

# ESTEELLISYYS HALLINNOSSA

**Kirsi Kuusikko**

ALMA TALENT ■ Helsinki 2018

Tilaa Esteellisyys hallinnossa -kirja Alma Talent Shopista: [shop.almatalent.fi](http://shop.almatalent.fi)

Copyright © 2018 Alma Talent Oy ja Kirsi Kuusikko  
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-3257-6  
ISBN 978-952-14-3259-0 (verkkokirja)

Kansi: Outi Pallari  
Taitto: Marja-Leena Saari

Paino: BALTO print Liettua 2018

*Anna palautetta kirjasta: [protoimitus@almamedia.fi](mailto:protoimitus@almamedia.fi)*

## Esipuhe

Hallintotoiminnan puolueettomuusvaatimukseen ja esteellisyssääntösten soveltamiseen liittyy useita julkisen hallinnon ja hallinto-oikeuden eräänlaisia ikuisuuskyymyksiä. Esteellisyys (jääviys) kävi mielessäni jo yhtenä mahdollisena väitöskirjan aiheena 1990-luvulla ja jälleen uudemman kerran 2000-luvun alussa pohtiessani neuvontaa hallinnossa koskevan väitöskirjani jälkeen uutta aihetta. Mahdollisten tutkimuksellisten päällekkäisyyksien välttämiseksi en kuitenkaan tuolloin lähtenyt etenemään tutkimushankkeessani.

Pidin aikoinani 1990-luvun alussa näyteluennon silloisesta hallintomenettelylain neuvontavelvoitteesta ja palveluperiaatteesta, mutta meni kuitenkin viitisen vuotta, ennen kuin aloin tehdä kyseisestä aihepiiristä väitöskirjaa, joka valmistui sitten vajaan viiden vuoden kuluttua. Esteellisyyttä koskevan kirjahankkeen kohdalla aikaa on mennyt vieläkin enemmän. Pidän esteellisyyteen liittyvän näyteluennon 2000-luvun alussa. Hallinnon esteellisyyssäännökset ja hallintotoimintaan kohdistuvat puolueettomuusvaatimukset ovat kuitenkin saaneet odottaa omaa kirjaansa. Käsillä oleva teos täyttää osaltaan kyseistä aukkoa.

Esteellisyyteen liittyvät kysymykset ovat yleishallinto-oikeuden peruskysymyksiä. Viime vuosina monet esteellisyystupaukset ovat saaneet laajaa huomiota osakseen. Keskustelua ovat herättäneet sekä entisen pääministerin Matti Vanhasen että nykyisen pääministerin Juha Sipilän sidonnaisuudet. Esteellisyysskysymykset ovat olleet esillä myös esimerkiksi Talvivaaran valvonnassa.

Paikallishallinnon tasolla esteellisyystilanteiden ratkaiseminen on lähes jokapäiväistä. Ostopalvelutoiminnan lisääntyminen ja kuntien

konsernihallinto ovat tuoneet vielä omia erityispiirteitään. Paikallis-  
hallinnon tasolla ja erityisesti kunnissa kohdataan vuosittain lukuisia  
hankalia tilanteita, joiden yhteydessä tulee esiin se, onko joku asian  
käsitteelyyn osallinen esteellinen vai ei. Myös tuleviin maakuntiin tu-  
lee epäilemättä liittymään tarve arvioida uudentyypisiä puolueetto-  
muutta vaarantavia sidonnaisuuksia.

Riippumattoman ja puolueettoman päätöksenteon ideaali on  
anglosaksinen jury, jossa rehelliset kansalaiset, jotka eivät ole aikai-  
semmin kuulleet tai nähneet mitään asiasta eli joilla ei ole ennako-  
asenteita, päättävät siitä, mitä on pidettävä totena. Kyseinen ihanne  
ei kuitenkaan nykypäivänä toteudu tiedonvälityksen valtavan no-  
peuden seurauksena. Se on myös hyvin kaukana hallinnollisen pää-  
töksenteon todellisuudesta, joka pohjautuu erityyppisiin valmistelu-  
prosesseihin. Päätöksentekijät ovat joko poliittisia edustajia tai asian-  
tuntijoita. Heidän tulee tuoda esiin sidonnaisuutensa ja usein myös  
tehdä itse päätös siitä, aiheuttavatko heidän niin sanotut sidon-  
naisuutensa asiaan tai asianosaisiin esteellisyyden. Lisäksi hyväksyttävät  
sidonnaisuudet ovat yleisiä: päätöksentekijät saattavat olla avoimesti  
tiettyjen intressiryhmien edustajia, ja päätös saattaa olla paikallishal-  
linnossa lopulta sellaisen poliittisen kompromissin tulos, jota oikeu-  
dellisesti ohjaavat vain tietyt hallinnolliset menettelysäännöt. Asian-  
tuntemuksen korostaminen hallinnollisissa asioissa lisää päätöksen-  
tekijöiden sidonnaisuuksia.

Oikeuden symboli – oikeudenjumalatar *Justitia* side silmillä – ker-  
too siitä, mihin esteellisyyssäännösten soveltamisella lähtökohtaisesti  
pyritään: päätöksen tekemiseen – rikosasiassa syyllisyyden ja syyttö-  
myyden välillä – puolueettomasti. Myös tämä ideaali on varsin kau-  
kana hallinnollisesta päätöksenteosta. Esimerkiksi ympäristöluvan  
kohdalla ei ole kyse siitä, mikä on oikein ja mikä väärin. Sen sijaan on  
löydettävä kohtuullinen kompromissi ympäristön arvojen ja taloudel-  
listen intressien välillä oikeussääntöjen määrittämässä puitteissa.

Esteellisyyssäännöt ovat yksi keino ratkaista hallintotoiminnan  
puolueettomuuden vaatimusta ja yleisesti varmistaa sen asianmukai-  
suutta ja uskottavuutta suuren yleisön silmissä. Esteellisyyssäännöt  
ovat kuitenkin vain yksi keinoista. Muita tällaisia keinoja ovat luot-  
tamushenkilöiden kelpoisuuskysymykset, sivutoimikiellot, sidonnai-

suuksien ilmoittamisvelvollisuudet, vaalirahoituksen valvonta sekä virkarikossääntely.

Käsillä oleva kirja on tutkimukseen perustuva yleisesitys hallinnon puolueettomuusvaatimuksesta ja erityisesti hallinnon esteellisyys-säännöksistä. Hallinnon esteellisyysäännöksiä käsittelevää yleisteosta ei ole aiemmin kirjoitettu. Esteellisyysäännöksiä on luonnollisesti käsitelty osana hallinto-oikeudellisia yleisesityksiä. Tuomareiden esteellisyydestä ja tuomioistuinten riippumattomuudesta on kirjoitettu oikeustieteen piirissä jopa enemmän kuin hallinnon.

Esitysteknisesti esteellisyydestä kirjoittaminen on haasteellista. Hallinto-oikeutta oikeudenalana voidaan luonnehtia sirkulaariseksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että tietyn kysymyksen käsitteleminen vaatii usein sitä, että esiin otetaan alkuperäisen kysymyksen rinnalle toinen kysymys, jota muuten olisi luontevaa käsitellä yksityiskohtaisesti vasta myöhemmin. Havainnollisena esimerkkinä voidaan käyttää ennakkolaisen oikeussuojan tarkastelua yleisellä tasolla. Aiheen käsittelemiseksi tarvitaan jonkinlaista esitietoa siitä, mitä puolestaan pidetään jälkikäteenä oikeussuojana. Esteellisyyttä koskevassa tarkastelussa tämä esitystapaan liittyvä ongelma tulee monissa kohdissa esiin. Esimerkiksi erityisiä esteellisyyisperusteita käsiteltäessä on samanaikaisesti määriteltävä läheispiirit, joita on kuitenkin luontevaa tarkastella myös erikseen. Hallintolain yleislausekkeen esteellisyyisperusteen tarkastelu linkittyy yleisen hallinnon puolueettomuusperiaatteen kanssa sekä erityisistä esteellisyyisperusteista erityisesti intressijäävin kanssa. Hallintoasian käsittelyn rajaus rajautuu toisaalta vaikutuksellisiin toimiin esteellisyyssäännösten näkökulmasta. Sektorihallinnon erityiskysymyksiä on luonteva käsitellä omissakin luvuissaan, mutta toisaalta sektorihallinnon oikeuskysymykset ovat omalta osaltaan havainnollistavia myös yleisemmässä merkityksessä esimerkiksi intressi- ja yhteisöjääviyden tulkintaongelmien ratkaisemisessa.

Korkein hallinto-oikeus on julkaissut kolmisensataa esteellisyyttä koskevaa ratkaisua. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat ottaneet kummatkin julkaistussa ratkaisukäytännössään kantaa esteellisyyssysymyksiin sekä muuntyyppisiin sidonnaisuuksiin viimeisen parinkymmenen vuoden aikana noin parissa sadassa tapauksessa. Koska esteellisyyssäännösten tulkinta on vaikeaa, kirjaa varten on kerätty ja analysoitu järjestelmällisesti oikeuskäytän-

töä. Sama oikeustapaus joudutaan esittämään myös useammalta kanalta, koska se voi olla esimerkiksi tulkinnallisena rajanvetona intressijääviyden ja yleislausekkeen soveltamisen näkökulmasta, edelleen liittyen esteellisyysäännösten soveltamiseen valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden kohdalla sekä vielä lopuksi siitä näkökulmasta, millainen virhe mahdollisena esteellisenä toimiminen on ollut päätöksen pysyvyyden näkökulmasta. Oikeustapauksiin liittyy omia erityisiä piirteitään. Oikeuskanslerikin on todennut ratkaisussaan esimerkiksi liittyen kuntajakoasian päätöksentekoon valtioneuvostossa seuraavasti: ”*Totean kuitenkin, että esteellisyysäännöksen yleislausekkeen väljyyden vuoksi toisensuuntainenkin arvio on mahdollinen; ensi sijassa ministerin on itsensä arvioitava esteettömyytensä päätöksentekijänä ja viime kädessä esteellisyyskysymyksen ratkaisisi valitustapauksessa korkein hallinto-oikeus*” (Oikeuskanslerin vuosikertomus 2007, s. 84).

Onko asiaa käsittelevä virkamies esteellinen? Tämä kysymys askarruttaa usein itse virkamiestä, hallinnon asiakasta ja myös suurta yleisöä. Kuinka esteellisyys tunnistetaan ja kuinka esteellisyyden havaitsemisen seurauksena on meneteltävä? Kirja antaa vastauksia muun muassa näihin peruskysymyksiin.

Kyseessä on esteellisyyttä hallinnossa käsittelevä perusteos. Kirjassa käsitellään esteellisyysäännösten muotoutumisen taustaa, puolueettomuusvaatimusta hyvän hallinnon osatekijänä sekä esteellisyyden todentamiseen liittyviä menettelyoikeudellisia kysymyksiä. Keskeisin osa-alue on esteellisyystilanteiden tunnistaminen eli (hallintolain) esteellisyysperusteiden analysointi käytännön tilanteissa. Kirjassa käydään läpi keskeinen tuomioistuinkäytäntö ja laillisuusvalvojien kannanotot. Kirjan ”kovan” oikeusdogmaattisen ytimen lisäksi esteellisyyskysymykset on sijoitettu laajempaan yhteiskunnalliseen viitekehkeykseen.

Keskeisen tapausaineiston ja lainsäädännön läpikäymisen mahdollisti professoripoolin apurahakausi (Alfred Kordelinin säätiö) 2014–2015. Kauden loppupuolella Suomalaisen Tiedeakatemian hallinnoiman Eino Jutikkalan rahaston matka-apuraha mahdollisti lyhyen tutkimusmatkan tekemisen kesäkurssille osallistumisen muodossa Euroopan yliopistoinstituutissa. Julkisoikeuden emeritusprofessori Matti Niemivuo ystävällisesti luki jossakin puolivälin vaiheessa käsikirjoitusta, mistä hänelle suuret kiitokset. Parhaat kiitokset avusta myös

kustannustoimittaja OTM, VTM, VT Leena Mäkipäälle, joka on avustanut kirjan viimeistelyssä. Kiitokset ansaitsee luonnollisesti myös perheeni.

Kirjoitustyön alkaessa ajatuksena oli, että esteellisyys eräänlaisena hallinto-oikeuden ikuisuuskysemyksenä edustaa pysyvyyttä, eikä työtä tarvitse koko ajan päivittää. Julkaistuja oikeustapauksiakin tuli josakin vaiheessa – ehkä yllättäen uuden hallintolain voimaantulon jälkeen – suhteellisen harvakseltaan. Kirjoitustyön edetessä esteellisyyskysemystä koskevien ja sivuavien uusien julkaistujen oikeustapausten määrä tuntui koko ajan lisääntyvän. Vuosittain esteellisyys (jääviys) on esillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaiken kaikkiaan noin sadassa asiassa. Kirjan viimeistelyvaiheessa uudet lainmuutokset liittyen sektorihallinnon muutostahtiin ja erilaisiin riippumattomuusvaatimuksiin ovat saaneet aikaan sen, että työn erityislainsäädännön päivittäminen on tuntunut ikuisuusprojektilta opetustyön ohessa. Myös aivan keskeisiä lakeja uudistettiin tai säädettiin kokonaan uusia, kuten kuntalaki, hankintalaki, tuomioistuinlaki ja myös Ruotsissa uudet hallinto- ja kuntalait. Lainsäädäntö ja ratkaisukäytäntö on pyritty päivittämään vuoden 2017 syksyyn, jonka jälkeen on otettu vielä huomioon lyhyesti joitakin ajankohtaisia aiheita.

Rovaniemellä, 16.1.2018

*Kirsi Kuusikko*