KHO 26.10.1999 T 2862.

KHO 1998 31 T 1396.

KHO 1998 5.

KHO 18.9.1997 T 2273.

KHO 4.12.1996 T 3804.

KHO 1996 A 19.

KHO 22.5.1995 T 2274.

KHO 1994 A 16.

KHO 31.12.1991 T 5089.

KHO 28.12.1990 T 4657.

KHO 1989 – A – 45.

KHO 1988 A 58.

KHO 16.5.1986 T 1670.

KHO 1986 II 33.

KHO 1986 II 32.

KHO 1985 II 34.

KHO 1982 II 24.

KHO 1982 A I 1.

KHO 6.6.1975/ 2361.

KHO 5.12.1974 T 4761.

KHO 1972 II 63.

MAO 306–307/12.

MAO 253/04.

Pohjois-Suomen HAO 26.5.2020 20/0263/2.

Hämeenlinnan HAO 24.5.2017 17/0167/2.

Hämeenlinnan HAO 27.1.2010 10/0047/3.

Turun HAO 4.7.2007 07/0197/1.

Oulun HAO 30.11.2006 06/0592/1.

Rovaniemen HAO 3.6.2005 05/0260/1.

Kuopion HAO 14.9.2000 1028.

Turun ja Porin LO 26.5.1999 192/1.

Muut lähteet

Jääviys tuulivoimahankkeiden kompastuskivenä. Haettu 15.10.2020 <https://www.tuulivoimalehti.fi/aiheet/jaaviys-tuulivoimahankkeiden-kompastuskivena.html>.

RKP:llä tutut kunnat, perussuomalaisilla lisäystä. Haettu 20.10.2020 <https://yle.fi/uutiset/3-5744057>.

Yleisöltä: Päättäjiksi kuntalaisia vai yrittäjiä? Haettu 15.10.2020 <https://ilkkapohjalainen.fi/mielipide/yleisolta/paattajiksi-kuntalaisia-vai-yrittajia-1.2162377>.

Yrittäjä on joskus jäävi päättäjäksi. Haettu 16.10.2020 <https://www.ts.fi/uutiset/paikaliset/2956841/Yrittaja+on+joskus+jaavi+paattajaksi>.