

Esteellisyys hyvinvointialueen toimielimissä

1. Yleistä esteellisyydestä

Esteellisyydellä tarkoitetaan sitä, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, mikä voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Hyvinvointialueen luottamushenkilön esteellisyyden määräytymisen perusteet määräytyvät hyvinvointialueesta annetun lain (hyvinvointialuelaki, 2021/611) 102 §:n sekä hallintolain (hallintolaki, 2003/434) 27-30 §:n mukaisesti.

Hallintolaisissa korostetaan henkilön omaa vastuuta esteellisyyden ilmoittamisessa ja puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu on ensisijaisesti henkilöllä itsellään.

Etelä-Savon hyvinvointialueen voimassa olevan hallintosäännön 103 §: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.

Hyviliin lausunnon mukaan tulkinnanvaraisessa tilanteessa oma-aloitteinen jääväminen on suositeltavaa ja tällaisessa tilanteessa jääväminen ei ole menettelyvirhe.

Hyvinvointialueen lakimiesten tehtävänä on varmistaa päätösten lainmukaisuus niiden täytäntöönpanokelpoisuus, minkä vuoksi he ottavat kantaa esteellisyysskysymyksiin.

Esteellisyyden vaikutus ulottuu koko asian käsittelyyn aina valmistelun alkamisesta päätösten tekemiseen ja niiden täytäntöönpanoon saakka.

Esteellinen henkilö ei saa pyytää asian viranomaiskäsittelyyn liittyviä lausuntoja, kuulla asianosaisia eikä hankkia muutenkaan asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavaa selvitystä hyvinvointialueen puolesta (Leppänen, Sorvettula, Valli-Lintu, Hyvinvointialue, s. 405).

Esteellisyysskysymys tulee ratkaista hyvinvointialueen toimielimissä kussakin tapauksessa erikseen, kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella. Esteellisyysskysymyksen ratkaiseminen on erittäin tärkeää, koska esteellisen henkilön osallistuminen päätöksentekoon

muodostaa menettelyvirheen, joka vaikuttaa toimielimen tekemän päätöksen oikeudelliseen pätevyYTEEN. Virheellisessä järjestyksessä syntynyt päätös voidaan kumota, jos päätökseen haetaan muutosta aluevalituksella eikä päätöstä voida panna täytäntöön.

Hallintolain (2004/434) 29.3 §:n mukaan esteellisyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua, eikä muutosta valittamalla. Muutosta voidaan hakea vasta, kun asiassa on tehty lopullinen päätös. Tällöin valituksessa voidaan vedota siihen, että henkilö on toimielimen päätöksellä perusteetta jääväty tai esteellinen henkilö on osallistunut asian käsittelyyn.

2. Esteellisyysperusteet

Etelä-Savon hyvinvointialueen toimielimissä toimii luottamushenkilöitä, jotka toimivat myös kunnan tai kaupungin luottamushenkilöinä, viranhaltijoina tai työntekijöinä. Mahdollisen kaksoisroolin takia esteellisyysperusteiksi voivat muodostua yhteisöjäävi, palvelussuhdejäävi ja yleislausekejäävi. Poikkeuksena tästä on aluevaltuutetun esteellisyys aluevaltuuston käsitellessä asiaa. Tällöin esteellisyys rajoittuu vain valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti koskevien asioiden käsittelyyn. Esteellisyysperusteissa käsitelläänkin täten kaikkia muita toimielimiä paitsi aluevaltuustoa.

Yhteisöjäävi tarkoittaa, että henkilö on esteellinen, jos hän tai hänen 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. (Hallintolaki 28.1 § kohta 5)

Palvelussuhdejäävi tarkoittaa, että henkilö on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai haittaa. (Hallintolaki 28.1 § kohta 4)

Yleislausekejäävi tarkoittaa, että henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä (Hallintolaki 28.1 § kohta 7)

Tämä toimintaohje on yhteenveto Etelä-Savon hyvinvointialueen aluehallituksen tilaamien ja käytössä olevien lausuntojen pohjalta. Lausunnot on luottamushenkilöille nähtävillä Cloudmeeting järjestelmässä.

2.1 Kunnanhallituksen jäsen ja varajäsen

Hallintolain mukainen yhteisöjäävi:

Emeritus professori Olli Mäenpään, professori Tomi Voutilaisen, julkisoikeuden dosentti Matti Muukkosen ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n (jäljempänä Hyvil) lausuntojen mukaan kunnanhallituksen jäsenen ja varajäsenen jääviys syntyy yhteisöjäävyyden (Hallintolain 28.1 §:n 5 kohta) kautta.

Mäenpään mukaan yhteisöjääviys perustuu siihen, että ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa yhteisölle eli hyvinvointialueen kunnalle.

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalantie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76100 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

Tomi Voutilaisen mukaan kunnanhallituksen jäsenyys tai varajäsenyys jo itsessään aiheuttaa esteellisuuden, jos katsotaan katsotaan olevan intressentiasemassa suhteessa käsiteltävään asiaan eli hyötyä tai vahinkoa.

Matti Muukkosen mukaan pelkästään jo jäsenyyttä kunnanhallituksessa on hyvinvointialueen näkökulmasta pidettävä yhteisöjäävin laukaisevana tekijänä. Näin ollen, mikäli henkilö on kunnanhallituksen jäsen, on hän esteellinen osallistumaan päätöksentekoon ja muihin asian valmistelua sekä täytäntöönpanoa koskeviin toimiin hyvinvointialueen toimielimissä silloin, kun kunta tai kuntayhtymä on asianosainen tai sille on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa päätöksestä.

Hyviliin lausunnon mukaan kunnanhallituksen jäsen on yhteisöjäävin perusteella esteellinen asiassa, jossa kunta on asianosainen tai jossa kunnalle on asian ratkaisusta odotettavissa hyötyä vai vahinkoa.

Hallintolain mukainen yleislausekejäävi:

Emeritus professori Olli Mäenpään, professori Tomi Voutilaisen ja Hyviliin mukaan kunnanhallituksen jäsenen ja varajäsenen jääviys syntyy yleislausekkeen (Hallintolain 28.1 §:n 7 kohta) kautta.

Mäenpään ja Hyviliin lausuntojen mukaan kunnanhallituksen jäsenen tai varajäsenen kaksoisrooli aluehallituksessa luo esteellisuuden. Kaksoisrooli luo erityisen syyn, joka on omiaan heikentämään luottamusta puolueettomana toimimiseen. 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 terveyspalvelujen laajuudessa ja tasossa.

Julkisoikeuden dosentti Matti Muukkonen ei ole ottanut lausunnossaan kantaa yleislauseke jääviyteen

Emeritus professori Teuvo Pohjolaisen lausunto

Lausunnon mukaan kunnanhallituksen jäsenet eivät ole hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan mukaisesti esteellisiä palveluverkkoa koskevissa asioissa, mutta vuokrasopimuksia koskevissa asioissa he voivat olla esteellisiä asianosaisaseman perusteella.

Johtopäätökset ja toimenpide-esitys:

Palveluverkko

Palveluverkkosuunnitelmalla voi olla konkreettinen vaikutus ainakin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen toteuttamisorganisaatioon, alueelliseen järjestämiseen ja saatavuuteen. Vaikutukset kohdistuvat kuntasolla ainakin palvelujen tavoitettavuuteen, laatutasoon ja saatavuuteen, jota palveluverkkoa koskevat konkreettiset linjaukset määrittelevät. Näin ollen ratkaisusta voi olla odotettavissa olevaa erityistä hyötyä tai vahinkoa hyvinvointialueen kunnille yhteisöjäävin oikeudellisissa edellytyksissä tarkoitettulla

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalantie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76100 Pieksämäki

Vaihe 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

tavalla. Konkreettisenä esimerkkinä, palveluverkkosuunnitelmassa olisi mahdollista tehdä esimerkiksi linjauksia kiinteistä toimipaikoista (ns. kivijalat), joista palveluja hyvinvointialueen eri kunnissa tarjotaan. Olli Mäenpää, Tomi Voutilainen, Matti Muukkonen ja Hyvil ovat lausunnoissaan esittäneet yhtenäisen kannan, että kuntien hallituksen jäsenen ja varajäsenet ovat hallintolain 28.1 §:n 5 ja 7 kohdan mukaisesti esteellisiä aluehallituksessa.

Teuvo Pohjolaisten lausunnossa ei ole otettu huomioon, että palveluverkolla voi olla edellä mainittuja konkreettisia vaikutuksia. Lausunnossa ei ole myöskään huomioitu ja arvioitu sen pohjana olevia lausuntoja. Muissa lausunnoissa on yhteneväisesti todettu, että päätöksillä voi olla vaikutuksia kuntiin ja siitä syystä esteellisyysperusteet ovat olemassa. Täältä osin Pohjolaisten lausunto poikkeaa muista lausunnoista. Tästä syystä muiden lausuntojen kannanotot katsotaan tulevan sovellettaviksi vallitsevana näkemyksenä.

Edellä mainituilla perusteilla kuntien hallitusten jäsenet ja varajäsenet ovat hallintolain 28.1 §:n 5 ja 7 kohdan mukaisesti esteellisiä käsittelemään palveluverkkoa koskevia asioita aluehallituksessa.

Vuokrasopimukset

Kaikkien saatujen lausuntojen perusteella kuntien hallitusten jäsenet ja varajäsenet ovat hallintolain 28.1 §:n 5 ja 7 kohdan mukaisesti esteellisiä käsittelemään vuokrasopimuksia koskevia asioita aluehallituksessa.

2.2 Kunnanvaltuuston puheenjohtajisto

Hallintolain mukainen yleislausekejäävi:

Emeritus professori Olli Mäenpään ja Hyvilin mukaan kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien jääviys syntyy yleislausekkeen (hallintolain 28.1 §:n 7 kohta) kautta.

Mäenpään lausunnon mukaan, kun valtuuston puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja osallistuu asian käsittelyyn hyvinvointialueen muun keskeisen toimielimen kuin aluevaltuuston jäsenenä voi syntyä esteellisyys yleislausekkeen perusteella.

Hyvilin lausunnon mukaan, jos esim. valtuuston puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja on osallistunut asian käsittelyyn kunnanhallituksessa ja siellä ottanut kantaa, hän voi tulla jääviksi yleislausekkeen perusteella.

Hallintolain mukainen yhteisöjäävi:

Julkisoikeuden dosentti Matti Muukkosen lausunnon mukaan voidaan kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien jääviys syntyä yhteisöjääviyden (Hallintolain 28.1 §:n 5 kohta) kautta.

Johtopäätös ja toimenpide-esitys:

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalantie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76100 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

Palveluverkko

Olli Mäenpää ja Hyvil ovat lausunnoissaan esittäneet yhtenäisen kannan, että kuntien valtuustojen puheenjohtajat ja varapuheenjohtaja ovat hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan mukaisesti esteellisiä aluehallituksessa.

Matti Muukkonen on esittänyt esteellisyden syntymistä yhteisöjäviiden kautta.

Teuvo Pohjolaisten lausunnossa ei ole otettu huomioon, että palveluverkolla voi olla edellä mainittuja konkreettisia vaikutuksia. Lausunnossa ei ole myöskään huomioitu ja arvioitu sen pohjana olevia lausuntoja. Muissa lausunnoissa on yhteneväisesti todettu, että päätöksillä voi olla vaikutuksia kuntiin ja siitä syystä esteellisyysperusteet ovat olemassa. Tältä osin Pohjolaisten lausunto poikkeaa muista lausunnoista. Tästä syystä muiden lausuntojen kannanotot katsotaan tulevan sovellettaviksi vallitsevana näkemyksenä.

Kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien jääviys syntyy yleislausekkeen (hallintolain 28.1 §:n 7 kohta) kautta.

Vuokrasopimukset

Kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien jääviys syntyy yleislausekkeen (hallintolain 28.1 §:n 7 kohta) kautta.

2.3 Kunnanhallituksen esittelijä

Emeritus professori Olli Mäenpään, professori Tomi Voutilaisen ja Julkisoikeuden dosentti Matti Muukkosen lausuntojen mukaan jääviys syntyy hallintolain 28.1 §:n 4 ja 5 kohdan kautta. Palvelussuhdejääviys syntyy, kun henkilö on palvelussuhteessa siihen, jolle asiasta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Yhteisöjäviys syntyy, koska kunnanjohtaja on toimitusjohtajaan rinnastettavassa asemassa. Yhteisöjäviys perustuu siihen, että ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa yhteisölle eli hyvinvointialueen kunnalle.

Professori Tomi Voutilaisen ja Hyvilin lausunnon mukaan jääviys syntyy lisäksi yleislausekkeen (hallintolain 28.1 §:n 7 kohta) kautta. Kunnanjohtajan viranhaltijan tehtävä on luonteeltaan sellainen, johon sisältyy kunnanvaltuuston luottamuksen nauttiminen sekä se, että kunnanjohtajan ei objektiivisesti arvioiden ole mahdollista irtautua tehtävänsä luonteen vuoksi viranhaltijan velvollisuuksista ollessaan aluehallituksessa luottamushenkilönä.

Johtopäätös ja toimenpide-esitys:

Palveluverkko

Olli Mäenpää, Tomi Voutilainen, Matti Muukkonen ja Hyvil ovat lausunnoissaan esittäneet yhtenäisen kannan, jonka mukaan kunnanjohtaja on esteellinen asian käsittelyssä hallintolain 28.1 §:n 4, 5 ja 7 kohdan mukaisesti.

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalan tie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76100 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

Teuvo Pohjolaisten lausunnossa ei ole otettu huomioon, että palveluverkolla voi olla edellä mainittuja konkreettisia vaikutuksia. Lausunnossa ei ole myöskään huomioitu ja arvioitu sen pohjana olevia lausuntoja. Muissa lausunnoissa on yhteneväisesti todettu, että päätöksillä voi olla vaikutuksia kuntiin ja siitä syystä esteellisyysperusteet ovat olemassa. Tältä osin Pohjolaisten lausunto poikkeaa muista lausunnoista. Tästä syystä muiden lausuntojen kannanotot katsotaan tulevan sovellettaviksi vallitsevana näkemyksenä.

Vuokrasopimukset

Olli Mäenpää, Tomi Voutilainen, Matti Muukkonen ja Hyvil ovat lausunnoissaan esittäneet yhtenäisen kannan, jonka mukaan kunnanjohtaja on esteellinen asian käsittelyssä hallintolain 28.1 §:n mukaisesti

2.4 Kunnanvaltuuston jäsen

Emeritus professori Olli Mäenpään, julkisoikeuden dosentti Matti Muukkosen ja Hyvilin lausunnon mukaan hyvinvointialueen aluevaltuutettu ei ole esteellinen aluevaltuustossa sillä perusteella, että hän toimii kunnan luottamustehtävässä tai palveluksessa. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa aluevaltuustossa, jos se koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28.2 ja 28.3 §:ssä tarkoitettua läheistään.

3 Iltakoulut ja seminaarit

Hyvilin lausunnon mukaan aluevaltuuston iltakoulussa tai seminaarissa kunnanjohtaja tai kunnan hallituksen jäsen ja varajäsen ei ole esteellinen.

Aluevaltuuston ja aluehallituksen yhteisessä iltakoulussa kunnanjohtaja tai kunnan hallituksen jäsen ja varajäsen on esteellinen yhteisöjäävin tai yleislausekejäävin perusteella, jos iltakoulu tai seminaari sisältää päätöksentekoa tai asioiden valmistelua.

4 Talousarviokäsittely

Otsikon 2 mukaiset esteellisyydet tulevat sovellettavaksi talousarvion valmistelussa ja käsittelyssä, mikäli siellä käsitellään palveluverkkoon ja vuokrasopimukseen liittyviä asioita tai tehdään esityksiä, jotka liittyvät edellämainittuihin asioihin.

5 Lautakunnan jäsenet

Hyvinvointialueen lautakunnat ovat hyvinvointialueen viranomaisia. Käsitellessään palveluverkkoon tai vuokrasopimukseen liittyviä asioita sovelletaan hallintolain 28 §:n mukaisia esteellisyyssäännöksiä kunnanhallituksen jäseniin, varajäseniin, kunnanjohtajaan ja valtuuston puheenjohtajistoon.