

Johanna Sorvettula

Etelä-Savon hyvinvointialue ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

Viite Lausuntopyyntö, 9.5.2023

Lausuntopyyntö

Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialueet ovat pyytäneet lausuntoa, joka perustuu hyvinvointialuejohtajien yhteiseen pyyntöön. Lausunto on pyydetty seuraavissa asioissa:

1. Onko kunnanhallituksen jäsen tai kunnanjohtaja esteellinen käsittelemään ja päättämään hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja -verkkosuunnitelmasta aluehallituksessa?
2. Onko kunnanvaltuuston puheenjohtajisto esteellinen käsittelemään ja päättämään hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja -verkkosuunnitelmasta aluehallituksessa?
3. Aluehallituksen jäsenenä olevan kunnanjohtajan mahdollinen esteellisyys aluevaltuustossa sekä aluevaltuuston ja -hallituksen yhteisessä seminaarissa/iltakoulussa.
4. Kunnanjohtajan kaksoisrooli yleisesti.
5. Toimielimen varajäsenen asema.
6. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.

Lausunto

1. Yleistä esteellisyydestä

Esteellisyys tarkoittaa, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Mikäli henkilöllä on sellainen suhde viranomaisessa käsiteltävään asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa, hän on esteellinen eli jäävi. Esteellisyys kohdistuu aina tietyn yksittäisen asian käsittelyyn. Esteellisyysskysymys on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen kaikkien



asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella. Luottamushenkilön toiminnan tulee olla sellaista, ettei ulkopuolisille synny vaikutelmaa tasapuolisen kohtelun sivuuttamisesta.

Esteellisyyskäsitykseen liittyy myös yhdenvertaisuus, joka on oikeusvaltion yksi perusarvoista. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toiminnan tulee olla puolueetonta. Oikeustieteessä vakiintuneen näkemyksen mukaan puolueettomuus edellyttää, että toimien on oltava asiallisia ja perusteltavissa. Usein on viitattu asiaankuulumattomien sivuvaikutusten kieltoon. Virkamiehen sympatit ja antipatit ja hänen oma etunsa eivät saa vaikuttaa virkatoimintaan (Kuusikko 2023, Esteellisyys hallinnossa, s. 12). Viranomaisen toimintaan ei saa vaikuttaa ennakkokäsitykset tai jonkun tahon suosimista ilman perusteltua syytä. Hallinnon oikeusperustetta kuvaa se, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksiomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Esteellisyysäännösten päätarkoitus on taata yksittäistapauksessa toiminnan objektiivisuus eli sulkea pois asiaankuulumattomat sivuvaikutteet (Kulla ja Salminen 2021, Hallintomenettelyn perusteet, s. 204). Luottamushenkilön esteellisyyttä arvioidaan objektiivisesti - onko puolueettomuus saattanut vaarantua -, eikä konkreettisesti todellisena vaarantumisena. Esteellisyysääntelyn tarkoituksena on karsia pois asiaan kuulumattomat sivuvaikuttimet ja siten varmistaa hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva asiankäsittelyn objektiivisuus hallintolain 6 §:n edellyttämällä tavalla (Tomi Voutilaisen 25.4.2023 Etelä-Savon hyvinvointialueelle antama lausunto). Hallintoasian käsittelyyn osallistuvalla on velvollisuus itse ottaa huomioon esteellisyytensä ja vetäytyä syrjään. Esteellisen henkilön osallistuminen on menettelyvirhe, joka vaikuttaa toimen oikeudelliseen pätevyYTEEN.

Hyvinvointialuelain 1 §:ssä todetaan lain tarkoitus ja soveltamisala seuraavasti: Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää hyvinvointialueen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda hyvinvointialueelle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia.

Hyvinvointialuelain 74.2 § mukaan luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Säännöksellä on vaikutus luottamushenkilön puolueettomuuden arviointiin. Hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) mukaan luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön edellytetään kohtelevan hyvinvointialueen asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Tämän pykälän käyttäytymissäännös on ymmärrettävä toimintaohjeeksi, jolla korostetaan luottamushenkilön toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja. Vastaavasti kunnan luottamushenkilön tulee kuntalain 69 §:n perusteella edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Objektiviteettiperiaate tarkoittaa mielivaltaisuuden ja asiaankuulumattomien sivuvaikuttimien poissulkemista. Objektiviteettiperiaatteessa huomioidaan päätöksenteon puolueettomuus kokonaisuudessaan päämääränä, jolla varmistetaan viranomaistoiminnan puolueettomuus (PL (1999/731) 6 ja 22 §). Esteellisyysäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Lähtökohtana on sen varmistaminen, ettei käsittelyyn osallistu henkilöitä, jotka ovat esteellisiä. Taustalla oleva ajatus on se, että esteellisyysääntelyllä pystytään karsimaan pois sellaiset käsiteltävään asiaan liittyvät riippuvuudet, jotka vaarantaisivat asiaa käsittelevän viranomaisen puolueettomuuden. Esteellisyys on keino ratkaista hallintotoiminnan puolueettomuuden vaatimusta ja yleisesti varmistaa sen asianmukaisuutta ja uskottavuutta suuren yleisön silmissä sekä vahvistaa viranomaistoiminnan yleistä luottamusta.

Esteellisyydestä hyvinvointialueen toimielimissä säädetään hyvinvointialuelain 102 §:ssä ja hallintolain 27–30 §:ssä. Esteellisyysäännöksillä voidaan todeta olevan myös ennaltaehkäisevä dimensio. Esteellisyysäännöksiä laadittaessa ei ole otettu huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien luottamushenkilöiden kaksoisrooleja. Osa Hyvilin vastauksista on siten hallintolain esteellisyysäännösten tulkintaa, ja tämän vuoksi tässä lausunnossa annan oman käsitykseni esteellisyyksistä suosituksina. Esteellisyys arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Viime kädessä henkilö itse arvioi esteellisyytensä. Esteellisyyden arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä, kokeeko henkilö itse olevansa asiassa esteellinen. Tulkinnanvaraisessa tilanteessa oma-aloitteinen jääväminen on suositeltavaa. Hallintolaissa korostetaan henkilön vastuuta esteellisyyden ilmoittamisessa ja puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu on ensisijaisesti henkilöllä itsellään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa. Esteellisyys koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita valmistelun alusta täytäntöönpanoon asti.

Jos esteellinen henkilö ei oma-aloitteisesti vetäydy asian käsittelystä, puheenjohtajan tulee saattaa asia toimielimen ratkaistavaksi. Toimielimen jäsenen esteellisyydestä päättää siten toimielin (hallintolain 29.2 §). Täten aluehallitus voi myös varmistaa, että kaksoisroolissa olevien aluehallituksen jäsenten mahdollista esteellisyyttä arvioidaan samoilla perusteilla. Henkilö 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 §). Pöytäkirjaan on syytä merkitä henkilön poistuminen esteellisenä ja esteellisyyden syy.

Epävarmassa tilanteessa on esteellisen henkilön parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. Päätöksen ei katsota olevan syntynyt virheellisessä järjestyksessä, jos henkilö tulkinnanvaraisessa tilanteessa itse vetäytyy asian käsittelystä (KHO 15.3.1999 T449). Jos esteellinen henkilö osallistuu asian käsittelyyn tai mikäli esteetön henkilö jäävätään toimielimen päätöksellä, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä, eli päätöstä rasittaa muotovirhe. Virheellisessä järjestyksessä syntynyt päätös voidaan kumota, mikäli päätökseen haetaan muutosta aluevalituksella

(hyvinvointialuelaki 140 ja 142 §). Hallintolain 29.3 §:n mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla. Muutosta voi hakea asiassa tehtyyn lopulliseen päätökseen ja tällöin voi vedota esimerkiksi siihen, että henkilö on perusteetta jääväty toimielimien päätöksellä tai että esteellinen henkilö on osallistunut asian käsittelyyn.

Hyvinvointialueen hallintosäännössä voi olla säännöksiä menettelyistä, joita esteellisyytilanteissa noudatetaan. Tässä lausunnossa ei ole otettu kantaa hyvinvointialueiden hallintosääntöjen vaikutuksiin tässä asiassa.

2. Esteellisyyssperusteet

Esteellisyydestä hyvinvointialueen toimielimissä säädetään hyvinvointialuelain 102 §:ssä ja hallintolain 27-30 §:ssä. Hyvinvointialueiden toimielimissä on paljon luottamushenkilöitä, jotka ovat myös kunnan tai kuntayhtymän luottamushenkilöitä, viranhaltijoita tai työntekijöitä. Hallintolakia kirjoitettaessa ei ole huomioitu hyvinvointialueita eikä kuntien ja hyvinvointialueiden luottamushenkilöiden kaksoisrooleja. Esteellisyyssperusteet, jotka ko. asiassa voivat muodostua luottamushenkilön kaksoisroolin takia, ovat yhteisöjäävi, palvelusuhdejäävi ja yleislausekejäävi.

Esteellisyys aluevaltuustossa

Hyvinvointialuelain 102.1 §:n mukaan valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28.2 ja 28.3 §:ssä tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Aluevaltuutettu ei ole aluevaltuustossa esteellinen (pelkästään) sillä perusteella, että hän toimii kunnan tai kuntayhtymän luottamustehtävissä tai palveluksessa. On huomattava, ettei aluevaltuusto eikä myöskään kunnanvaltuusto, ole hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettu "hallitus, hallituneuvosto tai niihin rinnastettava toimielin". Näin ollen kunnanvaltuutettu ei ole hyvinvointialueen aluehallituksessa tai lautakunnassa yhteisöjäävien nojalla esteellinen käsittelemään asiaa, jossa kunta on asianosainen tai jossa kunnalle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Esteellisyys hyvinvointialueen muissa toimielimissä

Muissa toimielimissä kuin aluevaltuustossa sovelletaan hallintolain mukaisia valtuutetun esteellisyyttä tiukempia esteellisyyssäännöksiä. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, kuten aluehallituksessa ja lautakunnissa, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Yhteisöjäävi

Hallintolain 28.1 § 5 kohdan perusteella henkilö on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallituneuvoston 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.

Yhteisöllä tarkoitetaan myös kuntaa, kuntayhtymää ja hyvinvointialuetta, jotka ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä. Säännöstä näin ollen sovelletaan niin kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäseneen sekä kunnanjohtajaan ja kuntayhtymän johtajaan kuin hyvinvointialueen aluehallituksen jäseneen ja hyvinvointialuejohtajaan.

Yhteisöjäävissä säännöstä sovelletaan myös kunnan ja hyvinvointialueen välisessä suhteessa. Hyvinvointialuelain 102.4 §:n yhteisöjääviä koskevaa poikkeussäännöstä ei siis sovelleta. Tämä tarkoittaa, että hyvinvointialueen hallituksen tai lautakunnan jäsenenä oleva kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäsen sekä kunnanjohtaja ja kuntayhtymän johtaja ovat esteellisiä asiassa, jossa asianomainen kunta tai kuntayhtymä on intresentti. Vastaavasti kunnan tai kuntayhtymän hallituksen tai lautakunnan jäsenenä oleva hyvinvointialueen hallituksen jäsen ja hyvinvointialuejohtaja ovat esteellisiä asiassa, jossa asianomainen hyvinvointialue on intresentti. (Harjula ja Prättälä 2023, Kuntalaki -Tausta ja tulkinnat, luku 12, 97 § esteellisyys, 4.5. Yhteisöjäävi.)

Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että aluehallituksen jäsenenä oleva kunnanhallituksen jäsen ja kunnanjohtaja olisivat esteellisiä asiassa, jossa ao. kunta tai kuntayhtymä on asianosainen, tai tilanteessa, jossa kunnalle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Kysymyksessä olevassa asiassa kunta ei ole asianosainen. Kysymys on intresentin asemasta eli onko asiassa kunnalle odotettavissa erityistä hyötyä tai haittaa. Yhteisöjäävyydenkin kohdalla intressin tulee olla konkreettinen, merkittävä ja todennäköinen.

Palvelussuhdejäävi

Hallintolain 28.1 §:n 4 kohdan mukaan henkilö on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Palvelussuhde eli työ- tai virkasuhde asianosaiseen tai intresenttiin aiheuttaa sen, että henkilö on esteellinen käsittelemään työnantajaansa koskevaa asiaa. Poikkeuksena palvelussuhde- ja toimeksiantosuhteestä soveltamisesta palvelussuhde hyvinvointialueeseen ei tee henkilöä

esteelliseksi asiassa, jossa hyvinvointialue on asianosainen (hyvinvointialuelain 102.3 §). Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

Palvelussuhdejääviin säädetty poikkeus koskee ainoastaan tilanteita tietyn hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän sisällä. Sen sijaan, jos asianosaisena on esimerkiksi kunta, tämän kunnan palveluksessa olevan esteellisyys määräytyy samoin perustein kuin muidenkin ulkopuolisten yhteisöjen palveluksessa olevien. Tilanteessa, jossa kunnan palveluksessa oleva henkilö toimii esimerkiksi aluehallituksen jäsenenä, hän voi olla esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn aluehallituksessa, jos kunta on asianosainen tai mikäli sille on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Esteellisyys saattaa siis syntyä esimerkiksi hyvinvointialueen ja kunnan välisessä sopimusasiassa.

Olennaista sekä palvelussuhde- että yhteisöjäävin soveltamisen arvioinnin kannalta on se, milloin asian ratkaisusta on odotettavissa kunnalle erityistä hyötyä vai vahinkoa. Sekä palvelussuhde- että yhteisöjäävin piiriin kuuluvan henkilöpiiriin määrittelemisen sen sijaan on suhteellisen selvää. On kuitenkin syytä huomioida, että palvelussuhdejääviä sovelletaan kaikkiin työnantajan (tässä kunnan) palveluksessa oleviin henkilöihin ja siten soveltamisen piiriin voi kuulua huomattavan suuri määrä henkilöitä. Hyvinvointialueen ja kunnan suhteeseen liittyvää oikeuskäytäntöä ei vielä ole, joten arvioinnissa voidaan tukeutua lähinnä kuntia koskevaan oikeuskäytäntöön. Palvelussuhteen perusteella syntyvä esteellisyys ei edellytä, että henkilö saisi asiassa itselleen hyötyä tai että hänen osallistumisensa asian käsittelyyn olisi vaikuttanut asiassa tehtävään ratkaisuun (Kuusikko 2023, s 314).

Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä (yleislausekejäävi)

Henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä (hallintolaki 28.1 § kohta 7). Tämän esteellisyysperusteen soveltaminen edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen. Syyn puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa.

Esteellisyyden syntyminen edellyttää yleensä, että käsiteltävänä olevassa asiassa on henkilön omia tai hänen läheisensä intressejä. Henkilön suhde asiaan tulee olla erityinen, jotta esteellisyys syntyisi. Jos suhde on tavanomainen, se ei aiheuta esteellisyyttä.

Ennakoasenne tai mielipiteen ilmaiseminen käsiteltävästä asiasta ei yleensä tee esteelliseksi. Se, että henkilö on julkisesti tai yleisessä kirjelmässä ottanut kantaa asiaan taikka tehnyt yksityishenkilönä asiaa koskevan muistutuksen, ei automaattisesti merkitse, että hän olisi esteellinen yleislausekkeen perusteella. Erityisesti perustuslaissa turvattu jokaiselle kuuluva sananvapaus ja kunnallisen demokratian toimivuus edellyttävät sitä, että kaikilla tulee olla oikeus esittää mielipiteensä ilman, että mielenilmaus tekisi heidät aina esteellisiksi. Esimerkiksi

muistutuksen tekeminen ei tee henkilöä asianosaiseksi ja sellaisena esteelliseksi osallisuusjäviin perusteella - sen sijaan valittaja tai oikaisuvaatimuksen tekijä on asianosainen ja siten esteellinen muutoksenhakuasiensa käsittelyssä.

Tapauksessa KHO 2004:16 jaoston puheenjohtaja oli sanomalehtihaastattelussa selvittänyt toimittajalle vireillä olevan ympäristölupahakemuksen mukaisen louhinta- ja murskaushankkeen taustaa, aikaisempia vaiheita ja hankkeen sallittavuutta alueella voimassa olevan yleiskaavan kannalta sekä esittänyt omia arvioitaan hankkeen hyväksyttävyydestä. Tämä ei tehnyt puheenjohtajaa ennakoasenteen perusteella esteelliseksi sittemmin osallistumaan hanketta koskevan ympäristölupa-asian käsittelyyn.

Vuosikirjapäätöksessään 2019:4 KHO päätyi toisenlaiseen ratkaisuun ja katsoi, että kunnanhallituksen puheenjohtajan lehtikirjoitus oli aiheuttanut hänen puolueettomuutensa vaarantumisen hallintolain 28.1 §:n 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla muusta erityisestä syystä.

Hyvinvointialuelain ns. käyttäytymissäännöksellä (74.2 §) on vaikutus luottamushenkilön puolueettomuuden arviointiin. Säännöksen mukaan luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Luottamushenkilöiden tehtäviin kuuluu tavoitteiden asettaminen sekä poliittisten suuntaviivojen määrittäminen. Hyvinvointialueella luottamushenkilö on suorilla vaaleilla valittu henkilö, jonka tehtävä on toiminnassaan edistää itsehallinnollisen hyvinvointialueen etua.

Luottamushenkilön esteellisyyttä arvioidessa tulee arvioida

- 1) asian laatua;
- 2) intressin suuruutta hyvinvointialueen/kunnan näkökulmasta;
- 3) luottamushenkilön harkintavaltaa päätöksenteossa huomioiden mielivaltaisuuden ja asiaankuulumattomien sivuvaikuttimien poissulkeminen;
- 4) hallinnon tehokkuusvaatimusta, toimivuutta ja asiantuntemusta ja
- 5) päätöksenteon yleistä luottamuksellisuutta ja puolueettomuusvaatimusta hyvinvointialueen asukkaiden näkökulmasta sekä
- 6) aluevalituksen mahdollisuutta laillisuusperiaatteella.

(mukaellen Kuusikko 2023, Esteellisyys hallinnossa, s. 54).

Ratkaisussaan AOA 16.11.2010 Dnro 1695/4/09 apulaisoikeusasiamies korosti yleisellä tasolla sitä, että yleisen luottamuksen turvaamiseksi hallintotoiminnan puolueettomuuteen luottamushenkilön tulisi tulkinnallisessa tilanteessa vetäytyä osallistumisesta asian käsittelyyn. Hän totesi myös seuraavaa: "Viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta hallintolain esteellisyyssäännökset ovat keskeisiä. Niiden tarkoituksena on estää epäasiallisten seikkojen asiaankuulumattomien näkökohtien vaikuttaminen hallintoasian

käsittelyyn. Säännökset vahvistavat viranomaisen menettelyn neutraalisuutta ja yleistä luottamusta sen riippumattomuuteen. Juuri yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne tulee aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja tehtävään päätökseen.”

3. Kunnan asema hyvinvointialueen palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevassa asiassa

Hyvinvointialueen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 11 §:n mukaan laadittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia. Palvelustrategia laaditaan hyvinvointialueen talouden ja toiminnan suunnittelua ja johtamista varten. Strategiassa on otettava huomioon myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Palvelustrategiassa hyvinvointialue päättää järjestämisvastuulleen kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Lisäksi hyvinvointialue asettaa palvelustrategiassa tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan ottaen huomioon hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteet, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä kustannusvaikuttavuus.

Palvelustrategiaa konkretisoi palveluverkkosuunnitelma, jossa kuvataan tarkoituksenmukainen palvelujen verkosto, eli käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon toimipaikkojen sijainnin tavoitetilä hyvinvointialueella.

Käytännössä esteellisyys yhteisöjäävin perusteella voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun aluehallitus käsittelee kunnan kiinteistöihin liittyvää asiaa. Kunta ei ole käsitykseni mukaan palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman käsittelyssä asianosaisena. Sen sijaan palvelustrategiasta ja palveluverkkosuunnitelmasta voi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa kunnalle esimerkiksi intressi kunnan omistamista kiinteistöistä.

Asia tulee sitten tarkastella myös kuntakonsernin näkökulmasta. Kuntakonsernilla tarkoitetaan kunnan (emoyhteisö) sekä yhden tai useamman oikeudellisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräämisvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä. Kunnan taloudesta yhä suurempi osa on siirtynyt kunnan oman organisaation ulkopuolelle kunnan tytäryhteisöihin tai kuntayhtymiin. Kunta toimii usein itse näiden muiden yhteisöjen rahoittajana joko ostamalla yhteisöiltä palveluja tai tekemällä yhteisöihin pääomasijoituksia. Kunnat ohjaavat tehtävien toteuttamista konsernirakenteen omistajaohjauksen kautta. Kunnan taloutta ja toimintaa on perusteltua tarkastella konsernitasolla. Mikäli ko. kiinteistön omistaa kunnan omistama osakeyhtiö, yhteisöjääviä voidaan soveltaa kunnan luottamushenkilön tai viranhaltijan osalta, mikäli katsotaan, että ko. ratkaisusta on kunnalle odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Mikäli tulkinta olisi, että

yhteisöjääviä ei voida soveltaa, ottaen huomioon, että kunta ja sen osakeyhtiö ovat kaksi eri oikeushenkilöä, tulisi sovellettavaksi yleislausekejäävi.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (voimaanpanolaki) 22 §:ssä säädetään, että kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan 1 päivänä tammikuuta 2023. Voimaanpanolain lähtökohtana on, että kunnille jää kiinteistöomaisuus ja hyvinvointialue vuokraa toimitilat ns. 3+1 mallilla.

Käytännössä esimerkiksi sairaalan sijaintiin liittyvillä asioilla voi olla vaikutusta ei vain kiinteistöihin, vaan myös alueen elinvoimaisuuteen, työ- ja opiskelupaikkoihin jne. Elinvoima on kuntamaailmassa suhteellisen uusi ja varsin moninainen käsite, jota käytetään eri yhteyksissä. Elinvoimalla voidaan ymmärtää ainakin tehokasta ja toimivaa elinkeino- ja palvelurakennetta, joka houkuttelee ja sitouttaa kuntaan sekä yrityksiä, yhteisöjä että kaikenikäisiä ihmisiä. Elinvoimaan kuuluvat kunnan alueen työllistymismahdollisuudet ja toimivat julkiset sote-palvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävät. SoTePe-palveluiden laajuudella tai niiden lakkauttamisella voi olla välittömiä vaikutuksia kuntaan. Tästä voinee aiheutua säännöksen tarkoittamaa erityistä vahinkoa tai hyötyä ko. kunnalle. Mikäli kyse on pienestä kunnasta, pienikin toimipiste voi joissakin tapauksissa merkitä kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Jos arvioidaan, että kunta on intressitasemassa käsiteltävään palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman nähden, muodostuu kunnanhallituksen jäsenelle ja kunnanjohtajalle yhteisöjäävi. Esteellisyys tulee ratkaista tapauskohtaisesti. Kunnalle ratkaisusta odotettavissa olevasta hyödyistä tai vahingosta tulee tehdä tapauskohtainen harkinta. Alla oleva taulukko vain havainnollistaa esimerkinomaisesti haitan tai hyödyn arviointia tässä harkinnassa. Havainnollistavassa taulukossa on otettu huomioon kunnan koko ja toimipisteen palvelupaletin laajuus. Harkinnassa on lisäksi huomioitava kunnan omistuksessa olevat kiinteistöt ja niiden vuokrasopimuksia koskevat voimaanpanolain säännökset.

Kunta Toimipiste	Kunnan koko			Pieni
	Suuri			
sairaala	x	x	x	x
terveyskeskus	x	x	x	x
vastaanottopiste		(x)	x	x
päiväkohtainen toiminta ei vastaanottoa			(x)	x

Asiassa tulee arvioida tapauskohtaisesti, onko palvelustrategiasta ja palveluverkkosuunnitelmasta erityistä hyötyä tai vahinkoa kunnalle. Palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman sisällön tarkkuustaso vaikuttaa arvioon kunnan välittömästä edusta tai vahingosta. Esimerkiksi sairaalan asemaan liittyvillä asioilla voi olla vaikutusta ei vain

kiinteistöihin, vaan myös alueen elinvoimaisuuteen, työ- ja opiskelupaikkoihin jne. Tästä voinee aiheutua säännöksen tarkoittamaa erityistä vahinkoa tai hyötyä ko. kunnalle.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintolaissa tarkoitettulta odotettavissa olevalta hyödyltä tai haitalta edellytetään jonkinasteista välitöntä vaikutusta. Kunnalle palveluverkkosuunnitelman merkityksen voidaan katsoa olevan välitön, mikäli suunnitelma nimenomaan koskee kunnan kiinteistössä sijaitsevaa hyvinvointialueen toimipistettä. Mikäli palveluverkkosuunnitelmalla on vain välillinen vaikutus kunnan hyötyyn tai haittaan, esteellisyysperustetta ei muodostu yhteisöjäävin perusteella.

Toinen esteellisyysperuste, jota tässä yhteydessä tulee tarkastella, on yleislausekejäävi. Yleislausekejäävin perusteella henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Kaksoisroolissa olevalle henkilölle voi esimerkiksi olla haastavaa toimia riippumattomasti tilanteissa, joissa aluehallituksessa päätetään palveluverkosta osana tulevia sopeuttamistoimia sosiaali- ja terveystalvelujen laajuudessa ja tasossa.

4. Johtopäätökset

Kysymys 1: *Onko kunnanhallituksen jäsen tai kunnanjohtaja esteellinen käsittelemään ja päättämään hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja -verkkosuunnitelmasta aluehallituksessa?*

Vastaus:

Kunnanhallituksen jäsen

Yhteisöjäävi

Hallintolain 28.1 § 5 kohdan perusteella henkilö 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.

Yhteisöllä tarkoitetaan myös kuntaa, kuntayhtymää ja hyvinvointialuetta, jotka ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä. Säännöstä näin ollen sovelletaan niin kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäsenenä sekä kunnanjohtajaan ja kuntayhtymän johtajaan kuin hyvinvointialueen aluehallituksen jäsenenä ja hyvinvointialuejohtajaan.

Aluehallituksen jäsenenä oleva kunnanhallituksen jäsen on siten yhteisöjäävin perusteella esteellinen asiassa, jossa kunta on asianosainen tai jossa kunnalle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Esteellisyys on ratkaistava ennen pääasian käsittelyä.

Kunta ei ole palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman käsittelyssä asianosaisena. Yhteisöjäävin tulkintaan vaikuttaa myös se seikka, onko palvelustrategiasta ja palveluverkkosuunnitelmasta erityistä hyötyä tai vahinkoa kunnalle.

Käytännössä esteellisyys yhteisöjäävin perusteella voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun hyvinvointialueen toimielin (muu kuin aluevaltuusto) käsittelee kunnan omaisuuden tai kiinteistöihin liittyvää asiaa, taikka kun hyvinvointialueen toimielin käsittelee kunnan vaatimuksia riita-asiassa. Näissä esimerkeissä kunta on asianosainen. Palveluverkkosuunnitelma tai sen perusteella tehtävät supistamispäätökset ovat useimmiten sellaisia, joista on erityistä hyötyä tai haittaa kunnalle. Tällaisia tilanteita voi olla käsillä, kun kyse on suoraan vaikutus esimerkki toimitilojen käyttöön ja vuokraukseen sekä palveluiden saatavuuteen ko. kunnassa. Hyvinvointialuelain ja kuntalain yhteisöjäävin poikkeusta ei sovelleta kaksoisroolitalanteessa. Tällöin kuuluu soveltaa hallintolain yhteisöjäävissäännöstä.

Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä ("yleislausekejäävi")

Henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä (hallintolaki 28.1 § kohta 7). Tämän esteellisyysperusteen soveltaminen edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen. Syyn puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa. Luottamushenkilön mahdollisen esteellisyyden arvioinnissa tulee huomioida, että luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla (hyvinvointialuelain 74.2 §). On myös syytä pohtia, miltä kansalaisen näkökulmasta näyttää, mikäli aluehallituksessa hyvinvointialueen kokonaisedusta on päättämässä myös yksittäisen kunnan kunnanhallituksen jäsenen. Onko kunnanhallituksen jäsenen yleensä mahdollista olla riippumaton ollessaan aluehallituksessa, joissa aluehallituksessa priorisoidaan eri kuntien välille tehtäviä sopeuttamistoimia sosiaali- ja terveystalvelujen laajuudessa ja tasossa.

Hallintolain 6 § velvoittaa virkamiehiä käyttämään toimivaltaansa puolueettomasti ja yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. (KKO:2023:17)

Tämän lisäksi henkilön aikaisempi kannanotto voi vaikuttaa yleislausekejäävin muodostumiseen. Oikeuskirjallisuudessa on lähdetty siitä, että henkilön aiempi kannanotto asiaan ei vaaranna hänen puolueettomuuttaan esteellisyyssäännösten tarkoittamalla tavalla. Esteellisyyden syntyminen olisi ongelmallista perustuslaissa turvatun sananvapauden ja demokratian toteutumisen kannalta. Yksittäistalpaauksessa esteellisyys voi kuitenkin syntyä, jos henkilön kritiikki on kohdistunut yksilöitävissä olevaan asiaan ja kritiikin tarkoitus on ollut rajoittaa kunnan jäsenelle lain mukaan kuuluvia oikeuksia (KHO 2019:4).

Kun tilanne on uusi, oikeuskäytäntöä tai hallintokäytäntöä ei ole, mutta edellä mainittu ja erityisesti esteellisyyssäntely ja sen taustalla oleva puolueettomuusperiaate huomioiden, on käsitykseni mukaan kunnanhallituksen jäsen lähtökohtaisesti yleislausekejäävin perusteella esteellinen käsittelemään ja päättämään hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja -verkkosuunnitelmasta aluehallituksessa. Vaikka siis katsottaisiin, että asian ratkaisusta ei ole yhteisöjäävin tarkoittamalla tavalla kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa, on varovaisuusperiaatteen mukaisesti suositeltavaa, että kunnanhallituksen jäsen jääväisi itsensä yleislausekejäävin perusteella puolueettomuutensa vuoksi sekä huomioiden hänen kaksoisroolinsa.

Yhteenveto ja suositus

Ensiarvoisen tärkeänä pidetään luottamuksen säilymistä päätöksentekojärjestelmän puolueettomuuteen. Esteellisyyssäännöksillä pystytään karsimaan pois sellaiset riippuvuudet, jotka vaarantaisivat asiaa käsittelevän viranomaisen puolueettomuuden. Esteellisyys on myös keino yleisesti varmistaa asian käsittelyn asianmukaisuutta ja uskottavuutta suuren yleisön silmissä. Mikäli henkilöllä on sellainen suhde viranomaisessa käsiteltävään asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa, hän on esteellinen eli jäävi.

Aluehallituksen jäsenenä oleva kunnanhallituksen jäsen on yhteisöjäävin perusteella esteellinen asiassa, jossa kunta on asianosainen tai jossa kunnalle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kunta ei ole palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman käsittelyssä asianosaisena. Sen sijaan palvelustrategiasta ja palveluverkkosuunnitelmasta voi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa kunnalle esimerkiksi intressi kunnan omistamista kiinteistöistä.

Mikäli tulkinta olisi, että kunnanhallituksen jäsen ei olisi yhteisöjäävin perusteella esteellinen, suositus on, että hän jääväisi itsensä varovaisuusperusteen mukaisesti yleislausekejäävin perusteella huomioiden kaksoisroolin sekä asioiden puolueettoman käsittelyn takaamiseksi.

Ottaen huomioon, että hyvinvointialueen luottamushenkilöiden tulee toimia riippumattomasti tilanteissa, joissa aluehallituksessa päätetään palvelupisteiden maantieteellisestä sijainnista hyvinvointialueella, voidaan varovaisuusperiaatteen mukaisesti perustellusti tulkita, että kunnanhallituksen jäsenet ovat lähtökohtaisesti esteellisiä käsittelemään ja päättämään hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja -verkkosuunnitelmasta aluehallituksessa.

Esteellisyys arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Ensisijaisesti luottamushenkilön on itse arvioitava esteellisyyttänsä. Mikäli asiasta on erialisia näkemyksiä, toimielin päättää asiasta.

Hyvilin suositus on, että kun hyvinvointialueen aluehallituksessa tai lautakunnassa käsitellään kuntaa tai kuntayhtymää koskevia asioita, ao. kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäsenet sekä heidän hallintolain 28.2.§ 1 kohdan tarkoittamat läheisensä jääväisivät itsensä hallintolain 28.1 § 5 kohdassa tarkoitetun yhteisöjäävin perusteella.

Hyvilin suositus on, mikäli kunta ei ole intresenti ja muissa epäselvissä tilanteissa, että kun hyvinvointialueen aluehallituksessa tai lautakunnassa käsitellään kuntaa koskevia asioita kuten palvelustrategian yhteydessä palveluverkkosuunnitelmaa, ao. kunnan hallituksen jäsenet jääväisivät itsensä varovaisuusperiaatteen mukaisesti hallintolaki 28.1 § kohdan 7 eli yleislausekejäävin perusteella ottaen huomioon hallintolain 6 §:n ja hyvinvointialuelain 74.2 §:n.

Kunnanjohtaja

Henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä (hallintolaki 28.1 § kohta 7). Tämän esteellisyysperusteen soveltaminen edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen. Syy puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa.

Esteellisuuden arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä, kokeeko henkilö itse olevansa asiassa esteellinen. Jos viranhaltija osallistuu oikeushenkilön johtamiseen, hän on sille myös toiminnastaan vastuussa. Tällöin viranhaltijan virkavastuu, jonka katsotaan sisältävän velvollisuuden noudattaa objektiviteettiperiaatetta, voi joutua ristiriitaan sen vastuun ja niiden velvollisuuksien kanssa, joita hänellä on oikeushenkilöä kohtaan (Kuusikko, s. 323). Katso myös edellisessä kohdassa olevat perustelut hallintolain 6 §:n ja hyvinvointialuelain 74.2 §:n soveltamisesta.

Suositus

Esteellisyyttä tarkastellaan sen mukaan miltä asia ulkopuolisen näkökulmasta näyttää. Esteellisuuden toteamiseksi siis riittää, että puolueettomuus objektiivisesti ajatellen on saattanut vaarantua. Esteellisyyttä koskevaan epäilyyn tai sitä koskevaan väitteeseen tulee reagoida välittömästi. Luottamushenkilö lähtökohtaisesti ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään (Hallintolaki 29 §). Tämän perusteena on, että henkilö tietää yleensä itse parhaiten. Esteellisuuden arviointi on aina tapauskohtaista harkintaa.

Hyvilin suositus on, että kunnanjohtaja (sekä kuntayhtymän johtaja) jääväisi itsensä yleislausekejäävin perustella huomioiden kunnanjohtajan erityinen asema ja tehtävät sekä päätöksenteon luottamuksen turvaaminen kokonaisuutena.

Kysymys 2: *Onko kunnanvaltuuston puheenjohtajisto esteellinen käsittelemään ja päättämään hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja -verkkosuunnitelmasta aluehallituksessa?*

Vastaus:

Tulkintamme on, että kunnan valtuutettu ei ole aluehallituksessa esteellinen käsittelemään esimerkiksi asiaa, jossa kunnan ja hyvinvointialueen intressit voivat olla ristiriidassa keskenään.

Tulkintamme mukaan valtuusto ei ole sellainen hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettu toimielin, joka aiheuttaisi hyvinvointialueella esteellisyysperusteella. Myöskään kunnan valtuutetun puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnanhallituksen kokouksessa ei muodosta esteellisyyttä aluehallituksessa. Henkilö ei ole aluehallituksen jäsenenä esteellinen pelkästään sen takia, että hänet on valittu kunnanvaltuustoon.

Kunnanvaltuuston puheenjohtajisto voi kuitenkin olla poikkeuksellisesti joissakin tilanteissa esteellinen aluehallituksessa yleislausekkeen (hallintolain 28.1 §:n 7 kohta) perusteella. Esimerkiksi mikäli puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja on osallistunut ko. asian käsittelyyn kunnanhallituksessa ja siellä ottanut asiaan kantaa, hän voi tulla yleislausekejäävin perusteella esteelliseksi aluehallituksessa. Oikeuskirjallisuudessa on lähdetty siitä, että henkilön aiempi kannanotto asiaan ei vaaranna hänen puolueettomuuttaan esteellisyyssäännösten tarkoittamalla tavalla. Esteellisuuden syntyminen olisi ongelmallista perustuslaissa turvatun sananvapauden ja demokratian toteutumisen kannalta. Yksittäistapauksessa esteellisyys voi kuitenkin syntyä, jos henkilön kritiikki on kohdistunut yksilöitävissä olevaan asiaan ja kritiikin tarkoitus on ollut rajoittaa kunnan jäsenelle lain mukaan kuuluvia oikeuksia (KHO 2019:4).

Esteellisuuden arviointi tulee perustua esteelliseksi väitetyn henkilön tosiasialiseen toimintaan. Kunnanvaltuuston puheenjohtajan (tai varapuheenjohtajan) puolueettomuus voi vaarantua erityisestä syystä monen eri tekijän yhteisvaikutuksesta. Esteellisuuden arvioinnin perustuminen usean eri tekijän kokonaisuuteen ja päätöksentekoympäristön yhteisvaikutukseen on syytä huomata.

Suositus

Kun kyse on laajasta ja kunnalle mahdollisesti erittäin merkittävästä asiasta, ja ottaen huomioon, että hyvinvointialueen luottamushenkilöiden tulee toimia riippumattomasti tilanteissa, joissa aluehallituksessa päätetään palvelupisteiden maantieteellisestä sijainnista hyvinvointialueella, voidaan varovaisuusperiaatteen mukaisesti tulkita kokonaisarviona, että kunnanvaltuuston puheenjohtajistoon kuuluva valtuutettu on yleislausekejäävin perusteella esteellinen palvelustrategian ja palveluverkon käsittelyssä aluehallituksessa poikkeuksellisesti joissakin tilanteissa.

Hyvilin suositus on, että kunnanvaltuuston puheenjohtajistoon kuuluva aluehallituksen jäsen arvioi tapauskohtaisesti ne poikkeukselliset tilanteet, joissa hän varovaisuusperusteiden mukaisesti yleislausekejäävin perusteella olisi esteellinen. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi, onko hän osallistunut ko. asian käsittelyyn kunnanhallituksessa, onko hän julkisesti ottanut asiaan vahvasti kantaa, jäsenen kaksoisrooli ja päätöksenteon puolueettomuus.

Kysymys 3: *Aluehallituksen jäsenenä olevan kunnanjohtajan mahdollinen esteellisyys aluevaltuustossa sekä aluevaltuuston ja -hallituksen yhteisessä seminaarissa/iltakoulussa.*

Vastaus:

Esteellisyysperusteita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn toimitelmissä. Hyvinvointialuelain 35 §:ssä säädetään hyvinvointialueen toimitelmissä. Epäviralliset apu- ja selvityselimet, joilla ei ole muodollista toimivaltaa hallintoasian käsittelyssä, jäävät useimmiten esteellisyysperusteiden soveltamisalan ulkopuolelle. Myös vaikuttamistoimitelmit eli nuorisovaltuusto sekä vanhus- ja vammaisneuvosto, jäävät esteellisyyssääntelyn ulkopuolelle.

Esteellisyysperusteita ei sovelleta, mikäli tietyn ryhmän toiminnassa ei ole kysymys hallintoasian käsittelystä. Tarkkaa rajaa on kuitenkin vaikea vetää. Esimerkiksi sellaisen työryhmän, joka tekee toimenpide-ehdotuksia asiasta lopullisesti päättävälle toimitelille, voidaan tulkita käsittelevän hallintoasiaa hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Näin esteellisyysperusteet voivat tulla sovellettavaksi tällaisen työryhmän toiminnassa.

Hyvinvointialueen valtuutettu ei ole aluevaltuustossa esteellinen (pelkästään) sillä perusteella, että hän toimii kunnan luottamustehtävissä tai palveluksessa. Valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään vain asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28.2 ja 28.3 §:ssä tarkoitettua läheistään (hyvinvointialuelaki 102 §).

Aluevaltuustolla voi olla ajankohtaisten asioiden informointia ja päätöksentekoon tulevien asioiden valmistelemaa käsittelyä varten iltakouluja tai seminaareja. Aluevaltuustolla ja aluehallituksella voi myös olla yhteisiä iltakouluja tai seminaareja.

Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Mikäli iltakoulu tai seminaari on sisällöltään tiedoksiantotilaisuus tai kyselytuntityyppinen tilaisuus, eikä tilaisuudessa tehdä päätöksiä eikä valmistella päätöksentekoon tulevia asioita, kyseessä ei ole aluevaltuuston tai aluehallituksen asioiden varsinaista käsittelyä, eikä esteellisyyttä siten muodostu.

Mikäli aluevaltuuston ja aluehallituksen iltakoulu tai seminaari sisältää päätöksentekoa taikka asioiden valmistelua, samoja esteellisyyssäännöksiä sovelletaan, kuin ko. asioiden käsittelyssä toimitelinten kokouksissa.

Aluevaltuuston kokouksessa, iltakoulussa tai seminaarissa kunnanjohtaja ei ole esteellinen. Mikäli aluevaltuuston ja aluehallituksen yhteinen iltakoulu tai seminaari sisältää päätöksentekoa tai asioiden valmistelua, kunnanjohtaja voi olla esteellinen yhteisöjäävin tai yleislausekejäävin perusteella, viitaten 1. kysymyksen vastaukseen.

Suositus

Aluevaltuuston kokouksessa, iltakoulussa tai seminaarissa kunnanjohtaja ei ole esteellinen. Mikäli aluevaltuuston ja aluehallituksen yhteinen iltakoulu tai seminaari sisältää päätöksentekoa tai asioiden valmistelua, kunnanjohtaja voi samoin perustein kuin kohdan 1. kysymyksessä olla esteellinen yhteisöjäävin tai yleislausekejäävin perusteella.

Hyvilin suositus on, että aluehallituksen jäsenenä oleva kunnanjohtaja jäävää itsensä, mikäli aluevaltuuston ja aluehallituksen yhteinen iltakoulu tai seminaari sisältää päätöksentekoa tai asioiden valmistelua, ja kohdan 1. vastauksessa esitetyt esteellisyysperusteet voidaan soveltaa.

Kysymys 4: *Kunnanjohtajan kaksoisrooli yleisesti.*

Vastaus:

Kunnanjohtaja ollessa myös aluehallituksen jäsen, esteellisyys aluehallituksessa arvioidaan hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan yhteisöjäävisäännöksen ja 7 kohdan yleislausekejäävisäännöksen perusteella. Lisäksi asiassa tulee huomioida hyvinvointialuelain 74.2 §:n sääntö, jonka mukaan hyvinvointialueen luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Tältä osin suositus on annettu kohdassa 1.

Esteellisyys syntyy, kun aluehallituksessa käsitellään kuntaa koskevaa asiaa tai asiaa, jossa kunnalla on jokin intressi. Tällaisia tilanteita voi olla käsillä, kun on kyse esimerkiksi toimitilojen käytöstä ja vuokrauksesta, henkilöstöä koskevista asioista sekä sopimusten siirroista ja omaisuudenjaosta. Kunnanjohtajan esteellisyys aluehallituksessa edellyttää joko kunnan asianosaisuutta asiassa tai sitä, että asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa kunnalle.

Kunnan asianosaisuus lienee yleensä helposti arvioitavissa. Esimerkiksi mahdollisissa kuntien ja hyvinvointialueiden välisissä sopimuksissa kunta on asianosainen, ja kunnanjohtajan esteellisyys aluehallituksessa syntyy tällä perusteella. Sen sijaan erityisen hyödyn tai vahingon olemassaolo joudutaan aina tulkitsemaan tapauskohtaisesti.

Mikäli yhteisöjäävin edellytykset eivät täyty, esteellisyyttä tulee arvioida yleislausekkeen perusteella. Yleislausekejäävin perusteella henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä.

Ensiarvoisen tärkeänä pidetään luottamuksen säilymistä päätöksentekojärjestelmän puolueettomuuteen. Hyvinvointialueen luottamushenkilön tulee toimia riippumattomasti tilanteissa, joissa aluehallituksessa päätetään palvelupisteiden maantieteellisestä sijainnista hyvinvointialueella. Varovaisuusperiaatteen mukaisesti voidaan perustellusti tulkita, että kunnanjohtaja on lähtökohtaisesti esteellinen käsittelemään ja päättämään hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja -verkkosuunnitelmasta aluehallituksessa.

Suositus

Hyvilin suositus on, että kun hyvinvointialueen aluehallituksessa (tai lautakunnassa) käsitellään kuntaa koskevia asioita, kunnanjohtaja (sekä kuntayhtymän johtaja) jääväisi itsensä yleislausekejäävin perustella huomioiden kunnanjohtajan erityinen asema ja siihen liittyvä kokonaiskuva sekä päätöksenteon luottamuksen turvaaminen kokonaisuutena.

Kysymys 5: *Toimielimen varajäsenen asema.***Vastaus:**

Hyvinvointialueen luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, hyvinvointialueen toimielimiin valitut jäsenet ja muut hyvinvointialueen luottamustoimiin valitut henkilöt sekä hyvinvointialueen hyvinvointiyhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet (hyvinvointialuelain 74.1 §). Toimielimiin valitut varajäsenet ovat myös hyvinvointialueen luottamushenkilöitä.

Hyvinvointialuelain ja hallintolain esteellisyysäännökset koskevat hyvinvointialueen luottamushenkilöitä sekä tilintarkastajaa, viranhaltijaa ja työntekijää (hyvinvointialuelain 102 §).

Esteellisyysäännökset koskevat siten valtuutettuja ja varavaltuutettuja, sekä muita luottamushenkilöitä ja heidän henkilökohtaisia varajäseniään. Tästä seuraa, että samat säännöt, jotka koskevat toimielimen jäsentä, koskevat myös hänen henkilökohtaista varajäsentään. Esteellisyyttä arvioitaessa tulee siten huomioida myös samanaikainen kunnanhallituksen varajäsenyys ja aluehallituksen varajäsenyys.

Suositus

Samat esteellisyysäännöt, jotka koskevat toimielimen jäsentä koskevat myös hänen henkilökohtaista varajäsentään.

Hyvilin suositus on, että samanaikainen kunnanhallituksen varajäsenyys ja aluehallituksen varajäsenyys huomioidaan esteellisyyttä arvioitaessa.

Kysymys 6: *Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.***Vastaus:**

Päätöksen täytäntöönpanolla toteutetaan päätöksen oikeus- ja tosiasialliset vaikutukset. Aluevaltuuston päätösten täytäntöönpanosta aluehallitus tekee erillisen päätöksen. Alempien toimielinten päätösten täytäntöönpanosta ei yleensä päätetä erikseen. Aluevalituksen piiriin kuuluvissa asioissa päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Hyvinvointialuelain 148 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai viranhaltija taikka valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Käytännön tilanteissa täytäntöönpanoon saattaisi olla mahdollista ryhtyä esimerkiksi silloin, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä arvioitaisi aiheutuvan kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon voisi olla mahdollista ryhtyä silloin, jos erittäin painavat syyt vaatisivat täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on kuitenkin usein etujen ja haittojen vertailua. Jos tällaisessa vertailussa täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon voisi ryhtyä. (HE 241/2020 vp, s. 647)

Täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Käytännössä säännöstä on tulkittu niin, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon on katsottu voitavan ryhtyä, jos erittäin painavat syyt ovat tätä vaatineet. Näin on usein tilanne silloin, kun täytäntöönpanon lykkääminen aiheuttaa päätöksen käymisen hyödyttömäksi. (Harjula ja Prättälä 2023, 16 luku, 143 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.)

Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen voisi myös kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Laissa ei ole säädetty erityisiä perusteita sille, milloin täytäntöönpanokielto on annettava, eikä tällaisia vaatimuksia ole myöskään käytännössä asetettu. Tietysti ne näkökohdat, joiden pohjalta päätöksen täytäntöönpanomahdollisuutta ennen lainvoimaa arvioidaan, ovat täytäntöönpanokieltoa harkittaessakin merkittäviä. On kuitenkin tavallista, että kieltopäätöstä ei varsinaisesti perustella. (Harjula ja Prättälä 2023)

Täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Mikäli ko. palveluverkkosuunnitelma on sinällään täytäntöönpantavissa ilman erillistä päätöstä esimerkiksi toimipisteiden lakkauttamisesta, palveluverkkosuunnitelmaa koskevaa päätöstä ei tulisi panna täytäntöön. Täytäntöönpanon johdosta oikaisuvaatimus tai valitus kävisi hyödyttömäksi ja täytäntöönpanon peruuttamisesta valituksen menestyessä aiheutuisi todennäköisesti suurta vahinkoa. Mikäli kyseessä on sellainen palveluverkkosuunnitelma, joka on tosiasiallisesti suunnitelma ja jonka perusteella tehdään myöhemmin yksityiskohtaiset valituskelpoiset päätökset, suunnitelman hyväksymistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön, vaikka siihen on haettu muutosta.

Suositus

Täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi.

Hyvilyn suositus on, että mikäli ko. palveluverkkosuunnitelma on sinällään täytäntöönpantavissa ilman erillistä päätöstä esimerkiksi toimipisteiden lakkauttamisesta, palveluverkkosuunnitelmaa koskevaa päätöstä ei tulisi panna täytäntöön. Mikäli kyseessä on sellainen palveluverkkosuunnitelma, joka on pelkkä suunnitelma ja jonka perusteella tehdään valituskelpoiset päätökset, suunnitelman hyväksymistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön, vaikka siihen on haettu muutosta.

Lopuksi

Tämä Hyvilin lausunto on annettu voimassa olevan lainsäädännön sekä sitä koskevan oikeustapausten ja -kirjallisuuden perusteella. Esteellisyysäännöksiä laadittaessa ei ole otettu huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien luottamushenkilöiden kaksoisrooleja. Osa Hyvilin vastauksista on siten hallintolain esteellisyysäännösten tulkintaa, ja tämän vuoksi tässä lausunnossa annan oman käsitykseni esteellisyyksistä suosituksina.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy



Johanna Sorvettula
toimitusjohtaja, VT, eMBA

Jakelu Hyvinvointialuejohtajat, HUS-yhtymä ja Helsingin kaupunki