

# 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)*

# Sisällys

|  |     |
|--|-----|
| <b>ESIPUHE</b> .....   | V   |
| <b>LYHENTEET</b> .....   | XXI |
| <b>1 HALLINTOTOIMINNAN PUOLUEETTOMUUS JA ESTEELLISYYS</b> ..   | 1   |
| <b>1.1 Esteellisyys oikeudellisena käsitteenä</b> .....  | 3   |
| <b>1.2 Puolueettomuusvaatimus osana hyvää hallintoa</b> .....  | 11  |
| 1.2.1 Hallintolain 6 §:n puolueettomuusvaatimus ...  | 11  |
| 1.2.2 Objektiivisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. ....  | 12  |
| 1.2.2.1 Puolueettomuusvaatimus .....   | 14  |
| 1.2.2.2 Objektiviteettiperiaate puolueettomuusvaatimuksena .....                                       | 20  |
| 1.2.2.3 Objektiviteettiperiaatteen merkitys esteellisyyksymyksissä – eräitä esimerkkitalanteita .....  | 27  |
| 1.2.2.4 Riippumattomuus oikeudellisena käsitteenä .....  | 30  |
| <b>1.3 Tuomioistuimen ja hallintotoiminnan puolueettomuusvaatimukset – erot ja yhtäläisyydet</b> ..... | 33  |
| 1.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset tuomitsemistoiminnalle .....                          | 33  |
| 1.3.2 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hallinto .....  | 36  |

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| 1.4      | <b>Euroopan hyvän hallintotavan säännöt –<br/>objektiivisuus mielivallan kieltona ja puolueettomuus-<br/>vaatimus esteellisyytenä</b> . . . . . | 41  |
| 1.4.1    | Puolueettomuusvaatimus osana hyvää<br>hallintoa Euroopan unionissa. . . . .   | 41  |
| 1.4.2    | Puolueettomuusvaatimus Euroopan neuvoston<br>suosituksissa hyvästä hallinnosta . . . . .  | 42  |
| 1.5      | <b>Puolueettomuusvaatimukset virkamieseettisinä<br/>kysymyksinä</b> . . . . .   | 46  |
| 1.6      | <b>Esteellisyyssääntely tutkimuskohteena</b> . . . . .  | 50  |
| 1.6.1    | Esteellisyyteen ja sen tulkintaan liittyviä<br>erityisiä kysymyksiä . . . . .   | 51  |
| 1.6.2    | Ratkaisukäytäntö esteellisyydestä . . . . .   | 59  |
| <b>2</b> | <b>JÄÄVIYS, PUOLUEETTOMUUS JA ESTEELLISYYS</b>  |     |
|          | <b>MUUTTUVINA KÄSITTEINÄ</b> . . . . .  | 65  |
| 2.1      | <b>Esteellisyyssäännökset ja yhteiskunnan muutos</b> . . . . .  | 66  |
| 2.1.1    | Objektiviteettiperiaate ja sen merkitys<br>esteellisyyssääntelyjen ratkaisemisessa . . . . .  | 66  |
| 2.1.2    | Hallintomenettelylain esteellisyyssääntösten<br>säättäminen. . . . .  | 72  |
| 2.1.3    | Kunnallislain muutos ja viittaaminen<br>hallintomenettelylakiin . . . . .   | 83  |
| 2.1.4    | Laitosjäävin säättäminen . . . . .  | 86  |
| 2.2      | <b>Tuomarin esteellisyyssääntösten uudistaminen</b> . . . . .   | 89  |
| 2.3      | <b>Syyttäjien esteellisyyssäännökset</b> . . . . .  | 93  |
| 2.4      | <b>Hallintomenettelylaista hallintolakiin</b> . . . . .   | 98  |
| 2.5      | <b>Kuntalakien esteellisyyden sääntelyratkaisut</b> . . . . .   | 101 |
| 2.6      | <b>Esteellisyys muussa lainsäädännössä – erillisten<br/>esteellisyyssääntösten suhde hallintolain esteellisyys-<br/>sääntöksiin</b> . . . . .   | 104 |
| 2.6.1    | Ahvenanmaa . . . . .  | 106 |
| 2.6.2    | Evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko . . . . .   | 109 |
| 2.6.3    | Esitutkinta. . . . .  | 111 |
| 2.6.4    | Holhustoimi . . . . .   | 117 |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 2.6.5    | Ulosotto . . . . .  | 121        |
| 2.6.6    | Julkishallinnon tilintarkastus . . . . .  | 129        |
| 2.6.7    | Vaalit . . . . .  | 131        |
| 2.6.8    | Viittauksia hallintolain ja tämän edeltäjän<br>hallintomenettelylain esteellisyysäännöksiin . . .                             | 136        |
| 2.6.9    | Intressiedustamisen mahdollistama<br>poikkeussäntely . . . . .  | 142        |
| 2.6.10   | Muita poikkeuksia hallintolain esteellisyys-<br>säännösten soveltamisesta . . . . .   | 145        |
| 2.6.11   | Muuta erityissäntelyä esteellisyydestä . . . . .  | 147        |
| 2.6.12   | Eettiset ohjeet, puolueettomuus ja esteellisyys-<br>säännökset . . . . .  | 152        |
| <b>3</b> | <b>KANSAINVÄLINEN NÄKÖKULMA ESTEELLISYYTEEN JA<br/>PUOLUEETTOMUUTEEN. . . . .</b>   | <b>153</b> |
| 3.1      | <b>Euroopan unioni . . . . .</b>  | <b>154</b> |
| 3.2      | <b>Ruotsi . . . . .</b>   | <b>159</b> |
| 3.2.1    | Ruotsissa sovellettu esteellisyysäntely . . . . .   | 159        |
| 3.2.2    | Ruotsin kuntalain esteellisyysäntely. . . . .   | 169        |
| 3.2.3    | Ruotsin uusi hallintolaki . . . . .   | 173        |
| 3.3      | <b>Norja . . . . .</b>  | <b>177</b> |
| 3.4      | <b>Anglosaksinen käsitys puolueellisuudesta . . . . .</b>   | <b>183</b> |
| <b>4</b> | <b>HALLINTOLAIN ESTEELLISYSSÄÄNNÖSTEN<br/>SOVELTAMISALA . . . . .</b>   | <b>187</b> |
| 4.1      | <b>Hallintolain soveltamisalan säntely . . . . .</b>  | <b>187</b> |
| 4.2      | <b>Esteellisyysäännösten menettelyllinen soveltamisala . . . . .</b>  | <b>188</b> |
| 4.2.1    | Mitä on hallintoasian käsittely? . . . . .  | 188        |
| 4.2.2    | Osallistuminen asian käsittelyyn ja vaiku-<br>tuksettomat toimet esteellisyysäännösten<br>soveltamisen näkökulmasta . . . . . | 196        |
| 4.3      | <b>Henkilöllinen ulottuvuus . . . . .</b>   | <b>199</b> |
| 4.3.1    | Virkamiehet ja muut henkilöt . . . . .  | 199        |
| 4.3.2    | Asiantuntijat ja lausunnot . . . . .  | 202        |
| 4.3.3    | Valmistelevat työryhmät ja intressiedustus. . . . .   | 217        |

## Sisällys

|   |     |
|---|-----|
| <b>4.4 Viranomaiskohtainen soveltamisala</b> . . . . .  | 229 |
| 4.4.1 Hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle<br>rajatut viranomaistoimet . . . . .                    | 232 |
| 4.4.2 Poliisitoiminta – useampia esteellisyys-<br>säännöksiä . . . . .                                  | 234 |
| 4.4.3 Hallintoasian vai hallintolainkäyttöasian<br>esteellisyys . . . . .                               | 240 |
| 4.4.4 Tuomarin, hallintoasian vai omat<br>esteellisyysäännökset? . . . . .                              | 245 |
| <b>4.5 Väillinen julkinen hallinto</b> . . . . .  | 247 |
| <b>4.6 Toiminnalliset rajat ja suhde hallintolain esteellisyys-<br/>perusteisiin</b> . . . . .          | 259 |
| 4.6.1 Tosiasiallinen hallintotoiminta . . . . .   | 259 |
| 4.6.2 Kantelujen käsittely . . . . .  | 262 |
| 4.6.3 Hallintosopimukset . . . . .  | 266 |
| 4.6.4 Lainvalmistelu . . . . .  | 267 |
| 4.6.5 Esteellisyys työnjohdollisissa toimenpiteissä . . . . .   | 270 |
| <b>5 HALLINTOLAIN ESTEELLISYYSPERUSTEET</b> . . . . .   | 273 |
| <b>5.1 Erityiset esteellisyysperusteet tulkinnan lähtökohtana</b> 273                                   |     |
| 5.1.1 Asianosaisjävi eli osallisuusjävi . . . . .   | 277 |
| 5.1.2 Avustajan- ja edustajanjävi . . . . .   | 288 |
| 5.1.3 Intressijävi . . . . .  | 294 |
| 5.1.3.1 Periaatepäätökset . . . . .   | 300 |
| 5.1.3.2 Osakkeenomistus ja jäsenyydet . . . . .   | 303 |
| 5.1.3.3 Organisatoriset henkilöstöjärjestelyt<br>ja työnhakutilanteiden ennakointi . . . . .            | 306 |
| 5.1.4 Palvelussuhde- ja toimeksiantojävi . . . . .  | 309 |
| 5.1.5 Yhteisöjävi . . . . .   | 321 |
| 5.1.6 Virasto- ja laitosjävi eli ohjaus- ja valvonta-<br>jävi . . . . .                                 | 336 |
| <b>5.2 Esteellisyysperusteiden yleislauseke eli yleis-<br/>lausekkeeseen perustuva jäviys</b> . . . . . | 342 |
| 5.2.1 Julkinen vihamiessuhde . . . . .  | 357 |
| 5.2.2 Kiinteä ystävyysuhde . . . . .  | 377 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 5.2.3   | Samanaikainen käsittely ja toistaminen . . . . .  | 386 |
| 5.2.3.1 | Toisen asteen eli kahden instanssin esteellisyys hallinnossa . . . . .  | 386 |
| 5.2.3.2 | Yleensä saman asian uudelleen käsittely . . . . .   | 401 |
| 5.2.3.3 | Oikaisuvaatimusmenettely . . . . .  | 406 |
| 5.2.3.4 | Tosiasiallinen toiminta ja päätöksenteko . . . . .  | 424 |
| 5.2.3.5 | Eri asemassa toimiminen ja ennakkokäsitykset . . . . .  | 426 |
| 5.2.4   | Muita objektiivisen puolueettomuuden vaarantumistilanteita . . . . .  | 432 |
| 5.2.4.1 | Lausuntojävi toisen asteen jääviyden erityisluonteena ja lausunnon antamisen esteellisyyskysymykset . . . . . | 432 |
| 5.2.4.2 | Julkiset kannanotot – eivät aiheuta yleensä esteellisyyttä hallinnossa . . . . .                              | 440 |
| 5.2.4.3 | Esimiesjävi eli virkahierarkkinen esteellisyys . . . . .  | 449 |
| 5.2.4.4 | Yhteistyösuhde, työkaveruus, jäsenyys, asiakkuus tai muunlainen vahva sidonnaisuus . . . . .                  | 453 |
| 5.2.4.5 | Erityinen lojaalisuussuhde . . . . .  | 459 |
| 5.2.4.6 | Päätöksentekoa edeltävä yleinen ohjeistus – ajallisuuden ja konkreettisuuden ongelma . . . . .                | 464 |
| 5.2.5   | Erityisten esteellisyysperusteiden tulkinnanvaraisuuden kumulaatio . . . . .                                  | 467 |
| 5.2.5.1 | Melkein erityinen esteellisyysperuste? . . . . .  | 467 |
| 5.2.5.2 | Esteellisyys ja ajallisuus . . . . .  | 468 |

## Sisällys

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 5.2.5.3    | Omainen oikeushenkilön<br>työntekijänä . . . . .  | 475        |
| 5.2.5.4    | Yleislausekkeen merkityksen<br>mahdollinen lisääntyminen<br>tulevaisuudessa . . . . .                     | 479        |
| 5.2.5.5    | Yleislausekkeen esteellisyyden<br>perustelevinen . . . . .  | 482        |
| <b>5.3</b> | <b>Sukulaisuusjäävi osana esteellisyysperusteita . . . . .</b>  | <b>483</b> |
| 5.3.1      | Läheiset . . . . .  | 486        |
| 5.3.2      | Muuten erityisen läheinen henkilö . . . . .   | 491        |
| 5.3.3      | Avoliitonomaiset olosuhteet eli avoliitot . . . . .   | 499        |
| 5.3.4      | Puolisukulaisuudesta aiheutuvat ongelmat . . . . .  | 504        |
| 5.3.5      | Sukulaisista läheisiin – sivusukulaiset<br>erityisten esteellisyysperusteiden näkö-<br>kulmasta . . . . . | 508        |
| 5.3.6      | Intressijääviys ja sukulaisuuspiirin rajauksen<br>ongelmallisuus . . . . .                                | 511        |
| 5.3.6.1    | Intressijäävi vai sittenkin<br>asianosais- tai edustajanjäävi? . . . . .                                  | 514        |
| 5.3.6.2    | Kaukaisempi sukulainen<br>erityisen läheisenä henkilönä . . . . .   | 515        |
| 5.3.6.3    | Asian laatu . . . . .   | 516        |
| <b>5.4</b> | <b>Hallintolain esteellisyysäännökset ja viranomais-<br/>kohtaiset ohjeet . . . . .</b>                   | <b>522</b> |
| <b>5.5</b> | <b>Erityistilanteita esteellisyysäännösten<br/>todentamisessa . . . . .</b>                               | <b>524</b> |
| 5.5.1      | Valtion virkamiehet ja kunnan päätöksenteko . . . . .   | 524        |
| 5.5.2      | Toisilleen läheiset käsittelemässä samaa asiaa . . . . .  | 525        |
| 5.5.3      | Koko henkilöstön esteellisyys ja kysymys<br>organisatorisesta riippumattomuudesta . . . . .               | 527        |
| 5.5.3.1    | Organisaatorakenteen ongelmat . . . . .   | 528        |
| 5.5.3.2    | Vaaralliset vaikutusketjut . . . . .  | 531        |
| 5.5.4      | Delikatessijääviys eli hienotunteisuusjääviys . . . . .   | 533        |



|   |     |
|---|-----|
| <b>6 HALLINNONALAKOHTAISIA ESTEELLISYSSÄÄNTELY-</b>   |     |
| <b>TILANTEITA</b> .....   | 537 |
| <b>6.1 Kuntalain erityissääntely</b> .....  | 537 |
| 6.1.1 Esteellisyysäännökset kunnan hallinnossa ....   | 538 |
| 6.1.2 Asian koskeminen valtuutettua tai hänen<br>läheistään henkilökohtaisesti .....                                    | 541 |
| 6.1.2.1 Yleisesti kuntalaisia koskeva<br>päätöksenteko .....  | 544 |
| 6.1.2.2 Valtuutettu päätöksenteon<br>kohteena olevan ryhmän jäsenenä. . .   | 547 |
| 6.1.2.3 Toimielinvalinnat ja hallinto-<br>organisaatiota koskevista<br>kysymyksistä päättäminen .....                   | 549 |
| 6.1.2.4 Intressi- ja yhteisöjäävyden kaltaiset<br>kombinaatiotilanteet valtuutetun<br>esteellisyyden aiheuttajina ..... | 553 |
| 6.1.2.5 Valtuutetut ja maankäyttö-<br>kysymykset .....  | 555 |
| 6.1.2.6 Vastuuvapauden myöntäminen ....   | 557 |
| 6.1.3 Muut kuntalain poikkeustilanteet .....  | 561 |
| 6.1.3.1 Kunnan konsernihallinnon<br>näkökulma .....   | 561 |
| 6.1.3.2 Eri roolissa toimiminen .....   | 566 |
| 6.1.3.3 Kunta asianosaisena .....   | 567 |
| 6.1.3.4 Tielautakunnat .....  | 569 |
| <b>6.2 Hallinnonalakohtaisia erityispiirteitä</b> .....   | 571 |
| 6.2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto .....  | 572 |
| 6.2.1.1 Sosiaalihuollon hallinnon<br>tehtävien moninaisuus .....  | 572 |
| 6.2.1.2 Lääkärit julkisen ja yksityisen<br>palveluksessa .....  | 574 |
| 6.2.2 Opetustoimi .....   | 584 |
| 6.2.2.1 Perusopetus, lukiot, ylioppilas-<br>tutkinto ja ammatillinen koulutus . .                                       | 586 |
| 6.2.2.2 Yliopistot ja Suomen Akatemia ....  | 589 |
| 6.2.3 Ympäristöhallinto ja rakentaminen .....   | 596 |

## Sisällys

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| <b>6.3</b> | <b>Esteellisyysden muita erityistilanteita</b> . . . . .   | 602 |
| 6.3.1      | Eduskunta, tasavallan presidentti,<br>valtioneuvosto ja ministerit . . . . .   | 602 |
| 6.3.2      | Julkiset hankinnat – markkinaoikeuden<br>esteellisyysden tulkinta syrjinnän kieltona ja<br>tasapuolisen kohtelun vaatimuksena . . . . .                    | 618 |
| 6.3.3      | Tietojen antaminen ja neuvonta . . . . .   | 635 |
| 6.3.4      | Tulkin ja kääntäjän esteellisyys . . . . .   | 640 |
| 6.3.5      | Avustajan ja asiamiehen esteellisyysääntelyn<br>puuttuminen hallintolaista. . . . .  | 642 |
| 6.3.6      | Hallinnollisen muutoksenhaun esteellisyys-<br>säännökset – asian aikaisempi käsitteleminen<br>este asiamiehenä toimimiselle muutoksen-<br>haussa . . . . . | 642 |
| <b>7</b>   | <b>ESTEELLISYYDEN VAIKUTUS JA SIITÄ PÄÄTTÄMINEN</b> . . . . .  | 647 |
| 7.1        | <b>Käsittelykielto</b> . . . . .   | 649 |
| 7.1.1      | Esteellisyysden vaikutus käsittelyn kieltona . . . . .   | 649 |
| 7.1.2      | Kiireellisyyspoikkeusta tulkitaan tiukasti . . . . .   | 653 |
| 7.2        | <b>Läsnäolokielto</b> . . . . .  | 659 |
| 7.2.1      | Julkiset kokoukset – esteellisen valtuutetun<br>ja muiden esteellisten läsnäolo julkisessa<br>valtuuston kokouksessa . . . . .                             | 660 |
| 7.2.2      | Esteellisen kuuleminen – kuulemisen ja<br>päätöksenteon erottaminen . . . . .  | 663 |
| 7.3        | <b>Esteellisyysden toteaminen ja ratkaiseminen</b> . . . . .   | 664 |
| 7.3.1      | Esteellisyysden toteaminen . . . . .   | 671 |
| 7.3.2      | Esteellisyyskysymyksen ratkaiseminen . . . . .   | 674 |
| 7.3.3      | Esteellisyys monijäsenisessä toimielimessä . . . . .   | 677 |
| 7.3.4      | Menettely esteellisyystilanteissa kunnallis-<br>demokratian näkökulmasta . . . . .   | 680 |
| 7.3.5      | Kuka esteellisen tilalle – esteellisyys<br>byrokraattisessa päätöksentekotavassa. . . . .  | 682 |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 7.3.6    | Kuntalain erityissääntely vaikean esteellisyys-<br>tilanteen ratkaisemiseksi. . . . .                     | 690        |
| 7.3.7    | Esteellisyydestä sopiminen – voisiko olla<br>mahdollista?. . . . .  | 692        |
| <b>8</b> | <b>ESTEELLISYYS MUUTOKSENHAUSSA SEKÄ VASTUU-<br/>KYSYMYKSET . . . . .</b>                                 | <b>695</b> |
| 8.1      | Esteellisyys hallintopäätöstä rasittavana menettely-<br>virheenä . . . . .                                | 695        |
| 8.2      | Esteellisyys muutoksenhaussa valitusperusteena . . . . .  | 698        |
| 8.2.1    | Esteellisyysden havaitseminen . . . . .   | 704        |
| 8.2.2    | Esteellisyytilanteen korjaaminen . . . . .  | 707        |
| 8.2.3    | Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen<br>käyttömahdollisuus . . . . .                                       | 708        |
| 8.3      | Esteellisyyssäännösten rikkominen ja teon<br>rangaistavuus . . . . .                                      | 709        |
| 8.3.1    | Esteellisyyssäännösten vastainen toiminta<br>harvoin rikosoikeudellisen vastuun<br>aiheuttajana . . . . . | 709        |
| 8.3.2    | Rikosoikeudellinen vastuu esteellisyyss-<br>säännösten noudattamatta jättämisestä. . . . .                | 713        |
| 8.3.3    | Esteellisyys ja lahjus . . . . .  | 720        |
| 8.3.4    | Kestitys – tavanomaista vieraanvaraisuutta<br>vai lahjomaa? . . . . .                                     | 723        |
| 8.3.5    | Esteellisenä toiminen ja vahingonkorvaus-<br>vastuu . . . . .   | 730        |
| <b>9</b> | <b>MUUT HALLINNON PUOLUEETTOMUUTTA VARMISTAVAT<br/>KEINOT JA NIIDEN SUHDE ESTEELLISYYTEEN . . . . .</b>   | <b>733</b> |
| 9.1      | Puolueettomuuden takaaminen yleisemmässä<br>merkityksessä riippumattomuusnäkökulmasta . . . . .           | 735        |
| 9.2      | Vaalikelpoisuusksymysten arviointi esteellisyyss-<br>tilanteiden näkökulmasta . . . . .                   | 738        |
| 9.3      | Sivutoimilupaa ja esteellisyyssksymysten arviointi<br>sivutoimilupapäätösten yhteydessä . . . . .         | 743        |

Sisällys

|   |     |
|---|-----|
| <b>9.4 Sidonnaisuuksien ilmoittaminen</b> . . . . .   | 757 |
| 9.4.1 Sidonnaisuuksien ilmoittamisen kehitys. . . . .   | 759 |
| 9.4.2 Valtion virkamiesten sidonnaisuuksien<br>ilmoittaminen . . . . .  | 762 |
| 9.4.3 Kuntien luottamushenkilöiden ja viran-<br>haltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittaminen. . .   | 765 |
| 9.4.4 Vaalirahoituksen ilmoittaminen. . . . .   | 768 |
| <b>9.5 Henkilöiden siirtymiset julkisten ja yksityisten<br/>työnantajien välillä – ongelmat puolueettomuuden<br/>ja esteellisyyden näkökulmasta</b> . . . . . | 771 |
| <b>10 ONGELMAKOHTIA JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA</b> . . . . .   | 783 |
| <b>KIRJALLISUUS</b> . . . . .   | 791 |
| <b>OIKEUSKÄYTÄNTÖ</b> . . . . .   | 823 |
| <b>ASIAHAKEMISTO</b> . . . . .  | 863 |