

**Lausunto Etelä-Savon hyvinvointialueelle aluehallituksen jäsenten
esteellisyydestä**

25.4.2023

SISÄLLYS

1 Lausuntopyyntö	1
2 Sovellettava lainsäädäntö ja määräykset	1
3 Esteellisyys sääntelyn lähtökohdista	3
4 Yleistä hyvinvointialueen kunnan asianosaisuudesta ja intressentistä sekä sen vaikutuksesta esteellisyysarviointiin.....	3
5 Kaupunginjohtajan esteellisyys aluehallituksen jäsenenä	5
6 Kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyys aluehallituksen jäsenenä	7
7 Johtopäätökset ja suositukset	7

1 Lausuntopyyntö

Etelä-Savon hyvinvointialue on pyytänyt minulta lausuntoa Savonlinnan kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyydestä osallistua palvelujen tuotantosuunnitelman käsittelyyn hyvinvointialueen aluehallituksessa.

Lausuntopyynnön yhteydessä minulle on toimitettu seuraavat aineistot:

- Savonlinnan kaupunginhallituksen esityslistan ote, joka käsittelee Savonlinnan kaupungin ja kaupunginjohtajan väliseen johtajasopimukseen perustuvaa vuosittaista työn arviointi- ja kehittämiskeskustelu vuodelta 2022
- Savonlinnan kaupunginjohtajan tavoitekortti 27.9.2021
- Savonlinnan kaupunginhallituksen kannanotto Etelä-Savon hyvinvointialueen palvelujen tuotantosuunnitelman valmistelusta 30.3.2023
- Savonlinnan kaupunginhallituksen kannanotto Etelä-Savon hyvinvointialueen palvelujen tuotantosuunnitelman valmistelusta 11.4.2023
- Palvelujen tuotantosuunnitelmaa koskevat Savonlinnan kaupunginhallituksen esityslistaotteet 30.3.2023 ja 11.4.2023.

Lausuntopyynnössä on pyydetty arvioimaan esteellisyysskysymystä eri perusteista käsin. Nähdäkseni potentiaalisena esteellisyysskysymyksenä asiaa voidaan arvioida saadun tietoaineiston pohjalta hallintolain 28.1 §:n 4, 5 ja 7 kohtien perusteella. Aineistosta ei ilmene, että kysymykseen voisi tulla hallintolain 28.1 §:n 1, 2 ja 3 kohdat, ellei esteellisyyssarvioinnin kohteena ole sitten henkilöiden läheisiä, joihin aluehallituksessa käsiteltävä asia vaikuttaisi.

2 Sovellettava lainsäädäntö ja määräykset

Lausuntopyyntö koskee esteellisyystilannetta aluehallituksessa. Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, hyvinvointialuelaki) 102.2 §:n nojalla muun luottamushenkilön kuin valtuutettuun esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Hyvinvointialuelain 102.4 §:n mukaan hallintolain 28.1 §:n 6 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueella.

Hyvinvointialuelain 102.5 §:n mukaan esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

Aluehallituksen jäsenen esteellisyyssperusteisiin sovelletaan siten hallintolaissa säädettyjä perusteita. Hyvinvointialuelain 102.2 §:n ja hallintolain 28.1 §:n nojalla aluehallituksen jäsen on esteellinen:

- jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen (1 kohta);
- jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (2 kohta);

- jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen (3 kohta);
- jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (4 kohta);
- jos hän 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 (5 kohta);
- jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (7 kohta).

Hallintolain 29.2 §:n mukaan monijäsenisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä päättää toimielin. Jäsen saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä. Hallintolain 29.3 §:n mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla. Kuitenkin on syytä huomata, että monijäsenisen toimielin päätös voi olla syntynyt hyvinvointialuelain 140.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä esteellisyytilanteessa, joten esteellisyys voi olla varsinaisen asiaa koskevan ratkaisun valitusperusteena tehtäessä aluevalitusta (ks. esim. kuntalain tulkinnasta KHO 2021:141). Toisaalta myös eräissä tilanteissa virheellinen tulkinta esteellisyydestä voi muodostaa perusteen päätöksen kumoamiselle virheellisessä järjestyksessä syntyneenä (KHO 2021:163)

Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännössä on määrätty siitä menettelystä, jota esteellisyytilanteessa noudatetaan. Hallintosäännön määräykset täydentävät hyvinvointialuelain ja hallintolain säännöksiä. Hallintosäännön 146 §:n mukaan ennen asian käsittelyn aloittamista esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään ja esteellisyyden aiheuttamasta perusteesta sekä vetäydyttävä asian käsittelystä ja poistuttava paikaltaan. Puheenjohtajan on tarvittaessa saatettava kokoukseen osallistuvan esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi. Asianomaisen henkilön tulee tarvittaessa antaa selvitystä seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa. Annettuaan pyydetyn selvityksen asianomaisen henkilön on poistuttava kokouksesta. Henkilö, jonka esteellisyyden toimielin ratkaisee, saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain hallintolain 29 §:ssä tarkoitetussa poikkeustilanteessa. Esteellisyyttä koskeva ratkaisu on perusteltava pöytäkirjaan.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä annetun lain (612/2021, järjestämislaki) 6.4 §:n mukaan kunnan on osallistuttava 7.4 §:ssä tarkoitettuihin hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskeviin hyvinvointialueen neuvotteluihin. Lain 7.4 §:n mukaan hyvinvointialueen on neuvoteltava vähintään kerran vuodessa yhdessä alueensa kuntien sekä muiden edellä tässä momentissa mainittujen hyvinvointialueen alueella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien toimijoiden kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevista tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja seurannasta. Vaikuttaa siltä, että Savonlinnan kaupungin hallintosäännössä ei ole erillisiä nimenomaisia määräyksiä kaupungin edustamisesta järjestämislaissa tarkoitetuissa neuvotteluissa. Saadun aineiston perusteella yleinen kelpoisuus edustaa kaupunkia ja valvoa kaupungin etua neuvotteluissa on kaupunginjohtajalla.

3 Esteellisyysääntelyn lähtökohdista

Vaatus luottamushenkilön esteellisyydestä kuuluu julkisen hallinnon toiminnan keskeisiin vaatimuksiin. Esteellisyyssääntelyn tarkoituksena on turvata se, että viranomaisen toimintaan kohdistuva yleisön luottamus ja asiankäsittelyn puolueettomuus ei vaarannu tilanteissa, joissa päätöksentekoon tai muuten asiankäsittelyyn viranomaisessa osallistuisi henkilöitä, joilla on sidoksia käsiteltävään asiaan tai heidän muun asemansa perusteella asiankäsittelyn puolueettomuus vaarantuu. Esteellisyyssääntelyn tarkoituksena on karsia pois asiaan kuulumattomat sivuvaikuttimet ja siten varmistaa hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva asiankäsittelyn objektiivisuus hallintolain 6 §:n edellyttämällä tavalla.

Esteellisyyssäntelyä on laillisuusvalvonnassa (esim. AOA 3787/4/14, 14.4.2015) arvioitu subjektiivisin ja objektiivisin perustein. Subjektiivisella puolueettomuudella tarkoitetaan esteellisyyssarviointia, jossa arvioidaan virkamiehen/luottamushenkilön suhdetta käsiteltävään asiaan. Objektiivisella puolueettomuudella tarkoitetaan ulkopuolista arviota siitä, onko virkamiehen/luottamushenkilön puolueettomuutta syytä epäillä. Esteellisyyden ei tarvitse olla konkreettista, vaan riittää se, että objektiivisesti arvioituna puolueettomuus saattaa vaarantua (Kulla – Salminen, Hallintomenettelyn perusteet, 2021, s. 205).

Asiankäsittelyssä esteellisyyttä on arvioitava käsittelyyn osallistuvan henkilön osalta kussakin tilanteessa suhteessa aluehallintolain ja hallintolain perusteella sovellettavaksi tuleviin esteellisyyssäännöksiin. Lähtökohtana on, että luottamushenkilö itse arvioi esteellisyyttään ja nostaa esille edellä mainittujen säännösten ja määräysten perusteella esteellisyyssäntelynsä. Esteellisyys toimielimessä voi nousta esille myös toimielimen puheenjohtajan, jäsenen tai kokoukseen osallistuvan viranhaltijan, erityisesti esittelijän, aloitteesta. Esteellisyyssäntely on ratkaistava ennen varsinaista asiankäsittelyä toimielimessä esteelliseksi arvioitun henkilön antaman selvityksen ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella. Esteellisyys voi ilmetä myös kesken asiankäsittelyn toimielimessä, jolloin asiankäsittely tulee keskeyttää siksi ajaksi, kun jäsenen esteellisyyssäntely on selvitetty ja ratkaistu. Toimielin on velvollinen perusteellisesti ratkaisunsa jäsenen esteellisyydestä, koska virheellisellä esteellisyyssarviointilla voi olla vaikutuksia asiankäsittelyn lainmukaisuuteen ja varsinaisen asian ratkaisun oikeassa järjestyksessä syntymiseen.

Keskeisenä esteellisyyttä koskevana arvioitavana asiana toimielimessä on se, onko luottamushenkilöllä käsiteltävänä olevaan asiaan sellainen hallintolaissa tarkoitettu sidos, joka saattaa vaarantaa toimielimessä käsiteltävänä olevan asian käsittelyn puolueettomuuden.

4 Yleistä hyvinvointialueen kunnan asianosaisuudesta ja intressentistä sekä sen vaikutuksesta esteellisyyssarviointiin

Esteellisyyssäntelyä arvioinnissa on huomioitava mahdollinen kunnan asianosaisuus käsiteltävänä olevaan asiaan. Hyvinvointialuelain 3 §:n 2 kohdan mukaan hyvinvointialueen jäsen on kunta, joka sijaitsee hyvinvointialueen alueella. Hyvinvointialuelain 142.1 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä hyvinvointialueen jäsen. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus voi muodostua alueen kunnalle joko hyvinvointialueen jäsenyyden tai käsiteltävän asian perusteella silloin, kun asia koskee *välittömästi* kunnan etua, oikeutta tai velvollisuutta.

Jotta kunta olisi asianosainen hyvinvointialueen toimielimessä käsiteltävässä asiassa, tulisi toimielimen päätöksen vaikuttaa *välittömästi* kunnan oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Kunta tai

kunnallinen viranomainen ei ole asianosaisasemassa sillä perusteella, että hyvinvointialueen viranomaisessa asia liittyy kunnan toimialaan tai kunta on antanut asiassa lausunnon tai kannanoton (ks. tästä yleisemmin Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko: Hallintolaki 2010, s. 160). Esimerkiksi hyvinvointialueen palvelujen tuottamista koskeva päätös *ei välittömästi* vaikuta hyvinvointialuelain 142.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla välittömästi kunnan etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen, jolloin kunta ei ole asianosainen tällaisissa ratkaisuisa.

Kuitenkin kunnalla voi olla intressentin asema, jossa kunnalla tai sen edustajalla on valvottavana etu jossakin asiankäsittelyssä, kuten sen alueella tarjottavista palveluista ja niiden laajuudesta päätettäessä. Järjestämislain 6 ja 7 §:n perusteella kunnalle näyttäisi muodostuvan tällainen asema. Konkreettisesti kunta (kunnallisena viranomaisena kunnanhallitus) valvoo etunaan sitä, että kunnan asukkaille on tarjolla riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut alueellaan sekä osallistuu järjestämislaissa tarkoitettulla tavalla asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Tällainen intressenttiasema ei luo asianosaisasemaa. Sinällään oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että palvelussuhteeseen liittyvä esteellisyys (hallintolaki 28.1 § 4 k) voi tulla kysymykseen tilanteissa, joissa asiankäsittelijä on palvelussuhteessa asian intressenttiin (Kulla – Salminen, Hallintomenettelyn perusteet, 2021, s. 215, Mäenpää, Hallinto-oikeus, kohta Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, jatkuvasti päivitettävä teos 2.1.2023).

Palvelussuhde kuntaan voi muodostaa esteellisyysperusteen hallintolain 28.1 §:n 4 tai 5 kohdan tarkoittamassa tilanteessa, jos kunta on asianosainen tai intressentin asemassa hyvinvointialueen viranomaisessa käsiteltävässä asiassa. Palvelussuhteeseen liittyvä esteellisyys on riippumaton siitä, onko käsiteltävällä asialla yhteys palvelussuhteeseen. Lisäksi kuntaan palvelussuhteessa olevan henkilön ei voida katsoa olevan sellainen intressentin edustaja, joka voitaisiin rinnastaa edunvalvontajärjestön edustajaan, johon ei välttämättä sovellettaisi palvelussuhde-esteellisyyttä koskevaa sääntelyä (Kulla – Salminen, Hallintomenettelyn perusteet, 2021, s. 219).

Lisäksi on syytä huomata, että palvelussuhteeseen perustuva esteellisyys muodostuu myös tilanteissa, joissa henkilö itse ei saa hyötyä. Merkitystä ei ole sillä, onko luottamushenkilön osallistuminen asian käsittelyyn vaikuttanut toimielimessä tehtävään ratkaisuun (Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa, 2018, s. 314). Esteellisyyden arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä, kokeeko henkilö itse olevansa asiassa esteellinen. Merkitystä on sillä, onko luottamushenkilö vastuussa muulle työnantajalle juuri tietyn asian hoitamisesta, jota hyvinvointialueen viranomainen käsittelee, ja jossa luottamushenkilö on toimielimen jäsenenä. Tällaista asetelmaa on pidetty aikanaan virkamiehen palvelussuhde-esteellisyyttä koskevan säännöksen eräänä perusteena.¹

Hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan nojalla luottamushenkilö on esteellinen, jos hän 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. Lainkohdassa tarkoitettuna yhteisönä pidetään muun muassa kuntaa (Kulla – Salminen, Hallintomenettelyn perusteet, 2021, s. 217). Siten kunnanhallitus on lainkohdassa tarkoitettu hallitus ja kunnanjohtaja toimitusjohtajaan rinnastettava vastaavassa asemassa oleva henkilö.

¹ HE 88/1981 vp, s. 22.

Esteellisyysasiassa voi tulla arvioitavaksi nk. yleislausekkeen perusteella muodostuva esteellisyys. Hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan nojalla luottamushenkilö on esteellinen, kun luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisesti syystä. Lainkohdassa ei ole mainittu, mitkä voisivat olla niitä syitä, jotka voisivat vaarantaa puolueettomuuden, mutta ne eivät voi olla lainkohdan muissa kohdissa mainittuja perusteita, mutta tilanne voisi muodostua muihin mainittuihin esteellisyysperusteisiin nähden vastaavissa tilanteissa.²

5 Kaupunginjohtajan esteellisyys aluehallituksen jäsenenä

Kuntalain 38.3 §:n mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kuntalain 41.3 §:n mukaan kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Savonlinnan kaupungin hallintosäännön (27.3.2023, voimaan 1.4.2023) 3 §:n mukaan kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudesta kaupunginvaltuuston hyväksymien tavoitteiden, suunnitelmien ja päätösten mukaisesti. Kaupunginhallitus edistää tehokkaan ja taloudellisen toiminnan sekä kestäväen kehityksen toteuttamista toimialoilla ja keskushallinnossa. Kaupunginhallitus huolehtii kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kaupunginhallituksen esittelijänä toimii kaupunginjohtaja. Hallintosäännön 4 §:n mukaan kaupungin hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtamista varten on kaupunginhallituksen alaisena kaupunginjohtaja.

Lausuntopyynnön liitteenä olevan kaupunginhallituksen esityslistaotteen (KH 30.03.2023 § 104, 489/01.01.03.10/2022) mukaan Savonlinnan kaupunginjohtajan johtajasopimuksessa on sovittu, että kaupunginjohtajan tehtävänä on muun muassa kaupungin suhdetoimintajohtaminen ja edustaminen sekä kaupungin puhevallan käyttö ja kaupungin edun valvominen neuvotteluissa.

Lausuntopyynnön liitteenä olevasta Savonlinnan kaupunginjohtajan tavoitekortista (kh 27.9.2021 § 398) ilmenee, että hänen tavoitteisiinsa kuuluu ”erikoissairaanhoidon ympärivuorokautisen päivystyssairaalan turvaaminen ja kehittäminen Savonlinnassa”. Lisäksi tulokortissa viitataan kaupungin etujen ajamiseen tuloksettaasti muun muassa sairaalaa koskevassa edunvalvontatyössä. Tavoitekortissa asetetut kaupunginhallituksen tavoitteet velvoittavat kaupunginjohtajan toimimaan niitä edistäen virkatoimiaan suorittaessaan.

Arvioitaessa Savonlinnan kaupunginjohtajan mahdollista esteellisyyttä palvelujen tuotantosuunnitelmaa koskevan asian käsittelyssä merkille pantavaa on seuraavilla seikoilla:

- Johtajasopimuksen mukaan kaupunginjohtajan tehtävänä on kaupungin edustaminen, kaupungin puhevallan käyttö ja kaupungin edun valvominen neuvotteluissa;
- Kaupunginjohtaja toimii kaupunginhallituksen alaisuudessa, jolloin hänen on noudatettava virkatoimia suorittaessaan kaupunginhallituksen laillisessa järjestyksessä antamia työnjohdollisia määräyksiä ja muuta ohjausta. Kaupunginjohtajan virkatoimia ja luottamushenkilönä toimimista on käytännössä vaikea erottaa toisistaan kaupunginjohtajan viranhaltijan tehtävän luonteen vuoksi, erityisesti kun

² HE 72/2002 vp, s. 82.

kaupunginjohtaja toimii kuntalain 43.1 §:ssä säädetyn perusteella kaupunginvaltuuston luottamuksen varassa.

- Kaupunginjohtajan tavoitteisiin on merkitty konkreettisia toimenpiteitä erikoissairaanhoidon turvaamisesta Savonlinnassa. Tämän kaupunginhallituksen asettaman tavoitteen ajaminen liittyy kaupunginjohtajan konkreettisiin virkatehtäviin, jolloin luottamushenkilönä asiaa käsiteltäessä ei liene erotettavissa kaupunginjohtajan virkatehtävistä johtuvia velvollisuuksia ja luottamushenkilön tehtäviä toisistaan.
- Kaupunginhallitus on kokouksessaan 11.4.2023 muodostanut kannanoton hyvinvointialueella valmistelussa olevaan asiaan. Kaupunginhallituksen kannanoton perusteella Savonlinnan kaupunki pitää Savonlinnan sairaalaan mahdollisesti kohdistuvia supistuksia useista näkökulmista haitallisina (kulkuyhteydet, sairaalan rekrytoinnit, ikääntyvän väestön palvelujen saatavuus, työvoiman saatavuus sekä vaikutus harjoittelupaikkoihin Savonlinnassa).
- Kaupunginhallituksen esityslistalla 30.3.2023 kannanoton esittelijäksi on ilmoitettu kaupunginjohtaja. Kuitenkin asia on poistettu esityslistalta ja tuotu uudestaan samansisältöisenä 11.4.2023 kaupunginhallituksen kokoukseen muun viranhaltijan kuin kaupunginjohtajan esittelemänä. Aineistosta ei ilmene syytä asian poistamiselle esityslistalta sekä esittelijän vaihtamiselle. On kuitenkin syytä huomata, että jos esittelijän vaihtaminen on johtunut kaupunginjohtajan kaksoisroolista aluehallituksessa ja tähän liittyen yhteisöesteellisyydestä, ei kaupunginjohtaja ole saanut esteellisyyssäännösten perusteella osallistua millään tavalla asian valmisteluun Savonlinnan kaupungissa. Esittelijän asema kaupunginhallituksessa tarkoittaa sitä, että esittelijänä toimiva henkilö on valmistellut käsiteltävän asian toimielimelle. Kysymys ei ole pelkästä muodollisuudesta.

Kaiken kaikkiaan on todettava, että Savonlinnan kaupunginjohtajan virkatehtäviin kuuluu kaupungin edustaminen ja kaupungin etujen ajaminen viranhaltijana suhteessa muihin kuin kunnan omiin viranomaisiin. Asia, jossa hyvinvointialueen aluehallituksessa käsitellään kunnan alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä ja tasoa, muodostaa tyypillisesti tilanteen, jossa kunnanjohtaja (kaupunginjohtaja) on velvoitettu nyt esillä olevassa asiassa osana kaupunginjohtajan viranhaltijan tehtäviä edistämään kunnan etua ja huomioimaan kuntaa edustavan toimielimen – kaupunginhallituksen kannanotot sekä tulostavoitteet asian valmistelulle hyvinvointialueen viranomaisessa, vaikka hän ei luottamushenkilönä ole hoitamassa kaupunginjohtajan virkatehtäviä. Nähdäkseni tällaisessa tilanteessa palvelussuhde ja siihen liittyvät virkavelvollisuudet suhteessa aluehallituksen jäsenelle säädettyyn puolueettomuusvaatimukseen on vaikeasti yhteensovitettavissa oleva asetelma. Saadun tietoaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että käsillä olisi palvelussuhde-esteellisyytilanteen arvioinnista edellä esitetyt seikat huomioiden.

Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että Savonlinnan kaupunki näkee kaupunginhallituksen kantana ilmaistuna käsiteltävään asiaan liittyvän mahdollisia kielteisiä vaikutuksia kunnalle ja sen asukkaille ja työvoiman saatavuudelle. Savonlinnan kaupunki näyttäytyykin tässä intressentin asemassa, jolloin myös tällä perusteella Savonlinnan kaupunginjohtaja aluehallituksen luottamushenkilönä saattaisi olla yhteisöperusteisessa esteellisyytilanteessa, koska hänen kaupunginjohtajan viranhaltijan asemansa luo jo perustan esteellisyydelle. Merkitystä asian lopullisessa arvioinnissa aluehallituksessa on sillä, katsotaanko edellä esitetyt seikat huomioiden tuotantosuunnitelman

käsittelyn aiheuttavan erityistä hyötyä tai vahinkoa Savonlinnan kaupungille. Edellä esitetyt seikat kaupunginhallituksen kannanotossa vaikuttavat painavan mahdollisia vahinkoperusteita.

Jos arvioinnissa päädyttäisiin siihen, että Savonlinnan kaupungilla ei olisi intressenttiasemaa, tulisi asiaa arvioida vielä hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan esteellisyyteen liittyvän yleislausekkeen perusteella. Lainkohdan nojalla luottamushenkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Nähdäkseni tältä osin esteellisyysarvioinnissa merkitystä on kaupunginjohtajan kaksoisroolilla, johon selvästi on viranhaltijana kohdistettu kaupunginhallituksen kannanotona ja tulostavoitteissa odotuksia hänen toiminnastaan, joka voi myös vaikuttaa luottamushenkilön toimintaan. Tällainen asetelma voi muodostaa erityisen syyn, jossa luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu lainkohdassa tarkoitettulla tavalla. Merkitystä on kaupunginjohtajan viranhaltijan tehtävän luonteella, johon sisältyy kaupunginvaltuuston luottamuksen nauttiminen sekä se, että kaupunginjohtajan ei objektiivisesti arvioiden ole mahdollista irtautua tehtävänsä luonteen vuoksi viranhaltijan velvollisuuksista ollessaan aluehallituksessa luottamushenkilönä.

6 Kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyys aluehallituksen jäsenenä

Lausuntopyynnössä viitattiin myös muuten Savonlinnan kaupunginhallituksen jäsenten mahdolliseen esteellisyyteen käsiteltäessä palvelujen tuotantosuunnitelmaa aluehallituksessa, jossa kaupunginhallituksen jäsen on aluehallituksen jäsenenä. Jos arvioidaan, että Savonlinnan kaupunki on intressenttiasemassa käsiteltävään palvelujen tuotantosuunnitelmaan nähden, muodostuu Savonlinnan kaupunginhallituksen jäsenelle yhteisöesteellisyytilanne hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan nojalla riippumatta siitä, onko kaupunginhallituksen jäsen osallistunut asiankäsittelyyn Savonlinnan kaupunginhallituksessa (ks. vastaavasti laillisuusvalvonnan kannanotto OKV/48/20/2019, 3.10.2019). Merkitystä tässä arvioinnissa on lähinnä sillä, että aluehallituksen jäsen on myös kaupunginhallituksen jäsen, jolloin tämä asema itsessään jo aiheuttaa esteellisyytilanteen, jos Savonlinnan kaupunki katsotaan olevan intressenttiasemassa suhteessa käsiteltävään asiaan. Tähän tulkintaan on edellä esitetysti vahvoja viitteitä. Lisäksi on syytä huomioida, että kaupunginhallituksen jäsenen voi olla mahdotonta toimia riippumattomasti tilanteissa, joissa aluehallituksessa ikään kuin priorisoidaan eri kuntien välille tehtäviä sopeuttamistoimia sosiaali- ja terveysten palvelujen laajuudessa ja tasossa.

7 Johtopäätökset ja suositukset

Etelä-Savon aluehallituksen tulisi selvittää ennen nyt esillä olevan palvelujen tuotantosuunnitelman käsittelyn aloittamista mahdolliset esteellisyydet, jotka liittyvät hyvinvointialueen alueen kunnan kunnanjohtajan (kaupunginjohtaja) ja kunnanhallituksen (kaupunginhallitus) jäsenen asemaan suhteessa kuntaan. Palvelujen tuotantosuunnitelmalla voi olla haitallisia vaikutuksia kunnan alueen palveluihin siten, että asiasta voi muodostua hallintolain tarkoittamalla tavalla erityistä vahinkoa kunnalle. Myös näihin vahinkoihin Savonlinnan kaupunginhallitus on viitannut kannanotossaan. Merkitystä on myös sillä, että kaupunginjohtajaan kohdistuu viranhaltija kaupunginhallituksen asettamia tulostavoitteita käsiteltävänä olevaan asiaan eikä suoraan kaupunginhallituksen alaisuudessa toimiva viranhaltija voi sivuuttaa myöskään kaupunginhallituksen kannanottoa palvelujen tuotantosuunnitelman valmistelussa.

Koska esteellinen henkilö ei voi osallistua millään tavalla asiankäsittelyyn, on esteellisyyssasian ratkaisu priorisoitava varsinaisen asiankäsittelyn edelle, jos käsillä on potentiaalinen esteellisyytilanne. Hallintolain perusteluissakin todetaan, että ”läsnäolokiellolla on merkitystä

erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekoaikavälissä. Tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaisemista edeltää keskustelu asiasta. Esteellisen läsnäolo saattaisi siten vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin”.³

Koska nyt lausuttavana olevassa tapauksessa on selviä tarpeita selvittää konkreettisesti edellä mainittujen luottamushenkilöiden esteellisyyttä heidän kaksoisrooliensa vuoksi, on selvää, että aluehallitus joutuu ratkaisemaan esteellisyyttä koskevan asian pikimmiten ennen palvelujen tuotantosuunnitelmaa koskevan asian käsittelyä.

Vantaalla 25.4.2023

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti

³ HE 72/2002 vp, s. 80.