

Etelä-Savon hyvinvointialue
Aki Rasimus
aki.rasimus@etela-savo.fi

Asia: Lausunto koskien esteellisyysäännösten soveltamista hyvinvointialueella sen käsitellessä kuntaan ja kuntayhtymään liittyviä asioita

Viite: Sähköpostitoimeksianto 3.6.2022

Etelä-Savon hyvinvointialue on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa siitä, miten hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, aluelaki) ja hallintolain (434/2003) esteellisyysäännöksiä tulee soveltaa tilanteessa, jossa hyvinvointialueen jäsenkunta on pyytänyt hyvinvointialueelta kannanottoa koskien sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamista (616/2021, sote-uudistuksen voimaansaattolaki) 39 §:n tulkintaa sekä suunniteltua kiinteistökauppaa jäsenkunnan (Savonlinnan kaupunki) ja tämän yhdessä muiden kuntien muodostaman kuntayhtymän välillä. Saamani selvityksen mukaan kyse on tilanteesta, jossa jäsenkunta olisi oikeissa olosuhteissa ostaa kuntayhtymältä rakennuksineen kiinteistön, jolla sijaitsee alueen keskussairaala.

Sote-uudistuksen voimaansaattolain 39 §:ssä on rajoitettu ns. siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivaltaa. Säännöksen mukaan tällainen viranomaisen ei voi lain 21 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, muutoin kuin säännöksessä tarkoitetulla kiireellisyysperusteella tai hyvinvointialueen suostumuksella. Lausuntopyynnössään jäsenkunta on tiedustellut hyvinvointialueen kantaa siihen, soveltuuko kyseinen säännös mainittuun kiinteistökauppaan ja mahdollisesti sen yhteydessä tehtävään vuokrasopimukseen. Tässä lausunnossa ei arvioida varsinaisesti kyseistä kiinteistökauppaa tai siihen liittyvää menettelyä taikka mainittujen säännösten sovellettavuutta muutoin kuin esteellisyysselvityksen osalta.

Nähdäkseni asiassa Savonlinnan kaupunki on esittänyt Etelä-Savon hyvinvointialueelle hallintolain 32 §:n tarkoittaman (toiselle viranomaiselle kohdistetun) lausuntopyynnön. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 49) mukaan tällaisen lausunnon antaminen on käsitteellisesti viranomaisen ratkaisu eli hallintoasia, johon hallintolaki tulee sovellettavaksi (huom. myös HaVM 29/2002 vp, s. 5).

Olen aiemmin (16.5.2022) antanut Savonlinnan kaupungille lausunnon koskien esteellisyyttä samassa asiassa kuntalain (410/2015) näkökulmasta.

Pyydettynä lausun asiassa seuraavaa:

1. Etelä-Savon hyvinvointialue kiinnittää lausuntopyynnössään huomiota erittäin tärkeään kysymykseen, joka valitettavasti näyttää jääneen lainsäätäjältä käsittelemättä sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä.
2. Esteellisyydestä hyvinvointialueella säädetään aluelain 102 §:ssä sekä hallintolain 27–30 §:ssä. Sääntelyn systematiikan rakenne on se, että hallintolaki yleislakina on lähtökohta, johon aluelain säädetään muutamista poikkeuksista. Keskeiset poikkeukset ovat aluelain 102.1 §:n mukaisesti esteellisyyssääntelyn soveltamisalan supistaminen aluevaltuutettujen osalta aluevaltuustossa sekä samaisen säännöksen 3 ja 4

momenteissa säädetty poikkeukset hallintolain 28.1 §:n 4 momentin tarkoittamaan *palvelussuhde- tai toimeksiantojääviin* sekä 5 momentin tarkoittamaan *yhteisöjääviin* ja 6 momentin tarkoittamaan *virasto- ja laitosjääviin*.

3. Esteellisyysääntelyn lähtökohtana on sen varmistaminen, ettei päätöksentekoon tai sen valmisteluun taikka täytäntöönpanoon osallistu henkilöitä, jotka ovat esteellisiä. Aluevaltuuston keskeisestä roolista johtuen, on ajateltu, että sen suhteen esteellisyysääntelyn ei ole tarpeen olla niin tiukkaa kuin normaalisti hallintolain 28 §:n mukaan olisi, jolloin esteellisyys rajoittuu ainoastaan tilanteisiin, kun asia koskee henkilökohtaisesti tätä itseään tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momenttien tarkoittamaan läheiseen. Mikäli aluevaltuustossa on läsnä muita kuin aluevaltuutettuja, ei poikkeus koske heitä. Jos taas aluevaltuutettu osallistuu joko jäsenenä tai läsnäolo- ja puheoikeutettuna muun toimielimen kuin aluevaltuuston kokoukseen, ei poikkeus tule sovellettavaksi, vaan häneen sovelletaan esteellisyysäännöksiä normaalisti. Näin ollen esimerkiksi asiassa, jota käsitellään ensin vaikkapa hyvinvointialueen lautakunnassa ja tämän jälkeen aluehallituksessa, esteellisyysäännösten soveltaminen poikkeaa joiltain osin siitä, miten niitä sovelletaan saman asian tullessa aluevaltuustoon.
4. Aluelain esteellisyyttä koskeva sääntely on käytännössä kopioitu kuntalaista.
 - a. Vanhaan kuntalakiin (365/1995) säädettiin vuonna 2007 poikkeus hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamaan ns. *yhteisöjääviin*. Hallintolain mainitun säännöksen mukaan "[v]irkamies 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". Muutoksen seurauksena silloisen kuntalain 52 §:n 4 momenttiin (519/2007) säädettiin poikkeus, jonka mukaisesti kunnan luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä, vaikka tämä olisi hallintolain 28.1,5 §:n tarkoittamassa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä, ei olisi pääsäännöstä poiketen esteellinen, ellei (poikkeuksen poikkeus) mainitun yhteisön edut olisi ristiriidassa kunnan etujen kanssa tai ellei asian tasapuolinen käsittely sitä edellyttäisi. Vuoden 2015 kuntalaissa sääntely jätettiin ennalleen muilta osin kuin kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen osalta.
 - b. Nykyisessä oikeustilassa yhteisöjäävin poikkeus koskee lähtökohtaisesti kuntien ja kuntayhtymien välisiä suhteita. Mikäli kunnassa käsitellään kuntayhtymää koskevaa asiaa, eikä asiassa ilmene poikkeuksen poikkeusta koskevaa tilannetta, ei kuntayhtymän luottamushenkilöt tai viranhaltijat taikka työntekijät ole esteellisiä kunnassa päättämään asiasta (yhteisöjäävin poikkeus).
 - c. Aluelain puolella tilanne on käytännössä vastaava, mutta hyvinvointialueen ja aluelain 58 §:n tarkoittaman hyvinvointiyhtymän välillä.
5. Kuntalain tarkoittamaa *kuntaa* on pidettävä hallintolain 28.1,5 §:n tarkoittamana yhteisönä (ks. esim. Kirsi Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa, Alma Talent 2018, s. 323). Tästä seuraa, että vaikka yhteisöjäävin poikkeusta on aiemmin sovellettu kunnan ja sosiaali- ja terveystalveluja hoitaneen kuntayhtymän välillä ja sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä jatkossa käytännössä lähes sellaisenaan kuntayhtymästä hyvinvointialueelle, muuttuu tilanne esteellisyysääntelyn, erityisesti yhteisöjäävin näkökulmasta merkittävästi. Tämä johtuu siitä, ettei aluelaisissa tai kuntalaissa taikka muussakaan lainsäädännössä ole säädetty poikkeusta yhteisöjääviin siltä osin kuin kyse

on kunnan (tai kuntayhtymän) viranomaisissa toimivista luottamushenkilöistä taikka näiden palveluksessa olevista viranhaltijoista tai työntekijöistä.

6. *Välijohtopäätöksenä voidaan siten todeta, että hyvinvointialueen käsitellessä asioita, joissa kunta tai kuntayhtymä on asianosaisena tai sille on odotettavissa erityistä hyötyä tai haittaa, ei kysymys ole hallintolain 28.1,5 §:n yhteisöjääviin aluelaisissa säädetyn poikkeuksen piirissä olevasta asiasta.*
7. Tämän toteaminen ei kuitenkaan automaattisesti ratkaise hallintolain 28.1,5 §:n tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä. Joudutaan nimittäin vielä kysymään, että keitä kaikkia tällaisessa tilanteessa esteellisyys koskee. Kyseisessä säännöksessä viitataan nimittäin siihen, kuinka virkamies on esteellinen, mikäli tämä itse tai hänen hallintolain 28.2 §:ssä tarkoitama läheinen on jäsenenä yhteisön (kunnan tai kuntayhtymän) hallituksessa, hallintoneuvostossa tai niihin rinnastettavassa toimielimessä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa.
8. Oleellinen kysymys tällöin on se, onko kunnassa (tai kuntayhtymässä) säännöksen tarkoitamaan hallitukseen tai hallintoneuvostoon rinnastettavissa olevia toimielimiä taikka onko kunnassa (tai kuntayhtymässä) toimitusjohtajaan rinnastettavassa asemassa olevaa henkilöä. Keskeinen jatkokysymys tuolloin lähinnä on, että onko kunnanhallitus tai yhtymähallitus rinnastettavissa säännöksen tarkoitamaan hallitukseen ja onko valtuusto rinnastettavissa säännöksen tarkoitamaan hallintoneuvostoon sekä onko kunnanjohtaja tai kuntayhtymän johtava viranhaltija rinnastettavissa säännöksen tarkoitamaan toimitusjohtajaan.
9. Nähdäkseni kaikkiin on vastattava myönteisesti. Tätä voidaan perustella erityisesti sillä, että niin kuntalaisissa kuin aluelaisissa on nimenomaan yhtymien osalta jouduttu säättämään poikkeuksesta. Jos esimerkiksi kunnanhallitusta tai yhtymähallitusta ei pidettäisi hallintolain 28.1,5 §:n tarkoitamaan hallitukseen rinnastettavana toimielimenä, ei yhteisöjäävin poikkeusta olisi ollut tarvetta säätää. Sinänsä kuntien osalta ei käsittäkseni vastaavaa ongelmaa ole aiemmin ilmennyt nimenomaan kuntalain kontekstissa, sillä kunnanhallituksessa tai valtuustossa ei ole voinut olla käsittelemässä asioita sellainen henkilö, joka olisi toisen – asianosaisen kunnan kunnanhallituksen tai valtuuston jäsen. Sen sijaan kuntayhtymissä on tullut kuntalain 64.1 §:n ja 97 §:n yhteisvaikutuksesta tulkita, ettei kuntayhtymässäkään yhteisöjääviä tule tullut soveltaa kunnan luottamushenkilöön, ellei poikkeuksen poikkeus sovellu. Toisaalta Vaasan hallinto-oikeudessa on 4.4.2019 ratkaistu valitus, jossa sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja kunnan etujen voitiin katsoa olevan ristiriidassa keskenään. Tällöin kaksi kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston jäsentä, joista toinen oli myös kunnanhallituksen jäsen, tuli katsoa esteellisiksi kuntayhtymän valtuuston kokouksessa. Tästä poikkeuksen poikkeuksen soveltamisesta voidaan päätellä, että hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan kuntaa tuli kuntayhtymän näkökulmasta käsitellä hallintolain 28.1,5 §:n tarkoitamana yhteisönä ja niin valtuustoa kuin kunnanhallitusta samaisen säännöksen mainitsemin toimielimiin rinnasteisina. Tällöin sinänsä yhteisöjäävin poikkeus olisi tullut sovellettavaksi, ellei asiassa olisi ollut syytä soveltaa poikkeuksen poikkeusta.
10. On kuitenkin vielä huomattava, että mainitussa tapauksessa päätöksen kumoutumisen lopulta aiheutti se, että kuntayhtymän yhtymävaltuustossa kaksi kunnan valtuuston jäsentä olivat osallistuneet päätöksentekoon. Hallinto-oikeus siis tulkitsi, että yhteisön (kunta) hallituksen (kunnanhallitus) tai hallintoneuvoston (valtuuston) jäsenyys itsessään aiheutti esteellisyyden kuntayhtymän valtuustossa. Näin siitäkin huolimatta, että valtuustossa esteellisyyden soveltamisalaa on supistettu. Itseasiassa olisin valmis kyseenalaistamaan hallinto-oikeuden ratkaisun lähinnä siksi, ettei (kuntayhtymän)

valtuutetun olisi tullut (kuntayhtymän) valtuustossa olla esteellinen yhteisöjäävin perusteella. Sen sijaan esimerkiksi yhtymähallituksessa esteellisuuden olisi tullut realisoitua. Huomionarvoista on kuitenkin todeta – kuten Kirsi Kuusikko on edellä mainitussa teoksessaan ”Esteellisyys hallinnossa” (2018, s. 553–555) tuonut oikeuskäytännön perusteella esiin – että sinänsä on mahdollista, että yhteisöjäävi olisi valtuustossa ns. henkilökohtainen asia, mutta tuo todennäköisesti edellyttäisi nimenomaan merkittävää omistusosuutta jossain yhteisössä. Näin ollen nähdäkseni vastaavaa tilannetta ei julkisyhteisöjen välillä voine muodostua.

11. *Toisena välijohtopäätöksenä voidaan siten todeta, että pelkästään jo jäsenyyttä kunnanhallituksessa tai valtuustossa on hyvinvointialueen näkökulmasta pidettävä yhteisöjäävin laukaisevana tekijänä. Näin ollen, mikäli henkilö on kunnanhallituksen (tai yhtymähallituksen) tai valtuuston (tai yhtymävaltuuston taikka yhden toimielimen kuntayhtymän tapauksessa jäsenkunnan valtuuston) jäsen taikka toimitusjohtajaan rinnastettava kunnanjohtaja tai kuntayhtymän johtava viranhaltija, ovat he esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon ja muihin asian valmistelua sekä täytäntöönpanoa koskeviin toimiin hyvinvointialueen viranomaisissa silloin, kun kunta tai kuntayhtymä on asianosainen tai sille on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa päätöksestä. Tämä ei kuitenkaan koske aluevaltuustoa.*
12. Tämän jälkeen on vielä pohdittava, onko asiassa kyse tilanteesta, jossa kunta tai kuntayhtymä on asianosainen tai sille on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että hallintolaissa kriteerinä ovat nimenomaan asianosaisuus tai vaihtoehtoisesti odotettavissa oleva erityinen hyöty tai vahinko. Tässä suhteessa sääntely jossain määrin eroaa siitä, kun aluelain 102.4 §:ssä säädetään poikkeuksen poikkeuksen perustuvan eturistiriitoihin. Koska yhteisöjäävin poikkeus ei koske kuntaa, joudutaan arvioimaan onko nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kunta asianosainen vai ei. Asianosaisella hallintolain 11 §:n mukaan tarkoitetaan sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Nähdäkseni hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (72/2002 vp, s. 68) lausumat viittaavat siihen, että kuntaa tulee tässä asiassa pitää asianosaisena. Näin siitakin syystä, että kunnan viranomaisen on pyytänyt asiassa lausuntoa ja asia koskee viime kädessä asiaa, jossa kunta on asianosainen. Esitöiden lausumat puoltavat myös ymmärrystä laajasti ymmärrettävästä käsitteestä.
13. Jos kuntaa ei kuitenkaan jostain syystä katsottaisi asiassa asianosaiseksi, jouduttaisiin arvioimaan edellä mainitulla tavalla sitä, onko sille odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Näin joudutaan tekemään myös muiden asiassa osallisena olevan kuntayhtymän ja sen muiden jäsenkuntien osalta. Oikeuskirjallisuudessa Kuusikko (2018, s. 297) on viitannut tämän osalta erityisesti intressijäävtilanteessa oikeusasiamiehen (EOA 1.2.2017 dnro 5971/2016) kantaan, jonka mukaan mikä tahansa hyöty (tai vahinko) ei laukaise jääviyttä, vaan sen tulee olla jossain määrin tuntuva ja todennäköistä. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella näyttää siltä, että kyseisen asian käsittelyllä on potentiaalinen vaikutus lausuntoa pyytäneen kunnan, asiassa osallisena olevan kuntayhtymän sekä muidenkin kyseisen kuntayhtymän jäsenkuntien varallisuuden muutoksiin. Jossain määrin tulkinnanvaraiseksi jää se, täyttyykö tuntuvan ja todennäköisen hyödyn (tai vahingon) vaatimus muiden kuin lausuntoa pyytäneen kunnan osalta. Olisin taipuvainen – erityisesti hallinnon läpinäkyvyyden näkökulmasta – tulkitsemaan kriteerin täyttyvän. Vaikka sinänsä on olemassa tuorettakin oikeuskäytäntöä siitä, etteivät luottamushenkilöt ja viranhaltijat saa ilman laissa säädettyä perustetta jäävätä itseään, on niin oikeus- kuin hallintokäytännössä

tyypillisemmin puollettu kantaa, jonka mukaan epäselvissä tilanteissa on perustellumpaa soveltaa esteellisyysäännöksiä kuin olla niitä soveltamatta.

14. *Kokonaisuudessaan katson, että tässä asiassa, johtuen siitä, että kunnat ja kuntayhtymä tulee katsoa asiassa asianosaiseksi tai vähintäänkin niille voi päätöksestä olettaa syntyvän erityistä hyötyä tai vahinkoa, kunnanhallituksen (ja sen jaostojen) jäsenet (ja varajäsenet) sekä valtuuston jäsenet (ja varavaltuutetut) ovat esteellisiä valmistelemaan, käsittelemään, päättämään ja toimeenpanemaan asiaa Etelä-Savon hyvinvointialueen aluehallituksessa. Kehotan hyvinvointialueen aluehallitusta kuitenkin erikseen arvioimaan sitä, miten esteellisyysääntelyä tulee soveltaa tilanteessa, jossa lukuisat esteellisyydet johtaisivat päätösvallan menettämiseen joko esteellisyyttä koskevan tai itse pääasian käsittelyssä, eikä esimerkiksi varajäsenjärjestelyin päätösvaltaa voitaisi saavuttaa. Minulla ei ole tietoa siitä, onko tällainen potentiaalinen tilanne nyt käsiteltävässä asiassa mahdollinen.*
15. Varsinaisen lausuntoni ulkopuolella, kehotan myös Etelä-Savon hyvinvointialuetta informoimaan valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastoa syntyneestä esteellisyysongelmasta. Oman näkemykseni mukaan ministeriön tulisi pikaisesti arvioida tilannetta ja sitä aiheuttaako eri puolella Suomea nyt syntyvät esteellisyysasetelmat kuntien ja hyvinvointialueiden välillä tarpeita esimerkiksi määräaikaiseen sääntelyyn yhteisöjäävin poikkeuksien osalta.

Espoossa 4.6.2022



Matti Muukkonen
HTT, YTM, ÖTM (väit.), julkisoikeuden dosentti, yrittäjä
Insite Talos Oy