

**VAASAN YLIOPISTO**  
**HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA**

Niina Rossi

**ESTEELLISYYS VALTION- JA KUNNALLISHALLINNOSSA:  
ERITYISTARKASTELUSSA INTRESSIJÄÄVI**

Julkisoikeuden  
pro gradu- tutkielma

**VAASA 2007**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>LYHENNELUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen taustaa	7
1.2. Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja tutkimusongelma	9
1.3. Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksessa käytettävä aineisto	12
1.4. Tutkimuksen rakenne	15
<b>2. ESTEELLISYYDEN MÄÄRITTELY JA ESTEELLISYYSPERUSTEET</b>	16
2.1. Hyvä hallinto ja objektiviteettiperiaate	16
2.2. Esteellisyysden käsite ja esteellisyysäännökset	18
2.3. Esteellisyysperusteet	21
2.3.1. Asianosainen	23
2.3.2. Läheispiiri	26
2.4. Intressijäävi	28
2.5. Muiden esteellisyysperusteiden peilausta intressijääviin	33
2.6. Esteellisyysden ennakkorajoitukset	43
<b>3. INTRESSIJÄÄVI VALTION- JA KUNNALLISHALLINNOSSA</b>	47
3.1. Taloudelliset intressit	47
3.1.1. Esteellisyys virka- ja työehtosopimuksen päätöksenteossa	47
3.1.2. Esteellisyys valtionavustuksen myöntämisessä	49
3.1.3. Yhteys lahjonnan ja esteellisyysden välillä	52
3.2. Omistusoikeuteen liittyvät intressit	56
3.2.1. Maan omistamiseen liittyvä esteellisyys	56
3.2.2. Esteellisyys maankäyttösuunnittelussa	57
3.2.3. Esteellisyys osakkeiden omistamisessa	59
3.3. Virka-asemaan liittyvät intressit	60

3.3.1. Viran ulkopuoliset sidonnaisuudet	61
3.3.2. Kaupunginjohtajan esteellisyys edustaa kaupunkia ohjausryhmässä	62
3.3.3. Virkahierarkkinen esteellisyys	63
3.4. Muut intressit	65
3.4.1. Peruskoulun kuljetussuunnitelman hyväksyminen	65
3.4.2. Luottamushenkilön esteellisyys koulun lakkauttamisessa	66
3.4.3. Intressi hallinnon sisäisissä asioissa	68
<b>4. ESTEELLISYYDEN OIKEUSVAIKUTUKSET</b>	<b>70</b>
4.1. Esteellisyuden ratkaiseminen	70
4.2. Käsittely- ja läsnäolokielto	73
4.3. Asian käsittelyn jatkaminen	74
4.4. Varovaisuus esteellisyyskysymyksissä	75
4.4.1. Menettelyvirhe ja sen seuraukset	77
4.4.2. Virkavastuu	78
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>83</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>89</b>
<b>VIRALLISLÄHTEET</b>	<b>92</b>
<b>OIKEUSTAPAUKSET</b>	<b>95</b>

**LYHENNELUETTELO**

EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HE	Hallituksen esitys
HallintoL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KK	Kirjallinen kysymys
KvhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LtVM	Laki- ja talousvaliokunnan mietintö
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
vp	Valtiopäivät (eduskunta-asiakirjoissa)
VVirkamL	Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö



---

**VAASAN YLIOPISTO****Hallintotieteiden tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Niina Rossi	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Esteellisyys valtion- ja kunnallishallinnossa: erityistarkastelussa intressijäävi	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2007	Sivumäärä: 95

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta demokraattisessa yhteiskunnassa. Oikeus-suojaa antavan viranomaistoiminnan on oltava uskottavaa myös hallinnon ulkopuolisten näkökulmasta katsottuna. Julkishallinnossa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita, jonka takeisiin kuuluu muun muassa virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus, joiden toteutumista hallintolain 28 §:n 1 momentin esteellisyysäännökset varmistavat. Viranomaisen puolueettomuuden vaatimus edellyttää, että hallinnon henkilöstö ja viranomaiset toteuttavat lainsäädännössä muotoiltua yleistä etua ilman, että toimintaa ohjaavat ulkoiset vaikutukset tai heidän henkilökohtaiset intressit. Viime vuosien aikana esteellisyyskysymykset ovat nousseet yhä useammin julkisen keskustelun ja arvostelun kohteeksi. Kunnallishallinnossa esteellisyys on ajankohtainen aihe ja kuntalain esteellisyysperusteita on hiljattain muutettu. Nykyään kunnan luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita on mahdollista nimetä kunnan tytäryhteisöjen toimielimiin. Lakimuutos vahvistaa konserninäkökulmaa kunnallishallinnossa.

Tutkimukseni selvittää esteellisyyskäsitettä ja esteellisyysäännöksiä sekä valtion- että kunnallishallinnossa. Varsinainen tutkimustehtäväni on selvittää, mitä intressijäävi on, mitä ongelmia sen ilmenemiseen liittyy, sekä millaisissa tilanteissa se esiintyy hallinnossa. Intressijäävin tutkiminen ei kaikissa tapauksissa ole kovin selkeää, koska intressikonfliktin aiheuttajana voi olla hyvin moni tekijä. Tutkimusongelmani kannalta on tärkeää pohtia myös virkamiesroolia sekä viranulkopuolisia sivutoimia, koska nämä tekijät aiheuttavat hyvin usein epäilystä virkamiehen puolueettomuuteen ja uskottavuuteen. Tutkimusongelmaani liittyvät myös esteellisyydestä seuraavat oikeusvaikutuksen. Lisäksi tutkimus selvittää varovaisuuden näkökulmaa esteellisyytilanteissa.

Tutkimukseni on pääsääntöisesti hallinto-oikeudellinen, koska siinä tutkitaan hallintomenettelyn puolueettomuutta ja objektiivisuutta turvaavia esteellisyysäännöksiä sekä virkamiesten velvollisuutta noudattaa näitä kyseisiä säännöksiä. Tutkimuksessani on myös vahva näkökulma erityishallinto-oikeuteen kuuluvasta kunnallisoikeudesta. Tutkimukseni metodi on oikeusdogmatiikka, jonka avulla systematisoin ja tulkitsen voimassaolevaa esteellisyyttä sääntelevää lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Tutkimukseni sää-döspohjan muodostavat hallintolaki (6.6.2003/434) sekä kuntalaki (17.3.1995/365), joissa molemmissa säännellään esteellisyydestä. Valtion virkamieslaki (19.8.1994/750) ja laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304) täydentävät tulkintaa esteellisyysennakkorajoituksista sekä sivutoimien rajoituksista. Lisäksi lähteinä käytän esteellisyyttä koskevia lain esitöitä, ylimpien lainvalvojen ratkaisuja, oikeustapauksia ja oikeudellista kirjallisuutta.

Intressijäävissä vallitsee erityinen suhde virkamiehen ja asian välillä. Lisäksi intressijäävissä voi olla kyse myös virkamiehen läheisestä suhteesta asianosaisiin, joiden kautta syntyy virkamiehen läheinen suhde myös käsiteltävänä olevaan asiaan. Joissakin tilanteissa intressi voi olla niin henkilökohtainen, etteivät ulkopuoliset sitä välttämättä havaitse. Intressijäävissä on määritelty perusteet esteellisyys syntymiselle, mutta varsinaisia esteellisyytilanteita lakiteksti ei määrittele. Intressijäävi esiintyy hyvin erilaisissa tilanteissa hallinnossa, koska odotettavissa oleva hyöty tai vahinko voi olla hyvin monenlaisia esim. taloudellista, omistusoikeuteen liittyvää, virka-asemaan liittyvää tai vielä muunkinlaisia intressejä. Lain esityöt eivät tarkenna kysymystä milloin hyöty tai vahinko on odotettavissa olevaa, ja se täytyy ratkaista aina tapauskohtaisesti. Esteellisyytilannetta intressijäävissä tutkitaan aina intressin voimakkuuteen perustuen.

---

**AVAINSANAT:** esteellisyys, intressit, puolueettomuus, objektiivisuus



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen taustaa

Julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta demokraattisessa yhteiskunnassa. Oikeussuojaa antavan viranomaistoiminnan on oltava uskottavaa myös hallinnon ulkopuolisten näkökulmasta katsottuna, ja tämä ajattelutapa ilmenee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Sops 63/1999) 6 artiklassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiteyttänyt säännön, jonka mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu, vaan sen täytyy olla myös yleisesti havaittavissa. Myös tältä osin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ajattelutapa heijastuu lainkäytön puolelta hallintomenettelyyn. Tämä ilmenee myös kotimaisessa oikeudessa, sillä perustuslain (11.6.1999/731) 21 §:ssä hyvä hallinto ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti on yhdistetty samaan perusoikeussäännökseen.<sup>1</sup>

Julkishallinnossa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita, jotka määritellään perustuslain 21 §:n 2 momentissa. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu muun muassa virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus, joiden toteutumista esteellisyyssäännökset varmistavat. Hallintoviranomaisten toiminnan puolueettomuudesta säännellään hallintolain (6.6.2003/434) 6 §:ssä, jonka taustalla on jo vakiintuneesti korostettu riippumattomuuden ja lainmukaisuuden vaatimus julkishallinnon toiminnassa.<sup>2</sup>

Viranomaisen puolueettomuuden vaatimus edellyttää, että hallinnon henkilöstö ja viranomaiset toteuttavat lainsäädännössä muotoiltua yleistä etua ilman, että toimintaa ohjaavat ulkoiset vaikutukset tai heidän henkilökohtaiset intressinsä. Tämän vuoksi päätöksenteon julkishallinnossa on perustuttava lakiin, jota viranomaisten on toiminnassaan tarkoin noudatettava. Hallintotoiminnan tulee olla riippumaton sille vieraista vaikutuksista. Objektiivisuuteen ja virkatoiminnan lainmukaisuuteen kohdistuu erityisen suuri

---

<sup>1</sup> EOA 2001: 72.

<sup>2</sup> Mäenpää 2003b: 243–244.



luottamus<sup>3</sup>. Hyvän hallinnon vaatimus velvoittaa julkishallintoa, joka koostuu valtionhallinnosta, kunnallishallinnosta ja välillisestä julkishallinnosta.<sup>4</sup>

Hallintolain esteellisyysäännöksiä sovelletaan hallitustasoon, keskushallintoon, aluehallintoon sekä paikallishallintoon. Hallintolakia ei ole välittömästi tarkoitettu sovellettavaksi tasavallan presidenttiin, mutta sitä edellytetään sekä hallintovaliokunnan mietinnössä hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja hallintokäyttölain muuttamisesta<sup>5</sup>. Presidentin käsiteltäessä hallintoasiaa edellytetään asian käsittelyssä ja päätöksen teossa noudatettavan hyvän hallinnon perusteita, joihin muun muassa esteellisyysäännökset kuuluvat.<sup>6</sup> Hallintolain 1 §:n mukaan hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa. Asian käsittelyssä ja päätöksenteossa on varmistettava hallinnon asiakkaan oikeuksien ja edun toteutuminen,<sup>7</sup> jota pyritään varmistamaan esteellisyysäännöksillä.

Kuntalain (17.3.1995/365) 1 §: mukaan kunnan edellytetään huolehtivan itsehallintonsa kuuluvista asioista. Kunnassa päätösvaltaa käyttää valtuusto, joka on kunnan asukkaiden valitsema. Päätöksenteossa on varmistettava kuntalaisen oikeusturva, jota pyritään varmistamaan esteellisyysäännöksillä. Viime vuosien aikana esteellisyyskysymykset ovat nousseet yhä useammin julkisen keskustelun ja arvostelun kohteeksi, mikä on johtanut siihen, että esteellisyyden sisällöstä säädetään aikaisempaa kattavammin ja esteellisyysäännöksiin kuuluvaa henkilöpiiriä on täsmennetty.<sup>8</sup> Tiukempaan suhtautumiseen julkishallinnon esteellisyyskysymyksissä on osa syynä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarinjäävejä koskevat linjaukset<sup>9</sup>.

Kunnallishallinnossa esteellisyys on ajankohtainen aihe, koska luottamushenkilöillä on hyvin keskeinen asema kunnallishallinnossa<sup>10</sup>. Tytär yhteisöjen toimielimien jäseniksi nimitetään usein juuri luottamushenkilöitä tai kuntien viranhaltijoita, jotka tulevat kui-

---

<sup>3</sup> Mäenpää 2003: 14, 154.

<sup>4</sup> Mäenpää 2002: 6.

<sup>5</sup> HaVM 29/2002 vp– HE 72/2002 vp.

<sup>6</sup> Mäenpää 2003: 60–61; 65.

<sup>7</sup> Emt. 311.

<sup>8</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 214–215.

<sup>9</sup> EOA 2001: 72.

<sup>10</sup> Hannus & Hallberg 2000: 236.

tenkin esteelliseksi toimielimen jäsenyyden vuoksi kunnanhallituksessa. Sisäasiainministerin asettama työryhmä on tutkinut kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita ja todennut, että kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden nimittäminen kunnan tytäryhteisöjen toimielimiin vahvistaisi konserninäkökulmaa ja mahdollistaisi kunnan tehokkaamman konserniohjauksen edustajiensa välityksellä. Kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskeva lakiuudistus on saatettu voimaan 15.5.2007.<sup>11</sup>

## 1.2. Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja tutkimusongelma

Tutkimukseni rajautuu käsittelemään esteellisyttä valtionhallinnossa sekä kunnallishallinnossa. Erityistarkastelussa on intressijäävi. Tutkimus käsittelee valtion virkamiehiä sekä kunnallisia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut, varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt (KuntaL 32 §). Tutkimuksessani jaan luottamushenkilöt kahteen ryhmään, valtuutettuihin ja muihin luottamushenkilöihin, koska valtuutettujen esteellisyysperusteet poikkeavat muiden luottamushenkilöiden esteellisyysperusteista.

Valtionhallinto koostuu kolmesta hallintotasosta: keskushallinnosta, aluehallinnosta ja paikallishallinnosta. Valtion keskushallintoon kuuluvat ministeriöt, valtionhallinnon virastot ja keskuskeskukset ja sekä muut valtakunnalliset hallintoelimet.<sup>12</sup> Valtion virkamieslain 1 §:n mukaan virkamies on virkasuhteessa valtioon. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa virkamies on työn suorittaja ja valtio työnantaja (valtion virkamieslaki 19.8.1994/750 1.2 §). Viranhaltija on kuntaan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa, ja näin ollen viranhaltijasta tulee erottaa työntekijä, joka on yksityisoikeudellisessa työsopimuksessa kuntaan<sup>13</sup>. Hallintolain esteellisyysäännökset on kirjoitettu koskemaan virkamiehen esteellisyttä, mutta esteellisyysperusteita sovel-

---

<sup>11</sup> Sisäasiainministeriö 9/2006: 10, 15–16.

<sup>12</sup> Mäenpää 2002: 7.

<sup>13</sup> Saipio, Niittylä & Vartiainen-Hyvönen 1996: 25–26.

letaan myös kunnallishallinnossa<sup>14</sup>. Käytän tutkimuksessani hallintolain esteellisyyssperusteita käsiteltäessä virkamieskäsitettä, koska virkamies- nimike rinnastuu kunnalliseen viranhaltijaan ja muihin luottamushenkilöihin paitsi valtuutettuihin hallintolain esteellisyyssperusteissa<sup>15</sup>.

Tutkimukseni selvittää esteellisyyden käsitettä ja esteellisyyssäännöksiä sekä valtionettä kunnallishallinnossa. Esteellisyyssäännöksiä tutkin hallintolain ja kuntalain avulla. Varsinainen tutkimusongelmani on selvittää, mitä intressijäävi on, mitä ongelmia sen ilmenemiseen liittyy, sekä millaisissa tilanteissa se esiintyy hallinnossa. Intressijäävin tutkiminen ei kaikissa tapauksissa ole kovin selkeää, koska intressikonfliktin aiheuttajana voi olla hyvin moni tekijä, esimerkiksi raha, aika, vaikutusvalta tai vaikka ideologinen kysymys<sup>16</sup>. Ratkaisusta seuraavaa hyötyä ja vahinkoa arvioidaan intressin voimakkuuden perusteella, ja se täytyy ratkaista aina tapauskohtaisesti<sup>17</sup>.

Kun tutkitaan sitä, kuka on esteellinen missäkin tilanteessa, niin rajanveto voi olla kuitenkin käytännössä vaikeaa luottamusta heikentävien eli lähinnä viranomaisten puolueettomuuskuvaa koskevien tapausten ja varsinaisten esteellisyystapausten välillä. Yhä useammin oikeusasiamiehille saapuvissa kanteluissa esitetään virkamiehiin kohdistuvia esteellisyysväitteitä. Tämä saattaa johtua osaksi oikeudenmukaisuuskäsitysten aidosta muuttumisesta, mutta osassa tapauksista saattaa olla takana myös taktinen yritys saada asia uudelleen käsittelyyn, jos asia on päätynyt epäedulliseen lopputulokseen.<sup>18</sup>

Tutkimusongelmani kannalta tärkeä asia on virkamiehen virkamiesrooli. On tärkeää ettei perusteltua aihetta epäillä virkamiehen tai viranomaisen puolueettomuutta saa syntyä ulkonaisten seikkojen vuoksi. On huomioitava se, antaako virkamiehen erityinen suhde asiaan tai hänen aiempi toiminta perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti. Virkamiehen tulee erottaa virkamiesroolinsa hänen muista rooleistaan

---

<sup>14</sup> Mäenpää 2003 s. 162–163.

<sup>15</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 217. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkistuksen suorittavaa tarkastajaa (HallintoL 27.2§).

<sup>16</sup> af Ursin 1993: 17.

<sup>17</sup> Mäenpää 2003: 156–157; Niemivuo & Keravuori 2003: 224–225.

<sup>18</sup> EOA 2002: 72.

sekä viran ulkopuolisista sivutoimista ja harrastuksista, sillä viranhoidon luottamus puolueettomuuteen ja uskottavuuteen johtuu usein näistä tekijöistä.<sup>19</sup>

Virkamiesten ja viranhaltijoiden sivutoimet liittyvät hyvin läheisesti tutkimusongelmani ratkaisemiseen. Siksi käsittelen tutkimuksessani myös esteellisyyden ennakkorajoituksia. Silloin kun harkitaan sivutoimiluvan myöntämistä, on otettava huomioon se, ettei virkamies saa sivutoimensa vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimen sallittavuutta tulee arvioida virka-aseman ja tehtävien kannalta, koska on tärkeää arvioida se, miltä sivutoimi tulee näyttämään ulkopuolisen näkökulmasta. Vaikka virkamiehillä on samat perusoikeudet kuin muillakin kansalaisilla, niin virkamiehen asema ja tehtävät voivat vaikuttaa rajoittavasti oikeuksiin. Sivutointa myönnettäessä on tärkeää ottaa huomioon se, että yksittäisen virkamiehen sivutoimi voi vaikuttaa siihen kuvaan, jonka ulkopuoliset saavat koko viraston toiminnasta.<sup>20</sup>

Kunnallishallinnossa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tehtävät eri yhteisöissä ja muilla tahoilla saattavat vaarantaa heidän puolueettomuutta käsitellä asioita puolueettomasti. Varsinkin jos nämä kyseiset sidosryhmät ovat tekemisissä oman kunnan kanssa, hyvin helposti koetaan, että henkilön puolueettomuus vaarantuu kunnassa asioita käsiteltäessä.<sup>21</sup>

Tutkimusongelmaani liittyvät myös oikeusvaikutukset, jotka seuraavat esteellisyydestä. Virkamies on virkavastuussa lainmukaisesta ja laadullisesta viranhoidosta<sup>22</sup>. Tutkimukseni selvittää sen, mitä virkamiehelle seuraa siitä, että hän esteellisenä osallistuu asian käsittelyyn ja päätöksentekoon. Lisäksi pyrin tutkimuksessani selvittämään varovaisuuden näkökulmaa esteellisyystilanteissa. Onko virkamiehen parempi jäädä itsensä epäselvissä esteellisyystilanteissa kuin osallistua asian käsittelyyn?<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> EOA 2002: 73.

<sup>20</sup> Valtiovarainministeriö 2001a.

<sup>21</sup> Suomen kuntaliitto 1993: 34–35.

<sup>22</sup> Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 211.

<sup>23</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 237.

### 1.3. Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksessa käytettävä aineisto

Julkisoikeudellinen tutkimus voidaan oikeuden tarkemmassa alaluokittelussa jakaa valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen<sup>24</sup>. Tutkimuskohteena hallinto-oikeustieteessä ovat ylimmän valtioelinten alapuolella olevan julkisen hallinnon tehtävät, toiminta, rakenne ja asema oikeudellisesta näkökulmasta.<sup>25</sup> Tällöin tutkitaan erityisesti oikeusnormeja, oikeusperiaatteita ja oikeussuhteita, jotka sisältyvät hallinto-oikeuteen oikeusjärjestyksen osa-alueena<sup>26</sup>. Tutkimukseni on pääsääntöisesti hallinto-oikeudellinen, koska siinä tutkitaan hallintomenettelyn puolueettomuutta ja objektiivisuutta turvaavia esteellisyysäännöksiä sekä virkamiesten velvollisuutta noudattaa näitä kyseisiä säännöksiä. Hallintolaki on tärkeä säädös työssäni ja tämä kyseinen laki kuuluu keskeisiin säännöksiin yleishallinto-oikeudessa.<sup>27</sup>

Tutkimukseeni tulee vahva näkökulma erityishallinto-oikeuteen kuuluvasta kunnallisoikeudesta, koska esteellisyydestä kunnallishallinnossa säädetään hallintolain lisäksi kuntalaissa<sup>28</sup>. Lisäksi tutkimukseeni tulee perustuslaillinen hyvän hallinnon näkökulma, koska hyvän hallinnon takeet turvataan Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentissa<sup>29</sup>. Hallinto-oikeudella on myös läheisiä yhtymäkohtia rikosoikeuteen, joka ilmenee työssäni. Hallinto-oikeudessa tarkastellaan virkamiesten rikosoikeudellisia sanktioita, joista säännellään rikoslain 40 luvussa, virkamiesoikeudellisina kysymyksinä.<sup>30</sup>

Hallinto-oikeustieteen tulisi olla kiinteässä suhteessa käytäntöön, jossa näitä oikeudenalan normeja sovelletaan, ja jossa myös muodostuvat hallinto-oikeudelliset suhteet. Li-

<sup>24</sup> Oikeudenalojen perusjaossa julkisoikeus ja yksityisoikeus erotetaan toisistaan. Julkisoikeus puolestaan jakaantuu valtiosisäiseen julkisoikeuteen ja kansainväliseen julkisoikeuteen. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä ja oikeudellisen sääntelyn muuttuessa hämärtyvät myös perinteiset oikeudenalarajat. Julkisoikeuden eikä muidenkaan oikeudenalojen välistä erottelua tule pitää aivan ehdottomana, vaan se on hahmotettava suhteellisena. Husa, Mutanen & Pohjalainen 2001: 9; Ks. myös kaavio: Husa 1995: 2.

<sup>25</sup> Valtiosääntöoikeustiede taas kohdistuu tutkimaan juuri ylimpiä valtiollisia instituutioita sekä niiden välisiä keskinäisiä suhteita sekä julkisen vallan ja yksityisten välisiä suhteita oikeudellisesta näkökulmasta. Husa & Pohjalainen 2002: 36.

<sup>26</sup> Mäenpää 2000: 77.

<sup>27</sup> Yleishallinto-oikeus muodostaa hallinto-oikeuden ytimen. Lisäksi hallinto-oikeuteen kuuluu erityisaloja, joiden normistot ovat suhteellisen eriytyneitä, ja niillä voi olla noudatettavana omia oikeusperiaatteita, jotka täydentävät yleishallinto-oikeutta. Erityisaloista tärkeimpiä ovat kunnallisoikeus sekä virkamiesoikeus. Mäenpää 2000: 83–84.

<sup>28</sup> Harjula & Prättälä 2004: 404.

<sup>29</sup> Mäenpää 2003: 17.

<sup>30</sup> Kuusikko 2006: 18.

säksi hallinto-oikeustiede määrittelee kyseisen oikeudenalan sisältöä ja rajoja.<sup>31</sup> Suurimmassa osassa oikeustieteellisissä tutkimuksissa ja myös minun tutkimuksessani metodina käytetään lainoppia, joka tunnetaan myös yleisesti nimellä oikeusdogmatiikka. Oikeusdogmatiikan tärkeimpänä tutkimusongelmana on selvittää voimassaolevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Tutkimusmenetelmänä oikeusdogmatiikka tulkitsee ja systematisoi voimassaolevia oikeusnormeja. Käytännössä tämä merkitsee voimassa olevien oikeusnormien kokoamista systemaattiseksi kokonaisuudeksi niin, että normien merkityssisällön selvittäminen eli tulkinta mahdollistuu.<sup>32</sup>

Tutkimuksessani pyrin oikeusdogmaattisen metodin avulla systematisoimaan voimassaolevia esteellisyttä säänteleviä oikeusnormeja. Oikeusnormien jäsentelyn tarkoituksena on auttaa hahmottamaan sitä kokonaiskuvaa oikeudellisesta järjestelystä, joita esteellisyyden sääntelyyn liittyy. Lisäksi se selventää esteellisyyteen liittyvien oikeusnormien välisiä keskinäisiä suhteita. Tulkinnan avulla pyrin selvittämään esteellisyttä koskevien oikeusnormien sisältöä ja tarkoitusta.

Hallintolaki ja kuntalaki muodostavat tutkimukseni säädöspohjan esteellisyyden määrittelyssä. Kuntalaki on erityislaki, joka menee hallintolain säädösten edelle. Valtionvirkamieslaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta täydentävät tulkintaa esteellisyyden enakkorajoituksista ja sivutoimien rajoituksista sekä tuovat hyvän hallinnon näkökulmaa tutkimukseeni.<sup>33</sup>

Hallintolaki tuli voimaan 2004 vuoden alusta ja korvaa hallintomenettelylain. Esteellisyysäännökset hallintolaissa pohjautuvat kuitenkin keskeisiltään lähtökohdiltaan hallintomenettelylain mukaisille periaatteille. Esteellisyysperusteita ei muutettu, mutta uudessa hallintolaissa säädetään esteellisyyden sisällöstä aikaisempaa kattavammin.<sup>34</sup> Esteellisyysäännösten lähisukulaisten piiri on hallintolain säätämisen yhteydessä muutet-

---

<sup>31</sup> Mäenpää 2000: 77.

<sup>32</sup> Lainoppi on oikeustieteiden vanhin haara, joka voidaan historiallisesti liittää aina roomalaiseen oikeuteen saakka ja sen uudelleen virinneeseen tutkimukseen keskiajalla. Oikeustieteissä keskeisimpiä metodeja oikeusdogmatiikan eli lainopin lisäksi ovat oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusteoria, oikeusvertailu ja oikeuspolitiikka. Husa & Pohjolainen 1997: 23; 2002: 13; Husa ym. 2001: 13.

<sup>33</sup> Niin sanotut lainvalintasäännöt, joita tulee noudattaa hallinnollisessa päätöksenteossa, kuuluvat lainopin perinteiseen metodologiaan. Säännön mukaan ylempi säännös syrjäyttää alemman, uusi säännös vanhan ja erityissäännös yleissäännöksen. Heuru 2003: 211; Kuusikko 2006: 21.

<sup>34</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 215.

tu vastaamaan oikeudenkäymiskaareen otettua käsitettä tuomarin läheinen<sup>35</sup>. Hallintolain esteellisyysperusteiden tarkoitus on turvata hallintomenettelyn puolueettomuus, yleisön luottamuksen lisääminen virkamiesten puolueettomuuteen ja esteellisyysäännösten liian lavea soveltamisen estäminen<sup>36</sup>. Hallintolaissa säädellään nykyään myös esteellisyyden ratkaisemisesta<sup>37</sup>.

Koska esteellisyysäännökset pohjautuvat keskeisiltään lähtökohdiltaan hallintomenettelylain mukaisille periaatteille<sup>38</sup>, käytän tutkimuksessani hallintomenettelylain aikaisia oikeustapauksia, jotka ovat yhtä päteviä kuin hallintolain aikaisetkin oikeustapaukset. Oikeustapauksien avulla pyrin selvittämään sellaisia käytännön tilanteita, joissa intressijäviä esiintyy sekä valtion- että kunnallishallinnossa, ja samalla selvitän muitakin esteellisyysperusteita, joita oikeustapauksissa ilmenee.

Virallislähteistä olen hyödyntänyt hallituksen esityksiä, jotka liittyvät hallintolain säätämiseen, kuntalain uudistamiseen, tuomarin esteellisyyttä koskevaan lainsäädäntöön ja valtion virkamieslain muuttumiseen<sup>39</sup>. Käytän aineistona myös oikeusasiamiehen vuosikertomuksia, joissa oikeusasiamies kertoo toiminnastaan ja joihin on sisällytetty merkittävimmiksi katsotut kanteluista tehdyt päätökset.

Oikeudellisesta kirjallisuudesta käytän tutkimuksessani niitä, jotka liittyvät kuntalakiin, kunnan hallintomenettelyyn, hyvään hallintoon, hallintolakiin ja virkamiesten, sekä viranhaltijoiden oikeusasemaan. Oikeudellisen kirjallisuuden tärkeimpinä lähteinä olen käyttänyt Matti Niemivuon ja Marietta Keravuoren Hallintolakia<sup>40</sup> sekä Heikki Harjulan ja Kari Prättälän Kuntalaki- tausta ja tulkinnat -teosta<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> HE 72/ 2002 vp s. 79.

<sup>36</sup> EOA 1993: 19.

<sup>37</sup> HE 72/ 2002 vp s. 82.

<sup>38</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 215.

<sup>39</sup> Hyvin usein hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö on tavoitteellista niin, että siinä korostuu lainvalmisteluaineiston merkitys. Lisäksi säännösten avoin muotoilu ja harkintavallan laajuus, joka viranomaisille on jätetty, korostavat sekä lainvalmisteluaineistoa lainsäätäjän tahdon ymmärtämisessä että oikeuskäytännön ohjaavaa tarkoitusta. Kuusikko 2006: 21.

<sup>40</sup> Niemivuo & Keravuori 2003.

<sup>41</sup> Harjula & Prättälä 2004.

#### 1.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne etenee tutkimusaiheeni yleisestä tarkastelusta erityiseen tarkasteluun. Tutkimuksen johdanto-osion tarkoitus on tutustuttaa lukija aiheeseen ja sen tärkeyteen sekä valtion- että kunnallishallinnossa. Johdanto -kappaleessa käsittelen tutkimukseni rajauksia, keskeisiä käsitteitä sekä tärkeimpiä tutkimusongelmiani. Johdannossa selviää myös tutkimusmenetelmä ja käytettävän aineiston sisältö.

Toisen luvun tarkoitus on selventää lukijalle esteellisyyden käsite ja esteellisyyssäänökset, jotka helpottavat lukijaa ymmärtämään yksityiskohtaisempaa esteellisyyden tarkastelua. Esteellisyydenperusteista käsittelen intressijäviä ja peilaan sitä muihin esteellisyysperusteisiin oikeustapausten ja esimerkkien avulla. Tässä luvussa käsittelen myös asianosaisuutta, intressinjävin ongelmallisuutta sekä esteellisyyden ennakkorajoituksia.

Kolmannessa luvussa erityistarkasteluun nousee intressijävi, jonka tarkastelua syvennän oikeustapausten systematisoinnilla ja tulkinnalla. Jaottelen intressijäviin ja sen ongelmallisuuteen liittyviä oikeustapauksia niissä esiintyvien intressien perusteella. Tässä luvussa oikeustapaukset painottuvat kunnallishallintoon. Intressit olen luokitellut taloudellisiin, omistusoikeuteen liittyviin, virka-asemaan liittyviin sekä muihin intresseihin. Tarkastelu ja tulkinta keskittyvät intressin luonteeseen ja sen voimakkuuteen. Lisäksi pyrin selvittämään yleisimmät tilanteet, milloin intressijäviä esiintyy sekä valtion- että kunnallishallinnossa.

Neljäs luku sisältää esteellisyyden oikeusvaikutuksia, joita ovat esteellisyyden ratkaiseminen, käsittely- ja läsnäolokielto sekä asian käsittelyn jatkaminen. Lisäksi käsittelen varovaisuutta esteellisyytilanteiden ratkaisuisissa sekä menettelyvirhettä ja virkavastuuta. Viides luku sisältää tutkimuksen keskeisimmät tutkimustulokset ja tärkeimmät sekä oleellisimmat näkökohdat tutkimuksen sisällöstä.



## 2. ESTEELLISYYDEN MÄÄRITTELY JA ESTEELLISYYSPERUSTEET

### 2.1. Hyvä hallinto ja objektiviteettiperiaate

Hyvän hallinnon perusteista, jotka takaavat virkatoiminnan puolueettomuuden ja asian käsittelyn objektiivisuuden, säädetään hallintolain toisessa luvussa<sup>42</sup>. Hallinnon oikeusperiaatteina, joista säädetään hallintolain 6 §:ssä, on tyypillisesti pidetty yhdenvertaisuutta, tarkoitussidonnaisuutta, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaatetta. Hallintolain mukana tuli uutena periaatteena luottamuksensuojan periaate, jonka olemassaolo ja soveltaminen ovat kuitenkin olleet kiistanalaisia hallinnossa.<sup>43</sup> Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä on keskeinen tekijä hallinnon lainalaisuuden turvaamisessa.<sup>44</sup>

Oikeussuojajärjestelmä, joka toteuttaa hallinnon lainalaisuuden periaatetta, voidaan jakaa preventiiviseen eli ennakolliseen ja repressiiviseen eli jälkikäteiseen oikeussuojaan. Ennakollinen oikeussuoja antaa etukäteistakeita siitä, että virheellistä virkatoimintaa ei synny, ja että ratkaisu on oikea ja lainmukainen. Ennakollista oikeussuojaa turvaavat muun muassa hallinnon menettelylliset muotosidonnaisuudet, esimerkiksi huolehtiminen virkamiesten puolueettomuudesta ja objektiivisuudesta sekä asianosaisten kuuleminen. Jälkikäteinen oikeussuoja on päätösten jälkikontrollia eli lainkäyttöä, jota hallinto-lainkäyttölaki keskeisesti säätelee. Jälkikäteisen oikeussuojan keinoja ovat ne, joilla

<sup>42</sup> Hyvän hallinnon käsite julkisessa hallinnossa on saanut enemmän merkitystä viranomaisen toimintaa ohjaavana periaatteena. Halme 2005: 170.

<sup>43</sup> Eurooppa-oikeudessa luottamuksensuoja on ollut jo pidempään hyvin keskeinen periaate. Kulla 2003: 79–82; Sutela 2004: 984. Hallintovaliokunta piti perusteltuna lainvalmisteluvaiheessa sitä, että lakiin tulee kirjata viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinnon oikeusturvaperiaatteet, koska tällä tavoin niille voidaan antaa enemmän merkitystä käytännön hallintotoiminnassa kuin aiemmin on ollut. HaVM 29/2002 vp sekä HE 72/2002 vp s. 8.

<sup>44</sup> Tämä kyseinen oikeussuojajärjestelmä sisältää kaikki ne oikeudelliset periaatteet, säännöt ja järjestelyt, jotka turvaavat lainmukaiseen ratkaisun päättymiseen asianosaista koskevassa hallintoasiassa. Merikoski 1968: 1–2. Viranomaiset eivät voi lainalaisuusperiaatteen mukaan rajoittaa kansalaisten oikeuksia eivätkä voi asettaa heille velvollisuuksia, elleivät ne ole selvästi johdettavissa eduskunnan säätämän lain toimivaltasäännöksistä. Mäenpää 1991: 29.

pyritään korjaamaan jo tapahtunut virhe tai hyvittämään virhe, jota ei voida korjata tai palauttaa ennalleen.<sup>45</sup>

Objektiivisuuden vaatimuksen tarkoituksena on sulkea pois hallintotoiminnasta asiaan kuulumattomat sivuvaikutukset sekä mielivalta. Toisinaan sitä kutsutaankin asiallisuusvaatimukseksi<sup>46</sup>. Objektiviteettiperiaatteen mukaisesti hallintotoimiin ryhtyminen sekä tapa, jolla toimenpide suoritetaan, täytyy pystyä perustelemaan objektiivisesti. Hallintovirkamiehen subjektiiviset seikat eivät saa vaikuttaa hänen toimintaansa.<sup>47</sup> Objektiviteettiperiaatteen toteutumista pyritään varmistamaan esteellisyyssäännöksillä, joiden tarkoitus on rajoittaa virkamiesten ja luottamushenkilöiden harkintavaltaa. Ne luovat pohjan toiminnan puolueettomuudelle.<sup>48</sup>

Objektiviteettiperiaatteeseen liittyy myös pidättäytymissäännös, jonka mukaan hallintovirkamies on oikeutettu ja velvollinen pidättäytymään kyseisen hallintoasian käsittelystä, jos hän on tuomarinjääviyssäännöksen tarkoittamassa suhteessa asianosaisiin tai kyseessä olevaan asiaan. Tällöin tulee huomioida lisäksi intressin voimakkuus ja muut olennaiset seikat, jotka liittyvät asiaan.<sup>49</sup> Objektiviteettiperiaatteen loukkaaminen perustuu puolueettomuuden arviointiin jälkikäteen, kun taas puolueettomuuden ennakkollista huomioon ottamista korostavat esteellisyysperusteet. Tästä syystä on katsottu tarpeelliseksi laatia nimenomaiset säännökset virkamiesten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden esteellisyyden aiheuttavista perusteista ja esteellisyyden vaikutuksesta.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Ennakollisen ja jälkikäteisen oikeussuojan tarkkaa kahtiajakoa voidaan arvostella periaatteellisesti, mutta tarkka erottelu ei olekaan mahdollinen. Jälkikäteisiksi oikeussuojakeinoiksi luokitetuilla keinoilla on myös ennakkollista vaikutusta. Kun virkamies tietää, että hänen virkatoimensa voidaan saattaa tutkittavaksi jälkikäteen tai hänelle voi koitua rangaistus virheellisestä virkatoimesta, niin tällä on myös ennakkollista vaikutusta virkatoimen suorittamisessa eli virheitä estävä merkitys. Pohjolainen & Tarukannel 1990: 31–37; Aer 2000: 2–4; Sutela 2004: 985.

<sup>46</sup> Objektiviteettiperiaatteella on läheinen yhteys yhdenvertaisuusperiaatteeseen, ja samalla se myös täydentää sitä. Lisäksi objektiviteettiperiaatteella on liittymäkohtia luottamuksensuojan periaatteeseen sekä suhteellisuusperiaatteeseen. Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 327.

<sup>47</sup> Subjektiivisessa puolueettomuudessa vaaditaan sitä, että henkilö toimii ilman henkilökohtaista ennakoasennetta ja vakaumusta. Subjektiivinen puolueettomuus liikkuu moraalien alueella hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. Merikoski 1968: 102; Heuru 2003: 197–198.

<sup>48</sup> Mäenpää 2003: 14; Niemivuo & Keravuori 2003: 214.

<sup>49</sup> Rihto, Kandolin & Vuorinen 1979: 93–94.

<sup>50</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 214–215.

Esteellisyysäännökset takaavat myös perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa. Muillakin perusoikeussäännöksillä kuin hyvän hallinnon sääntelyllä voi olla vaikutusta esteellisyysäännösten tulkintaan. Perustuslain 21 §:n ohella myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus ja perustuslain 14 §:n osallistumisoikeuksien turvaaminen voivat osaltaan olla tukemassa esteellisyysäännösten suppeaa tulkintaa esimerkiksi siten, ettei vammaisen henkilö syrjäydy perusteettomasti päätöksenteossa.<sup>51</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksella on ollut välitöntä vaikutusta tuomarinjäävien tulkintaan. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti, josta säännellään sopimuksen 6 artiklassa, asettaa tiettyjä vähimmäisvaatimuksia esteellisyyden sääntelylle. Sopimuksessa sovelletaan subjektiivista ja objektiivista tulkintatapaa. Subjektiivinen arvio kiinnittää huomion tuomarin henkilökohtaiseen asenteeseen ja vakaumukseen, kun taas objektiivisella arviolla mitataan sitä, miltä asia näyttää, kun asiaa tarkastellaan tapauskohtaisesti ulkoapäin. Nämä arviointitavat antavat uudenlaisen näkökulman myös hallinnon esteellisyysäännösten tulkintaan, vaikka kyseistä artiklaa sovelletaan ainoastaan lainkäyttöön eikä hallintotoimintaan.<sup>52</sup>

Suomessa esteellisyyttä on tarkasteltu juuri objektiivisesti, mutta ihmisoikeussopimuksen 6 artikla edellyttää kuitenkin laaja-alaisempaa esteellisyyden arviointia, mihin tähänastinen suomalainen tulkintamalli on tottunut. Toisaalta tulee kuitenkin huomioida, että ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä ei sellaisenaan voida hallintolain esteellisyysäännösten tulkinnassa hyödyntää, ilman että huomioidaan lainkäytön ja hallintomenettelyn välistä rajausta.<sup>53</sup>

## 2.2. Esteellisyyden käsite ja esteellisyysäännökset

Esteellisyysäännökset kuuluvat hallinnon keskeisiin oikeusturvaperiaatteisiin. Esteellisyysäännöksillä pyritään turvaamaan kansalaisten luottamusta hallintoon ja asioiden

---

<sup>51</sup> Kulla 2003: 129–131.

<sup>52</sup> Emt. 129–131.

<sup>53</sup> Emt. 131.

käsittelyn puolueettomuuteen. Esteellisyys eli jääviys tarkoittaa, että henkilöllä on sel-  
lainen suhde asianosaisiin tai asiaan, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäi-  
sen asian käsittelyssä.<sup>54</sup> Esteellisyydestä tulee erottaa este ja estyminen. Esteellisyys on  
erityinen hallinto-oikeudellinen ominaisuus, johon liittyy objektiivisuus, riippumatto-  
muus ja tasapuolisuus. Este ja estyminen ovat taas luonteeltaan tosiasiallisia tilanteita.  
Tällöin virkamiehellä voi olla jokin tosiasiallinen este esim. sairaus, matka tai työvel-  
vollisuus, jonka vuoksi hän ei voi saapua asiankäsittelytilaisuuteen.<sup>55</sup>

Tässä yhteydessä on myös tarpeellista selventää esteellisyyden ero virka- ja vaalikelvot-  
tomuuteen, joiden osalta käytännössä on ilmennyt sekaannusta. Virka- tai vaalikelvo-  
tonta henkilöä ei voida valita tiettyyn tehtävään, jos henkilö ei täytä tehtävään vaaditta-  
via kelpoisuusehtoja. Virka- tai vaalikelvottomuus ei muodostu siitä, että henkilö on  
mahdollisesti esteellinen yksittäisen asian osalta, joka tulee käsittelyyn<sup>56</sup>. Jos kuitenkin  
virka- tai vaalikelvoton henkilö valitaan tehtävään, niin hänen hallinnossa suorittamansa  
toimet eivät ole tämän kelpoisuuden puuttumisen johdosta virheellisiä. Sen sijaan es-  
teellisen henkilön osallistuminen päätöksentekoon tai muuhun ratkaisuun muodostaa  
oikeudellisen virheen, ja päätös on näin syntynyt virheellisessä järjestyksessä.<sup>57</sup>

Esteellisyyssäännösten päätarkoitus on turvata yksittäistapauksessa toiminnan objektiivisuus,  
jolla tarkoitetaan asiaankuulumattomien sivuvaikutusten pois sulkemista enna-  
kolta. Hallintoasian käsittelyyn osallistuvan velvollisuus on itse huomioida oma esteel-  
lisyytensä ja vetäytyä asian käsittelystä todettuaan sen. Mikäli henkilö osallistuu esteel-  
lisenä asian käsittelyyn, seurauksena on menettelyvirhe, joka vaikuttaa syntyneen pää-  
töksen oikeudelliseen pätevyys.<sup>58</sup> Keskeisinä perusteina esteellisyyttä ja sen vaiku-  
tuksia arvioitaessa on pidetty asian laatua, asian arvoa eli intressin suuruutta, virkamie-  
hen harkintavallan laajuutta sekä hallinnon tehokkuusvaatimusta. Asian laatua arvioita-  
essa pohditaan sitä, voiko esteellisyys ylipäänsä vaikuttaa käsiteltävänä olevaan asiaan.  
Intressin suuruutta pohdittaessa esimerkkinä voidaan todeta, että peruskoulun opettaja  
voi yleisesti ottaen arvioida oman lapsensa suorituksen, mutta yliopiston opettaja ei

<sup>54</sup> Harjula & Prättälä 2001: 403–404.

<sup>55</sup> Suomen kuntaliitto 1993: 21; Heuru 2003: 202; Laakso ym. 2006: 191.

<sup>56</sup> Poikkeus tästä asiasta koskee kunnan tilin tarkastajaa, kuntalain 72 §:n mukaan.

<sup>57</sup> Heuru 2003: 202.

<sup>58</sup> Rissanen 1998: 62; Heuru 2003: 129.

enää voi. Kun arvioidaan virkamiehen harkintavaltaa päätöksenteossa, tulee huomioida, että subjektiiviset arvostukset harkintatilanteessa voivat vaikuttaa herkemmin kuin mekaanisessa lain soveltamisessa. Hallinnon tehokkuusvaatimus sisältää julkisen edun vaatimuksen sekä asian käsittelyn kiireellisyyden.<sup>59</sup>

Esteellisyysääntelyn tarkoitus on estää henkilön myötävaikutusta asian käsittelyssä tai ratkaisussa, jossa voidaan arvella hänen epäasiallisen henkilökohtaisen sivuvaikutuksen ohjaavan hänen toimintaa. Lisäksi esteellisyysäännöksillä pyritään lisäämään yleisön luottamusta siihen, että vain asiallisesti hyväksyttävät perusteet vaikuttavat hallintoasian käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Yleensä esteellisyyttä ilmenee vain tietyn asian ja yksittäisen henkilön välillä, ja silloin se on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Viime vuosien aikana virkamiesten sidonnaisuudet ja esteellisyys ovat olleet yhä useammin julkisen keskustelun ja arvostelun kohteena. Se on johtanut siihen, että esteellisyysperusteiden tulkintaan suhtaudutaan tiukemmin.<sup>60</sup>

Virkamiehen ja luottamushenkilön esteellisyydestä säädetään sekä hallintolaissa että kuntalaissa. Hallintolaki tuli voimaan 2004 vuoden alusta, ja se korvasi hallintomenettelylain. Hallintolaissa säädetään esteellisyyden sisällöstä aiempaa tarkemmin, ja samalla myös virkamiesten henkilöpiiriä on täsmennetty<sup>61</sup>. Hallintomenettelylakiin oli alun perin viittauksia kuntalain 52 §:ssä, mutta pykälään on tehty tarvittavat korjaukset hallintolain johdosta. Esteellisyydestä, esteellisyysperusteista, esteellisyyden ratkaisemisesta ja asian käsittelyn jatkamisesta säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Hallintolain 28 §:n esteellisyysperusteet ovat pääsääntöisesti samat kuin hallintomenettelylaissa, ja niitä sovelletaan kunnallishallinnossa toimiviin henkilöihin valtuutettuja lukuun ottamatta.

Kuntalaki säätelee edelleen valtuutetun esteellisyydestä valtuuston kokouksissa, mutta myös esteellisyyden ratkaisemista säätelevä hallintolain 29 § sovelletaan valtuuston kokouksissa.<sup>62</sup> Kuntalain 52 §:n 1 momentti sisältää yhden esteellisyysperusteen valtuutetuille, jonka on katsottu sisältävän hallintolain asianosaisjäävin ja intressijäävin kaltai-

---

<sup>59</sup> Rihto ym. 1979: 94; Kulla 2003: 130.

<sup>60</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 214–215.

<sup>61</sup> Emt. 215.

<sup>62</sup> Harjula & Prättälä 2004: 403, 431.

sia tapauksia<sup>63</sup>. Valtuutetun esteellisyysden lievempi sääntely johtuu ensisijaisesti heidän keskeisestä asemasta kunnallisessa demokratiassa sekä siihen perustuvasta tehtävien erityisluonteesta. Lisäksi valtuutetun esteellisyysääntelyn erityisasemaa on perusteltu käytännön kannalta. Esteellisyysääntösten tiukka ja täsmällinen tulkinta voisi käytännössä vaikeuttaa olennaisesti päätöksentekoa monijäsenisessä valtuustossa.<sup>64</sup>

### 2.3. Esteellisyysperusteet

Esteellisyysperusteita hallinnossa määrittelevät vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki, joka korvasi hallintomenettelylain, sekä kuntalaki. Hallintolain 28 § määrittelee esteellisyysperusteet virkamiehelle, viranhaltijalle ja muille luottamushenkilöille paitsi valtuutetuille. Valtuutetun esteellisyysperusteet määräytyvät kuntalain 52 §:n mukaan.<sup>65</sup> Hallintolain ja kuntalain välinen suhde on se, että kuntalaki on erityislaki, joka menee hallintolain säännösten edelle.<sup>66</sup>

Hallintolain 28 §:n 1 momentti sisältää seitsemän eri esteellisyysperustetta:

- 1) asianosaisjävi
- 2) avustus- ja edustusjävi
- 3) intressijävi
- 4) palvelussuhde- ja toimeksiantojävi
- 5) yhteisöjävi
- 6) ohjaus- ja valvontajävi
- 7) yleislausekkeeseen perustuva jävi.

Asianosaisjäävissä virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Avustus- ja edustusjäävissä virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Intressijäävissä esteellisyys syntyy, jos virkamiehelle on asi-

---

<sup>63</sup> Heuru 2003: 210.

<sup>64</sup> Mäenpää 1998: 119.

<sup>65</sup> Harjula & Prättälä 2004: 404–405.

<sup>66</sup> Heuru 2003: 211.

an ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen. Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävissä virkamies on esteellinen jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.(HallintoL 28.1,1–4 §.)

Yhteisöjäävissä esteellisyys syntyy, jos virkamies tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Ohjaus- ja valvontajäävissä esteellisyys syntyy, jos virkamies 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. Yleislausekkeen perusteella virkamies on jäävi jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.(HallintoL 28.1,5–7 §.)

Valtuutettuja sitoo muita lievemmat esteellisyysperusteet, jotka määräytyvät kuntalain 52 §:n 1 momentin mukaan. Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti taikka hänen läheisiään, jotka määritellään hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa. Valtuutettujen esteellisyyttä säätelee vain yksi esteellisyysperuste: asia, joka koskee häntä tai hänen lähisukulaisiaan henkilökohtaisesti. Tätä henkilökohtaisen vaikutuksen vaatimusta sovelletaan suhteellisen kirjaimellisesti valtuutettujen osalta.<sup>67</sup> Vertaillessa kuntalain 52 §:n 1 momentin valtuutetun esteellisyysperustetta hallintolain esteellisyysperusteisiin tulee huomioida, että kuntalain esteellisyysperusteen on katsottu sisältävän hallintolain asianosaisjäävin ja intressijäävin. Hallintolain intressijäävi ja valtuutetun asemaa säätelevä kuntalain esteellisyysperusteen henkilökohtainen koskeminen eivät ole kaikilta osiltaan yhteneväiset, koska valtuutetun hyväksi on saatettu joustaa tilanteissa, joissa on jouduttu punnitsemaan valtuutetun henkilökohtaista intressiä ja hänen asemaansa kunnan asukkaiden edustajana.<sup>68</sup> Silloin kun

---

<sup>67</sup> Mäenpää 2003b: 286.

<sup>68</sup> Heuru 2003: 210.

valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä kuin valtuustossa, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen esteellisyydestä säädetään (Kuntal 52.1 §).

Esteellisyys muodostuu hallintolain 28 §:n mukaan asian ratkaisuun osallistuvalla henkilölle hänen itsensä tai samoin kuin myös hänen läheiselle henkilön asianosaisuuden tai jonkin muun sidonnaisuuden perusteella. Valtuutettujen osalta jääviys syntyy asiassa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa määriteltyjä läheisiään. Säännöksiä tulkintaa täytyy avata määrittelemällä asianosaisen ja läheisten henkilöiden käsitteet.<sup>69</sup>

### 2.3.1. Asianosainen

Hallintoasioissa keskeinen merkitys on asianosaisaseman määrittelyllä, koska se vaikuttaa sekä menettelyn edellytysten täyttymiseen että ennakkolisten oikeusturvaperiaatteiden soveltamiseen asian käsittelyssä. Näistä esimerkkeinä ovat oikeus tulla kuulluksi asiassa ja oikeus saada perusteltu päätös. Yksi tärkeimmistä menettelyllisistä lähtökohdista hallintoasioiden käsittelyssä on juuri asianosaispiirin rajaaminen.<sup>70</sup>

Hallinto-oikeudessa keskeinen käsite on asianosainen, mutta sen määrittelemisen ei ole aina helppoa, koska käsite esiintyy eri oikeudenaloilla eri merkityssisältöisenä. Ensiksi tulee selvittää ero hallinto-oikeudellisen ja prosessioikeudellisen asianosaiskäsitteiden välillä. Prosessioikeudessa asianosaisena pidetään sitä henkilöä, joka on mukana oikeudenkäynnissä, toisin sanoen muodollinen käsitelmääritelmä. Hallinto-oikeudessa taas käsitteen ala on laajempi, mutta ei kuitenkaan yhtenäinen, koska asianosaisen käsite on monimerkityksinen ja joltain osin epämääräinenkin hallinto-oikeuden sisällä.<sup>71</sup>

Jossain määrin epäselvyyttä lisää myös se, että erilaisissa yhteyksissä käytetään myös käsitettä asianosaisuus. Asianosaisuuteen liitetään useita oikeusvaikutuksia, joita sovelletaan erityyppisissä hallintoasioissa, eri hallinnonaloilla sekä asian käsittelyn eri vai-

---

<sup>69</sup> Emt. 204.

<sup>70</sup> HE 72/2002 vp s. 71; Niemivuo & Keravuori 2003: 141.

<sup>71</sup> Heuru 2003: 108–109.



heissa hieman toisistaan eroavalla tavalla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (5.2.1999/132) sekä ympäristönsuojeluun liittyvissä lupa- ja hakemusasioissa asianosaisuus esiintyy laajimmillaan. Suppein käsitesisältö lienee sosiaalihuollon alueella, koska se lähentyy prosessioikeuden muodollista asianosaiskäsitettä. Näiden lisäksi myös kuntalaki, hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586), julkisuuslaki (21.5.1999/621) ja hallintolaki sisältävät jokainen omat määritelmänsä. Näin ollen voidaan puhua laajasta asianosaiskäsitteestä, jonka sisällön määrittelee kunkin hallinnonalan erityislaki. Asianosaisuudella voidaan asianosaisen lisäksi ymmärtää tarkoitettavan niitä tahoja, joille myönnetään henkilön yleisestä asemasta poikkeava asema erityislainsäädännön johdosta.<sup>72</sup>

Yleistettävissä oleva asianosaisuus -käsite ymmärretään sisällöllisesti samoin kuin hallintolainkäyttö-, kunta-, julkisuus- ja hallintolaissa. Hallintolainkäyttölain 6 §, julkisuuslain 11 § ja hallintolain 11 § ovat säädöspohjana asianosaisuus -käsitteelle. Hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen on se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Säännös asianosaisuudesta julkisuuslaissa on sisällöltään sama kuin hallintolaissa. Hallintolainkäyttölain 6 §:ssä on lisätty luetteloon myös se, johon päätös kohdistuu. Kuntalain 92 § ilmaisee asian samoin. Edellä mainittujen lakien sanonnallisista eroavuuksista huolimatta päädytään siihen, että hyvän hallinnon mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua, tai velvollisuutta käsiteltävänä oleva hallintoasia koskee. Asian ”koskeminen” tulee määritellä oikeudellisten vaikutusten perusteella.<sup>73</sup>

Pääsäännön mukaan hallintolaissa tarkoitettuja asianosaisia voivat olla vain ne, joilla on asialegitimaatio. Tällöin arvioidaan sitä, kenellä on tarpeeksi kiinteä kytkentä asiaan. Sovellettaessa hallintolain 11 §:ssä määriteltyä asianosaiskäsitettä tulee huomioida, että asianosaisasemaa ei arvioida pelkästään ratkaisun lopputuloksesta, vaan merkittävää on nimenomaan kytkentä käsiteltävänä olevaan asiaan. Keskeinen lähtökohta asianosaiskäsitteen tulkinnalle on se, että vaikutuksen tulee olla oikeudellinen tuottaakseen asianosaisaseman. Pelkkä asiaan liittyvä tosiasiallinen intressi ei riitä asianosaisaseman syntymiseen. Asianosaisaseman perusteeksi tosiasiallinen intressi ei ole riittävä silloinkaan, kun se voi olla henkilön kannalta merkityksellinen. Esimerkiksi pelkkä epäsuora talou-

---

<sup>72</sup> Heuru 2003: 109.

<sup>73</sup> Emt. 109.

dellinen etu tai haitta, joka mahdollisesti päätöksestä seuraa, ei sellaisenaan riitä asianosaisaseman tuottamiseen.<sup>74</sup>

Oikeudellinen vaikutus merkitsee sitä, että käsiteltävänä oleva asia koskee asianosaisen henkilön oikeusasemaa eli hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan tai myös laillisesti suojattua etuaan. Tällöin kysymys voi olla esimerkiksi taloudellisesta edusta, joka perustuu lainsäädäntöön, ja henkilöllä on tämän saamiseen subjektiivinen oikeus. Laki ei kuitenkaan edellytä välitöntä oikeusvaikutusta asianosaisaseman perusteeksi. Näin ollen myös välillisesti liittyvä vaikutus asiaan tuottaa oikeuden toimia asiassa asianosaisena ja käyttää menettelyllisiä oikeuksia, jotka kuuluvat asianosaiselle.<sup>75</sup>

### *Muodollinen asianosaisuus*

Asianosaiskäsitteen ydinsisältö hallintolain mukaan kohdistuu niihin, joiden oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta kyseisessä asiassa välittömästi päätetään. Näin samoin edellytyksin hallintosopimuksen osapuoli voi olla asianosaisena. Tällaiset asianosaiset kuuluvat menettelyn varsinaisiin asianosaisiin. Hakemusasioissa asianosaisia ovat välittömän oikeusvaikutuksen perusteella ne, jotka tekevät omissa nimissään hakemuksen viranomaiselle jonkin oikeuden tai edun saamiseksi itselleen. Kysymyksessä on niin sanottu oma asia.<sup>76</sup> Ratkaisutoimenpiteen välittömänä ja muodollisena kohteena ovat taas ne, joille nimenomaisesti asetettavasta rajoituksesta, kiellosta tai velvollisuudesta on asiassa kysymys<sup>77</sup>.

### *Välillinen asianosaisuus*

Välitöntä oikeusvaikutusta ongelmallisempaa on määritellä välillinen oikeusvaikutus. Välillisessä asianosaisuudessa toimea ei ole suoraan kohdistettu siihen tahoon, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen toimi todellisuudessa vaikuttaa. Tällöin tarkastel-

---

<sup>74</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 147.

<sup>75</sup> Emt. 147.

<sup>76</sup> Esim. sosiaalietuus, avustusta hakevat ja viranhakuun osallistuvat henkilöt. HE 72/2002 vp s. 72; Heuru 2003: 109.

<sup>77</sup> Esimerkiksi maksuvelvoite tai rakentamiskiellon kohde, jotka ovat yleensä tarkoin määriteltyjä. Niemivuo & Keravuori 2003: 147.

laan, koskeeko käsiteltävänä oleva asia, ja millä oikeudellisella perusteella jonkun toisen kuin hallintosopimuksen tai -päätöksen muodollisena asianosaisena olevan oikeutta, etua tai velvollisuutta niin, että se riittäisi tuottamaan tälle asianosaisaseman.<sup>78</sup>

Hallintoasioissa on usein tyypillistä, että asianosaisen asema syntyy muun kuin välittömän oikeusvaikutuksen perusteella. Käsiteltävänä olevan asian ratkaisusta voi seurata erilaisia kytkeviä ja muita vaikutuksia, joilla voi olla seurauksia ulkopuolisten tahojen oikeusasemaan. Tällaisissa tapauksissa henkilöllä saattaa käytännössä olla merkittävä ja joskus jopa konkreettinenkin intressi asiassa. Esimerkiksi oikeuden myöntäminen yhdelle voi samalla olla toisen henkilön oikeuteen tai etuun puuttumista. Valmisteltaessa ympäristölupapäätöstä asianosaisiin saatetaan lukea kauempana sijaitsevan kiinteistön haltijoita, omistajia tai muita alueen asukkaita. Vastaavasti hallintosopimuksella saattaa olla vaikutuksia sopimussuhteen ulkopuolisten oikeusasemaan niin, että näitä tulee sopimuksen valmisteluvaiheessa pitää asianosaisina.<sup>79</sup>

Rajanveto välillisen ja välittömän oikeusvaikutuksen kesken on kuitenkin hyvin häilyvä, ja sitä on vaikea määrittää. Ei voida esittää yleistä sääntöä, millaisissa tilanteissa välillinen oikeusvaikutus edellyttää asianosaiselle puhevallan myöntämistä. Asian laadun ja siihen liittyvien olosuhteiden perusteella tulee arvioida asianosaispiiriä aina tapauskohtaisesti. Harkinnassa kiinnitetään huomiota siihen, onko henkilöllä sellaista tarvetta oikeussuojaan, jotta tälle tulisi myöntää oikeus vaikuttaa päätöksen valmisteluun. Valitusoikeus käsittelyn kohteena olevasta asiasta ei yksinomaan sinänsä merkitse oikeutta käyttää asianosaispuhevaltaa päätöksen valmistelussa.<sup>80</sup>

### 2.3.2. Läheispiiri

Arvioitaessa esteellisyyttä hallintolain 28 §:n asianosais-, avustus- ja edustus-, intressi-, yhteisö- sekä ohjaus- ja valvontajäävin mukaisissa tilanteissa, otetaan huomioon myös virkamiehen, viranhaltijan ja luottamushenkilön läheisten henkilöiden asema. Myös

---

<sup>78</sup> Heuru 2003: 109; Niemivuo & Keravuori 2003: 148.

<sup>79</sup> Emt. 148.

<sup>80</sup> Emt. 148.

valtuutetun läheisen henkilön asemaa määräytyy hallintolain mukaan. Läheinen henkilö on määritelty Hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa, joissa läheinen määritellään vastaavin perustein kuin vuonna 2001 uudistetussa oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4) 13 luvun 3 §:ssä<sup>81</sup>. Hallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan läheiset jaetaan kolmeen ryhmään.<sup>82</sup>

Ensimmäiseen ryhmään eli perhepiiriin kuuluvat virkamiehen, joka tässä tapauksessa tarkoittaa myös viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, kaikkein läheisimmät perheenjäsenet eli hänen puolisonsa ja lapsensa sekä hänen lapsenlapsensa, sisaruksensa, vanhempansa ja isovanhempansa. Tilanteiden harvinaisuuden vuoksi neljännen polven edustajia ei ole mainittu laissa erikseen, mutta myös he kuuluvat läheisimpään perhepiiriin. Läheisimpään ryhmään kuuluu myös muu erityisen läheinen henkilö ja samoin myös hänen puolisonsa. Perhepiiri laajenee myös muihin sukulaisiin ja henkilöihin, jos virkamiehellä on erityisen läheinen suhde näihin henkilöihin. Erityisen läheisiä ovat muun ohella kihlattu, seurustelukumppani ja erittäin läheinen ystävä.<sup>83</sup>

Esteellisyyttä läheisen suhteen takia on aina arvioitava sen ajankohdan mukaan, jolloin virkamiehen on ratkaistava mahdollinen esteellisyytensä. Tällöin edellytetään yleensä luottamuksellisia välejä ja säännöllisesti ja usein toistuvaa yhteydenpitoa. Lapsuuden tai opiskeluaikojen sydänystävä ei kuulu virkamiehen lähipiiriin, paitsi jos he ovat edelleen toistensa uskottuja ja pitävät yhteyttä säännöllisesti. Esteellisyys, joka perustuu erityiseen läheisyyteen, on usein vain virkamiehen itsensä tiedossa. Ulkopuolisen on helppo havaita ainoastaan senkaltaisen läheisyys kuten esimerkiksi kihlaus ja yhteistalous.<sup>84</sup>

Virkamiehen kaukaisimmat sukulaiset kuuluvat toiseen ryhmään läheisiä määriteltäessä. Ryhmään kuuluu vanhempien sisarukset ja heidän puolisonsa ja sisarusten lapset. Myös entinen puoliso kuuluu luetteloon, koska virkamies ei välttämättä kykene käsittelemään objektiivisesti entisen puolisonsa asioita. Taas nykyisen puolison entinen puoliso jää ryhmän ulkopuolelle, ja esteellisyys jää arvioitavaksi esteellisyyttä koskevan yleislau-

---

<sup>81</sup> HE 78/2000 vp.

<sup>82</sup> Kulla 2003 s. 133;

<sup>83</sup> Heuru 2003: 205; Kulla 2003: 133; Niemivuo & Keravuori 2003: 219–220.

<sup>84</sup> Emt. 220.

sekkeen perusteella. Luetteloon ei myöskään kuulu virkamiehen serkut, serkkujen puoliset ja sisarustensa lasten puoliset.<sup>85</sup>

Kolmanteen ryhmään kuuluvat puolison sukulaiset, joita ovat puolison lapset, lapsenlapset, sisarukset, vanhemmat ja isovanhemmat sekä heidän puoliset ja virkamiehen puolison sisarusten lapset. Läheisinä pidetään myös vastaavia puolisukulaisia. Puolison vanhempien sisarukset ja serkut ja heidän puolisonsa eivät kuulu luetteloon, koska se saattaisi johtaa tilanteisiin, joissa virkamies ei itse tunnista esteellisyyttään.<sup>86</sup>

Lähisukulaisiin rinnastetaan hallintolain 28 §:n 3 momentin mukaan myös puolisukulaiset, kuten äitipuoli, velipuoli ja sisarpuolen lapsi. Ottolapsisuhdetta ei ole erikseen mainittu laissa, koska lapseksiottamisesta annetun lain (8.2.1985/153) 12 §:n mukaan ottolasta pidetään ottovanhempien lapsena, ja siihen sovelletaan mitä sukulaisuuden ja lainkouden oikeudellisesta vaikutuksesta on voimassa. Ottolapsen ja hänen biologisten vanhempiensa välinen suhde on yleensä hallintolain 26 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu erityinen läheisyysuhde. Sama koskee myös ottolasta, joka on otettu ottolapseksi ennen kuin laki lapseksiottamisesta tuli voimaan. Virkamiehen puolisolalla tarkoitetaan aviopuolisoa sekä avioliitonomaisessa olosuhteissa sekä rekisteröidyssä parisuhteessa elävää henkilöä.<sup>87</sup>

#### 2.4. Intressijäävi

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohta käsittelee intressijääviä. Virkamiehelle saattaa olla asian ratkaisun lopputuloksella tosiasiallista merkitystä, vaikka hän ei olisikaan asiassa edustajan tai asianosaisen asemassa. Virkamies on esteellinen, jos hänen käsittelemänsä asiansa ratkaisusta on odotettavissa erityistä oikeudellista taikka taloudellista hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen perhepiiriinsä kuuluvalla, vaikka kukaan heistä ei olisi asianosaisena. Intressijäävissä tarkoitettua läheisestä säännellään hallintolain 28

---

<sup>85</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 220–221.

<sup>86</sup> Kulla 2003: 134; Niemivuo & Keravuori 2003: 221.

<sup>87</sup> Emt. 221–222; Mäenpää 2003: 164.

§:n 2 momentin 1 kohdassa. Lain valmisteluasiakirjoissa intressijäävi perusteita kuvataan niin, että erityinen suhde vallitsee virkamiehen ja asian välillä<sup>88</sup>. Tulevien oikeustapausten kautta tulen esittämään, että intressijäävissä voi olla kyse myös virkamiehen läheisestä suhteesta asianosaisiin, joiden kautta syntyy virkamiehen läheinen suhde myös käsiteltävänä olevaan asiaan. Hyötyä ja vahinkoa arvioidaan intressin voimakkuuden mukaan, ja virkamiehen läheisyys kysymys rajoittuu ainoastaan kaikkein läheimpiin henkilöihin eli perhepiiriin.<sup>89</sup>

Intressijäävissä intressin tulee olla erityistä laatua, joten aivan vähäinen vahinko tai hyöty ei vielä riitä esteellisyyden perusteeksi. Hallintomenettelylain esitöissä ei tarkenneta sitä kysymystä, milloin hyöty tai vahinko on erityinen. Kielelliseen tulkintaan perustuen todetaan, että vähäistä etua ei luokitella erityiseksi, ja erityisen edun tulee poiketa jollain lailla tavanomaisesta eli normaalitilanteesta.<sup>90</sup> Virkamiehelle seuraavan edun luonne on kuitenkin arvioitava aina tapauskohtaisesti ja edun tulee olla odotettavissa, jotta se synnyttää esteellisyyden. Etu ei ole odotettavissa, jos sen syntyminen vastaisuudessa on elämäkokemuksen tai tiedon mukaan hyvin epätodennäköistä. Taloudelliselta tai muulta vastaavalta intressiltä vaaditaan sekä konkreettisuutta että tietynasteista välittömyyttä<sup>91</sup>. Intressijääviä pohtiessa juuri ulkoinen arviointitapa on hyödyllinen, jolloin menettelyn osapuolet objektiivisesti arvioivat virkamiehen puolueettomuus kysymystä. Intressijäävisäännös kattaa sellaiset eturistiriidat, joissa ei ole kysymys asianosaisjäävin tai edustusjäävin mukaisesta välittömästä osallisuudesta.<sup>92</sup>

Intressijäävi voi tulla kyseeseen, vaikka päätöksellä ei olisikaan sen kaltaista välitöntä vaikutusta asian käsittelijään kuin asianosaisjäävin tarkoittamassa tilanteessa. Riittävä esteellisyysperusteeksi on tilanne, jolloin asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä vahinkoa tai hyötyä asian käsittelijälle tai hänen läheiselle. Asian käsittelijä tai myös hänen läheisensä ovat tämän vuoksi intressentin asemassa käsiteltäessä asiaa ja suhteessa tällaisiin odotusarvoihin.<sup>93</sup> Rajanveto on kuitenkin hyvin tulkinnanvarainen asian-

<sup>88</sup> HE 72/2002 vp s. 92–97.

<sup>89</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 223–224.

<sup>90</sup> OKA 12.6.2002 12/50/02

<sup>91</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 224.

<sup>92</sup> Kulla 2003: 137.

<sup>93</sup> Mäenpää 2003: 156.

osaisjäävin ja intressijäävin välillä. Syy tulkinnanvaraisuuteen johtuu siitä, että oikeudellisesti suojattujen intressien, rajaukset tosiasiallisten etujen ja subjektiivisten oikeuksien välillä ovat väljiä perusteiltaan. Kyseessä ovat sellaiset tosiasialliset intressit, jotka eivät kuulu asianosaisjääviin perustuviin oikeudellisiin etuihin. Edellistä selventäen tässä tapauksessa viranomastoimi ei kohdistu virkamieheen välittömästi niin, että hän voisi tulla oikeutetuksi tai velvoitetuksi asianosaisena.<sup>94</sup>

Intressijäävi on osittain päällekkäinen yhteisöjäävin kanssa, mutta eroaa siitä intressin voimakkuuden perusteella<sup>95</sup>. Esimerkiksi se aiheuttaa jääviysperusteen, kun asianosaisena on osakeyhtiö, jonka osakepääomasta arvioinnin kohteena oleva henkilö omistaa huomattavan osan<sup>96</sup>. Myös se synnyttää esteellisyyden, kun henkilö on asianosaisen velkoja tai takaaja, ainakin silloin kun on kysymys taloudellisesta edusta tai vahingosta<sup>97</sup>. Myös virkamiehen tausta voi tehdä hänet esteelliseksi, esimerkiksi pitkäaikainen palvelussuhde, joka on hiljattain päättynyt<sup>98</sup>. Intressikonfliktissa virkamiehen yksityinen tai henkilökohtainen intressi on niin merkittävä, että se vaarantaa hänen virkavelvollisuuksien hoitamisen objektiivisesti<sup>99</sup>. Intressikonfliktin aiheuttajana voi olla hyvin moni tekijä, esimerkiksi raha, aika, vaikutusvalta tai vaikka ideologinen kysymys<sup>100</sup>.

Joissakin tilanteissa esteellisyyden ratkaisu voi olla hyvin ongelmallista. Ratkaisut tuovat esiin sellaisia pulmallisia kohtia, joita esiintyy esteellisyyden määrittelyssä.<sup>101</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintaan perustuen voidaan vaatia käsiteltävänä olevan asian ratkaisulta itsenäisiä oikeudellisia vaikutuksia. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan<sup>102</sup>, että päätöksenteossa, jossa oli kyse autoavustuksen myöntämisestä, ei voida katsoa olevan vammaisille luottamushenkilöille, jotka osallistuivat päätöksen tekemiseen, odotettavissa erityistä hyötyä, vaikka nämä henkilöt voisivatkin olla itse po-

<sup>94</sup> Kulla 2003: 137.

<sup>95</sup> Heuru 2003: 208.

<sup>96</sup> Uotila, Laakso, Pohjolainen & Vuorinen 1983: 76.

<sup>97</sup> Mäenpää 2003: 156–157; Niemivuo & Keravuori 2003: 224–225.

<sup>98</sup> Kulla 2003: 143.

<sup>99</sup> Intressikonfliktissa on kyse siitä, että julkisessa asemassa oleva henkilö parantaa muun muassa hänen henkilökohtaista taloudellista asemaa juuri hallinnollisella tai poliittisella ratkaisulla. Intressikonfliktin vaikean havaittavuuden vuoksi se luokitellaan yhdeksi salakavalammaksi korruptio muodoksi. Korruptioon kuuluu aina myös intressikonflikti. Isaksson 1997: 91, 123; Eilavaara & Hytönen 1998: 47.

<sup>100</sup> af Ursin 1993: 17.

<sup>101</sup> Hautamäki 2004: 129.

<sup>102</sup> EOA 31.12.2002 D 1301/2001.

tentiaalisia autoavustuksen hakijoita. Ratkaisun perusteluissa painotettiin periaatepäätöksen luonnetta jolla ei ole varsinaisia oikeusvaikutuksia eikä luottamustehtävän sisältämää poliittista luonnetta. Yleisesti on suhtauduttava pidättyvästi luottamushenkilöiden osallistumisoikeuksien rajoittamiseen.<sup>103</sup>

Intressijäviä sovelletaan silloin, kun asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä vahinkoa tai hyötyä, tässä kyseisessä tapauksessa luottamushenkilölle tai hänen lähisukulaiselleen. Hallintolaissa ei ole määritelty sitä, että milloin odotettavissa oleva vahinko tai hyöty on erityinen, eikä myöskään lain perusteluissa ole erikseen tätä kysymystä käsitelty. Oikeusministeriö, jonka lausunto on oheistettu oikeusasiamiehen antamaan ratkaisuun, katsoo lausunnossaan kielellisen tulkinnan viittaavan siihen, että vähäinen etu ei ole erityinen, ja että edun täytyy olla jollakin lailla tavanomaisesti poikkeava. Perusteeksi intressijäviin ei esimerkiksi voi asettaa tiettyä rahamääräistä rajaa.<sup>104</sup>

Oikeusministeriä toteaa, että lainkohta edellyttää ratkaisun lopputuloksesta aiheutuvalta hyödyltä tai vahingolta ensinnäkin erityisyyttä ja toisaalta myös sitä, että se on odotettavissa olevaa tulevaisuudessa. Taloudelliselle tai muulle vastaavalle intressille on siis asetettu tietynasteinen välittömyys- ja konkreettisuusvaatimus. Vaikka vahingon tai hyödyn aiheutumisen ei tarvitse välttämättä olla varmaa, niin sen on kuitenkin oltava ratkaisun lopputuloksen perusteella odotettavissa olevaa. Vaatimus tulkinnan perustaksi voidaan asettaa siitä, että kyseisessä asiassa tehtävällä ratkaisulla on itsenäisiä oikeudellisia vaikutuksia.<sup>105</sup>

Vammaispalvelulain mukaisessa autoavustuksessa on kysymys vammaispalvelulain mukaisesta taloudellisesta tukitoimesta, joka perustuu määrärahoihin. Lain mukaan tuen myöntäminen ja myönnettävän avustuksen määrän suuruus tulee aina harkita tapauskohtaisesti jokaisen hakijan sairauden tai vamman vaatiman tarpeen mukaisesti. Periaatepäätöksessä, jonka sosiaali- ja terveyslautakunta teki 31.5.2001, oli kyse kunnallisen itsehallinnon puitteissa annetusta päätöksentekoon oikeutetuille viranhaltijoille tarkoitettusta yleisohjeesta, joka koski autoavustuksen rahamääräistä ylärajaa vammaispalvelulain

---

<sup>103</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 224–225.

<sup>104</sup> EOAK 31.12.2002 D1301/2001.

<sup>105</sup> Emt.



mukaisesti ja sitä, miten menetellään avustuksen myöntämisessä. Periaatepäätöksen tarkoitus on muun muassa turvata päätöksenteossa hakijoiden yhdenvertainen kohtelu<sup>106</sup>. Sillä ei voida rajoittaa säännösten vastaisesti yksilön oikeutta etuun, joka on laissa tai asetuksessa turvattu. Periaatepäätöksellä ei ratkaista sitä, kenelle ja milloin tullaan yksittäistapauksessa avustusta myöntämään.<sup>107</sup>

Kyseessä olevasta periaatepäätöksestä, jolla ei ole varsinaisia oikeusvaikutuksia, ei eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan katsota olevan odotettavissa autoavustuksen edellytykset täyttävälle luottamushenkilölle hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä. Tämä sama näkemys on esitetty myös oikeusministeriön lausunnossa. Itsestään selvää on se, että lautakunnan jäsen ei voi käsitellä omaa tai perhepiiriinsä kuuluvan autoavustushakemusta.<sup>108</sup>

Oikeusasiamiehen näkemys tässä kyseisessä asiassa on, että esteellisyydelle ei ole merkitystä myöskään periaatepäätöksen tekemisen kannalta sillä, onko henkilö saanut jo aiemmin vammaispalvelulain mukaista autoavustusta tai tuleeeko hän sitä tulevaisuudessa hakemaan. Näin ollen vammaisen luottamushenkilön mahdollisesti tulevaisuudessa tekemälle autoavustusta koskevalle hakemukselle ei voida antaa sen kaltaista oikeudellista painoarvoa, jonka perusteella hänet katsottaisiin periaatepäätöksen tekemisessä esteelliseksi. Tällainen tulkinta johtaisi esteellisyystilanteiden yleistymiseen merkittävästi ja samalla se olisi kunnallisen päätöksenteon periaatteiden vastainen. Luottamushenkilö ei näin ollen ole hallintolain intressijävistä sääntelevän 28 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoitettulla tavalla esteellinen tekemään kyseistä periaatepäätöstä vammaispalvelulain mukaisessa autoavustuksessa.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Yhdenvertaisuuden rinnalla syrjinnänkielto on saanut käytännössä yhä suuremman merkityksen, ja ihmisten erottelulta vaaditaan korkeaa kynnyistä sekä hyväksyttävää syytä. Hallberg 1997: 21.

<sup>107</sup> EOAK 31.12.2002 D 1301/2001.

<sup>108</sup> Emt.

<sup>109</sup> Emt.

## 2.5. Muiden esteellisyysperusteiden peilausta intressijääviin

Esteellisyysperusteiden soveltamiselle keskeisen lähtökohdan muodostaa virkamiehen erityisen läheinen suhde käsiteltävänä olevaan asiaan tai asianosaiseen. Pääsäännön mukaan virkamies on jäävi käsittelemään asiaa, johon hänen läheinen suhteensa vaikuttaa, niin että se antaa aihetta perustellusti epäillä hänen toiminnan puolueettomuutta.<sup>110</sup>

### *Asianosaisjäävi*

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohta säätelee asianosaisjääviä. Virkamies on asianosaisjäävin mukaan esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen<sup>111</sup>. Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta etua tai velvollisuutta asia koskee (HallintoL 11 §). Asianosaisjäävissä ilmenee jääviyden ydin, ja se sisältää myös varsinaiset oikeudelliset intressit<sup>112</sup>. Intressijääviperusteen tarkoitus on kattaa ne asianosaisjäävissä sääntelemättömät eturistiriidat, joissa ei selvästi ole kyse välittömästä osallisuudesta. Intressijääviperusteeseen kuuluvissa tosiasiallisissa intresseissä on lähinnä kyse sellaisista intresseistä, jotka eivät ole asianosaisuusjääviin perustuvia oikeudellisia etuja. Intressijäävissä viranomaistoimi ei kohdistu virkamieheen välittömästi niin, että hän voisi tulla asianosaisaseman takia oikeutetuksi tai velvoitetuksi.<sup>113</sup>

Hallintolain 28 §:n 1 momentin esteellisyysperusteet eivät säätele valtuutetun esteellisyttä valtuuston kokouksessa. Valtuutetun esteellisyttä säätelee kuntalain 52 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa valtuustossa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti tai hänen lähisukulaistaan. Koska valtuutettu edustaa kunnan asukkaita kunnalliseen itsehallintoon perustuen, esteellisyys edellyttää suoranaisen ja välittömän vaikutuksen käsiteltävänä olevan asian ja valtuutetun tai hänen lähisukulaisen välillä. Jos tällainen suoranainen ja välitön vaikutus puuttuu, esteellisyys ei tule kysymykseen.<sup>114</sup> Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan asianosaisjäävi on sääntelyltään suppeampi kuin kuntalain 52 §:n 1 momentin valtuutetun esteellisyyspe-

<sup>110</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 222.

<sup>111</sup> Asianosaisuuden määräytymisperusteita on käsitelty edellä kappaleessa 2.2.2. (hallintoL 11§)

<sup>112</sup> Kulla 2003: 135.

<sup>113</sup> Emt. 137.

<sup>114</sup> Laakso ym. 2006: 206–207.

ruste, koska valtuutetun esteellisyysperusteen on katsottu sisältävän myös intressijäävin. Valtuutetun esteellisyysperusteesta on jouduttu käytännössä joustamaan valtuutetun hyväksi, varsinkin tilanteissa joissa punnitaan valtuutetun henkilökohtaista intressiä ja hänen asemaansa kunnan asukkaiden edustajana.<sup>115</sup>

KHO 31.8.2004/ 213

Kunnanvaltuutettu oli päättämässä kunnanvaltuustossa asemakaavan hyväksymisestä, ja yhteisen vesialueen osakas oli kunnanvaltuutetun setä. Setä omisti kaksi kiinteistöä ja osakuntaan kuului 107 kiinteistöä. KHO totesi, että asemakaavan hyväksymispäätös ei kuitenkaan koskenut valtuutetun setää henkilökohtaisesti yhteisalueesta asemakaava-alueeseen kuuluvan osan vähäisyyden vuoksi, sekä myös huomioituna sedän vähäinen osuus yhteisalueesta. Kunnan valtuutettu ei ollut esteellinen päättämään asemakaavan hyväksymisestä kunnanvaltuustossa lähisukulaisuuden vuoksi.

Kyseinen oikeustapaus koskee valtuutettua valtuuston kokouksessa, joten esteellisyyttä säännellään kuntalain 52 §:n 1 momentin esteellisyysperusteeseen perustuen. Valtuutettu on valtuuston kokouksessa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Läheisten käsite on laaja, joka sisältää valtuutetun perheenjäsenet, kaukaisimmat sukulaiset, puolison sukulaiset sekä puolisukulaiset kuten esimerkiksi äitipuoli. Kunnanvaltuutetun setä kuuluu hallintolain 28 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin läheisiin.<sup>116</sup>

Kyseisessä oikeustapauksessa käsiteltävänä oleva kaavoitus on kunnanvaltuutetun sedän intressi. Valtuutetun esteellisyysperustetta tutkiessa huomio kiinnittyy siihen, milloin asia koskee valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti. Esteellisyys ja henkilökohtainen koskeminen vaativat suoranaisen ja välittömän vaikutuksen asian ja valtuutetun tai hänen läheisensä välillä<sup>117</sup>. KHO katsoi kuitenkin, ettei asemakaavan hyväksymispäätös koskenut setää henkilökohtaisesti yhteisalueesta asemakaava-alueeseen kuuluvan osan vähäisyyden vuoksi. Kunnanvaltuutettu ei näin ollen ollut esteellinen lähisukulaisuuden perusteella päättämään asemakaavan hyväksymisestä kunnanvaltuustossa. Sedän kiinteistöjen omistamisessa kaavoitettavalta alueelta ei ollut kyse suoranaisesta ja välittömästä vaikutuksesta valtuutetun sedän ja asian välillä.

<sup>115</sup> Heuru 2003: 210.

<sup>116</sup> Mäenpää 2003: 286; Niemivuo & Keravuori 2003: 219–221.

<sup>117</sup> Laakso ym. 2006: 206–207.

Valtuutetun jääviyssäännöstä sovelletaan ainoastaan valtuuston kokouksissa. Kun valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn jossain muussa toimielimessä kuin valtuustossa, häneen sovelletaan esteellisyysäännöksiä, jotka koskevat kyseistä toimielintä.<sup>118</sup> Jos kyseistä asemakaavan hyväksymistä olisi käsitelty esimerkiksi kunnanhallituksen kokouksessa, niin valtuutettuun olisi sovellettu hallintolain 28 §:n 1 momentin esteellisyysperusteita. Tällöin valtuutetun esteellisyyttä olisi tutkittu kunnanhallituksen kokouksessa asianosaisjäävin ja intressijäävin perusteella.

Hallintolaissa säädetyn asianosaisjääviyden perusteena on se, että kyseessä olevan asian ratkaisu koskee välittömästi virkamiehen tai hänen läheisensä etua, oikeutta tai velvollisuutta. Intressijääviys voi taas syntyä, vaikka asian päätöksellä ei olisi asian käsittelijään yhtä välitöntä vaikutusta kuin asianosaisjäävin tarkoittamissa tilanteissa. Intressijääviydessä asian käsittelijä ja hänen läheisensä ovat intressentin asemassa, kun taas asianosaisjäävissä he ovat asianosaisia käsiteltävässä asiassa.<sup>119</sup> Valtuutettuun valtuuston kokouksessa sovellettava esteellisyysperuste henkilökohtainen koskeminen sisältää sekä asianosaisaseman että intressentin aseman, vaikka näiden soveltamisessa on saatettu valtuutetun hyväksi joustaa erityisesti tilanteissa, joissa on punnittu valtuutetun henkilökohtaista intressiä ja hänen asemaansa kunnan asukkaiden edustajana<sup>120</sup>.

#### *Avustus- ja edustusjäävi*

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 2 kohta sisältää määrittelyn edustusjäävistä. Toimiminen asianosaisen avustajana, edustajana tai asiamiehenä edellyttää, että henkilö ei osallistu tuon kyseisen asian käsittelyyn virkatehtävänä tai toimielimen jäsenenä.<sup>121</sup> Esteellisyyden synnyttää jo se, että asian käsittelijän lähisukulainen tai joku muu erityisen läheinen henkilö toimii asianosaisen avustajana, edustajana tai asiamiehenä kyseisessä asiassa. Lisäksi esteellisyys syntyy myös silloin, jos asian käsittelijän edustettavana tai avustettavana on henkilö tai yhteisö, jolle asianratkaisusta on odotettavissa erityistä

<sup>118</sup> Ks. KHO 1996 A 19; Laakso ym. 2006: 207.

<sup>119</sup> Kulla 2003: 135, 137.

<sup>120</sup> Heuru 2003: 210.

<sup>121</sup> Asiamiehen esteellisyyttä ei mainita säännöstekstissä, mutta tässä yhteydessä avustaja-asemaan on johdonmukaista sisällyttää myös asiamiehenä toimiminen. Mäenpää 2003: 156.

hyötyä tai vahinkoa.<sup>122</sup> Tällöin henkilöä, joka on viimeksi mainitussa asemassa, voidaan kutsua asian intressentiksi<sup>123</sup>.

Peruste jääviydelle on asiakohtainen, ja näin ollen virkamies ei ole esteellinen edustamaan asianosaista jossakin toisessa asiassa, jota käsitellään samassa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi jääviysperuste on sidottu vain vallitsevaan suhteeseen, joten aikaisempi edustaja- tai avustaja suhde ei aiheuta esteellisyyttä.<sup>124</sup> Edellytyksenä jääviydelle on, että edustettavan tai avustettavan tosiasiallinen intressi on kyseessä olevasta asiasta merkittävä<sup>125</sup>.

KHO 22.5.1995/ 2274

Henkilöyhdistyksen pääluottamusmies ei ollut edustanut kunnan viranhaltijoita, jotka olivat yhdistyksen jäseninä, kunnan virkojen lakkauttamispäätöstä edeltäneissä neuvotteluissa hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ja näin ollen hän ei ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn kunnanhallituksen jäsenenä, joka koski virkojen lakkauttamista.

Kyseisessä oikeustapauksessa KHO katsoi, etteivät kunnan viranhaltijat, jotka olivat jäseninä henkilöyhdistyksessä, olleet kunnan virkojen lakkauttamispäätöstä edeltäneissä neuvotteluissa asian intressenttejä. Pääluottamusmies ei ollut edustanut kunnanviranhaltijoita lakkauttamispäätöstä edeltäneissä neuvotteluissa niin, että viranhaltijoille olisi koitunut asian ratkaisusta erityistä vahinkoa. Pääluottamusmies ei siten ollut esteellinen osallistumaan virkojen lakkauttamista koskevaan asian käsittelyyn kunnanhallituksen jäsenenä. Edustajanjäviä määrittelevässä säännöksessä on asianosaisten ohella huomiotu muun henkilön erityinen intressi. Edustajanjäävissä intressentti -suhteen syntyperusteen kriteerit ovat samat kuin intressijäävissä. Intressin täytyy olla samalla kertaa erityistä laatua ja odotettavissa olevaa.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> Mäenpää 2003: 156.

<sup>123</sup> Kulla 2003: 136.

<sup>124</sup> Emt.

<sup>125</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 223.

<sup>126</sup> Kulla 2003: 136–137.

*Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi*

Julkishallinnon virkamiehistä varsinkin lääketieteellisen ja teknisen koulutuksen saaneilla on runsaasti erilaisia tehtäviä myös viran ulkopuolella. Lääkäri voi olla sekä virkamiehenä sairaalan hankinnoista päättämässä että myös pysyvänä asiantuntijana lääke-  
tehtaassa. Tällaisissa tapauksissa palvelussuhdejäävi on otettava huomioon. Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävin mukaan, josta säädetään hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa, esteellisyys ilmenee silloin, kun virkamies on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa eli on asian intressi. Intressentit on huomioitu säännöksessä asianosaisuuden ohella. Esteellisyyttä intressin perusteella ei synny kuitenkaan tapauksissa, kun säädösten mukaan toimielimeen on valittava jäseniä edunvalvonnan pohjalta (intressiedustus). Esimerkiksi työmarkkinajärjestöillä on lakimääräisinä edustajina monissa keskushallinnon kollegisissa viranomaisissa omia työntekijöitä. Virkamieslain 49 §:n säätelee virkamieslautakuntaa, johon jäsenet nimitetään osittain intressiedustuksen perusteella.<sup>127</sup>

Lähes itsestään selvyytensä on pidetty sitä, että pelkästään palvelussuhteensa vuoksi valtion virkamies ei ole esteellinen käsittelemään asiaa, jossa asianosaisena on valtio. Virkamieheltä edellytetään kuitenkin puolueetonta suhtautumista myös tällaisissa tilanteissa. Kuntalain 52 §:n 3 momentin mukaan kunnan viranhaltija tai työntekijä ei ole esteellinen käsittelemään asiaa, jossa asianosaisena on kunta. Tämän säännöksen tarkoitus on ollut varmistaa se, että esimerkiksi kunnallinen rakennustarkastaja voi käsitellä kunnan hakemaa rakennuslupaa ja terveystarkastaja ei ole esteellinen valvomaan kunnan laitoksia<sup>128</sup>. Palvelussuhde- ja toimeksiantojääviä määrittelevällä säännöksellä on myös yhteys sivutointen pidon rajoittamiseen.<sup>129</sup>

Niin kuin intressijäävissä myös palvelus- ja toimeksiantosuhteijäävissä intressin laadulta vaaditaan, että se on erityistä laatua sekä odotettavissa olevaa. Intressijäävissä intressisuhde on virkamiehen sekä käsittelyn kohteena olevan asian välillä, kun palvelus- ja

<sup>127</sup> Kulla 2003: 138–139.

<sup>128</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 226.

<sup>129</sup> Kulla 2003: 139.

toimeksiantosuhteessa on kyse virkamiehen toimeksiantajan (intressentin) läheisestä suhteesta käsiteltävään asiaan. Palvelus- ja toimeksiantosuhdejäävin intressin luonne on melko usein taloudellinen, niin kuin intressijäävissäkin. Lisäksi palvelus- ja toimeksiantosuhteet saattavat synnyttää niin voimakasta lojaalisuutta työn- tai toimeksiantajaa kohtaan, että puolueettomuutta ja riippumattomuutta on syytä asiassa epäillä.<sup>130</sup>

### *Yhteisöjäävi*

Yhteisöjäävi, josta säännellään hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa, on osittain rinnakkainen intressijäävin kanssa. Yhteisöjäävi syntyy oikeushenkilön kautta ja oikeushenkilönä pidetään yleensä kaikkia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jotka eivät synnytä esteellisyyttä intressijäävissä. Oikeushenkilöitä ovat osakeyhtiöt, säätiöt, rekisteröidyt yhdistykset ja osuuskunnat, sekä myös julkisoikeudelliset oikeushenkilöt.<sup>131</sup>

Yhteisöjäävin syntyminen edellyttää, että virkamies tai hänen perhepiiriinsä kuuluva henkilö on määräävässä tai edustavassa asemassa hallituksessa, hallintoneuvostossa<sup>132</sup> tai niihin rinnastettavassa toimielimessä taikka toimitusjohtajana tai siihen rinnastettavassa asemassa sellaisessa säätiössä, yhteisössä valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on hallintoasiassa asianosainen tai intressentti.<sup>133</sup> Intressenttisuhteen syntymiseltä oikeushenkilön kautta edellytetään, samoin kun intressijäävissä sitä, että hyödyn tai vahingon on oltava odotettavissa olevaa ja sen täytyy olla myös laadultaan erityistä<sup>134</sup>. On hyvä huomioida, että yhteisöjäävissä virkamiehelle ei tarvitse olla odotettavissa minäkäänlaista henkilökohtaista hyötyä tai haittaa toisin kuin intressijäävissä. Virkamiehen esteellisyys perustuu hänen tai hänen perhepiiriinsä kuuluvan määräävän asemaan yhteisössä, ja näin ollen odotettavissa oleva erityinen hyöty tai vahinko kohdistuu yhteis-

<sup>130</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 223–225.

<sup>131</sup> Heuru 2001: 341.

<sup>132</sup> Hallintoneuvoston jäsenyys esteellisyyssperusteena lisättiin hallintomenettelylakiin vuonna 1997. Sääntelyn lisäystä perusteltiin sillä, että julkisesti omistettujen yhtiöiden merkitys on lisääntynyt sekä, että tällaiset yhtiöt ovat aiempaa selkeämmin tulosvastuussa omistajaansa nähden. Hallintoneuvoston jäsenyys esteellisyyssperusteena sisältyy myös Norjan, Tanskan ja Saksan hallintolakeihin. Niemivuo & Keravuori 2003: 227.

<sup>133</sup> Mäenpää 2003: 140.

<sup>134</sup> Kulla 2003: 140.

söön. Ratkaisevana tekijänä yhteisöjäävin syntymiseen on se, voiko henkilö, joka on arvioinnin kohteena, osallistua oikeushenkilön tahdonmuodostukseen ja johtamiseen<sup>135</sup>

Yhteisöjäävisäännös on ollut ajankohtainen aihe kunnallishallinnossa. Sisäasiainministeriön asettama 21.3.2005 työryhmän selvitti kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita.<sup>136</sup> Selvityksen mukaan toimielinedustuksen kaltaisia ongelmia kunnallishallinnossa syntyi usein siksi, että keskeisenä asiana on pidetty juuri konserniohjauksen tehostamista<sup>137</sup>. Aikaisemmin voimassa ollut yhteisöjäävisäännös on käytännössä merkinnyt sitä, että esimerkiksi yhtiöiden hallituksiin, jotka kuuluvat kuntakonserniin, ei ole pystytty valitsemaan kunnanhallituksen eikä sen lautakunnanjäseniä, jotka käsittelevät yhtiöön liittyviä asioita<sup>138</sup>.

Työryhmän selvityksen mukaan katsottiin tarpeelliseksi säätää poikkeus hallintolain yhteisöjäävisäännökseen. Hallituksen esityksen laiksi kuntalain muuttamisesta myötä kuntalain 52 §:n 4 momenttia muutettiin. Lisäksi lakimuutoksen johdosta säädellään kuntalaissa aiempaa tarkemmin kuntakonsernista ja kunnallisesta liikelaitoksesta. Lakimuutos tuli voimaan 15.5.2007. Kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään, taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.<sup>139</sup>

<sup>135</sup> Heuru 2003: 209. Perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin käytännössä on ollut runsaasti tapauksia, joissa on ollut kyse ongelmista, joita saattaa ilmetä ministerin toimimisesta yrityksen johtoelimessä tai muussa siihen rinnastettavassa tehtävässä. Tähän aiheeseen liittyen on myös tullut eduskuntakyselyjä runsaasti. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1994: 43.

<sup>136</sup> Sisäasiainministeriö 2006: 3.

<sup>137</sup> Koskinen & Kulla 2005: 161.

<sup>138</sup> Halme 2005: 87; HE 263/2006 vp s. 5; Sisäasiainministeriön julkaisu 9/2006: 10.

<sup>139</sup> Ruotsissa kunnan ja maakäräjien toimielimien esteellisyydestä säädetään kuntalaissa. Ruotsin kuntalaissa ei ole erikseen yhteisöjääviä, vaan yhteisön toimielimiin sovelletaan edustusjääviä tai yleisjääviä. Ruotsin kuntalain 26 §:n mukaan yleis- tai edustusjääviä ei sovelleta sellaisen osakeyhtiön tai säätiön asiaa käsiteltäessä, missä kunta nimittää hallituksen jäsenistä vähintään puolet tai jossa kunta omistaa osakkeista vähintään puolet. Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta tilanteissa, joissa on kysymys yksilöä koskevasta julkisen vallan käytöstä. Ruotsissa esteellisyyden rajaaminen ei ole aiheuttanut ongelmia käytännössä. Norjassa kunnallisia toimielimiä koskevia esteellisyyssäännöksiä on sekä kuntalaissa että hallintolaissa. Henkilö on jäävi Norjan hallintolain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos hän johtaa tai on johtavassa



Poikkeusta hallintolain yhteisöjäävisäännökseen perusteltiin sillä, että muutoksella parannetaan kunnan mahdollisuuksia konsernijohtamiseen, kun esteellisyysääntelyä väljennetään konsernin sisällä. Samalla myös esteellisyysääntelyä on tiukennettu asioissa, joissa kunnallinen liikelaitos hoitaa kunnan tehtävää. Yhteisöjäävisäännöksestä poikkeaminen tehostaa konserniohjausta, ja kunnanhallituksen tai muiden toimielinten jäsenet sekä johtavat viranhaltijat voivat nyt osallistua kuntayhtymän tai tytäryhteisön hallituksen työskentelyyn. Tämä mahdollistaa tytäryhteisöjen hallinnossa kertyneen asiantuntemuksen hyödyntämisen kunnan omassa päätöksenteossa. Hallintolain yhteisöjäävisäännöstä ei sovelleta kuntayhtymän hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseniin, vaikka kuntayhtymä ei ole kunnan tytäryhteisö.<sup>140</sup>

Hallintolain yhteisöjääviä ei aiemmin sovellettu lainkaan kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon kuuluvaan liikelaitokseen. Tältä osin esteellisyysääntely on tiukentunut lain muutoksen johdosta. Yhteisöjäävisäännöksen poikkeuksen piiriin kuuluvat henkilöt, jotka ovat johtavassa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa tytäryhteisössä tai säätiössä. Yhteisöjäävisäännöksen soveltamisalan laajentuminen kunnalliseen liikelaitokseen on perusteltua, koska kuntalain muutoksen myötä kunnallinen liikelaitoksella on kuntalain 10 a luvun johdosta aiempaa itsenäinen asema. Kunnallisen liikelaitoksen johtokunta on vastuussa liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä. Johtokunta hyväksyy myös talousarvion ja – suunnitelman ja voi päättää liikelaitoksen investoinneista sekä muista pitkävaikutteisista menoista. Yhteisöjäävisäännöstä sovelletaan kunnalliseen liikelaitokseen samalla tavoin johtumatta siitä, onko liikelaitos osa kunnan tai kuntayhtymän organisaatiota vai aivan itsenäinen liikelaitoskuntayhtymä.<sup>141</sup>

#### *Ohjaus- ja valvontajäävi*

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohta sääntelee ohjaus- ja valvontajääviä. Virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan

---

asemassa, hallituksen tai hallituneuvoston jäsen sellaisessa yhteisössä, joka asianosainen. Henkilö ei kuitenkaan ole jäävi, jos yhteisön omistaa pelkästään kunta. HE 263/2006 vp s. 10.

<sup>140</sup> HE 263/2006 vp s. 20.

<sup>141</sup> Emt. 20.

tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kyse on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.<sup>142</sup> Tätä kyseistä esteellisyysperustetta ei sovelleta kuntalain 52 §:n 4 kohdan mukaan liike- tai muihin laitoksiin, jotka kuuluvat kunnan omaan organisaatioon<sup>143</sup>. Tämän esteellisyysperusteen säätäminen katsottiin tarpeelliseksi, koska valtion virastojen ja laitosten asema on muuttunut. Valtion virastot ja laitokset ovat nykyään sekä toiminnallisesti että taloudellisesti itsenäisempiä. Aikaisemmin niiden tehtävät liittyivät enemmänkin valtion yleisten tarkoitusten toteuttamiseen, kun nykyään esimerkiksi johtokunnan jäsenen velvollisuus on edistää pääasiassa viraston ja laitoksen etuja. Varsinkin ministeriöiden virkamiehillä on runsaasti tämänlaisia toimielinedustuksia. Virkamiehen omassa toiminnassa johtokunnanjäsenyys saattaa synnyttää intressiristiriitaa silloin, kun hän joutuu käsittelemään uudelleen sellaista asiaa, joka on jo aikaisemmin johtokunnassa päätetty. Virkamiehen on hyvin hankalaa jälkikäteen arvioida omaa toimintaansa kriittisesti ja puolueettomasti.<sup>144</sup>

Esteellisyysperusteessa on kyse ainoastaan ohjaukseen ja valvontaan liittyvästä asiasta.<sup>145</sup> Ohjaus viittaa yleisesti etukäteiseen toimintaan, kun taas valvonta on usein jälkikäteistä. Esteellisyys, joka johtuu johtokunnan jäsenyydestä, kattaa viranomaisessa ohjaus- ja valvonta-asioiden käsittelyn yleisesti. Edellytyksenä esteellisyydelle ei ole, että virkamies on konkreettisesti käsitellyt asiaa johtokunnassa. Virasto- ja laitosjäävissä virkamiehellä on viraston tai laitoksen johtokunnan jäsenyyden johdosta erityinen intressi kyseistä virastoa tai laitosta kohtaan. Näin ollen hänelle voi tulla intressiristiriita, kun on kyse viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan liittyvästä asiasta. Koska johtokunnan jäsenen tehtävänä on edistää virastojen ja laitosten etuja, intressiristiriidan syntyminen on hyvin todennäköinen.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> Mäenpää 2003: 158; Ohjaus- ja valvontajäävi lisättiin hallintomenettelylakiin vuonna 1997. Edellä mainittua esteellisyysperustetta sovelletaan lähinnä valtionhallinnossa, ja kunnallishallinnossa sen soveltaminen on rajattu pois kuntalain 52 §:n 4 momentissa. Kuntien toiminta perustuu olennaisesti luottamus- henkilöhallinnolle, ja kunnallishallinnon luonteeseen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan se, että sama henkilö voi osallistua asian käsittelyyn ja päätöksentekoon hallinnon eri tasoilla. Kyseisen esteellisyysperusteen soveltaminen aiheuttaisi käytännön hankaluuksia varsinkin pienissä kunnissa. HE 26/1997 vp s. 5.

<sup>143</sup> Harjula & Prättälä 2004: 420.

<sup>144</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1994: 43; Rissanen 1998: 62; Kulla 2003: 142.

<sup>145</sup> Tässä yhteydessä ohjauksella ja valvonnalla tarkoitetaan sekä tulosohjaukseen liittyviä toimia että ohjaus- ja valvontatoimia, jotka kuuluvat yleisesti ylemmän viranomaisen johtoasemaan. Kulla 2003: 142.

<sup>146</sup> Emt. 142.

### *Yleislausekejäävi*

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta säätelee virkamiehen esteellisyyttä tilanteissa, jolloin luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Yleislauseke esteellisyyisperusteena ei yksilöi tai erittele erityisiä jääviystilanteita, vaan esteellisyyden toteamisessa viitataan *muuhun* erityiseen syyhyn. Yleislausekkeen tarkoituksena on kattaa kaikki ne muut jääviystilanteet, joita ei erikseen ole mainittu hallintolain 28 §: 1 momentissa.<sup>147</sup> Tällaisen esteellisyyden aiheuttaman syyn tulee olla ulkopuolisen objektiivisesti havaittavissa, sekä vaikutuksen, joka vaarantaa puolueettomuuden, on oltava suunnilleen samanasteinen kuin mitä se on erikseen määritellyissä esteellisyyisperusteluissa.<sup>148</sup>

Esteellisyyden yleislauseke käsittää ns. toisen asteen esteellisyyden, lausunnonantajan esteellisyyden, virkahierarkkisen esteellisyyden sekä julkisen ystävyys- ja vihasuhteen. Kunnallishallinnossa ei sovelleta toisen asteen jääviä, koska hyvin yleisesti kunnallishallinnossa samaa asiaa käsitellään useissa toimielimissä, ja näin ollen asian käsittelijä voi kuulua useampaan toimielimeen<sup>149</sup>. Myös muita puolueettomuutta vaarantavia seikkoja voidaan arvioida yleislausekkeeseen perustuen. Esimerkiksi kiinteä taloudellinen riippuvuusuhde sekä erityinen luottamusvastuu asianosaiseen, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa virkamiehellä on sitoumus käsiteltävänä olevaan asiaan tai asianosaiseen niin, että tällainen sitoumus estää virkamiehen puolueettomuuden asian käsittelyssä.<sup>150</sup> Niin kuin intressijääviin perustavassa esteellisyydessä, niin myös yleislausekkees-

---

<sup>147</sup> Siinä yhteydessä, kun hallintomenettelyn esteellisyyisperusteita laajennettiin sovellettavaksi myös kunnallishallinnossa, lainvalmisteluaineistossa ehdotettiin poikkeusta yleislausekkeen soveltamisesta kunnan luottamushenkilöihin. Sen arveltiin tuottavan suuria vaikeuksia ja myös aiheuttavan kiistoja, valituksia ja epävarmuutta. Ongelmallisuuden katsottiin johtuvan luottamustehtävän erityisluonteesta. Katsottiin, että luottamushenkilöiden asemaa olisi ristiriitaista arvioida objektiivisuus- tai neutraliteetinäkökohtiin perustuen, koska he edustivat puolueita ja muita eturyhmiä. HE 254/1989 vp s. 3–4. Laki- ja talousvaliokunta oli kuitenkin toista mieltä hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä. He totesivat, että luottamus kunnallishallintoon ja päätöksenteon moitteettomuuteen voidaan säilyttää niin, että yleislauseketta sovelletaan myös kunnallishallinnossa. LtVM 17/1990 vp s. 2.

<sup>148</sup> Rihto ym. 1979: 102; HE 72/2002 vp s. 88; Kulla 2003: 143; Sutela 2004: 992.

<sup>149</sup> Poikkeustilanteen muodostaa se, jos asiankäsittelyn aikaisemmassa vaiheessa luottamushenkilö on kunnanviranhaltijana esitelletty tai jollain vastaavalla tavalla käsitelty asiaa, jossa asianosaisena on kunta. Niemivuo & Keravuori 2003: 231.

<sup>150</sup> Rihto ym. 1979: 102–106; Sutela 2004: 992.

sa jääviyteen johtavan syyn täytyy olla erityinen. Lisäksi yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden syyn erityisyys vaatii myös olosuhteelta laadullista spesifisyyttä.<sup>151</sup>

Käytännössä yleislauseketta on tulkittu melko ahtaasti, eikä esteellisyyden ole yleensä todettu syntyvän ilman erityistä perustetta. Virkamiehellä täytyy olla selvä kiinteä sidonnaisuus ja intressi käsiteltävänä olevaan asiaan tai asianosaiseen, jotta esteellisyys syntyy. Esimerkiksi virkamies omistaa asianosaisena olevan yhtiön osakkeita, mutta osakemäärän vähäisyyden vuoksi intressijäävi ei toteudu. Silloin osakkeiden omistus ei sellaisenaan johda jääviyteen yleislausekkeenkaan perusteella.<sup>152</sup>

## 2.6. Esteellisyyden ennakkorajoitukset

Virkatoiminnan uskottavuuteen ja luotettavuuteen voivat käytännössä monin tavoin vaikuttaa myös virkamiehen sidonnaisuudet. Siksi esteellisyytilanteiden syntymistä on eräissä tapauksissa jo etukäteen pyritty rajoittamaan erityissäännöksillä. Tavoitteena on näin ollen parantaa luottamusta asiankäsittelyn ja päätöksenteon objektiivisuuteen.<sup>153</sup> Virkamiehen vastuu tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta kannetaan vastaamalla tarpeisiin ja oikeutettuihin odotuksiin, joita kansalaisilla on<sup>154</sup>. Korkealla virkamiesmoraalilla voidaan turvata kansalaisten luottamus viranomaisiin<sup>155</sup>. Sidosten esille tuomisen tehtävänä on lisätä avoimuutta ja julkisuutta<sup>156</sup>.

Virkamies ei saa valtion virkamieslain 18 §:n mukaan ottaa vastaan sivutointa eikä pitää sellaista sivutointa, jonka vuoksi hän tulisi esteelliseksi virkatehtävässään. Virkamiestä ei voida myöskään määrätä tehtävään, jonka johdosta hän tulisi toistuvasti esteelliseksi omissa virkatehtävissään.<sup>157</sup> Sivutoimi ei saa myöskään vaarantaa yleistä luottamusta

<sup>151</sup> Kulla 2003: 144; Niemivuo & Keravuori 2003: 230–231.

<sup>152</sup> Emt. 231.

<sup>153</sup> Mäenpää 2003: 169.

<sup>154</sup> Rissanen 1998: 61.

<sup>155</sup> Hautala 2002: 26.

<sup>156</sup> Eilavaara & Hytönen 1998: 56.

<sup>157</sup> Oikeuskansleri on korostanut työ- ja elinkeinokeskuksen sivutoimea koskevassa ratkaisussa sitä, että sivutoimesta johtuvaa esteellisyyttä tulkitaan hyvin ankarasti. Tiukan tulkinnan perusteena on valtion virkojen luonne ja virkamiesten viranhoidon perustarkoitus. Valtion virat ovat olemassa julkisten tehtävien hoitamista varten, ja niiden sisältö on tarkoin säädelty ja määritelty. OKA 32/20/01.

virkamiesten tasapuolisuuteen viranhoidossa eikä muuten haitata viran asianmukaista hoitamista.<sup>158</sup> Kunnan viranhaltijoiden osalta sivutoimesta ja kilpailevasta toiminnasta säädetään kunnallisesta viranhaltijasta säädetyin lain 18 §:ssä. Sivutoimien sääntely valtion virkamieslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta säädetyissä laissa ovat pääperiaatteeltaan samanlaiset.<sup>159</sup>

Henkilöllä, jota esitetään nimitettäväksi valtionhallinnon ylimpiin virkoihin, on velvollisuus ennen nimitystä ilmoittaa kaikki sellaiset sidonnaisuudet, joilla voi olla vaikutusta hänen edellytyksiinsä hoitaa virkatehtäviään. Ilmoitusvelvollisuus koskee henkilön sivutointa, elinkeinotoimintaa, luottamustehtäviä, omistuksia yrityksissä sekä muuta merkittävää varallisuutta. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös muutoksia, joita ilmoitetuissa tiedoissa on tapahtunut, sekä tilanteita, joissa viranomaisen pyytää erikseen selvitystä. Perustuslain 63 §:n mukaan ministeriksi nimitetyllä on vastaavantyyppinen selvitysvelvollisuus sidonnaisuuksista.<sup>160</sup> Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä (PeL 63 §). Virkamiesten sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on omalta osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutuminen.<sup>161</sup>

Kaikkien virastojen tulisi tietää virkamiestensä erilaiset sivutoimet. Tällä varmistetaan, että viranomaisen on harkinnut sivutointen asiallisuutta ja sallittavuutta. Asianomaisen

---

<sup>158</sup>Perusteena *luottamuksen vaarantuminen tehtävien tasapuoliseen hoitamiseen* on esteellisyysperustetta väljempi, ja sitä voidaankin luonnehtia joustavaksi oikeusnormiksi. Ensi sijassa luottamuksen vaarantumisella tarkoitetaan kansan luottamuksen vaarantumista. Koskinen & Kulla 2005: 161. Sivutoimesta mahdollisesti johtuvia esteellisyytilanteita ei saisi syntyä muutoin kuin ainoastaan satunnaisesti, esim. sukulaisuudesta johtuvan esteellisyyden väistää niin, että virkamies vetäytyy käsiteltävänä olevan asian valmistelusta tai päätöksenteosta. Tulevaisuudessa mahdolliset sivutoimesta johtuvat esteellisyytilanteet tulisi hoitaa pikemminkin päinvastoin, jolloin virkamies ei ryhdy sen tyylisiin sivutoimiin, jotka mahdollisesti aiheuttavat esteellisyytilanteita. Mikkonen 1987: 8; Mäenpää 2000: 292; OKA 32/20/01.

<sup>159</sup> Koskinen & Kulla 2005: 157. Ks. AOK 17/5/93 ratkaisu, jossa kaupunginjohtaja hoiti lukuisia tehtäviä, jotka kaupungin virkasäännön mukaan luokiteltiin sivutoimeksi ja joista hänen olisi täytynyt tehdä ainakin sivutoimi-ilmoitus. Kaupunginjohtajan toimintaa on voitu pitää virkavelvollisuuden vastaisena, kun otetaan huomioon kaupunginjohtajan asema kaupungin korkeimpana viranhaltijana sekä hänen useat sivutoimet varsinkaan, kun sivutoimi-ilmoituksia ei ollut tehty.

<sup>160</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1994: 8; Mäenpää 2000: 292.

<sup>161</sup> Valtioneuvoston oikeuskansleri korosti ministeriöiden kansliapäälliköiden sidonnaisuuksista tekemässään ratkaisussa, että valtion ylimpien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan lainsäädännön tarkoitus on ollut avoimuuden lisääminen valtionhallinnossa sekä kansalaisten luottamuksen edistäminen hallinnon puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen. OKA 23/20/98; Valtiovarainministeriö 2001a.

viranomaisella tai ministeriöllä on tehtävänään huolehtia siitä, että virkamiehet tuntevat velvollisuutensa ja muut käyttäytymisnormit, joita heiltä edellytetään. Joiltakin hallinnonaloilta löytyy lisäksi erityisiä sivutoimisäännöksiä, ja niitä sovelletaan virkamieslain sivutoimisäännösten lisäksi. Sallittavuutta sivutoimeen on arvioitava kyseessä olevan virkamiehen virka-aseman ja hänen tehtävien kannalta huomioiden se, miltä näyttää sivutoimen harjoittaminen ulkoapäin tarkasteltuna. Virkamiehelle kuuluu samat perusoikeudet kuin muillekin kansalaisille, mutta virkamiehen tehtävät ja asema voivat kuitenkin vaikuttaa siten, että nämä oikeudet ovat kuitenkin tosiasiallisesti rajoitetut.<sup>162</sup>

Yksittäisen virkamiehen sivutoimella voi olla vaikutusta siihen kuvaan, jonka hallinnon ulkopuoliset saavat viraston toiminnasta. Tämä koskee varsinkin ylimpiä virkamiehiä, poliiseja ja sotilaita, joiden käyttäytymisvelvollisuus käsittää myös vapaa-ajan. Samoin voi kuitenkin olla muiden virkamiesten osalta, jos heidän tehtävänsä ja virka-asemansa sitä edellyttävät. Tällaisissa tilanteissa on erityisesti syytä arvioida sivutoimen sallittavuutta harkittaessa sitä, millaisen kuvan antaa sivutoimen harjoittaminen virkamiehen ja viraston puolueettomasta ja tasapuolisesta tehtävien hoidosta. Ristiriitatilanteiden synnyssä sivutoimen harjoittaminen on aiheellista kieltää.<sup>163</sup>

Kunnallishallinnossa luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on usein monia muita tehtäviä eri yhteisöissä ja myös muilla tahoilla. Tällaiset varsinaisen tehtävän ulkopuoliset sidokset aiheuttavat varsin usein kaksoisroolin<sup>164</sup>. Suurin ongelma kaksoisrooleissa ilmenee siten, että samaan henkilöön kohdistuu odotuksia eri tahoilta useamman samanaikaisen roolin seurauksena. Erilaisten tahojen odotusten erilaisuus ja yhteensopimattomuus aiheuttavat näin ollen intressiristiriitoja.<sup>165</sup> Jos kyseiset sidosryhmät ovat läheisessä tekemisissä oman kunnan kanssa, koetaan helposti, että henkilön puolueettomuus vaarantuu kunnassa asioita käsiteltäessä.<sup>166</sup> Oikeusjärjestyksen lainmukaisuuden turvaamiseksi tulee huomioida tilanteet, joissa esiintyy sidoksista aiheutuvia epäilyksiä toiminnan luotettavuudesta ja motiivien aitoudesta tai herää muuten epäilystä siitä, että ulkopuoliset intressit ovat vaikuttaneet toimintaan. Tärkeää on tiedostaa raja kielletyn ja

<sup>162</sup> Valtiovarainministeriö 2001a.

<sup>163</sup> Emt.

<sup>164</sup> Eilavaara & Hytönen 1998: 57.

<sup>165</sup> Emt. 58. Ks. myös Isaksson 1993: 102–103.

<sup>166</sup> Suomen kuntaliitto 1993: 34.

sallitun välillä, joka johtuu ulkopuolisesta sidoksesta tai muusta ulkopuolelta tulevasta vaikuttamisesta.<sup>167</sup>

Kunnallishallinnossa samanlainen yleistä luottamusta ylläpitävä tehtävä on varsinkin kuntalain 34–37 §:n säännöksillä, joissa säännellään vaalikelpoisuuden rajoittamisesta. Henkilö ei ole vaalikelpoinen valtuustoon, jos hän on johtavassa tai vastuullisessa tehtävässä kunnan palveluksessa. Toisaalta kunnan lautakunnan tai hallituksen jäseneksi ei ole vaalikelpoinen myöskään liikeyrityksen johtohenkilö, mikäli toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisut tuottavat kyseiselle yritykselle merkittävää hyötyä tai vahinkoa. Tällainen yritys voi olla esimerkiksi kunnassa toimiva pankki tai rakennusliike.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Eilavaara & Hytönen 1998: 55.

<sup>168</sup> KHO 1998:36: Kaupungissa laajaa liiketoimintaa harjoittavan rakennuskonsernin toimitusjohtaja oli vaalikelpoinen kaupunginvaltuuston jäseneksi. Kun otettiin huomioon kaupunginhallituksen johtosäännön kaupunginhallitukselle osoittama ratkaisuvälillä rakennus-, asumis- ja kaavoitusasioissa, kaupunginhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien rakentamista koskevien asioiden ratkaisu oli omiaan tuomaan hänen johtamalleen yrityskonsernille olennaista hyötyä tai vahinkoa. Tämän vuoksi toimitusjohtajan katsottiin olevan kuntalain 35 §:n mukaan vaalikelvoton kaupunginhallituksen varajäseneksi. Mäenpää 2003: 169.

### 3. INTRESSIJÄÄVI VALTION- JA KUNNALLISHALLINNOSSA

#### 3.1. Taloudelliset intressit

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohta edellyttää lopputulokselta asian ratkaisusta aiheutuvalta hyödyltä tai haitalta ensinnäkin erityisyyttä ja myös sitä, että seuraus on odotettavissa olevaa<sup>169</sup>. Hallintomenettelylain esitöissä ei ole käsitelty kysymystä siitä, milloin odotettavissa oleva hyöty tai myös vahinko on erityistä. Kielellisen tulkinnan perusteella voidaan todeta, että vähäinen etu ei riitä erityisyyteen, ja että edun täytyy olla jollakin tavoin tavanomaisesta eli normaalitilanteesta poikkeavaa.<sup>170</sup> Hyöty tai haitta on selvästi erityinen tilanteissa, jolloin ne ovat taloudellisesti tuntuvia tai muuten erityisen merkityksellisiä<sup>171</sup>.

Intressiin perustuvassa esteellisyydessä on yleisimmin viitattu tilanteeseen, jossa virkamies omistaa yhtiön osakkeista huomattavan osan, ja kyseinen yhtiö on asiassa asianosainen. Jos asia ratkaistaan yhtiölle myönteisesti, niin taloudellinen hyöty lopputuloksesta on virkamiehelle merkittävä.<sup>172</sup> Kussakin yksittäistapauksessa taloudellisen edun tai haitan määrää tai poikkeuksellisuutta koskevaa kysymystä tulee punnita aina erikseen niin, että esimerkiksi selvää ja yksiselitteistä euromäärää ei voida asettaa<sup>173</sup>. Yhdessä tapauksessa ei välttämättä ole kysymys pelkästään yhdenlaisesta intressistä esim. taloudellinen hyöty, vaan tietty tapaus voi sisältää monenlaisia intressejä.

##### 3.1.1. Esteellisyys virka- ja työehtosopimuksen päätöksenteossa

Yksityinen intressi on aina etusijalla, kun käsitellään virkamiehen välittömiä taloudellisia etuja. Virkamiehen tulee näin ollen vetäytyä käsittelystä, jollei kysymys ole aina

---

<sup>169</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 224.

<sup>170</sup> OKA 12.6.2002 12/50/02.

<sup>171</sup> Mäenpää 2003: 156.

<sup>172</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 224.

<sup>173</sup> OKA 12.6.2002 12/50/02.



samalla tavoin ratkaistavasta rutiininomaisesta vähäisestä asiasta. Toisaalta intressin välittömyyttä tulee aina arvioida tapauskohtaisesti.<sup>174</sup>

KHO 6.9.1994/ 3928

Kunnanhallitus oli hyväksynyt paikallisen virka- ja työehtosopimuksen kunnan ja eräiden järjestöjen välillä. Sopimus koski eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkia sopimusjärjestöihin kuuluvia viranhaltijoita ja työntekijöitä, jonka lisäksi sopimusta sovellettiin järjestäytymättömään henkilöstöön. Sopimus pyrki toteuttamaan valtakunnallisesti asetettuja säästötavoitteita palkkamenoissa. Kun otettiin huomioon sopimuksen soveltamisala ja sisältö, yksittäisille kunnan palveluksessa oleville henkilöille ei katsottu syntyvän päätöksestä erityistä hyötyä tai vahinkoa eivätkä heidän lähisukulaisensa näin olleet kunnanhallituksessa esteellisiä.

Kunnanhallituksen jäsenet ovat kunnan luottamushenkilöitä, ja heitä koskevat hallintolain 28 §:ssä määritellyt esteellisyysperusteet<sup>175</sup>. Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus tutki kunnanhallituksen jäsenten, joiden lähisukulaisia oli kunnanpalveluksessa, esteellisyyttä kunnan ja eräiden järjestöjen välillä hyväksytystä virka- ja työehtosopimuksen päätöksenteosta. Tapauksessa tutkittiin, olivatko kyseiset kunnanhallituksen jäsenet käsiteltävässä asiassa intressenttejä. Intressijäviä tutkiessa kunnanhallituksen läheiset henkilöt määritellään hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa, ja niihin kuuluu kunnanhallituksen jäsenien perhepiiri.

Korkein hallinto-oikeus katsoi kyseisessä tapauksessa, että kunnanhallituksen jäsenet eivät olleet esteellisiä tekemään päätöstä virka- ja työehtosopimuksesta. Kunnanhallituksen jäsenten perhepiiriin kuuluville, jotka olivat kunnan palveluksessa, ei katsottu syntyvän hallintolain 28 §:n momentin 3 kohdan mukaista erityistä taloudellista hyötyä tai vahinkoa sopimuksen ratkaisusta. Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, että sopimusta sovelletaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkiin sopimusjärjestöihin kuuluviin viranhaltijoihin ja työntekijöihin sekä lisäksi järjestäytymättömään henkilöstöön. Toinen perustelu oli sopimuksen sisältö, joka pyrki toteuttamaan valtakunnallisesti asetettuja tavoitteita säästää palkkamenoista.

---

<sup>174</sup> Kulla 2003: 138.

<sup>175</sup> Mäenpää 2003: 287.

### 3.1.2. Esteellisyys valtionavustuksen myöntämisessä

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu<sup>176</sup> käsittelee ministerin esteellisyyttä liikuntalain mukaisen valtionavustuksen myöntämisessä. Opetusministeriö oli myöntänyt 19.4.2002 liikuntalain (18.12.1998/1054) 8 §:n nojalla valtionavustusta liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin yhteensä 14 076 000 euroa. Opetusministeriön päätöksellä, jonka allekirjoittivat kulttuuriministeri Suvi Lindén ja virkamies Seppo Paavola, myönnettiin valtionavustuksia 31 kohteelle yhteensä 9 376 000 euroa. Pienempiin hankkeisiin, joista lääninhallitus päättää, asetettiin käytettäväksi 4 700 000 euroa. Valtionavustusta myönnettiin opetusministeriön päätöksellä kuudesta haetusta kohteesta neljälle yhteensä 618 000 euroa Oulun läänissä. Oulun läänissä kolmantena kohteena olevalle Oulun Golf Oy:n Sankivaaran 27 -reikäisen golfkentän laajentamiseen myönnettiin valtionavustusta 170 000 euroa.

Valtioneuvoston jäsenen hänen ratkaistessaan tai käsitellessään ministeriössä hallintoasioita sovelletaan hallintolain esteellisyysäännöksiä hallintolain 27 §:n 2 momentin perusteella. Hallintolaki 27 § 2 momentin mukaan, mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvostossa ja ministeriössä esteellisyysperiaatteiden noudattamisen keskeinen tarkoitus on turvata yleisen luottamuksen ylläpitämistä ministereiden toiminnan tasa-  
puolisuuden ja puolueettomuuteen. Tämän vuoksi on perusteltua hallintolain esteellisyysäännösten soveltaminen valtioneuvoston jäseniin.<sup>177</sup>

Ministerin esteellisyyttä koskeviin ongelmiin perustuslakivaliokunta on myös ottanut kantaa mietinnössään<sup>178</sup>. Esteellisyysäännösten soveltamisessa ja tulkinnassa valiokunta korosti sitä näkökohtaa, että henkilökohtaisten taloudellisten sidonnaisuuksien vuoksi saattaa ministerille kuuluvien tehtävien hoitamisessa aiheutua tilanteita, jotka horjuttavat ihmisten luottamusta ministerin puolueettomuuteen. Valiokunta perusteli mietinnössään, että näkökohta, joka koskee yleistä luottamusta, on vaikuttanut keskeisesti hallin-

<sup>176</sup> OK 12.6.2002 12/50/02.

<sup>177</sup> Emt.; OKA 2003: 136–137.

<sup>178</sup> PeVM 5/1993 vp.

tomenettelylain ja nykyään hallintolain esteellisyysääntelyn sisältöön. Lain tarkoituksena on suojata ihmisten luottamusta hallintoon.<sup>179</sup>

Kulttuuriministeri Lindénin mahdollinen esteellisyys tässä asiassa, joka koskee Oulun Golf Oy:lle Sankivaaran golfkentän laajentamiseen myönnettyä valtionavustusta, tarkastellaan intressijäviin perustuen, josta säädetään hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Tämän lain kohdan mukaan esteellisyys syntyy silloin, kun asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asianosaiselle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheiselleen. Edun tai vahingon syntyminen ei siis välttämättä tarvitse olla varmaa tai lähes varmaa, vaan odotettavissa olevuuteen riittää vähäisempikin todennäköisyys. Epäsuora hyöty on myös katsottu perustavan esteellisyyden.<sup>180</sup>

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua hyödyn laatua tulee arvioida jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen. Valtionavustuksen kohdalla, joka myönnetään osakeyhtiölle, tulee lähinnä tässä yhteydessä tarkastella mahdollisia taloudellisia vaikutuksia yhtiölle ja sen osakkeenomistajille, mikä valtionavustuksesta seuraa.<sup>181</sup>

Golfosakkeen hinta, jonka omistivat kulttuuriministeri Lindén ja neljä muuta henkilöä, oli ollut 10 000 markkaa osakkeelta lokakuun lopussa vuonna 1989. Oulun Golf Oy:n toimitusjohtajan 5.5.2002 antaman ilmoituksen mukaan sekä ennen että myös nyt puheena olevan osakeannin alkamista melkein kaikki yhtiön osakkeet olivat "pelaavissa käsissä". Tästä seuraa, että osakkeiden jälkimarkkinat olivat vähäiset. Vuoden 2001 loppupuolella B-sarjan osakkeista oli vapailla markkinoilla maksettu 36 000 – 39 000 markkaa. Emissiohintana oli 2.5. – 15.6.2002 6 500 euroa osakeannissa. Vapailla markkinoilla osakkeen hinta oli ollut suunnilleen sama kuin osakkeille aiemmin muodostunut hinta.<sup>182</sup>

Puhtaasti nykyisen arvon sekä osakkeen hankintahinnan pohjalta tarkasteltuna Oulun Golf Oy:n osakkeen arvo on noussut tuntuvasti kyseessä olevan noin 13 vuoden aikana.

---

<sup>179</sup> PeVM 5/1993, OKA 12.6.2002 12/50/02.

<sup>180</sup> Emt.

<sup>181</sup> Emt.

<sup>182</sup> Emt; OKA 2003: 137.

Tarkastelussa tulee kuitenkin huomioida golfosakkeen omistukseen liittyvät pakolliset kustannukset. Osakkailta on peritty rahoitus- ja hoitovastikkeita yhteensä noin 24 500 markkaa vuosina 1995 – 2001. Huomioon ottaen golfyhtiön osakkeenomistukseen liittyvät ja osakkailta säännöllisesti perityt rahoitus- ja hoitovastikkeet laskennallinen taloudellinen hyöty, jonka osakkeenomistus tuottaa, on ollut näin ollen varsin tavanomainen.<sup>183</sup>

Kyseessä olevassa kulttuuriministeri Lindénin esteellisyystapauksessa kysymys ei ole golfosakkeiden yleisestä arvonnousutarkastelusta, koska mainitut osakkeen arvonnoukset olivat tapahtuneet jo ennen valtionavustuksen myöntämistä. Kulttuuriministerin esteellisyys on liittynyt tehtyyn Sankivaaran golfkentän laajentamiseen myönnettyyn valtionapupäätökseen. Olennaista tässä yhteydessä hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisen kannalta on se, että kulttuuriministeri Lindénin päätös, jossa hän on myöntänyt valtionavustuksen Oulun Sankivaaran golfkentän laajentamiseen, on ollut golfyhtiön osakkeiden odotettavissa olevien arvonnousuodotusten kannalta taloudellisesti niin erityisen merkittävä, että tästä päätöksestä on seurannut hänelle ja osakkeenomistajina oleville lähisukulaisilleen hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tarkoitettu erityinen hyöty.<sup>184</sup>

Oikeuskansleri toteaa esitettyyn selvitykseen perustuen, että kulttuuriministeri Lindénin esteellisyydessä ei ole ollut kysymys hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesta intressijäävistä. Kulttuuriministeri Lindénin puolueettomuus on kuitenkin voitu katsoa vaarantuneen yleislausekkeessa tarkoitettulla tavalla, josta säädetään saman pykälän 1 momentin 6 kohdassa. Kyseisessä tapauksessa Lindénin olisi tullut katsoa itsensä esteelliseksi ja hallintolain 29 §:n nojalla ilmoittaa esteellisyydestä ja vetäytyä ministerinä valtionavustusasian ratkaisusta. Liikuntalain 8 §:n mukaiset perustamiskustannushakemukset, jotka vuosittain myönnetään valtion talousarviomäärärahasta, muodostavat yhden kokonaisuuden. Näin ollen ministerin esteellisyys olisi tarkoittanut sitä, että hänen olisi tullut jäävätä itsensä koko asian ratkaisusta. Esteellisyyden ratkaisussa korostetaan ulkopuolisen objektiivista arviota ratkaisijan puolueettomuudesta ja puolueettomuuden vaarantumisesta, niin kuin tässä tapauksessa oikeuskanslerin mielestä on tapah-

---

<sup>183</sup> OKA 12.6.2002 12/50/02; OKA 2003: 138.

<sup>184</sup> OKA 12.6.2002 12/50/02.

tunut. Asiaan ei vaikuta silloin se, ettei ole tullut esiin sellaista, mistä olisi käynyt ilmi kulttuuriministeri Lindénin tosiasiallisesti menetelleen puolueellisesti opetusministeriön valtionavustuspäätöksellä ratkaistussa yksittäisessä asiassa.<sup>185</sup>

### 3.1.3. Yhteys lahjonnan ja esteellisyyden välillä

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohta edellyttää asian ratkaisun lopputuloksesta aiheutuvalta hyödyltä tai vahingolta sekä erityisyyttä että odotettavissa olevuutta. Taloudelliselle ja myös muulle vastaavalle intressille on asetettu vaatimus konkreettisuudesta sekä tietynasteisesta välittömyydestä. Hyödyn tai vahingon aiheutuminen ei tarvitse olla varmaa, mutta se täytyy kuitenkin olla odotettavissa olevaa. Hallintolain intressijäävisäännöksen sanamuoto viittaa myös siihen, että ainoastaan vähäinen etu tai haitta ei ole erityinen ja lisäksi edun tai haitan täytyy olla jotenkin tavanomaisesta poikkeava. Korkeimman hallinto-oikeuden tapaus 1986 II 33 kuvaa tulkinnan rajapintoja.<sup>186</sup>

KHO 1986 A II 33:

Kunnanhallitus oli päättänyt tarjota kunnanviraston henkilökunnalle ilmaisen päiväkahvin tai -teen ilman kahvileipää. Päätöksestä ei kahviedun vähäisyyden vuoksi voitu katsoa olevan eräälle kunnanhallituksen jäsenelle tai hänen vaimolleen, joka oli kunnan viranhaltija ja työskenteli kunnanvirastossa, odotettavana erinomaista hyötyä. Tähän nähden puheena oleva kunnanhallituksen jäsen ei ollut esteellinen ottamaan osaa päätöksen tekemiseen asiasta kunnanhallituksessa. Kunnanhallituksen ei myöskään voitu katsoa päätöksellään asettaneen kunnan viranhaltijoita ja työntekijöitä keskenään eri asemaan, kun otettiin huomioon kahviedun vähäinen taloudellinen merkitys sekä kunnalle että edunsaajille, kunnanvirastossa muillekin tapahtuva kahvin tarjoilu sekä kunnan eri työpaikkojen erilaisuudesta saatu selvitys.

Korkein hallinto-oikeus katsoi kyseisessä tapauksessa, ettei kunnanhallituksen jäsen ja hänen vaimonsa ole intressentin asemassa, koska kahvietua ei voitu pitää sen vähäisyyden vuoksi odotettavana olevana erinomaisena hyötynä. Kunnanhallituksen kunnan viraston henkilöstölle tarjoamaa päiväkahvia ei siis pidetty hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamana erityisenä etuna, joka olisi aiheuttanut esteellisyyden asianomaisen viraston palveluksessa olevalle kunnanhallituksen jäsenelle.<sup>187</sup> Asianomainen

<sup>185</sup> OKA 12.6.2002 12/50/02.

<sup>186</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 224.

<sup>187</sup> Emt. 224.

kunnanhallituksen jäsen kahviedun saajana ei näin ollut esteellinen osallistumaan päiväkahvin tarjoilusta kunnanhallitukselle tehtävään päätöksentekoon.

Edellisessä oikeustapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi kahvin vähäisenä hyötynä eikä tämä aiheuttanut esteellisyyttä. Virkamieslain 15–18 §:ssä ovat määräykset virkamiehille siitä, että heidän tulee välttää sellaisia kytkentöjä, sitoumuksia ja hallinnon ulkopuolisia lojaalisuusvelvoitteita, jotka ovat saattavat vaarantaa heidän puolueettomuutta. Vastaanotettu taloudellinen etu esimerkiksi matka, kestitys ja sponsorirahoitus ovat usein sellaisia. Virkamiesten lahjusrikokset ovat säädetty rangaistavaksi rikoslain (19.12.1889/39) 40 luvun 1–3 §:ssä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuun piiriin kuuluvat virkamiehet<sup>188</sup>, julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt<sup>189</sup>, julkisyhteisöjen työntekijät, ulkomaiset virkamiehet sekä julkista valtaa käyttävät henkilöt.<sup>190</sup>

Valtiovarainministeriö on antanut 1.6.2001 ohjeen VM 10/2001 viranomaisille ja virkamiehille virastojen ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista<sup>191</sup>. Kuntaliitto on myös katsonut tarpeelliseksi lähettää kunnille yleiskirjeen, jossa selvitetään näkökohtia ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista ja muista taloudellisista etuuksista kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille<sup>192</sup>. Ulkopuolisten tahojen tarjoamiin matkoihin tai muihin taloudellisiin etuihin tulee virkamiesten ja luottamushenkilöiden suhtautua pidättyvästi, koska virkamiehillä ja luottamushenkilöillä voi asemansa perusteella olla tosiasiallista vaikutusvaltaa käsiteltäessä edun tarjoajaa koskevia päätöksiä ja hankintoja. Velvollisuus asiallisesta viranhoidosta ulottuu myös virkamiehen vapaa-aikaan, ja näin ollen matkan vastaanottaminen yksityishenkilönä ei muuta matkan hyväksyttävyyttä.

<sup>188</sup> Virkamiehillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat virkasuhteessa tai siihen rinnastuvassa palvelussuhteessa valtioon kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistyöelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen. Koskinen & Kulla 2005: 215.

<sup>189</sup> Julkista luottamustehtävää hoitavia ovat muun muassa kunnan luottamushenkilöt, valtioneuvoston jäsenet ja komiteoiden ja neuvottelukuntien jäsenet, joihin ei kuitenkaan kuulu edustajantoimissaan olevat kansanedustajat. Kansanedustajana lahjuksen vastaanottaminen sekä kansanedustajaan kohdistuva lahjominen ovat myös rangaistavaksi säädettyjä. LaVM 10/2002 vp. s. 2–6; Koskinen & Kulla 2005: 215.

<sup>190</sup> Rissanen 1998: 62; Koskinen & Kulla 2005: 150–157, 215–218.

<sup>191</sup> Valtiovarainministeriö 2001b.

<sup>192</sup> Yleiskirjeen sisältö pohjautuu valtiovainministeriön ohjeisiin, apulaisoikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksiin sekä korkeimman oikeuden antamiin tuomioihin. Suomen kuntaliitto 2005.

tä. Näin ollen merkittävän taloudellisen edun vastaanottanut virkamies on esteellinen osallistumaan edun antanutta tahoa koskevaa asiaa.<sup>193</sup>

Milloin taloudellinen hyöty on niin suuri, että se voi aiheuttaa esteellisyyden tai vakaammassa tapauksessa lahjusrikoksen? Varsinkin epäselvissä tilanteissa kyse on intressipunninnasta, jolloin erilaisia intressejä, säännöksiä ja tavoitteita punnitaan keskenään. Tällöin kysymys on sekä virkavelvollisuuksien punninnasta että julkisen ja erityisen intressin välisestä rajanvedosta hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa.<sup>194</sup> Intressijäävin perusteeksi ei voi asettaa tiettyä rahamääräistä rajaa, eikä valtion virkamieslakikaan yksilöi tiettyjä kiellettyjä etuja tai edun määrää. Laki ei myöskään edellytä sitä, että virkamies ottaa etuuden vastaan suosiakseen joitakin virkatoiminnassa. Eduskunnan oikeusasiamies on ilmaissut linjansa lahjusrikkomusta koskevassa päätöksessään 11.4.2001.<sup>195</sup>

Kaupunki oli ottanut osaa yrittäjähdistyksen järjestämään messuihin luovuttamalla kaupungin koulutuskeskuksen tilat messujen käyttöön sekä henkilökuntaa ja muita työntekijöitä erilaisiin työtehtäviin. Kun messut olivat ohi, niin yrittäjähdistys oli tarjonnut kaupunginjohtajalle, elinkeinoasiamiehelle ja kunnanrakennusmestarille sekä maanmittausteknikolle viiden päivän matkan Istanbuliin Turkkiin. Oikeusasiamies tutki tapausta rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säädettyinä lahjusrikkomuksena, jonka mukaan lahjusrikkomuksena rangaistava teko on se, että virkamies vastaanottaa itselleen tarkoitetun lahjan tai muun edun, joka on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.<sup>196</sup>

Oikeusasiamies kiinnitti huomiota tapauksen arvioinnissa kolmeen seikkaan: oliko kyse ollut lainkohdan tarkoittaman lahjan tai muun edun vastaanottaminen, heikensikö edun vastaanottaminen luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, täytyikö vaati-

---

<sup>193</sup> Lahjusten lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen on tekoja, joilla vaikutetaan tai ainakin pyritään vaikuttamaan virkatoiminnan toteutumiseen tai hallintopäätökseen, josta on hyötyä itselle tai jollekin toiselle. Lahjuksen vastaanottamisella rikotaan käsittelyn julkisuutta ja asian mukaista käsittelyä sekä vaatimusta riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Isaksson 1997: 54; Valtiovarainministeriö 2001b; Suomen kuntaliitto 2005.

<sup>194</sup> Isaksson 1997: 54.

<sup>195</sup> EOA 11.4.2001/ 2629/4/97; EOAK 31.12.2002 /1301/2001; Koskinen & Kulla 2005.

<sup>196</sup> EOA 11.4.2001 /2629/4/97.

mus teon tahallisuudesta. Selvityksen perusteella kävi ilmi, että kyseessä oli virkistysmatka koulutusmatkan sijasta. Ulkopuolisen näkökulmasta tällainen kaupungin sopijakumppanina olleen yrittäjäyhdistyksen kustantama turistimatka virkamiehille yhdessä parinkymmenen paikallisen yrittäjän kanssa herättää perusteltuja epäilyjä virkatoiminnan puolueettomuuteen. Esitutkinnassa ilmenneiden tietojen mukaan osanottajat pitivät matkaa jo ennen matkalle lähtöä muuna kuin varsinaisena koulutustapahtumana.

Eduskunnan oikeusasiamies kehotti valtakunnansyyttäjälle osoittamassa kirjeessään nostamaan kolmen viranhaltijan osalta syytteet lahjusrikkomuksesta. Oikeusasiamies totesi maanmittausteknikon osalta, ettei hän ollut osallistunut virkamiehen ominaisuudessa messujen järjestämiseen eikä hänellä ollut toimessaan sellaista mahdollista vaikutusta edun myöntäneen yrittäjäyhdistyksen tai sen jäsenyritysten hyväksi, joten syyte jätettiin hänen kohdallaan nostamatta.<sup>197</sup>

Suomen lainsäädännössä ei ole tarkasti määriteltyjä säännöksiä tai ohjeita, jotka liittyvät kielletyn etuuden arvon määrittelyyn. Lahjusrikkeen arviointikriteerinä pidetään sitä, voiko edun vaatiminen, sen hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa viranomaiseen tai virkamieheen tunnettua luottamusta. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon virkamiehen asema ja tehtävät organisaatiossa sekä myös edun laatu, toistuvuus ja myös muut tekijät ja olosuhteet, jotka liittyvät tekoon. Viranomaiselle tai virkamiehelle tarjottu etu voi vaarantaa yleistä luottamusta heitä kohtaan, vaikka tarjottu etu ei tosiasiallisesti kohdistuisikaan heidän virkatoimiin. Kiistattomia yleisiä sääntöjä luottamusta vaarantaviin etuihin ei voida johtaa oikeuskäytännöstäkään.<sup>198</sup> Sekä intressijääviä että lahjusrikettä pohtiessa ulkoinen arviointitapa on hyödyllinen, jolloin menettelyn osapuolet objektiivisesti arvioivat virkamiehen puolueettomuus kysymystä<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> EOA 11.4.2001 /2629/4/97; EOA 2002: 254–256.

<sup>198</sup> Valtiovarainministeriö 2001b.

<sup>199</sup> Kulla 2003: 137.



### 3.2. Omistusoikeuteen liittyvät intressit

Esteellisyys perustuu erityiseen suhteeseen virkamiehen ja käsittelyn kohteena olevan asian välillä<sup>200</sup>. Esteellisyyden voi aiheuttaa esimerkiksi se, että asiaa valmisteleva virkamies tai hänen puolisonsa omistaa kaavoitettavalta alueelta kiinteistön ja että tuleva kaavoituspäätös vaikuttaa olennaisesti maan hinnan nousuun tai laskuun<sup>201</sup>. Intressijäävi tulee kysymykseen myös silloin, kun asianosaisena on osakeyhtiö ja kun henkilö omistaa osakepääomasta huomattavan osuuden. Myös osakeyhtiön osakkuus synnyttää aina intressijäävin. Sama pätee myös kommandiittiyhtiön vastuunalaiseen yhtiömieheen sekä todennäköisesti myös äänettömään yhtiömieheen.<sup>202</sup>

#### 3.2.1. Maan omistamiseen liittyvä esteellisyys

Intressijääviin perustuvan esteellisyyden aiheuttaa esimerkiksi tilanne, jossa asiaa valmisteleva virkamies tai hänen lähisukulaisensa omistaa kiinteistön kaavoitettavalta alueelta, ja jossa tehtävä kaavoituspäätös on omiaan nostamaan tai laskemaan maan hintaa.<sup>203</sup>

KHO 6.6.1975/ 2361

A haki rakennuslupaa rakentaakseen lomarakennuksen omistamalleen tilalle. Rakennuslautakunta hylkäsi hakemuksen yksimielisesti. Asian käsittelyyn otti osaa rakennuslautakunnan puheenjohtaja, jonka poika omisti mainittuun tilaan nähden viereisen tilan. KHO katsoi, että pojalla oli asiassa osa ja että puheenjohtaja siten oli ollut esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn. Koska rakennuslautakunnan päätös näin ollen oli syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä, KHO kumosi lääninoikeuden ja rakennuslautakunnan päätökset ja palautti asian rakennuslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallintolain 28 §:n 2 momentin ensimmäinen kohta määrittelee läheiset henkilöt intressijäävissä, jotka rajoittuvat perhepiiriin. Rakennuslautakunnan puheenjohtajan poika kuuluu puheenjohtajan läheisiin intressijääviä tutkittaessa. Kyseisessä oikeustapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että puheenjohtajan poika viereisen tilan omistajana oli intressentin asemassa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että puheenjohtajan pojan

---

<sup>200</sup> Heuru 2003: 208.

<sup>201</sup> Mäenpää 2003: 156.

<sup>202</sup> Heuru 2001: 341.

<sup>203</sup> Mäenpää 2003: 282.

osuus asiassa vaikutti rakennuslautakunnan puheenjohtajaan niin, ettei hän pystynyt muodostamaan kantaansa asiassa objektiivisesti.<sup>204</sup> Korkein hallinto- oikeus katsoi, että intressi oli niin voimakas, että siitä seurasi puheenjohtajan pojalle odotettavissa olevaa haittaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ratkaisun päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska rakennuslautakunnan puheenjohtaja ei ollut jäävänyt itseään asian käsittelystä.

### 3.2.2. Esteellisyys maankäyttösuunnittelussa

Apulaisoikeuskanslerin otti kantaa ratkaisussaan<sup>205</sup> kunnan teknisen johtajan esteellisyydestä osallistua maankäyttösuunnitelman alkuvalmisteluihin. Kunnan tekninen johtaja oli ottanut osaa alkuvalmisteluihin, jotka koskivat alueen maankäyttösuunnitelmaa. Hänen aviopuolisonsa omisti maata kyseiseltä alueelta. Hän oli kuitenkin jäävänyt itsensä kunnanhallituksen alkukokouksen jälkeen, jossa maankäyttösuunnitelma merkittiin tiedoksi.<sup>206</sup>

Kunnan tekninen johtaja oli esteellinen osallistumaan maankäyttösuunnitelman alkuvalmisteluihin asianosais- ja intressijäävin perusteella. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdassa säänneltävän asianosaisjäävin mukaan tekninen johtaja on esteellinen osallistumaan asiankäsittelyyn, jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen. Asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta käsiteltävänä oleva asia koskee tai voi koskea.<sup>207</sup> Asianosaisuusjäävissä otetaan huomioon kaikki läheiset ja myös etäisimmät sukulaiset, jotka on määritelty yksityiskohtaisesti hallintolain 28 §:n 2 momentissa<sup>208</sup>. Teknisen johtajan aviopuoliso kuuluu hänen lähisukulaisten piiriin.

Intressijäävi puolestaan estää odotettavissa olevan hyödyn tai haitan, mikä seuraa ratkaisusta hänelle itselleen tai hänen lähisukulaiselleen<sup>209</sup>. Intressijäävissä läheiset rajautuvat hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa olevaan perhepiiriin, ja kunnan tekni-

<sup>204</sup> Hannus & Hallberg 2000: 374, 382.

<sup>205</sup> AOK 6.4.1998 731/1/98.

<sup>206</sup> Emt.

<sup>207</sup> Heuru 2003: 208.

<sup>208</sup> Mäenpää 2003: 164.

<sup>209</sup> Kulla 2003: 137.

sen johtajan vaimo kuuluu myös intressijäävissä määriteltyihin läheisiin. Teknisen johtajan vaimolle oli odotettavissa erityistä hyötyä maankäyttösuunnitelmaa koskevasta ratkaisusta, koska hän omisti kaavoitettavalta alueelta maata. Näin ollen kunnan tekninen johtaja olisi ollut esteellinen osallistumaan jo maankäyttösuunnitelman alkuvalmisteluihin.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä teknisen johtajan olisi täytynyt ennalta varoa osallistumasta neuvotteluihin, joissa käsitellään ja käynnistetään hankesuunnitelma. Hankesuunnitelman käynnistysneuvotteluissa oli kysymys tulevista kaavoitukseen liittyvistä aluerajauksista sekä alueen suunnitelmaluonnoksista. Kyseisessä neuvottelussa kunnan teknisenä johtajana hänen asemansa oli sellainen, että hänellä oli hyvät mahdollisuudet päästä vaikuttamaan hankesuunnitelman laajuuteen ja laatuun. Apulaisoikeuskansleri on kyseisessä ratkaisussa kiinnittänyt teknisen johtajan huomiota esteellisyyssäännösten ehdottomaan noudattamiseen.<sup>210</sup>

Oikeuskäytäntöön perustuen kaava-asioita koskevaa esteellisyyttä tarkasteltaessa on huomioitu erityisesti se, minkä luonteinen kaava on kyseessä ja millaisia oikeusvaikutuksia sillä on. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, kuinka laajasta maanomistuksesta on kyse koko kaava-alueeseen verrattuna. Käytännössä on huomioitu myös se, muuttako kaava maanomistajan osalta sillä hetkellä vallitsevaa tilannetta.<sup>211</sup>

Valtuutettujen osalta kaava-asioita koskevassa esteellisyydessä esteellisyyisperusteesta säännellään kuntalain 52 § 1 momentissa, jonka mukaan hän on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Oikeuskäytäntöön perustuen on usein katsottu, että kaava-alueelta maata omistava valtuutettu on ollut esteellinen osallistumaan kaava-asian käsittelyyn, jos kyseessä on ollut yksityiskohtainen maankäytön<sup>212</sup>suunnittelua koskeva kaavojen käsittely. Yleispiirteisemmän kaavan käsittelyssä oikeuskäytännön tulkinnat ovat olleet moninaisemmat. Sekä yleispiirteisen että myös laaja-alaisemman yleiskaavan käsittely ei yleensä aiheuta maanomistajille esteellisyyttä osallistua asian käsitte-

---

<sup>210</sup> AOK 6.4.1998 737/1/98.

<sup>211</sup> Oksanen & Valli-Lintu 1997.

<sup>212</sup> Asema-, rakennus- ja rantakaavat

lyyn ja päätöksen tekoon<sup>213</sup>. Esimerkiksi kaikilla yleiskaavoilla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia, jotka kohdistuisivat suoraan maanomistajaan. Poikkeuksen esteettömyyteen yleiskaavaa käsiteltäessä voi kuitenkin muodostaa epätavallisen suuri maanomistus kaavoitettavalta alueelta, jonka perusteella esteellisyys syntyy.<sup>214</sup>

### 3.2.3. Esteellisyys osakkeiden omistamisessa

Intressiin perustuvassa esteellisyydessä, josta säännellään hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa, yleisimmin on viitattu tilanteeseen, jossa virkamies omistaa huomattavan osan asianomaisena olevan yhtiön osakkeista. Tilanteissa, jolloin tehdyn päätöksen lopputulos on yhtiölle myönteinen, katsotaan, että virkamiehen saama taloudellinen hyöty on merkittävä.<sup>215</sup> Jos osakkeiden määrän vähäisyyden vuoksi intressijääviys ei tule kysymykseen esteellisyyserusteena, tällainen osakeomistus ei sellaisenaan aiheuta yleislausekkeen perusteella esteellisyyttä<sup>216</sup>.

Valtuutetun esteellisyydestä säätelee kuntalain 52 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja läheisiään. Yleensä jäsenyys yhdistyksissä, osuuskunnassa tai osakeyhtiön osakkeiden omistaminen ei tee valtuutettua esteelliseksi yhteisöä koskevassa asiassa. Osakkeiden omistaminen osakeyhtiössä kuitenkin aiheuttaa esteellisyyden, jos valtuutettu omistaa yhtiön osakkeista niin huomattavan osan, että valtuutetulle syntyy henkilökohtaista etua tai vahinkoa yhtiön asian käsittelystä.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> KHO 1988 A 58: Valtuutettu ei ollut esteellinen ottamaan osaa päätöksen tekoon kaava-asiassa, jossa oli kyse ensimmäisen asteen osayleiskaavasta ja valtuutettu omisti kyseiseltä alueelta maata. Ratkaisussa huomioitiin kaavan oikeusvaikutukset, kaavan yleispiirteisyys ja sen sisältö muutoin sekä lisäksi kaavan suunnitteluperusteet ja valtuutetun maanomistuksen laajuus suhteutettuna se koko kaava-alueeseen.

<sup>214</sup> Esteellisyyden ongelmallisuus kaavaprosesseissa ja sen yleisyys käy ilmi kuntaliiton lakimiehelle osoitetuista useista kysymyksistä aiheeseen liittyen. Oksanen & Valli-Lintu 1997; Harjula & Prättälä 2004: 409–410.

<sup>215</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 224.

<sup>216</sup> Emt. 230.

<sup>217</sup> Harjula & Prättälä 2004: 407.

KHO 1972 II 63

Valtuutettu katsottiin esteelliseksi osallistumaan päätöksen tekemiseen rakennusten ostamiselta kunnalle, koska hän oli yhtiön toimitusjohtaja ja omisti yhtiön 300 osakkeesta 149 osaketta.

Hallintolain 28 §:n i momentin 5 kohta yhteisöjäävi ei koske valtuutettua esteellisyysperusteena, joten valtuutettu ei ole esteellinen yhtiön toimitusjohtajan aseman vuoksi ottamaan osaa yhtiön asian käsittelyyn, jossa hän itse on toimitusjohtajana. Poikkeus edelliseen voi syntyä tilanteessa, jolloin käsiteltävänä oleva asia kuuluu yhteisössä kyseisen valtuutetun vastuulle, niin tällöin sen voidaan katsoa koskevan myös valtuutettua henkilökohtaisesti<sup>218</sup>. Valtuutettu voi kuitenkin tulla esteelliseksi kuntalain 52 §:n 1 momentin sisältämään henkilökohtaiseen intressiin perustuen. Valtuutetun esteellisyysperusteen sisältämä asian henkilökohtainen koskeminen edellyttää yleensä, että asialla on selkeitä välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai hänen läheisen asemaan<sup>219</sup>. Kyseisessä oikeustapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhtiön toimitusjohtaja, joka omisti 149 osaketta 300 osakkeesta, oli esteellinen osallistumaan päätöksen tekoon, joka koski yhtiöltä omistamien rakennusten ostamista kunnalle. Osakkeiden omistamisesta seurasi valtuutetulle henkilökohtaista etua ja näin ollen asia koski häntä kuntalain 52 §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisesti.

### 3.3. Virka-asemaan liittyvät intressit

Virkamiehen esteellisyys voi syntyä myös erityisen merkityksellisestä ja kiinteästä ystävyyss-, yhteistyö- tai kiistasuhteesta asianosaisiin tai asiaan. Myös jokin muunlainen vahva sidonnaisuus ja keskinäinen lojaalisuus voi aiheutua esimerkiksi yhteisistä taloudellisista intresseistä.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Harjula & Prättälä 2004: 408.

<sup>219</sup> Emt. 406.

<sup>220</sup> Mäenpää 2003: 160.

### 3.3.1. Viran ulkopuoliset sidonnaisuudet

Oikeusasiamies otti kantaa 18.12.1992 tekemässään ratkaisussa kaupunginjohtajan viran ulkopuolisiin toimiin. Kaupunginjohtajan tulee asemansa takia suhtautua erityisellä varovaisuudella viran ulkopuolisiin tehtäviin, jotka voivat heikentää kansalaisten luottamusta kaupunginjohtajan virkatoimen puolueettomuuteen. Kyseisiin ulkopuolisiin tehtäviin kuului muun muassa pankin hallintoneuvoston jäsenyys ja varsinkin sen puheenjohtajuus.<sup>221</sup>

Korkein hallinto-oikeus otti kantaa 26.11.1990 ratkaisemassaan tapauksessa vapaasatamayhtiön hallituksen puheenjohtaja toimineen kaupunginjohtajan esteellisyyteen.

KHO 1990 A 81

Junalauttalaiturin rakentamisella ja sillä, minkä vaihtoehdon mukaan laituri toteutetaan, oli merkittävä vaikutus alueella toimivan vapaasatamayhtiön toiminnalle. Yhtiö oli vuokrannut kaupungilta laajoja alueita vapaasatamatoimintaan. KHO katsoi, että kaupunginjohtaja, joka oli vapaasatamayhtiön hallituksen puheenjohtaja, oli esteellinen esittelemään kaupunginhallituksessa rakennuslain 124 a §:n mukaista, kaupungin hakemaa lupaa kaivuun ja louhintatöihin junalauttalaiturin rakentamiseksi alueelle.

Kaupunginjohtaja oli esteellinen esittelemään kaupunginhallituksessa kaupungin hakemaa toimenpidelupaa kaivamis- ja louhintatöihin junalauttalaiturin rakentamiseksi alueelle. Yhtiö, jossa kaupunginjohtaja oli hallituksen puheenjohtajana, oli vuokrannut vapaasatamatoimintaan laajoja alueita kaupungilta. Vapaasatamayhtiön toiminnalle oli merkittävä vaikutus junalauttalaiturin rakentamisella ja sillä, minkä vaihtoehdon mukaan laituri tullaan rakentamaan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhtiölle, jossa kaupunginjohtaja oli hallituksen puheenjohtajana, oli odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan. Kaupunginjohtaja oli intressien asemassa käsiteltävässä asiassa yhtiön hallituksen puheenjohtajuuden vuoksi. Kaupunginjohtaja ei tässä tapauksessa pystyisi käsittelemään asiaa puolueettomasti niin kuin hallintolain 6 § velvoittaa.<sup>222</sup> Esteellisyytapauksissa annetaan painoarvoa myös

---

<sup>221</sup> OKA 1993: 15.

<sup>222</sup> Mäenpää 2003: 154–157.

sille, että miltä menettely näyttää asianosaisten ja muiden ulkopuolisten näkökulmasta tarkasteltuna<sup>223</sup>.

Viran ulkopuoliseen sidonnaisuuteen on Korkein hallinto-oikeus ottanut kantaa myös ratkaisussa<sup>224</sup>, jossa oli kysymys kiinteään sidonnaisuuteen perustuvasta esteellisyydestä. A:n kaupungin arkkitehdillä, joka oli työsopimussuhteessa A:n kaupunkiin, oli B:n kunnassa pitkäaikainen toimeksianto, joka koski kaavoitusta sekä lisäksi muitakin toimeksiantoja. Säätiö omisti alueesta neljänneksen, jolle valmisteltiin kaavaa A:n kaupungissa. Korkein hallinto-oikeus katsoi kaupunginarkkitehdin olevan sellaisessa suhteessa säätiöön, ettei hän pystynyt käsittelemään asiaa objektiivisesti, ja siksi luottamus hänen puolueettomaan toimintaan vaarantui.<sup>225</sup>

Oikeusasiamies on ottanut kantaa 31.12.1985 tekemässään ratkaisussa kaupunginarkkitehdin virkansa ohella harjoittamaan yksityiseen suunnittelutoimintaan. Oikeusasiamies katsoi, että tällainen viran ohella harjoittama sivutoimi voi johtaa hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuun tilanteeseen. Virkamiehen yksityinen liiketoiminta, joka tähtää taloudellisen tuloksen saavuttamiseen samalla alalla, johon hänen virkatehtävät kohdistuvat, väistämättäkin horjuttaa hänen luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen.<sup>226</sup>

### 3.3.2. Kaupunginjohtajan esteellisyys edustaa kaupunkia ohjausryhmässä

Turun HAO 26.2.2003/03/0076/1, KHO:n päätös 19.10.2004/ 2607. Ei tutkita.

Oliko kaupunginjohtaja, joka oli valittu kaupungin edustajaksi projektin ohjausryhmään, esteellinen toimimaan esittelijänä edustajan nimeämistä ja sitä koskevaa oikaisuvaatimusta käsiteltäessä. Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan kaupunginjohtajan tehtävänä on muun ohessa edustaa kaupunkia kokouksissa ja neuvotteluissa sekä suorittaa kaupunginhallituksen määräämät toimialaansa kuuluvat tehtävät. Kaupunginjohtajan valinnassa kaupungin edustajaksi ohjausryhmään on kyse kaupunginjohtajalle kuuluvasta hallinnollisesta virkatehtävästä. Tehtävän laatu huomioon ottaen kyse ei ole kaupunginjohtajan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta siten, että hän olisi asiassa asianosainen. Ratkaisusta ei myöskään ole odotettavissa hänelle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kaupunginjohtaja ei ollut esteellinen.

<sup>223</sup> Kulla 2003: 144.

<sup>224</sup> KHO 1985 II 141.

<sup>225</sup> Mäenpää 2003: 160.

<sup>226</sup> EOA 1993: 14.

Kaupunginjohtaja on Suomessa kuntalain mukainen kunnanjohtaja, joka johtaa kaupunkia ja on virkasuhteessa kuntaan. Kunnanjohtajaan sovelletaan säännöksiä, jotka koskevat yleisesti viranhaltijoita.<sup>227</sup> Kuntalain 52 §:n mukaan viranhaltijan esteellisyydestä on voimassa se, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee viranhaltijaa esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen (KuntaL 52 §).

Turun hallinto-oikeus tutki kaupunginjohtajan esteellisyyttä tilanteessa, jossa kaupunginjohtaja, joka oli kaupungin edustajana projektin ohjausryhmässä, toimi esittelijänä edustajan nimeämistä ja sitä koskevaa oikaisuvaatimusta käsiteltäessä. Turun hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan, kun otettiin huomioon kyseisen tehtävän laatu, ei ollut kyse kaupungin johtajan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan, niin että kaupunginjohtaja olisi ollut asiassa asianosainen.

Tarkasteltaessa intressijäviä kyseessä olevaan tapaukseen voidaan todeta, ettei asian ratkaisusta ollut odotettavissa kaupunginjohtajalle myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kaupunginjohtaja ei ollut intressentin asemassa kaupungin edustajaksi ohjausryhmään valitsemiseksi tulemisessa. Turun hallinto-oikeus perusteli ratkaisua sillä, että kaupunginjohtajan valinta kaupungin edustajaksi ohjausryhmään on kyse kaupunginjohtajan tehtäviin kuuluvasta hallinnollisesta virkatehtävästä. Kaupunginjohtajan virka-asema ei ollut este kaupungin edustajaksi ohjausryhmään valitsemisessa.

### 3.3.3. Virkahierarkkinen esteellisyys

Esteellisyyden hallintotoiminnassa voi aiheuttaa tilanne, jossa virkamiehen esimies on esteellinen kyseisessä asiassa. Tällainen esteellisyytilanne ei ole yleinen sääntö julkishallinnossa, vaan asia käsitellään aina yksittäistapauksena ja esteellisyys arvioidaan yleislausukkeeseen perustuen<sup>228</sup>. Hallintomenettelyn säätämisen yhteydessä virkamie-

<sup>227</sup> Harjula & Prättälä 2004: 231.

<sup>228</sup> Kulla 2003: 147; Norjan hallintolain (forvaltningsloven vuodelta 1967) kieltää virkamiehen ratkaisemasta asiaa silloin kun hänen esimiehensä on asiassa esteellinen. Tällöin esteellisyys rajoittuu samaan viranomaiseen, ja se koskee esimiehen ja alaisen sellaisia suhteita, joissa virkamies on jollain tavalla riippuvainen esimiehestään. EOA 1993: 21.



hen oman työyhteisön ei katsottu aiheuttavan sellaista vaaraa, että virkahierarkia voisi vaarantaa asian käsittelyn puolueettomuuden.<sup>229</sup>

Virkamiehen oikeusasemaa pidetään hallintolain perusteella itsenäisenä ja riippumattomana. Viime vuosien aikana virkamiesten toiminta on lähentynyt koko ajan enemmän yksityisen sektorin toimintatapoja. Nykyään työtä tehdään laajasti projekteissa ja ryhmätyömuodoissa, jolloin tiivis vuorovaikutussuhde korostuu entisestään ja pyritään muodostamaan ratkaisuja, jotka ovat yhteisesti hyväksyttäviä. Sekä johdon oikeudellisia että tosiasiallisia ohjausmahdollisuuksia ja myös itsenäistä päätösvaltaa on lisätty varsinkin alaisten virkamiesten nimityksissä. Johdon vastuuta toiminnan tuloksellisuudessa painotetaan aiempaa voimakkaammin virastojen johtamisessa. Näin ollen virkamiehen saattaa olla vaikea tehdä ratkaisua, johon hänen esimiehensä, joka on esteellinen asiassa, suhtautuisi kielteisesti.<sup>230</sup>

Ulkopuoliset hyvin helposti samaistavat viraston johtohenkilöt ja viraston päätehtävät toisiinsa. Jos johtavassa asemassa olevalla virkamiehellä on kovinkin vahvoja yksityisiä intressejä tiettyyn viraston tehtäväpiiriin liittyvään asiaan, niin ulkopuolisen voi olla vaikea uskoa alempienkaan virkamiesten pystyvän suhtautumaan siihen puolueettomasti. Esteellinen esimies voi näin helpostikin saattaa koko alaisensa viraston toiminnan puolueettomuuden kyseenalaiseksi.<sup>231</sup>

Esimiehen vähäisen asian virkamies voi aina käsitellä, esimerkiksi matkalaskun hyväksymisen<sup>232</sup>. Asia on kuitenkin toinen, jos kysymys on sellaisesta asiasta, josta virkamiehen esimiehelle aiheutuu intressijäävin kaltaista odotettavissa olevaa hyötyä tai haittaa hallintolain 28 §: 1 momentin 3 kohdan tarkoittamalla tavalla. Intressijäävi ei kuitenkaan yleensä toteudu tällaisissa tilanteissa, jollei virkamiehen esimies kuulu hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisiin perheenjäseniin tai erityisen läheiseen henkilöön<sup>233</sup>. Tällöin esteellisyys jää ratkaistavaksi hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan

---

<sup>229</sup> EOA 1993: 20–21.

<sup>230</sup> Emt. 20–21.

<sup>231</sup> Emt. 20–21.

<sup>232</sup> Kulla 2003: 147.

<sup>233</sup> Erityisen läheisellä henkilöllä tulee olla vastaavanlainen sija virkamiehen elämässä kuin perheenjäsenillä. HE 72/2002: 73–74.

yleislausekejäviin perustuen. Näissä tilanteissa esteellisyystilanteen syntymistä on perusteltu lähinnä alaisen lojaalisuudella esimiestänsä kohtaan.<sup>234</sup>

### 3.4. Muut intressit

Asian käsittelystä ja päätöksenteosta aiheutuva hyöty tai haitta voi olla muunkinlainen kuin taloudellinen. Hyöty tai haitta voi kohdistua esimerkiksi työ- tai kouluolosuhteisiin tai lasten koulumatka-aikaan.<sup>235</sup>

#### 3.4.1. Peruskoulun kuljetussuunnitelman hyväksyminen

Turun hallinto-oikeuden linja 10.7.2001 antamassaan ratkaisussa oli se, että koululautakunnan varapuheenjohtaja oli esteellinen tekemään päätöstä pikkubussilla järjestettävää koulukuljetuksesta, koska ratkaisusta oli odotettavissa hallintolain intressijäävin perustuvaa erityistä hyötyä hänen omille lapsilleen.<sup>236</sup>

Turun HAO 10.7.2001 01/0407/1

Asiassa oli kyse peruskoulun kuljetussuunnitelman hyväksymisestä. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen kunnassa asuvien taksiautoilijoiden valituksesta, koska asian käsittelyyn oli osallistunut esteellinen henkilö. Koululautakunta oli koko kuntaa koskevan kuljetussuunnitelman hyväksymistä koskevassa asiassa päättänyt esittelijän päätösehdotuksesta poiketen, että tietyn alueen koulukuljetukset suoritetaan tilauslinja-auton ja taksin sijasta pikkubussilla. Muilta osin kuljetussuunnitelma oli esittelijän ehdotuksen mukaisesti hyväksytty. Päätösehdotuksesta poikkeavan esityksen kuljetussuunnitelman muuttamisesta kyseisen alueen osalta teki kokouksessa lautakunnan varapuheenjohtaja. Lapsista, joita poikkeava kuljetusjärjestely koski, kaksi oli varapuheenjohtajan lapsia. Luottamushenkilön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylaisa säädetään. Luottamushenkilö on muun ohella esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaisilleen. Koulukuljetuksen järjestäminen koululautakunnan päättämällä tavalla merkitsi lautakunnan varapuheenjohtajan lapsille muun muassa koulumatka-ajan lyhentymistä enimmillään lähes tunnilla ja lyhyempää odottelua koulun pihalla ennen ensimmäisen koulutunnin alkamista. Koululautakunnan päätöksestä hyväksyä koulukuljetuksen järjestäminen kyseisellä alueella esittelijän ehdotuksesta poiketen lautakunnan varapuheenjohtajan esittämällä tavalla oli siten ollut odotettavissa varapuheenjohtajan lapsille erityistä hyötyä. Koululautakun-

<sup>234</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 235.

<sup>235</sup> Harjula & Prättälä 2004: 413; Laakso ym. 2006: 196.

<sup>236</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 224.

nan varapuheenjohtaja oli ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn lautakunnassa. Lautakunnan päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Turun hallinto-oikeus kumosi peruskoulun kuljetussuunnitelmasta hyväksytyt päätökset kunnassa asuvien taksiautoilijoiden valituksesta. Lautakunnan varapuheenjohtaja, jonka kaksi lasta kävi koulua tällä kyseisellä alueella, jota poikkeava kuljetus järjestely koski, teki kyseisen poikkeusehdotuksen esittelijän päätösehdotuksesta. Turun hallinto-oikeus katsoi, että tässä tapauksessa seurasi varapuheenjohtajan lapsille hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista erityistä hyötyä, koska koululautakunnan varapuheenjohtajan lasten koulumatka-aika lyhentyisi tunnilla ja lasten ei tarvitsisi odotella koulun pihalla niin pitkää aikaa ennen ensimmäisen koulutunnin alkamista.<sup>237</sup> Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan koululautakunnan varapuheenjohtaja oli ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn, ja näin ollen lautakunnan päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

#### 3.4.2. Luottamushenkilön esteellisyys koulun lakkauttamisessa

Jääviyssäännökset kohdistuvat erilaisina kahteen henkilöryhmään kunnallishallinnossa. Valtuutettuja sitovat muita lievemmat säännökset. Valtuutettu on kuntalain 52 §:n 1 momentin mukaan esteellinen käsittelemään valtuustossa sellaista asiaa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja läheisiään tai heihin rinnastettavia henkilöitä. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Tätä vaatimusta on sovellettu suhteellisen kirjaimellisesti kunnallishallinnossa. Niinpä valtuutetun kohdalla valtuuston kokouksissa on tullut kysymykseen ainoastaan hallintolain intressijäävin ja asianosaisjäävin kaltaiset tilanteet. Näidenkin esteellisyysperusteiden soveltamisessa valtuutetun hyväksi on saattanut olla joustavuutta erityisesti tapauksissa, joissa punnitaan valtuutetun henkilökohtaista intres-

---

<sup>237</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 224.

siä sekä hänen tehtäväänsä edustaa kunnan asukkaita.<sup>238</sup> Tällaisissa tapauksissa korostetaan tapauksen kokonaisarviota<sup>239</sup>.

KHO 1998: 68

Kunnanvaltuusto oli äänin 19-6 päättänyt, että kaksi koulupiiriä yhdistetään ja opetus tapahtuu kunnanhallituksen esityksestä poiketen X:n ala-asteella. Kunnanhallitus oli esittänyt, että opetus tapahtuu Y:n ala-asteella, jota asian käsittelyyn valtuustossa ja asian valmisteluun kunnanhallituksessa osallistuneen kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäsenen A:n kaksi lasta kävivät. Kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Säännöksen lähtökohtana on edustuksellinen demokratia. Asukkaiden itsehallintoa toteuttavat heidän kunnallisvaaleissa valitsemansa edustajat, valtuutetut. Pykälän 3 momentin mukaan kunta pyrkii muun ohella edistämään asukkaidensa hyvinvointia alueellaan. Yhteiskunnallisissa tehtävien jaossa kunnalla on osavastuu muun ohella opetuksen saatavuudesta. Kuntalain 32 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Valtuutettu oli kysymyksessä olevaa asiaa valtuustossa käsiteltäessä toiminut luottamushenkilöasemassa ja ollut osaltaan edustamassa kunnanosan asukkaiden olosuhteita.

Valtuutettu ei ole esteellinen sillä perusteella, että hänelle tietyssä kunnanosassa asuvana ja koululaisten vanhempiin kuuluvana on merkitystä sillä, miten esillä oleva asia ratkaistaan ja miten tietyn kunnanosan koululaisten edut otetaan huomioon. Kun otettiin huomioon edellä kunnallishallinnosta ja valtuutetun asemasta esitetty, kunnanvaltuuston päätös ei koskenut sillä perusteella, että valtuutetun lapset käyvät puheena olevaa koulua, valtuutettua tai hänen lapsiaan kuntalain 52 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla siten henkilökohtaisesti, että hän olisi ollut esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn valtuustossa. Kun otettiin huomioon, että kysymys oli kunnan kouluolojen järjestämisestä useampia koulupiirejä yhdistämällä ja että kunnanhallituksen osalta kysymys on asian valmistelusta, asian ratkaisusta ei asiaa kokonaisuutena tarkasteltaessa ollut odotettavissa A:lle ja hänen lapsilleen erityistä hyötyä tai vahinkoa hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. A ei näin ollen myöskään kunnanhallituksen jäsenenä ollut esteellinen osallistumaan asian valmisteluun kunnanhallituksessa.

Tapauksessa henkilö A on sekä kunnanvaltuuston- että hallituksen jäsen. Kunnanvaltuustossa henkilön A esteellisyyttä tutkitaan kuntalain 52 §:n 1 momenttiin perustuen, kun taas kunnanhallituksen kokouksessa A:n esteellisyyttä tutkitaan hallintolain 28 §:n 1 momenttiin perustuen. Korkein hallinto-oikeus perusteli valtuutetun esteettömyyttä sillä, ettei koululaisten vanhempana ja tietyssä kunnanosassa asuvana ole sillä merkitystä, miten kyseinen asia ratkaistaan ja miten otetaan huomioon tietyn kunnanosan koululaisten edut. Korkein hallinto-oikeus korosti ratkaisussaan asukkaiden vaaleilla valitsemman valtuutetun asemaa luottamushenkilönä ja kunnanosanedustajana. Vaikka valtuutetun lapset kävivät puheena olevaa koulua, kunnanvaltuuston päätös ei koskenut valtuu-

<sup>238</sup> Heuru 2003: 210.

<sup>239</sup> Kulla 2003: 149.

tettua tai hänen lapsiaan kuntalain 52 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisesti, ja näin ollen hän ei ollut esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn valtuustossa.

Tarkasteltaessa henkilöä A kunnanhallituksen jäsenenä kunnanhallituksen kokouksessa, katsoi korkein hallinto-oikeus, ettei henkilölle A ja hänen lapsilleen ollut odotettavissa hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista erityistä hyötyä tai vahinkoa. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että asia koski useampien koulupiirien yhdistämistä, ja lisäksi kyse oli vasta asian valmistelusta kunnanhallituksen kokouksessa.

Valtuutetulta odotetaan ensinnäkin objektiivisuutta päätöksenteossa niin, että luottamus hänen puolueettomuuteensa ei vaarannu esteellisyyssäännöksiin perustuen, toiseksi hänen sidoksensa erityisiin intresseihin pidetään hyväksyttynä, koska ne kuuluvat valtuutetun rooliin, jonka ominaispiirteet ovat osa kunnallista demokratiaa<sup>240</sup>. Valtuutettu edustaa aina asukkaita, jotka ovat hänet valtuustoon valinneet. Päätöksellään korkein hallinto-oikeus vetää rajaa henkilökohtaisen edun ja edustuksellisen demokratiaan kuuluvan vaikutusmahdollisuuden välille. Esteellisyyssääntelyn tarkoitus hallinnossa on turvata puolueetonta asioiden käsittelyä sekä estää henkilökohtaisten intressien vaikuttaminen päätöksentekoon. Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin tässä tapauksessa painavammaksi mahdollisuuden edustaa kuntalaisia.<sup>241</sup>

### 3.4.3. Intressi hallinnon sisäisissä asioissa

Juuri intressijäävillä esteellisyyssäännöksistä on merkitystä muidenkin kuin vain varsinaisten asianosaisasioiden käsittelyssä. Hallinnon sisäisissä asioissa pohditaan hyvin usein sitä, onko virkamiehen intressi asiassa niin voimakas, että se johtaisi jääviyteen.<sup>242</sup>

Käytännössä hallinnollisten ja virkamiehen yksityisten etujen erottaminen toisistaan voi olla usein hyvin tulkinnanvaraista. Päätäminen oman toimintalohkonsa määrärahojen

---

<sup>240</sup> Mäenpää 1998: 116; Rynänen 2006: 56.

<sup>241</sup> Harjula & Prättälä 2004: 414.

<sup>242</sup> Kulla 2003: 137.

jaosta tai esittäminen niiden korottamisesta tai työhuoneensa kalustuksesta aiheutuvan laskun hyväksyminen ei tee virkamiestä esteelliseksi. Intressin luonne on tuolloin hallinnollinen ja virkamiehen virkavelvollisuuksiin kuuluu aloitteellisuus virkatehtävissä. Samalla tavoin virkamies voi yleensä osallistua päätöksentekoon työryhmien ja vastavien hallinnollisten elinten kokoonpanosta, huolimatta siitä, että hän itse tulisi niihin jäseneksi. Toisin on viranhakutilanteessa. Henkilön joka on hakenut virkaa, hänen intressinsä on niin ilmeinen, että häntä pidetään tilanteessa asianosaisena.<sup>243</sup>

Apulaisoikeuskansleri katsoi kanteluun antamassa ratkaisussa<sup>244</sup>, ettei ollut suotavaa, että henkilö oli ottanut osaa kunniamerkkitoimikuntaan, koska lääninhallitukselle tehty kunniamerkkiesitys koski häntä henkilökohtaisesti. Henkilö oli ollut tekemässä esitystä kunnanhallituksen kokouksessa, jossa käsiteltiin kunniamerkki ehdotusta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei menettely ollut asianmukaista, vaikka kysymys oli vasta lääninhallitukselle tehtävästä esityksestä. Luottamusmiehen menettely, jota kunniamerkki esitys koski, oli ristiriidassa esteellisyysäännöksiä periaatteiden sekä esteettömyysvaatimuksen kanssa.<sup>245</sup>

Tässä tapauksessa luottamusmiehen intressi on niin voimakas, että häntä voidaan pitää tapauksessa asianosaisena. Kunniamerkkiesityksen tekemiseen osallistuminen, johon hän oli itse ehdolla, aiheutti hänelle myös odotettavissa olevaa hyötyä hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

---

<sup>243</sup> Kulla 2003: 137–138.

<sup>244</sup> AOK 26.2.1998 796/1/96.

<sup>245</sup> Emt.

## 4. ESTEELLISYYDEN OIKEUSVAIKUTUKSET

### 4.1. Esteellisyden ratkaiseminen

Hallintolakia edeltäneessä hallintomenettelylaissa ei säädetty esteellisyyksymyksen ratkaisemisesta. Tuolloin noudatettiin menettelyssä tältä osin käytännössä vakiintunutta periaatetta, että esteellisyydestä päättää virkamies itse. Samaa periaatetta noudatettiin tilanteissa, joissa virkamiestä koskevan esteellisyyväitteen esitti asianosainen. Hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä katsottiin, ettei virkamiehen osallistumista häntä itseään koskevan ratkaisun tekemiseen periaatteessa voida pitää kovin hyväksyttävänä, mutta sen ei kuitenkaan tosiasiallisesti arvioitu johtavan haittaa oikeusturvalle.<sup>246</sup>

Esteellisyden ratkaisemista koskevissa asioissa on kuitenkin esiintynyt ongelmallisia tulkintakysymyksiä. Vaikea tilanne virkamiehelle voi syntyä, että hänen esimiehensä on määrännyt hänet edustajantehtävään, jolloin hän samasta syystä joutuu vetäytymään varsinaisen työnsä velvoitteista. Tämä asetelma voi johtaa siihen, että virkamies toteaa esteellisyytensä vain kaikista selvimmissä tilanteissa.<sup>247</sup>

Esteellisyyssäännösten uudistamisen yhteydessä nousi esille kysymys säännösten tarpeellisuudesta, jotka koskevat esteellisyden ratkaisemista. Tällöin pohdittiin sääntelyä esteellisyyden ratkaisemisesta eri kysymyksenä ennen asian varsinaista ratkaisua. Tällaisen sääntelyn kuitenkin todettiin heikentävän hallinnon tehokkuutta ja joustavuutta. Lisäksi todettiin, että voimassa oleva käytäntö tukee hallinnon lainalaisuutta ja puolueettomuutta paremmin kuin se, että virkamies jäisi ulkopuolelle oman esteellisyytensä toteamisessa. Vallitsevaa käytäntöä, jossa virkamies osallistui itseään koskevaan esteellisyyksymyksen ratkaisun tekoon, pidettiin perusteltuna, ja tämän vuoksi esteellisyden ratkaisemisen sääntelyyn ei katsottu olevan aihetta.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> Ruotsin, Norjan ja Saksan vastaavissa laeissa pääsääntönä on se, että virkamiehen esimies tai ylempi viranomais ratkaisee esteellisyyttä koskevan kysymyksen. EOA 1993: 23; Niemivuo & Keravuori 2003: 236.

<sup>247</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 236.

<sup>248</sup> Emt. 236.

Hallintolain säätämisen yhteydessä säännökset esteellisyyden ratkaisemisesta katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi sisällyttää lakiin. Esteellisyyden ratkaisemista koskevien pääperiaatteiden laintasoisen vahvistamisen katsottiin tuovan selkeyttä ja tehokkuutta hallintoon sekä yksinkertaistavan käytäntöä. Säännökset, jotka koskevat esteellisyyden ratkaisemista, on muotoiltu mahdollisimman yhdenmukaisiksi hallinnon käytännössä vakiintuneiden periaatteiden kanssa. Hallinnon lainalaisuudenperiaate sitoo virkamiestä, ja puoltaa muun ohella virkamiehen henkilökohtaista vastuuta esteellisyytensä ratkaisemisessa. Näin ollen virkamiehellä on velvollisuus noudattaa laillisia menettelymuotoja.<sup>249</sup>

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen tulee ottaa esille omasta aloitteestaan mahdollinen jääviytensä kyseessä olevaan asiaan. Tätä säännöstä noudatetaan myös tilanteissa, joissa esteellisyyttä koskevan väitteen on tuonut esille ulkopuolinen. Sääntelyä perustellaan sillä, että virkamies itse tietää parhaiten oman suhteen asianosaiseen tai asiaan. Näin ollen virkamies voidaan asettaa mahdollisimman tehokkaasti vastuuseen siitä, että hän huolehtii omasta jääviydetttömyydestään. Myös kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään.<sup>250</sup>

Tapauksissa, joissa on kyse monijäsenisen toimielimen jäsenen, esittelijän tai muun käsittelyyn oikeutetun henkilön esteellisyydestä, hallintolain 29 §:n mukaan toimielimen tehtävänä on tutkia ja ratkaista esteellisyytä väite. Kuntalaissa on lisäksi säännös, joka velvoittaa luottamushenkilön esittämään selvityksen asianomaisen toimielimen pyynnöstä niistä seikoista, jotka voivat olla merkityksellisiä hänen esteellisyytensä arvioinnissa (KuntaL 32.2 §). Monijäsenisessä toimielimessä esteellisyyksikysymys voi tulla esiin henkilön omasta aloitteesta tai toimielimen puheenjohtajan sekä myös toisen jäsenen aloitteesta. Jos esteellisyytä väitteen esittää käsittelyn ulkopuolinen henkilö, niin esteellisyytä väitteen kohteena olevan henkilön täytyy ottaa asia esille itse ja perustella esteellisyytensä tai esteettömyytensä kyseisessä asiassa.<sup>251</sup>

Hallintolain 29 §:n 2 momentti turvaa mahdollisimman puolueettoman menettelyn. Sen mukaan monijäsenisen toimielimen jäsen tai esittelijä, jota epäillään esteelliseksi, ei saa

---

<sup>249</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 236–237.

<sup>250</sup> Emt. 237; Heuru 2001: 344.

<sup>251</sup> Mäenpää 2003: 166; 2003b: 279; Niemivuo & Keravuori 2003: 238.



osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn. Poikkeus edellisestä on kuitenkin mahdollista sellaisissa tilanteissa, joissa toimielin ei ole ilman jäsentä tai esittelijää päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä. Läsnäolo- ja käsittelykiellosta huolimatta esteellisyysväitteen kohteena olevalle henkilölle tulee varata tilaisuus esittää mielipiteensä esteellisyydestään ennen asian ratkaisun tekemistä paitsi, jos se on tarpeetonta. Ratkaisu, joka koskee esteellisyyttä, on myös aina perusteltava.<sup>252</sup>

Hallintolain 29 §:n 1 momentti määrittää esteellisyyden ratkaisemismenettelyä, jonka mukaan esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Kyseinen säännös sisältää ajallisen tehosteen esteellisyyttä koskevan ratkaisun tekemiseen. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, että esteellisyyttä koskevaan väitteeseen tai sen selvään olemassaoloon reagoidaan riittävän nopeasti, jos on perustellusti aihetta epäillä virkamiehen puolueettomuutta käsiteltävänä olevassa asiassa. Lisäksi säännöksen tarkoituksena on, että kysymykset esteellisyydestä tulevat esille jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa asian käsittelyssä.<sup>253</sup>

Hallintolain 29 §:n 3 momentti sisältää muutoksenhakukiellon esteellisyyttä koskevaan päätökseen. Muutosta eikä oikaisua päätökseen saa hakea erikseen valittamalla. Muutoksenhakukiellolla varmistetaan nopea asian käsittely niin, ettei esteellisyyssasiaan liittyvä jatkokäsittely viivästyä tarpeettomasti varsinaisen asian käsittelyä. Kyseinen säännös koskee sekä hallinto-oikeudellista valitusmenettelyä että kunnallista oikaisuvaatimusmenettelyä. Muutoksenhakukiello käsittää myös lakisäateisen oikaisu menettelyn. Päätökseen, joka koskee esteellisyyttä, saa luonnollisesti hakea muutosta varsinaisen pääasiantarkaisun yhteydessä.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 238.

<sup>253</sup> Emt. 238.

<sup>254</sup> Heuru 2003: 212; Niemivuo & Keravuori 2003: 238–239.

## 4.2. Käsittely- ja läsnäolokiello

Esteellisyyteen kohdistuva tärkein oikeusvaikutus on se, ettei esteellinen virkamies saa osallistua asian käsittelyyn eikä hän saa olla edes läsnä sitä käsiteltäessä. Lisäksi mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. (HallintoL 27 §) Asian käsittely tulee ymmärtää laajasti, ja se sisältää varsinaisen päätöksenteon lisäksi päätöksen esittelyn sekä asian ratkaisuun suoraan liittyvä sisällöllinen valmistelu, jossa asianosaisia kuulemalla sekä lausuntoja pyytämällä hankitaan selvitystä asiaan. Monijäsenisessä toimielimessä edeltää ennen ratkaisun tekemistä asiaa koskeva keskustelu. Teknisiä toimia ja tavanomaisia toimistotyötä, jotka mahdollistavat asian käsittelyn, esteellisyys ei kuitenkaan koske.<sup>255</sup>

Esteellisen henkilön tulee jäädä itsensä osallistumatta näihin käsittelyvaiheisiin, eikä hänen fyysistä läsnäoloakaan sallita<sup>256</sup>. Esteellisen henkilön tulee poistua kokoushuoneen ulkopuolelle. Tästä poikkeus koskee kuitenkin valtuuston kokouksia, koska ne ovat julkisia<sup>257</sup>. Tällöin esteellisen valtuutetun ei tarvitse poistua kokoushuoneen ulkopuolelle, vaan hän voi jäädä seuraamaan asian käsittelyä yleisölle varatulle paikalle. Hänen tilalleen kokoukseen kutsutaan varavaltuutettu.<sup>258</sup>

Viranomainen voi tarpeen vaatiessa kuulla myös esteellistä henkilöä, mutta esteellinen henkilö ei voi kuitenkaan toimittaa kuulemista viranomaisessa. Korkein hallinto-oikeus on ottanut tähän kantaa tapauksessa KHO 1989 A 45. Kunnanhallituksen kokouksessa oli kuultu asiassa esteellisiä henkilöitä yhtiön edustajina. Esteellisen asemansa vuoksi he eivät olleet osallistuneet asiasta käytyyn keskusteluun eivätkä päätöksen tekemiseen, vaan olivat poistuneet kokouksesta heti kuulemisen jälkeen. Korkeimman hallinto-

---

<sup>255</sup> Mäenpää 2003b: 288.

<sup>256</sup> Mäenpää 2003a: 167.

<sup>257</sup> Kuntalain 57 §:n 1 momentin mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä.

<sup>258</sup> Hannus & Hallberg 2000: 378; Heuru 2001: 343; Mäenpää 2003a: 167; 2003b: 288.

oikeuden mukaan asian valmistelu kunnanhallituksessa ei ollut tapahtunut virheellisesti.<sup>259</sup>

#### 4.3. Asian käsittelyn jatkaminen

Hallintolain 30 §:ssä säädetään asian käsittelyn jatkamisesta, minkä mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies, jottei asian käsittely keskeytyisi tai viivästyisi tarpeettomasti. Jos toimielin on päätösvaltainen esteellisen henkilön poistuttua, niin esteettömän jäsenen paikalle kutsuminen ei ole välttämätöntä.<sup>260</sup>

Poikkeuksellisesti esteellisyyden vaikutuksen voi ainoastaan kumota se, että asian käsittely on kiireellinen, ja että esteellisyys ei voi vaikuttaa asiasta tehtävään ratkaisuun. Hallintolain 30 §:n mukaisten säänneltyjen perusteiden mukaan esteellinen henkilö saa käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Pelkästään kiire asian ratkaisulle ei ole riittävä syy poikkeuksen soveltamiseen. Kiireellisyyden lisäksi ratkaisun on oltava myös yksinkertainen, kaavamainen tai muuten ennakoitavissa, niin ettei esteellisyys voi vaikuttaa asian käsittelyyn ja päätöksentekoon.<sup>261</sup>

KHO 8.12.1998/ 2745

Kunnanvaltuusto on kokouksessaan, jossa kunnanjohtaja on ollut läsnä, käsitellyt kysymystä siitä, ryhtyykö kunta jatkotoimenpiteisiin sen johdosta, että kunnalta oli kunnan viranhaltijoiden huolimattomuuden takia jäänyt saamatta valtionosuuksia. Kunnanjohtaja oli kokouksessa ilmoittanut esteellisyytensä asian käsittelyyn, ja valtuusto oli hyväksynyt esteellisyyden. Kunnanjohtaja ei kuitenkaan ollut poistunut paikaltaan asian käsittelyn ajaksi. Päätettäessä kunnan mahdollisista jatkotoimenpiteistä edellä mainitussa asiassa ei sen käsittelemiseen esteellisen kunnanjohtajan läsnäololle kokouksessa ole hallintomenettelylain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuja perusteita. Valtuuston päätös oli näin ollen syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

---

<sup>259</sup> Mäenpää 2003a: 167.

<sup>260</sup> Niemivuo & Keravuori 2003: 237.

<sup>261</sup> Syy asian kiireellisyyteen voi johtua esimerkiksi henkilöstön poikkeuksellisesta vähäisyydestä tai yllättävä kasvu asioiden määrässä. Kiireellisyys voi johtua myös esimerkiksi poliisin toimiessa yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi. Mäenpää 2003a: 168; 2003b: 288.

Esteellinen kunnanjohtaja ei ollut poistunut yleisölle varattuun paikkaan, vaan oli jäänyt omalle paikalleen asian käsittelyn ajaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtuuston päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska kunnanjohtajan läsnäololle kokouksessa ei ollut hallintolain 30 §:ssä säänneltyjä perusteita asian kiireellisyyttä ja sitä, että esteellisyys ei voi vaikuttaa asiasta tehtävään ratkaisuun.<sup>262</sup>

Asian laatu tai sen vähäinen merkitys asian käsittelyssä eivät sinänsä kumoja esteellisuuden vaikutuksia. Esteellisyysäännösten velvoittavuus tältä osin on tiukentunut hallintolain myötä verrattuna aikaisemman lain määrittelemästä tilanteesta. Hallintolain mukaan esteellinen henkilö ei voi enää yleensä käsitellä asiaa, vaikka asian laadun vuoksi esteellisyys ei voisikaan vaikuttaa millään tavoin asian ratkaisuun. Tästä voidaan poiketa ainoastaan asian kiireellisyyden vuoksi.<sup>263</sup>

#### 4.4. Varovaisuus esteellisyyskysymyksissä

Hallintomenettelylain säätämisen aikoihin pidettiin toisaalta yleisenä epäkohtana myös sitä, että esteellisyysäännöksiä saatettiin soveltaa liiankin laveasti. Epäilyjä heräsi siitä, että virkamies pyrki välttämään epämiellyttävän asian käsittelyn jäävämällä itsensä kyseisen asian käsittelystä. Katsottiin, että tällaiset esteellisyytilanteet hidastuttavat hallintoasioiden käsittelyä tarpeettomasti.<sup>264</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapaus<sup>265</sup> antaa käytännön esimerkin siitä, millaisissa tapauksissa virkamies saattaa jäädä itsensä aiheettomien perustein asian käsittelystä. Valtuuston päätös, jossa oli kyse kahden ala-asteen lakkauttamisesta, ei koskenut kunnan opettajina toimineita valtuuston jäseniä henkilökohtaisesti. He olivat todenneet itsensä esteelliseksi ja ilmoittaneet esteellisyydestä ilman, että he olivat saattaneet kysymystä valtuuston ratkaistavaksi. Opettajina toimineiden valtuuston jäsenien tilalle oli kutsuttu varajäsenet. Valtuuston päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä

---

<sup>262</sup> Heuru 2001: 343–344.

<sup>263</sup> Mäenpää 2003a: 168.

<sup>264</sup> EOA 1993: 19.

<sup>265</sup> KHO 4.11.1996 T 3804.

sen tähden, että kunnan opettajina toimineet valtuuston jäsenet olivat todenneet itsensä esteelliseksi aiheettomaksi osoittautunein perustein, ja että heidän tilalleen kutsutut varajäsenet olivat osallistuneet asian käsittelyyn sekä päätöksen tekoon.<sup>266</sup> Toimielimen jäsen, esittelijä tai muun käsittelyyn osallistumiseen oikeutettu ei voi pidättäytyä jonkin asian käsittelystä vedoten esteellisyyteensä, ennen kuin toimielin tai esittelijä toteaa hänet ensin esteelliseksi. Jos toimielin katsoo, että esteellisyys ei toteudu, silloin jäsenen, esittelijän tai muun läsnäoloon oikeutetun henkilön tulee osallistua asian käsittelyyn.<sup>267</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanta, että virkamies pyrki välttämään epämiellyttävän asian käsittelyn jäävämällä itsensä perusteettomin syin, ei voida pitää kansalaisen oikeusturvan kannalta erityisen merkittävänä epäkohtana. Eduskunnan oikeusasiamies korostaa esteellisyyssäännösten kehittämiskertomuksessa sitä, että esteellisyyssuoritusyksissä varovaisuutta ei voida pitää minään erityisenä ongelmana, vaan päinvastoin tavoiteltavana pyrkimyksenä.<sup>268</sup>

Esteellisyyttä arvioidessa tulee kuitenkin muistaa, että toimivaltainen ratkaisija ei saa ilman riittäviä perusteita vetäytyä asian käsittelystä. Oikeuskansleri on todennut tämän vaatimuksen tärkeyden korostuvan muun ohella ministerin ratkaistaessa päätöksiä, jotka kuuluvat hänen asioikseen ministeriössä. Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi esteellisyysperusteiden yleislausekkeen osalta säännösehdotuksen erityisperusteluissa todetaan, että erityistä huomiota tulee kiinnittää esteellisyyden noudattamisessa niin, että kansalaisten luottamus vahvistuisi virkamiesten puolueettomuuteen sekä toisaalta siihen, etteivät virkamiehet jääväisivät itseään asioiden käsittelystä epäolennaisiin syihin perustuen. Virkamies on velvollinen käsittelemään asiat, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Hän ei voi vetäytyä asian käsittelystä esimerkiksi siksi, että se on hänelle henkilökohtaisesti epämiellyttävä tai asiaan liittyy näkökohtia, jotka ovat virkamiehen henkilökohtaisen arvomaailman kannalta kielteisiä.<sup>269</sup> Hallintolain esteellisyysperusteita ei

<sup>266</sup> Hannus & Hallberg 2000: 385.

<sup>267</sup> Mäenpää 2003a: 166.

<sup>268</sup> EOA 1993: 19.

<sup>269</sup> HE 88/1981: 23; Oka 17.9.1993 D 13/5/92; Niemivuo & Keravuori 2003: 237. Sipoon ja Helsingin välistä maa kiistaa koskien useat ministerit ovat ilmoittaneet olevansa omasta mielestään jäävejä käsittelemään asiaa valtioneuvostossa. Syiksi esteellisyyteen on ilmoitettu muun muassa se, että ministeri on jo

ole tarkoitettu käytettäväksi epämiellyttävien asioiden käsittelystä pidättäytymiseen ilman riittäviä perusteita eikä edes tilanteisiin, joissa henkilö haluaa jäädä itsensä vain varmuuden vuoksi<sup>270</sup>.

Esteellisyyskysymyksiä arvioitaessa muodostuu selvien esteellisyystilanteiden ja jäävit-  
tömyystilanteiden väliin eräänlainen harmaa vyöhyke, jonka täyttää tulkinnanvaraiset  
tapaukset. Esteellisyysäännösten tarkoitusperistä tulee virkamiehen itse tehdä esteelli-  
syyttään koskeva arvio, joka perustuu objektiiviseen arviointiin. Tulkinnanvaraisissa  
tilanteissa on oikeudellisesti mahdollista ja myös parempi, että virkamies jäävää itsensä  
asian käsittelystä.<sup>271</sup>

#### 4.4.1. Menettelyvirhe ja sen seuraukset

Esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn ja päätöksentekoon on aina menet-  
telyvirhe. Virheellisessä järjestyksessä syntyneen päätöksen sisältö on muodollisesti  
virheellinen. Tämä pätee myös siinäkin tilanteessa, että aineellinen sisältö päätöksessä  
on oikeusjärjestyksen mukainen. Tämä muotovirhe vaikuttaa päätökseen riippumatta  
siitä, milloin virhe on asian käsittelyssä tapahtunut.<sup>272</sup>

Jos esteellinen virkamies osallistuu asian käsittelyyn ja päätöksentekoon, hallinnon te-  
hokkuus ei usein kasva. Esteellisyyden huomiotta jättäminen voi muutoksenhaun joh-  
dosta johtaa päätöksen kumoamiseen, ja tällöin asia on käsiteltävä uudelleen myöhem-  
min. Lopputuloksena saattaakin olla pikemmin asian käsittelyn selvä hidastuminen.<sup>273</sup>  
Esteellisyys menettelyvirheenä on ehdoton. Vaikka asian lopputulos olisikin kaikin puo-  
lin lainmukainen ja oikea, niin päätös voi silti tulla kumotuksi, jos esteellisyys on jollain  
tapaa vaikuttanut päätöksen lopputulokseen. Viranomaisen voi hallintolain 50 §:n mu-  
kaan korjata menettelyvirheen, joka on syntynyt esteellisyydestä asian käsittelyssä, niin  
että ratkaisee asian uudelleen ilman esteellisen henkilön osallistumista käsittelyyn. Jos

---

aiemmin ottanut kantaa asiaan julkisesti. Ministereistä osa on ilmoittanut, ettei aio lausua asiasta mitään  
varmistaakseen sillä esteettömyytensä. KK 177/2007 vp.

<sup>270</sup> Mäenpää 2003a: 166.

<sup>271</sup> Oka 17.9.1993 D 13/5/92: 15; Niemivuo & Keravuori 2003: 237.

<sup>272</sup> Heuru 2001: 344; Mäenpää 2003b: 287.

<sup>273</sup> EOA 1993: 19.

jälkeenpäin käy ilmi, että henkilö on turhaan jäävänyt itsensä asian käsittelystä, koska ei ollutkaan esteellinen, niin tämä ei sellaisenaan vaikuta päätöksen lainmukaisuuteen.<sup>274</sup>

Epävarmoissa tilanteissa varovaisuus on parempi vaihtoehto, ja silloin esteellisen henkilön kannattaa vetäytyä asian käsittelystä. Päätöksen ei tuolloin katsota syntyvän virheellisessä järjestyksessä, jos henkilö omasta tahdostaan tulkinnanvaraisissa tilanteissa vetäytyy asian käsittelystä. Korkein hallinto-oikeus on antanut tästä ratkaisun tapauksessa<sup>275</sup>, jossa koulutoimenjohtaja oli koulutuslautakunnan kokouksessa katsonut ja todennut itsensä aiheettomasti esteelliseksi. Päätös lautakunnassa ei silti ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä.<sup>276</sup> Varovaisuus esteellisyyksymyksissä kannattaa, koska esteellisyyden huomioitta jättäminen aiheuttaa menettelyvirheen. Itsensä aiheettomasti jäävänyt henkilö ei toiminnallaan menettelyvirhettä aiheuta. Tulee kuitenkin huomioda, että esteellisyyttä ja jääväystä asian käsittelystä ei voi perustella ainoastaan oletuksilla, vaan syy puolueettomuuden vaarantumiseen tulee aina olla objektiivisesti havaittavissa<sup>277</sup>.

#### 4.4.2. Virkavastuu

Esteellisyyssääntöjä käsiteltäessä varsin vähän on saanut huomiota se, että henkilö, joka rikkoo esteellisyyssääntöjä, syyllistyy virkavirheeseen ja hänen saattamisensa virkavastuuseen on mahdollista<sup>278</sup>. Julkisten hallintotehtävien yleinen järjestämistapa on sidoksissa virkavastuuseen. Lähtökohtana tälle on se, että vain viranomaisiksi organisoiduille elimille kuuluu julkista valtaa, ja asioiden hoito keskittyy virkasuhteessa oleville henkilöille virkamieshallinnon periaatteen mukaisesti. Perusvaatimus tälle organisointitavalle ilmenee välillisesti PL 124 §:stä, jossa määritellään ne perusteet, joiden mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa jollekin muulle kuin viranomaiselle. On huomioitava, että virkamiesten ja viranhaltijoiden lisäksi luottamushenkilöt ovat virkavastuussa ri-

<sup>274</sup> Mäenpää 2003b: 287–288.

<sup>275</sup> KHO 15.3.1999 T 449.

<sup>276</sup> Harjula & Prättälä 2004: 431.

<sup>277</sup> Emt. 431.

<sup>278</sup> Heuru 2001: 344; Mäenpää 2003b: 286.

kosoikeudellisessa mielessä. Samalla tavoin varsinkin kunnallishallinnossa työntekijät osallistuvat hallintotehtävien hoitamiseen. Näin ollen rikosoikeudellinen virkavastuu eräiltä osin ulottuu myös julkisyhteisöjen työntekijöihin.<sup>279</sup> Sen vuoksi esteellisyyssääntöjen rikkomisesta johtuva virkavirhe koskee kaikkia henkilöitä, olipa hän virkamies, viranhaltija, luottamushenkilö, tilintarkastaja taikka työntekijä. Esteellisyyssperusteiden rikkojaan voidaan kohdistaa erikseen moite siinäkin tapauksessa, että tehty päätös, johon esteellinen henkilö on ottanut osaa, jää voimaan.<sup>280</sup>

Perustuslain 118 §:n 1 momentti määrittelee julkishallinnossa sovellettavan virkavastuun perustan. Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Oikeudellisen virkavastuun lisäksi on erityisenä vastuuna pidetty tosiasiallista vastuuta, jonka toteuttamiseen ei käytetä varsinaisia oikeudellisia pakotteita.<sup>281</sup> Tosiasialliseen vastuuseen kuuluu enimmäkseen virkamiehen toiminnalle asetetut laadulliset vaatimukset. Arviointiperusteita ovat myös hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, virkamiesmoraali sekä virkamiehen toiminnan tarkoituksenmukaisuus. Tosiasialliseen vastuuseen voi liittyä virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta eräitä ongelmia, koska varsinkin virkamiesmoraali ja hyvä hallintotapa arviointiperusteina ovat varsin väljiä.<sup>282</sup>

Virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa. Jos virkavelvollisuutta ei ole suoraan normatiivisesti määritelty, vaan se on pelkästään johdettavissa esimerkiksi virkamiesmoraalin vaatimuksista, silloin tuon velvollisuuden vastainen toiminta ei sisälly rikosoikeudellisen vastuuseen. Rajanveto tältä osin ei ole täysin yksiselitteinen, koska säännökset ja määräykset, joita noudatetaan virkatoiminnassa, voivat olla monin tavoin tulkinnanvaraisia.<sup>283</sup>

<sup>279</sup> Koskinen & Kulla 2005: 211–212.

<sup>280</sup> Heuru 2001: 344; Mäenpää 2003b: 286.

<sup>281</sup> Koskinen & Kulla 2005: 213.

<sup>282</sup> Virkamiehen asianmukainen menettely on pääpiirteittäin normaalia, tavanomaista huolellisuutta ja lisäksi sitä, että virkamiehen on virkaa hoitaessaan otettava huomioon käyttäytymisessään ja toiminnassaan se, mitä viran luonteesta ja laadusta ilmeisesti johtuu. Bruun ym. 1995: 141, 212; Koskinen & Kulla 2005: 213.

<sup>283</sup> Bruun ym. 1995: 221.



Virkavelvollisuuden rikkomisena voidaan perustellusti pitää sitä, että virkamies toimii vastoin virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säännellyn tehtävän asianmukaisesta suorittamisesta. Virkatehtävän suorittamisen asianmukaisuudessa tulee huomioida muun muassa tilanteeseen sopiva hallinto- ja oikeuskäytäntö. Lisäksi erityisesti yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, jotka ohjaavat oikeussääntöjen soveltamista ja tulkintaa myös silloin kun viranomaisen toimintavalta on tarkoin säännelty, kuuluvat niin sanottuihin hallintotoiminnan vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Näiden periaatteiden noudattaminen kuuluu myös yleiseen virkavelvollisuuteen. Periaatteiden vastaisen menettelyn seurauksena virkavastuun toteuttaminen voi tulla kyseeseen.<sup>284</sup>

Rangaistavaa ei ole sellainen virkavelvollisuuden rikkominen, jossa laiminlyönti tai teko on ainoastaan vähäistä<sup>285</sup>. Käytännön kannalta tämä rajausta on tarpeellinen, koska kaikissa virkavirhetilanteissa ei ole syytä ryhtyä rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamiseen. Lisäksi virkavelvollisuuden rikkominen voi aiheuttaa vahingonkorvausvastuun syntymisen, vaikka teko jäisikin rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle. Tilanne on arvioitava kokonaisuudessaan, kun pohditaan virkavelvollisuuden rikkomisen vähäisyyttä.<sup>286</sup>

Pitkäaikaiseen käytäntöön perustuva virkavirhe voi olla yksi tekijä, joka tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan teon vähäisyyttä, vaikka vakiintunut lainvastainen käytäntö ei sinänsä korjaa lainvastaista tekoa. Lisäksi merkitystä on myös sillä, että tapahtunut virkavirhe ei ole vaikuttanut asiasta syntyneeseen lopputulokseen. On huomioitava, että erilaiset menettelylliset virheet, kuten esteellisenä osallistuminen päätöksentekoon, voivat olla virkavelvollisuuden rikkomisena rangaistavia tekoja.<sup>287</sup>

Virkamiehen virheelliseen tai muuten moitittavaan menettelyyn voidaan reagoida muullakin tavoin kuin pelkästään rikosoikeudellisella rangaistuksella ja vahingonkorvausvastuulla. Virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollis-

---

<sup>284</sup> Bruun ym. 1995: 221; Niemivuo & Keravuori 2003: 119–120.

<sup>285</sup> Rangaistavaa on ainoastaan vähäistä vakavampi virkavelvollisuuden rikkominen, koska rangaistusuhka ei kuulu tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka ovat vähäisiä. (RL 40); Koskinen & Kulla 2005: 217.

<sup>286</sup> Bruun ym. 1995:222; Koskinen & Kulla 2005: 217.

<sup>287</sup> Bruun ym. 1995: 222.

suuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Kunnallisen viranhaltijan osalta säännös varoituksesta on määritelty kunnallisesta viranhaltijasta säädetyn lain 35 §:n 3 momentista<sup>288</sup>. Kyseinen säännös korostaa selkeämmin varoituksen asemaa irtisanomista edeltävää valmistelevana toimintana kuin valtion virkamiesoikeus. Varoitus voidaan antaa virkamiehelle etupäässä sellaisesta moitittavasta toiminnasta, jonka vakavuus ei ole riittävä perusteeksi virkamiehen irtisanomiseen.<sup>289</sup>

Varoitusta lievempänä toimintana esimies voi antaa virkamiehelle suullisen tai kirjallisen huomautuksen vähäisistä rikkomuksista, jota myös kunnan hallinnossa käytetään. Huomautuksen antamisesta ei mainita laissa, ja se on selvästi enemmän työnjohdollinen toimenpide. Lisäksi yleiset lainvalvontaviranomaiset valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat puuttua virkamiehen oikeudellisesti virheelliseen menettelyyn ja antaa hänelle huomautuksen, jos virhe ei vakavuudeltaan edellytä ryhtymistä syytetoimiin.<sup>290</sup>

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on antanut huomautuksen 31.7.1997 kunnan tekniselle johtajalle ulkopuolisen kustantaman virkamatkan viranhaltijan esteellisyydestä. Kunnanjohtaja oli määrännyt teknisen johtajan osallistumaan neuvotteluun yksityisen osakeyhtiön tiloissa Lapissa, jossa oli suunniteltu kunnan jätehuoltoon liittyviä teki- jöitä. Yhtiön tarjoaman neuvotteluviikonlopun jälkeen tekninen johtaja oli toiminut esittelijänä teknisen lautakunnan kokouksessa kyseistä jätekuljetusasiaa käsiteltäessä. Tämä asetelma muodosti teknisen johtajan esteelliseksi toimia esittelijänä asiassa.<sup>291</sup>

Apulaisoikeuskanslerin mukaan menettelyä olisi tullut tutkia lahjusrikkomusta tai lahjuksen ottamista koskevien säännösten perusteella. Tässä tapauksessa syyteoikeus oli jo näiltä osin vanhentunut, joten oikeuskansleri ei puuttunut tältä osin asiaan. Virkamiehen osallistuminen matkalle näissä olosuhteissa oli muodostanut hänet esteelliseksi, ja hä-

<sup>288</sup> Viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304 35.3 §).

<sup>289</sup> Lainsäädäntö ei määrittele virkamiesoikeudellisen varoituksen suhteesta rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamiseen. Rikoslain 40 luvun sisällöstä voidaan johtaa, että varoitus voidaan lähinnä antaa vähäisistä rikkomuksista, jotka eivät ole rangaistavia virkarikoksina. (RL 40:10); Koskinen & Kulla 2005:119–220.

<sup>290</sup> Bruun ym. 1995: 233; Koskinen & Kulla 2005: 213, 220.

<sup>291</sup> AOK 31.7.1997 6/51/96.

nen olisi tullut jäävätä itsensä asian käsittelystä teknisen lautakunnan kokouksissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan teknisen johtajan menettely voidaan katsoa kuuluvan rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädetyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen piiriin, koska hän on virkavelvollisuutensa vastaisesti osallistunut esteellisenä virkatoimiin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tekoa ei voi pitää vähäisenä, kun tarkastellaan tekoa kokonaisuutena sekä siihen liittyvä seikkoja. Lopputulokseksi oikeuskansleri on kuitenkin katsonut riittäväksi toimenpiteeksi pelkästään huomauttaa kunnan teknistä johtajaa vastaisuuden varalle hänen virheellisen menettelyn johdosta.<sup>292</sup>

Yleisten lainvalvontaviranomaisten antamissa huomautuksissa ei ole kyse rangaistuksesta, vaikka tosiasiassa huomautuksen antamiseen voi liittyä rangaistuksellinen sävy.<sup>293</sup> Huomautukset ovat tarkoitukseltaan lähinnä ohjaavia, joilla oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat kiinnittää asianomaisen huomiota lain sekä hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> AOK 31.7.1997 6/51/96

<sup>293</sup> Koskinen & Kulla 2005: 213.

<sup>294</sup> Bruun ym. 1995: 233; Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (25.2.2000/193) 6 §; Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)10 §.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista, jotka takaavat virkatoiminnan puolueettomuuden ja asian käsittelyn objektiivisuuden. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate. Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallinnon lainalaisuuden turvaamisessa hallinnon oikeussuojajärjestelmä on keskeinen tekijä. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä voidaan jakaa ennakolliseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan. Hallinnon menettelylliset muutosidonnaisuudet esimerkiksi juuri virkamiesten puolueettomuudesta ja objektiivisuudesta huolehtiminen turvaavat hallinnon ennakollista oikeussuojaa. Jälkikäteisen oikeussuojan tarkoitus on pyrkiä korjaamaan jo tapahtunut virhe tai hyvittämään sellainen virhe, jota ei voida korjata tai palauttaa ennalleen.

Objektiivisuuden vaatimuksen tarkoitus on poistaa hallintotoiminnasta asiaan kuulumattomat sivuvaikutukset sekä mielivalta. Objektiviteettiperiaatteen mukainen hallintotoimi täytyy pystyä perustelemaan objektiivisesti. Subjektiiiviset seikat eivät saa vaikuttaa virkamiehen toimintaan. Objektiviteettiperiaatteen mukaista toimintaa pyritään varmistamaan esteellisyysäännöksillä, joiden tarkoitus on luoda pohja toiminnan puolueettomuudelle sekä virkamiesten ja luottamushenkilöiden harkintavallan rajoittaminen. Objektiviteettiperiaatteen loukkaaminen perustuu puolueettomuuden jälkikäteisarviointiin, kun taas esteellisyysperusteet korostavat puolueettomuuden ennakollista huomioon ottamista. Näin ollen on katsottu tarpeelliseksi laatia nimenomaiset säännökset virkamiehisten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden esteellisyyden aiheuttavista perusteista sekä esteellisyyden vaikutuksesta.

Esteellisyysäännökset ovat hallinnon keskeisiä oikeusturvaperiaatteita. Esteellisyysäännösten tarkoitus on turvata kansalaisten luottamus hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Jääviydellä eli esteellisyydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asianosaisiin tai asiaan, mikä on omiaan vaarantamaan hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Este ja estyminen tulee erottaa esteellisyydestä. Hallintoasian käsittelyyn osallistuvalla on velvollisuus itse huomioida oma esteellisyytensä ja

vetäytyä syrjään asian käsittelystä. Mikäli esteellinen henkilö osallistuu asian käsittelyyn, siitä on seurauksena menettelyvirhe, jolla on vaikutusta syntyneen päätöksen oikeudelliseen pätevyYTEEN. Yleisinä sekä keskeisinä perusteina esteellisyyttä ja sen vaikutuksia arvioitaessa on pidetty asian laatua, asian arvoa eli intressin suuruutta, virkamiehen harkintavallan laajuutta sekä hallinnon tehokkuusvaatimusta.

Virkamiehen, viranhaltijan ja luottamushenkilöiden esteellisyydestä säädetään sekä hallintolaissa että kuntalaissa. Hallintolain 27- 30 § sisältävät säädökset esteellisyydestä, esteellisyyssperusteista, esteellisyyden ratkaisemisesta ja asian käsittelyn jatkamisesta. Hallintolaki määrittelee esteellisyyssperusteet virkamiehelle, viranhaltijalle ja muille luottamushenkilöille paitsi ei valtuutetuille. Hallintolain esteellisyyssperusteet ovat asianosaisjäävi, avustus- ja edustusjäävi, intressijäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, yhteisöjäävi, ohjaus- ja valvontajäävi sekä yleislausekkeeseen perustuva jääviys. Kuntalain 52 §:n 1 momentti säätelee valtuutetun esteellisyyssperusteen. Valtuutettua koskee ainoastaan yksi esteellisyyssperuste, jonka mukaan valtuutettu on esteellinen, jos asia koskee häntä tai hänen läheistään henkilökohtaisesti. Kuntalaissa säännelty valtuutetun esteellisyyssperuste kattaa sisällöllisesti hallintolain asianosaisjäävien ja intressijäävien. Sääntelyn erilaisuus johtuu ensisijaisesti valtuutetun keskeisestä asemasta kunnallisessa demokratiassa sekä siihen perustuvasta tehtävien erityisluonteesta. Valtuutetun aseman erityisluonteeseen perustuen on oikeuskäytännössä joustettu valtuutetun hyväksi esteellisyyssperustetta tulkittaessa, joten siksi valtuutetun esteellisyyssperustetta ja hallintolain intressijääviyttä ei voi kaikilta osiltaan pitää yhtenevinä.

Hallintolain esteellisyyssperusteen intressijäävin mukaan virkamies on esteellinen, jos hänen käsittelemänsä asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä oikeudellista, taloudellista tai muunlaista hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen perhepiiriinsä kuuluvalla, vaikka kukaan heistä ei olisi asianosaisena. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan intressijäävissä vallitsee erityinen suhde virkamiehen ja asian välillä. Lisäksi intressijäävissä voi olla kyse myös virkamiehen läheisestä suhteesta asianosaisiin, joiden kautta syntyy virkamiehen läheinen suhde myös käsiteltävänä olevaan asiaan. Intressijäävissä hyötyä tai vahinkoa arvioidaan intressin voimakkuuden mukaan, ja virkamiehen läheisyys kysymys rajoittuu ainoastaan kaikkein läheisimpiin henkilöihin eli perhepiiriin.

Intressijäävissä intressin tulee olla erityistä laatua sekä odotettavissa olevaa, jotta esteellisyys toteutuu. Aivan vähäinen vahinko tai hyöty ei riitä esteellisyyden perusteeksi. Lisäksi taloudelliselta tai muulta vastaavalta intressiltä vaaditaan sekä konkreettisuutta että tietynasteista välittömyyttä. Intressijääviyssäännös sisältää sellaiset eturistiriidat, joissa ei ole kysymys asianosaisjäävin tai edustusjäävin mukaisesta välittömästä osallisuudesta. Intressijääviin perustuvaa esteellisyyttä tulee arvioida aina tapauskohtaisesti, ja jääviyttä pohtiessa juuri ulkoinen arviointitapa on hyödyllinen, jolloin menettelyyn osallistuvat osapuolet arvioivat objektiivisesti virkamiehen puolueettomuus kysymystä.

Intressijäävin esteellisyyskysymyksen ratkaisu ei ole aina yksiselitteistä. Hallintomenettelylain esityöt eivät tarkenna kysymystä, milloin hyöty tai vahinko on erityinen. Ainoastaan kielelliseen tulkintaan perustuen todetaan, että vähäistä etua ei luokitella erityiseksi, ja erityisen edun täytyy poiketa tavanomaisesta eli normaalitilanteesta. Lisäksi etu ei ole odotettavissa olevaa, jos sen syntyminen vastaisuudessa on tiedon tai elämäkokemuksen mukaan hyvin epätodennäköistä. Perusteeksi intressijääville ei voi esimerkiksi asettaa selkeää rahamääräistä rajaa.

Intressijäävissä esiintyvässä intressikonfliktissa virkamiehen henkilökohtainen intressi on niin merkittävä, että se vaarantaa hänen virkavelvollisuuksien objektiivisen hoitamisen. Intressikonfliktin aiheuttajana tai aiheuttajina voi olla hyvin moni tekijä, esimerkiksi henkilön tausta, raha, aika, vaikutusvalta tai vaikka ideologinen kysymys. Joissakin tilanteissa intressi voi olla niin henkilökohtainen, etteivät ulkopuoliset sitä välttämättä havaitse. Varsinkin kunnallishallinnossa valtuutettujen osalta intressijääviyskysymys voi olla hyvin pulmallinen. Ensinnäkin valtuutetulta odotetaan objektiivisuutta päätöksenteossa niin, että puolueettomuus ei vaarannu esteellisyssäännöksiin perustuen. Toiseksi valtuutetun sidoksia erityisiin intresseihin pidetään hyväksyttävänä, koska ne ovat osa valtuutetun roolia, ja lisäksi roolin ominaisuuspiirteet kuuluvat kunnalliseen demokratiaan. Valtuutettu edustaa asukkaita, jotka ovat hänet valinneet valtuustoon. Tällöin esteellisyyskysymyksissä pohditaan rajaa henkilökohtaisen edun ja edustuksellisen demokratiaan kuuluvan vaikutusmahdollisuuden välillä.

Esteellisyysperusteista intressijäävi ja yleislausekejäävi poikkeaa hieman muista esteellisyysperusteista. Asianosaisjäävissä, avustus- ja edustusjäävissä, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävissä, yhteisöjäävissä sekä ohjaus- ja valvontajäävissä määritellään selkeämmin ne tilanteet, jolloin esteellisyys syntyy. Intressijäävissä on määritelty perusteet esteellisyyden syntymiselle, mutta varsinaisia esteellisyytilanteita lakiteksti ei määrittele. Intressijäävissä intressi voi olla niin moninainen, jolloin tarkkoja tilanteita on vaikea määritellä etukäteen, varsinkin kun esteellisyyttä tulee tarkastella aina tapauskohtaisesti. Intressijäävi muistuttaa muodoltaan enemmän yleislausekejääviä kuin muita esteellisyysperusteita. Yleislausekejäävissä esteellisyys syntyy silloin kun luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Esteellisyysperusteena intressijäävi voi soveltua hyvin usein tilanteisiin, joissa muiden esteellisyysperusteiden mukaan ei jääviyttä synny.

Intressijäävi esiintyy hyvin erilaisissa tilanteissa hallinnossa, koska asian käsittelyssä ja päätöksenteossa odotettavissa oleva erityinen hyöty tai vahinko voi olla hyvin monenlaista esimerkiksi taloudellista, omistusoikeuteen liittyvää, virka-asemaan liittyvää tai vielä muunkinlaisia intressejä. Kunnallishallinnossa kuntaliiton lakimiehelle osoitettujen useiden kysymysten perusteella esteellisyytilanteet kaavaprosesseissa ovat yleisiä. Tapauksissa on usein kyse siitä, että virkamies itse tai hänen lähisukulaisensa omistaa maata kaavoitettavalta alueelta. Kunnallishallinnossa on myös esiintynyt intressijäävitapauksia koulukyytijärjestelyissä, koulujen yhdistämisessä ja lakkauttamisessa.

Intressijääviä esiintyy usein silloin, kun virkamies omistaa yhtiön osakkeita. Kulttuuriministerin olisi pitänyt jäädä itsensä valtionavustuksen myöntämisessä yhtiölle, jonka osakkeita hän ja hänen lähisukulaisensa omistivat. Valtuutetun olisi pitänyt jäädä itsenä osakeyhtiötä koskevassa asiassa, jonka 300 osakkeesta valtuutettu omisti 149. Lisäksi viran ulkopuoliset sidonnaisuudet, kuten esimerkiksi kaupunginjohtajan pankin hallintoneuvoston puheenjohtajuus, vapaasatamayhtiön hallituksen puheenjohtajuus ja kaupunginarkkitehdin virkansa ohella harjoittama yksityinen suunnittelutoiminta, ovat joltaneet esteellisyytilanteisiin heidän omissa päävirkatoimissa.

Esteellisyystapaukset ovat viime vuosina lisääntyneet, ja yhä useammin oikeusasiamiehille saapuvissa kanteluissa esitetään virkamiehiin kohdistuvia esteellisyysväitteitä. Esteellisyystapausten lisääntymiseen ovat vaikuttaneet monet tekijät yhdessä. Julkisuus ja arvostelu, jota esteellisyystilanteet ovat viime vuosina saaneet, on johtanut siihen, että esteellisyysperusteiden tulkintaan suhtaudutaan tiukemmin. Hallintolain mukana esteellisyysperusteiden sisällöstä säädetään aiempaa kattavammin, mikä on omalta osaltaan muokannut virkamiesten oikeudenmukaisuus ja puolueettomuus käsitteitä.

Hallinnon puolueettomuus ja oikeudenmukaisuuskuva on tullut yhä tärkeämmäksi. Yksittäisen virkamiehen sivutoimella ja muilla sidoksilla on vaikutusta kokonaiskuvaan, jonka hallinnon ulkopuoliset saavat viraston toiminnasta. Esteellisyystilanteiden syntymistä on pyritty rajoittamaan eräissä tapauksissa sidonnaisuus- ja sivutoimisäännöksillä. Virkamiehen tulee erottaa virkamiesroolinsa muista rooleistaan sekä viran ulkopuolisista sivutoimista ja harrastuksista. Virkamiesmoraali on noussut yhä tärkeämmäksi käsitteeksi hallinnossa, koska sen avulla turvataan kansalaisten luottamus hallintoa kohtaan. Viranomaisen tulee edeltä käsin arvioida sivutoimen sallittavuutta, koska se vaikuttaa virkamiehen ja viranomaisen puolueettomuuskuvaan.

Valtion virastojen ja laitosten asema on muuttunut, ja sillä on vaikutusta esteellisyystapausten lisääntymiseen. Valtion virastot ja laitokset ovat sekä toiminnallisesti, että taloudellisesti itsenäisempiä kuin aikaisemmin. Ennen niiden tehtävänä oli enemmän valtion yleisen tarkoituksen toteuttamista, mutta nykyään esimerkiksi johtokunnan jäsenen velvollisuutena on edistää viraston ja laitoksen etuja.

Esteellisyydestä seuraa oikeudellisia vaikutuksia, joista tärkeimpiä ovat käsittely- ja läsnäolokielto. Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla edes läsnä, kun asiaa käsitellään. Tästä poikkeuksena on tilanne, jolloin asian laadun ja sen kiireellisyyden vuoksi, esteellinen henkilö voi käsitellä asian. Esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn ja päätöksentekoon on aina menettelyvirhe. Asian huomioitta jättäminen voi johtaa muutoksenhaun johdosta päätöksen kumoamiseen, ja tällöin asia on käsiteltävä myöhemmin uudelleen. Esteellisyyssääntöjä käsiteltäessä varsin vähän on



saanut huomiota, että henkilö joka rikkoo esteellisyysääntöjä, syyllistyy virkavirheeseen ja hänen saattaminen virkavastuuseen on mahdollista.

Lisäksi esteellisyysäännösten noudattamisessa on herännyt epäilyjä säännösten liian laveasta soveltamisesta. Epäkohtana on pidetty sitä, että virkamies pyrkisi jääväämään itsensä perusteettomin syin epämiellyttävä asian käsittelystä. Tätä ei ole pidetty merkittävänä epäkohtana kansalaisen oikeusturvan kannalta. Nykyään varovaisuutta esteellisyyskysymyksissä ei pidetä minään erityisenä ongelmana, ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa on oikeudellisesti mahdollista ja tavoiteltavaa, että virkamies jäävää itsensä asian käsittelystä. Varovaisuus epäselvissä esteellisyystilanteissa kannattaa, koska esteellisyys huomiotta jättäminen aiheuttaa menettelyvirheen, toisin kuin itsensä aiheettomasti jäävä henkilö. On tärkeää, että esteellisyttä asiankäsittelyssä ei voi perustella ainoastaan olettamuksilla, vaan puolueettomuuden vaarantumisen syy täytyy aina olla objektiivisesti havaittavissa.

## LÄHDELUETTELO

- Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1995). Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Otava.
- Eilavaara, Pertti & Tomi Hytönen (1998). Kansanedustajan ja ministerin sidokset ja esteellisyys. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Hallberg, Pekka (1997). Oikeus puntarissa – puheenvuoro. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Halme, Jukka-Pekka (2005). Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (2000). Kuntalaki. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum. Lakimiesliiton kustannus.
- Hautala, Heikki (2002). Virkamiesetiikka ei listaa kiellettyä ja sallittua. Hallinto 3, 26.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita.
- Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita Oyj.
- Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitet-  
tavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublisher Oy.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (1997). Kirjoitetaan julkisoikeutta: ohjeita julkisoi-  
keudellisen seminaariesitelmän ja pro gradu-työn laatijalle. Joensuu: Joensuun  
yliopisto.
- Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa. Hel-  
sinki: Talentum Media Oy.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet –  
johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum media Oy.
- Isaksson, Paavo (1993). Korruptio poliittisten ja taloudellisten instituutioiden vallan-  
käyttönä. *Politiikka/2*, 94-107.
- Isaksson, Paavo (1997). Korruptio ja julkinen valta. Tampere: Yhteiskuntatieteiden tut-  
kimuslaitos Tampereen yliopisto.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Ta-  
lentum, Lakimiesliiton kustannus.
- Kulla, Heikki (2003). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kuusikko Kirsi (2006). Hallinto-oikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys 2000 osa III 4. täy-  
dennetty painos. Toim. Risto Haavisto. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos.
- Merikoski, Veli (1968). Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu pai-  
nos. Vammala: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.

- Mikkonen, Pentti (1987). Virkamiesten liiketoimet ja esteellisyys: sivutoimiongelman eräitä näkökohtia. Helsinki: Helsingin kaupakorkeakoulu.
- Mäenpää, Olli (1991). Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Helsinki: Valtion hallinnon kehittämiskeskus.
- Mäenpää, Olli (1998). Kuinka puolueeton valtuutetun tulisi olla? Oikeudellisia näkökohtia valtuutetun esteellisyydestä. Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla. Helsinki: Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistys.
- Mäenpää, Olli (2000). Hallinto-oikeus. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Mäenpää, Olli (2002). Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Mäenpää, Olli (2003a). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Mäenpää, Olli (2003b). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY Lakitieto
- Niemivuo, Matti & Marietta Keravuori (2003). Hallintolaki. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Oksanen, Antero & Auli Valli-Lint (1997). Esteellisyys rantaosayleiskaava-asiassa. Kuntaliiton lausunnot. Saatavissa 8.11.2006: <http://www.kunnat.net>.
- Pohjolainen, Teuvo & Veijo Tarukannel (1990). Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Rihto, Ahti, Salme Kandolin & Jarmo Vuorinen (1979). Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Helsinki: Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto: Valtion painatuskeskus.
- Rissanen, Kirsti (1998). Virkamiesvastuun ja -etiikan haasteet. Lakimies 1/1998: 61–67.

Ryynänen, Aimo (2006). Kunnan luottamushenkilö edustaja, päättävä, poliitikko. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 23/2006 keskustelualoite.

Saipio, Heikki & Lauri Niittylä & Elina Vartiainen- Hynönen (1996). Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Helsinki: NEBO Oy.

Suomen kuntaliitto (1993). Hyvä kunnallinen hallintotapa: eettiset periaaette käytännössä (työryhmä: Ylä-Autio, Ilmari & Yrjö Kivilaakso & Kaija Nuorteva & Olof Nyman & Merja Sundström & Tuula Hiidensalo & Salme Sauvonsaari). Helsinki: Suomen kuntaliiton julkaisu.

Suomen kuntaliitto (2005). Näkökohtia ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille kustantamista matkoista ja muista taloudellisista etuuksista. Saatavissa 8.11.2006: <http://www.kunnat.net>.

Sutela, Marja (2004). Toisen asteen esteellisyydestä hallinnossa- Vaarantaako viranomaisen ennakkokäsitys käsittelyn puolueettomuuden hallinnollisessa päätöksenteossa. Lakimies 6, 983–1008.

Uotila, Jaakko, Seppo Laakso, Teuvo Pohjalainen & Jarmo Vuorinen (1983). Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin: Suomalaisen Lakimiesliiton julkaisuja B-sarja n:o 193. Tampere: Finnpublishers Oy.

af Ursin, Klaus (1993). Virkamiesetiikka ja virkamieshyveet: Virkamieshyve. Teoksessa: Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä, 17. Toim. Leena Oulasvirta. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

## **VIRALLISLÄHTEET**

HaVM 29/2002 vp – HE 72/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolain ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Asiakirjat.

- HE 263/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 72/ 2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttö-  
lain muuttamisesta
- HE 78/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi  
lainsäädännöksi.
- HE 26/ 1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintomenettelylain 10 §, kun-  
talain 52 §:n ja valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HE 254/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallislain muuttamisesta.
- HE 88/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Hallintomenettelylaiksi ja eräksi sii-  
hen liittyviksi laeiksi.
- KK 177/2007 vp – Päivi Räsänen/kd. Kirjallinen kysymys ministerin jääviys.
- LaVM 10/2002 vp – HE 77/2001 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esitys lah-  
jontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden  
määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia  
koskevien säännösten muuttamisesta.
- LtVM 17/1990 vp - HE 254/1989 vp. Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 17 halli-  
tuksen esityksestä kunnallislain muuttamisesta.
- PeVM 5/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 5 ed. Jaakonsaaren ja neljän  
muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen  
valtioneuvoston jäsenen virkatoiminnan lainvastaisuudesta.

## **Julkaisut ja mietinnöt ym.**

Eduskunnan oikeusasiamies (1993). Esteellisyyssäännösten kehittäminen: kertomus eduskunnalle. Helsinki.

Eduskunnan oikeusasiamies (2002). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan 2001. Helsinki

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto (1/1994). Ministerivastuujärjestelmän kehittäminen: Työryhmän mietintö. Helsinki.

Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006. Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö. Helsinki.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (2003). Valtioneuvoston oikeuskanslerinkertomus vuodelta 2002: Oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2001a). VM 19/01/2001 Virkamiesten sivutoimet. Saatavissa 12.8.2007: <http://www.vm.fi>.

Valtiovarainministeriö (2001b). 10/2001 Ohjeet viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista. Saatavissa 12.8.2007: <http://www.vm.fi>.

## **Ylimpienlainvalvojen ratkaisut**

OKA 12.6.2002 12/50/02 (FINLEX)

EOAK 31.12.2002 D 1301/2001.

OKA 2.10.2001 /32/20/01 (FINLEX).

AOK 6.4.1998/ 737/1/98 (FINLEX).

OKA 19.11.1998 /23/20/98 (FINLEX).

EOA 11.4.2001 /2629/4/97.

AOK 26.2.1998/796/1/96 (FINLEX).

AOK 31.7.1997 /6/51/96 (FINLEX).

AOK 22.6.1994 /17/5/93 (FINLEX).

OKA 17.9.1993 / 13/5/92 (FINLEX).

## **OIKEUSTAPAUKSET**

KHO 31.8.2004/2131 (FINLEX).

KHO 15.3.1999/ 449.

KHO: 1998: 36.

KHO 1998: 68.

KHO 8.12.1998/2745 (FINLEX).

KHO 1996 A 19.

KHO 4.11.1996/3804 (FINLEX).

KHO 22.5.1995/2274 (FINLEX).

KHO 6.9.1994/3928 (FINLEX).

KHO 1990 A 81.

KHO 1989 A 45.

KHO 1988 A 58.

KHO 1986 A II 33.

KHO 1985 A II 141.

KHO 6.6.1975/2361(FINLEX).

KHO 1972 II 63.

Turun HAO 26.2.2003/03/0076/1 (FINLEX).

Turun HAO 10.7.2001/01/0407/1 (FINLEX).