



Espoon hiippakunta

Esteellisyys

Sari Anetjärvi
lakimiesasessori



Esteellisyys

- Esteettömyysvaatimus kuuluu hallinnon keskeisiin oikeusturvaperiaatteisiin. Hallintotoiminnan on oltava niin avointa, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida objektiivisesti hallinnon ulkopuolistenkin näkökulmasta.
- Laissa olevilla esteellisyyssääntelyllä pyritään yleisesti estämään henkilökohtaisten, epäasiallisten sivuvaikuttimien vaikutus asian käsittelyyn tai ratkaisemiseen.
- Esteellisyydellä (jääviys) tarkoitetaan sitä, että luottamushenkilö tai viranhaltija/työntekijä on sellaisessa suhteessa valmistettavaan tai päätettävään asiaan tai asianosaisiin, että se saattaa hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi.
- Kyse on tapauskohtaisesta kokonaisarvioinnista.



Esteellisyys

- Esteellinen ei saa osallistua asian käsittelyyn (valmistelu, esittely ja ratkaiseminen) eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä.
- Esteellisen mukanaolosta päätöksentekoprosessissa, päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja se voidaan yleensä kumota muutoksenhaun yhteydessä. Päätös voidaan jättää kumoamatta vain, jos on ilmeistä, ettei esteellisyys ole voinut vaikuttaa päätökseen.
- Muotovirheen aiheuttaa myös, jos toimielin perusteetta päättää jonkun olevan esteellinen ja poistaa hänet käsittelemästä asiaa.
- Esteellisyysasiasta ei saa valittaa erikseen, vaan vasta päätöksen yhteydessä.



Esteellisyyssperusteet, HallL 28 §

Asianosais- eli osallisuusjäävi

- Henkilö tai hänen läheisensä on asianosainen, viran/etuuden/luvanhakija, oikaisuvaatimuksen tekijä.
 - Hallintoylihoitaja oli esteellinen osallistumaan kuntayhtymän hallituksen työskentelyyn, kun organisaatiouudistuksen yhteydessä päätettiin hänen ylilääkärinä toimivan puolisonsa viranhoitoon liittyvistä asioista.



Esteellisyysperusteet, HallL 28 §

Edustajajäävi

- Henkilö tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.
 - Intressin asiaan on oltava merkittävä.
 - Esteellisyys rajoittuu vain asiaan, jossa avustetaan tai edustetaan. Edustaa ja avustaa voi asianosaista jossain toisessa asiassa olematta esteellinen. Laillinen edustaja on kokonaisuudessaan esteellinen.



Esteellisyysperusteet

Intressijäävi

- Asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä (tavanomaisesta poikkeava) hyötyä tai vahinkoa henkilölle tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen.
 - edellyttää tosiasiallista merkitystä; tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa esteellisyys voi syntyä helpommin kuin mekaanisesti lakia sovellettaessa
 - esim. osakeomistus
 - Kunnanjohtaja ei ollut esteellinen esittelemään kuntaliitosasiaa, jossa myös määrättiin tulevan kunnanjohtajan asema ja palkkaus, koska kj:n asemalla oli kokonaisuuden kannalta vähäinen ja neutraali merkitys.
 - KHO 2015:92: kaupunginvaltuuston puheenjohtaja ei ollut esteellinen päätettäessä harjoitusjäähallin kaavasta, vaikka oli Jääkenttäsäätiön hallituksen pj. ”Kaavalla oli vaikutusta säätiön toimintaan; pj:lla ei kuitenkaan ollut merkityksellistä taloudellista tai muuta intressiä asiassa”



Esteellisyyasperusteet

Intressijäävi

Milloin hyöty tai vahinko on merkittävä?

- KHO 35.6.1996 T 2138 Kunnanjohtaja oli esteellinen valmistelemaan ja esittelemään 15 viranhaltijan vähentämiseen tähtäävää työryhmän ehdotusta, kun osana ehdotusta oli kunnanjohtajan puolison siirtäminen toimistosta kirjastoon.
- KHO 1990 A 81 Kaupunginjohtaja oli esteellinen esittelemään kaupungin hakemaa toimenpidelupaa, jossa tehtävästä päätöksestä oli odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa yhtiölle, jonka hallituksen puheenjohtaja kaupunginjohtaja oli.
- Intressijäävi: KHO 1986 II 33 Kunnanhallitus oli päättänyt tarjota kunnanviraston henkilöstölle ilmaisen päiväkahvin tai teen ilman kahvileipää. Kahviedun vähäisyyden vuoksi kunnanhallituksen jäsen, joka itse ja hänen vaimonsa työskentelivät kunnan virastossa, ei ollut esteellinen.



Esteellisyyssperusteet

Palvelussuhde- ja toimeksiantosuhtejäävi

- Henkilö on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.
 - ei esteellisyyttä, jos virkamiehen läheinen on tässä asemassa
 - Virka-, työ- tai muu vastaava suhde seurakuntaan tai seurakuntayhtymään ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä tai viranhaltijaa esteelliseksi hallintoasiassa, jossa seurakunta tai seurakuntayhtymä on asianosainen, jollei hän palvelussuhteensa perusteella ole esitellyt tai muutoin vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa (KL 7:5 §).
 - Ylilääkäri oli esteellinen osallistumaan sairaalapalveluiden hankintaan, kun hän työskenteli sivutoimisesti tarjouskilpailuun osallistuneessa yhtiössä.



Esteellisyysperusteet

Yhteisöjäävi

- henkilö tai hänen läheisensä on hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenenä tai toimitusjohtajana yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
 - yhteisö: osakeyhtiö, yhdistys, osuuskunta, säätiö, seurakunta, toinen kunta, kuntayhtymä
 - edustajiston, neuvottelukunnan tai vastaavan jäsenen esteellisyyttä voidaan arvioida yleislausekkeen nojalla tapauskohtaisesti
 - Ei sovelleta luottamushenkilöön tai seurakuntaan palvelussuhteessa olevaan, vaikka tämä olisi kuvatussa asemassa seurakunnan kanssa yhteydessä olevassa yhteisössä, paitsi jos seurakunnan ja yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu siihen.
 - Pankin ja osuuskaupan edustajistot ja tavanomaisen asiakasomistajuus, vakuutusyhtiön neuvottelukunta tai kauppakamarin hallituksen jäsenyys eivät ole yhteisöjäävin tarkoittamia toimielimiä.



Esteellisyysperusteet

Yleislausekejäävi

- luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu
 - Syyn on oltava myös ulkopuolisen havaittavissa ja puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen saman asteinen kuin erityisten esteellisyysperusteiden.
 - pelkästään epäluottamus ei tee esteelliseksi, on oltava erityinen syy, joka vaarantaa luottamuksen
 - Sisältää ns. toisen asteen esteellisyyden, joka koskee lähinnä alistus- ja vahvistusmenettelyä.
 - lausunnon antajan esteellisyys
 - virkahierarkkinen esteellisyys
 - Esim. yhtiökumppanuus, kiinteä taloudellinen riippuvuussuhde tai muu sidonnaisuus, julkinen vihamies (kantelut/rikosilmoitukset), hyvä ystävyys (tavanomainen tuttavuus-, ammatillinen tai asiakkuussuhde ei synnytä esteellisyyttä)



Esteellisyyasperusteet

Yleislausekejäävi

- Luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu
 - Viranhausta päättävän toimielimen jäsen ei voi olla nimetty hakijan suosittelijaksi.
 - Kaupunginjohtajan alle vuosi sitten päättynyt hallituksen jäsenyys kaupungin omistaman osakeyhtiön hallituksessa, kun kaupunki päättää yhtiön myynnistä, muodosti hänelle esteellisyyden.
- Tavanomainen vaalituki ei lähtökohtaisesti synnytä esteellisyyttä.
- Kun psykiatrian tulosyksikön työkyvyntutkimuspoliklinikalla oli todettu henkilö työkyvyttömäksi ja hän oli hakenut eläkettä, saman tulosyksikön toisen klinikan virkasuhteinen lääkäri oli esteellinen antamaan vakuutusyhtiölle lausunnon eläkevakuutuksesta.
- KHO 2013:55: maankäyttösopimuksen ja kaavan esitellyt apulaiskaupunginjohtaja oli esteellinen, kun vaimo oli siirtynyt rakennusliikkeen palvelukseen myyntitehtäviin



Esteellisyysperusteet

- Seurakunnan tai seurakuntayhtymän yhdessä toimielimessä asian käsittelyyn osallistunut ei ole esteellinen osallistumaan toisessa toimielimessä saman asian käsittelyyn.
- Esteellisyys syntyy, jos luottamushenkilö on aiemmin viranhaltijana esitellyt tai vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa.
- Asian päätöksellään ratkaissut viranhaltija voi esitellä sitä koskevan oikaisuvaatimusasian, joka on luonteeltaan asian jatkokäsittelyä.



Puolisot organisaatiossa

- ei erityisiä esteellisyysskysymyksiä, jos ovat työtovereita
- esimies ja alainen tai luottamushenkilö ja työntekijä: on harkittava, koskeeko päätös omaa puolisoa ja hänen etuaan
 - Kollektiivisen päätöksen kohdalla rajan vetäminen voi olla vaikeaa, esim. organisaatorakenne, tehtävämäärittelyt, toimitilasta luopuminen tai sen hankinta.
- Esteellisyyttä yleisempiä ovat mielikuvat ja epäilyt puolueellisuudesta tai suosimisesta.
 - Kaikille on selvää ja heidän on hyväksyttävä, että puolisot käyvät yksityisiä keskusteluja, jotka koskevat päätettäviä asioita.



Kirkkovaltuuston jäsenen esteellisyys

- (Yhteisen) kirkkovaltuuston jäsenen esteellisyydestä säädetään kirkkolaissa (7 luku 5 § 1 mom.)
- Kirkkovaltuuston jäsen on esteellinen ottamaan osaa päätöksen tekemiseen, jos päätös koskee häntä henkilökohtaisesti, hänen lähisukulaistaan tai siihen rinnastettavaa henkilöä (hallintolain mukaan).
- Kirkkovaltuustossa esteellisyyssynnys on korkeampi kuin muissa toimielimissä.
- Esteellisen valtuutetun ei tarvitse poistua kokoustilasta, vain siirtyä yleisön joukkoon.



Kirkkovaltuuston jäsenen esteellisyys

- KHO 1998:5 Valtuutettu ei ole esteellinen sillä perusteella, että hänelle tietyssä kunnanosassa asuvana ja koululaisten vanhempiin kuuluvana on merkitystä sillä, miten esillä oleva asia ratkaistaan ja miten tietyn kunnanosan koululaisten edut otetaan huomioon.
- KHO 2013:131 Valtuutettu ei ollut esteellinen, sillä perusteella, että asui alueella ja oli vesihuolto-osuuskunnan jäsen omistamansa kiinteistön kautta. Hän ei kuitenkaan kuulunut osuuskunnan hallitukseen tai vastaaviin toimielimiin. Ratkaisussa otettiin huomioon se, että valtuutetun omistama kiinteistö oli liitetty osuuskunnan verkostoon jo ennen kiinteistön siirtymistä hänen omistukseensa.



Esteellisyyden toteaminen

- Toimielin lähtökohtaisesti päättää jäsenensä, esittelijän tai muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä (se, kenen esteellisyyttä arvioidaan, ei saa itse osallistua tähän päätöksentekoon).
- Virkamies (valmistelutehtävissä) ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.
- Kun valitaan jäseniä päätöksiä valmisteleviin toimikuntiin ja työryhmiin, on tärkeätä ottaa esteellisyydsnäkökohta huomioon.



Esteellisyyden toteaminen

- Usein käytännössä esteellisyytensä tietävä ilmoittautuu esteelliseksi.
- Epävarmassa tapauksessa esteellisen henkilön on parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn.
- Päätös ei henkilön omaehtoisesta vetäytymisestä synny virheellisessä järjestyksessä, vaikka vetäytynyt myöhemmin todettaisiin esteettömäksi.