

Vastaus Esa Ylläsjärven konsernihallinnon valvontaan liittyvään kysymykseen kunnanhallituksessa 31.8.2021

118/00.01.01/2017

Khall 23.11.2021 § 513

Esa Ylläsjärvi on jättänyt 31.8.2021 kysymyksen, jonka hän on osoittanut kunnanhallitukselle. Kysymys kuuluu seuraavasti:

Professori Asko Uoti kertoi Levillä 26.8.2021 pitämässään esityksessään, että tytäryhtiön hallituksen jäsen ei voi toimia konsernihallinnon johdossa. Kittilän kunnassa kunnanhallitus hoitaa konsernihallinnon valvontaa. Voisiko tämän joku taho selvittää kirjallisena vastauksena niin, että siitä tulisi yksi hallituksen asiakohhta.

Professori Asko Uotin kanssa on järjestetty teams-palaveri 28.9.2021, jossa Uoti on tarkentanut luennoilla 26.8.2021 esittämänsä kantaa kuntalain kyseisen lainkohdan tulkinnasta sekä selvittänyt kyseisestä lainkohdasta esitettyjä näkemyksiä mm. oikeuskirjallisuudessa.

Esteellisyysääntely kuntalaissa ja hallintolaissa

Valtuutetun esteellisyydestä valtuuston kokouksissa säädetään kuntalain 97 §:n 1 momentissa. Kuntalain 97 §:n 2 momentissa on viittaussäännös muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän osalta hallintolain 27-30 §:ään.

Kuntalaki 97 § Esteellisyys

Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kun-

nan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

Kuntalaki 73.1 § 4 kohta Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

4) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan 73 § 1 momentin 4 kohdan mukaisen lakiesityksen valmistelussa on kiinnitetty huomiota seuraaviin näkökohtiin:

”Pykälän 1 momentin 4 kohdan sääntely liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön johtohenkilöiden vaalikelpoisuudesta vastaisi pääosin myös nykyistä sääntelyä. Sääntelyä on kuitenkin tarkennettu mainitsemalla kohdassa myös liiketoimintaa harjoittava säätiö. Vaalikelpoisuuden rajoituksen perusteena on, että tällainen henkilö voisi luottamushenkilönä toimia kunnan ja sen asukkaiden edun vastaisesti ja edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi.

Vaalikelpoisuusrajoituksen soveltamisen edellytyksenä on, että kohdassa mainitut molemmat edellytykset täyttyvät. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön asema suhteessa kuntaan ja henkilön oma asema yhteisössä tai säätiössä tulee olla säännöksessä edellytetyn mukainen. Henkilöön osalta rajoitus syntyy, jos henkilö on joko hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa kyseisessä liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja.

Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön osalta edellytyksenä on, että se harjoittaa liiketoimintaa kyseisessä kunnassa ja että kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan sille olennaista hyötyä tai vahinkoa. Intressin on oltava olennainen eli aivan vähäinen taloudellinen tai muu intressi ei

synnyttä rajoitusta. Lisäksi edellytetään, että asioita käsitellään kunnanhallituksessa tavanomaisesti eli asioiden on oltava esillä useita kertoja vuodessa. Koska kunnanhallituksen tehtäväalue on jo lähtökohtaisesti laaja ja se vaihtelee kunnan hallinnon organisoitumistavan mukaan, rajoitus voi syntyä eri tavoin erilaisissa kunnissa.”

Hallintolaki 28 § 1 momentti

Esteellisyysperusteet

Virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;*
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;*
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;*
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;*
- 5) 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;*
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai*
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.*

Sitä vastoin esteellisyyden ratkaisemista koskevaa hallintolain 29 §:ää sovelletaan myös valtuuston kokouksessa samoin kuin kunnan muissakin toimielimissä:

Hallintolaki 29 § Esteellisyyden ratkaiseminen

Virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä.

Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Esteellisyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

Esa Ylläsjärven esittämä kysymys koskee kuntalain 97 §:n 4 momenttiin sisältyvää ns. yhteisöjäävin poikkeussäännöstä ja sen tulkintaa.

Harjula-Prättälän mukaan vuonna 2007 yhteisöjäävisäännökseen tehdyllä muutoksella pyrittiin parantamaan kunnan mahdollisuuksia konsernijohtamiseen väljentämällä esteellisyysääntelyä kuntakonsernin sisällä. Toisaalta esteellisyysääntelyä tiukennettiin tilanteissa, joissa tehtävää hoitaa aiempaa itsenäisempi kunnallinen liikelaitos. Kuntakonsernia koskevan poikkeuksen säätäminen oli ollut esillä eduskunnassa jo aiemmin (HE 254/1989 vp; LaTVM 17/1190), mutta tuolloin asia ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

Kuntalaissa esteellisyysääntelyyn on tehty vain yksi muutos, ja se liittyy juuri edellä mainittuun yhteisöjäävisäännökseen. Kunnan konserniyhtiöiden osalta palattiin ennen vuotta 2007 vallinneeseen tilanteeseen. Lähtökohtana on, että konserniyhtiöiden hallinnossa toimivat ovat kunnanhallituksessa ja lautakunnassa esteellisiä kaikissa konserniyhtiön asioissa. Niin sanottu yhteisöjäävin poikkeus säilyi kuntayhtymissä ja kunnan liikelaitoksissa. (Harjula & Prättälä, s. 660.)

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 – kohdan yhteisöjäävisäännöksen mukaan:

Virkamies on esteellinen

5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallituneuvoston 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.

Säännöksen mukaan yhteisön johtoon kuuluvat ja hallinnossa toimivat henkilöt ovat esteellisiä käsittelemään asiaa, jossa yhteisö on asianosainen tai intressitön. Esteellisyys syntyy myös silloin, kun henkilön perhepiiriin kuuluvat ovat yhtiön johdossa tai hallinnossa (Harjula & Prättälä, s. 675.)

Esteellisiä voidaan kuulla kunnan toimielimessä asiantuntijoina. Kuulemisen jälkeen asiantuntijoiden on syytä poistua kokoustilasta (Harjula & Prättälä, s. 677.)

Yhteisöjääviä sovelletaan myös kuntakonserniin kuuluvan yhteisön ja säätiön hallituksen ja hallituneuvoston jäseniin. Käsiteltäessä tällaisen yhteisön asiaa kunnan hallinnossa yhteisön hallituksen ja hallin-

toneuvoston jäsen ovat esteellisiä. Tässä kuntalaki on muuttanut tilannetta vuoden 1995 kuntalaista, jossa niin sanottua yhteisöjäävin poikkeusta sovellettiin konserniyhtiöiden hallinnossa toimiviin. (Harjula & Prättälä, s. 677 – 678).

Yhteisöjäävin soveltaminen kunnallisessa liikelaitoksessa ja kuntayhtymässä (Kuntalaki 97 § 4 mom)

Yhteisöjäävisäännökseen vuonna 2007 tehdyn poikkeuksen mukaan kunnan luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä ei ollut esteellinen sillä perusteella, että hän oli kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muun niihin rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Henkilö oli kuitenkin esteellinen, jos kysymys on sellaisesta asiasta, jossa kunnan ja edellä mainitun liikelaitoksen tai yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei hän osallistu asian käsittelyyn.

Konserniyhtiöiden esteellisyysääntely on vuoden 1995 kuntalain sääntelyä tiukempi. Kuntalaissa yhteisöjäävin poikkeussääntelyä on muutettu niin, että sen piiriin kuuluvat vain kunnalliset liikelaitokset ja kuntayhtymät – eivät enää kuntakonserniin kuuluvat yhteisöt. Muutosta perusteltiin omistajaohjauksen selkeyttämiseksi niin, että henkilö ei voisi konsernijohtoon kuuluvassa kunnanhallituksessa valvoa ja ohjata yhteisöä, jonka toiminnasta hän yhtiön hallituksen jäsenenä vastaa. (Harjula & Prättälä, s. 686 – 687.)

Sääntely menee kuntalain mukaan nyt näin:

Yhteisöjääviä (Hallintolaki 28.1 § 5 – kohta) sovelletaan:

- Kunnan tytäryhteisön hallinnossa toimivaan sovelletaan yhteisöjäävisäännöstä, kun hän kunnanhallituksessa ja lautakunnassa käsittelee yhteisön asioita. Tytäryhteisöjen hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenten sekä toimitusjohtajan asiantuntemus yhteisön asioissa voidaan kunnan toimielimen kokouksessa ottaa huomioon kuulemalla heitä asiantuntijoina.

Yhteisöjäävin poikkeusta (Kuntalaki 97.4 §) sovelletaan:

- Ellei edellä mainittua intressiristiriitaa ole eikä tasapuolinen käsittely vaarannu, kuntayhtymän yhtymähallituksen jäsenen ei sovelleta yhteisöjäävisäännöstä, kun hän kunnanhallituksen jäsenenä käsittelee kuntayhtymän asioita

- Kuntalain 64 §:n mukaan 97 §:ää sovelletaan myös kuntayhtymässä. Näin ollen myöskään kunnanhallituksen jäsenen ei sovelleta yhteisöjäävisäännöstä, kun hän yhtymähallituksen jäsenenä käsittelee

kunnan asioita, ellei edellä mainittua intressiristiriitaa ole eikä tasapuolinen käsittely vaarannu.

- Ellei edellä mainittua intressiristiriitaa ole eikä tasapuolinen käsittely vaarannu, kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan jäsenen ja johtajaan ei sovelleta yhteisöjäävissäännöstä, kun he kunnanhallituksen tai lautakunnan jäseninä käsittelevät liikelaitoksen asioita.

Kuntaliitosta saadun kannanoton mukaan laillista estettä kunnanhallituksen jäsenten valitsemiselle konsernin tytäryhtiöiden hallitusten jäseneksi ei ole. On syytä kuitenkin joissain tilanteissa pohtia, onko tarkoituksenmukaista valita kunnanhallituksen jäseniä tytäryhtiöiden hallitusten jäseniksi, koska he joutuvat kunnanhallituksen kokouksissa jääväämään itsensä tytäryhtiötä koskevien asioiden käsittelyssä.

Vastauksena Esa Ylläsjärven kysymykseen todetaan, että kuntalain 97 § 4 momentin yhteisöjäävin poikkeussäännöksen koskiessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan ainoastaan kunnallisia liikelaitoksia ja kuntayhtymiä, kunnan konserniyhtiöiden hallituksen jäseninä toimiviin sovelletaan hallintolain 28.1 §:n 5 – kohtaa. Hallintolain ko. lainkohdan mukaisen yhteisöjäävissäännöksen perusteella tytäryhteisön hallinnossa toimivan on pidättäydyttävä päätöksenteosta yhteisön asioita käsiteltäessä kunnanhallituksessa tai lautakunnan kokouksessa. Sen sijaan tällaisen henkilön asiantuntemus voidaan hyödyntää kuulemalla häntä asiantuntijana toimielimen kokouksessa.

Kunnanjohtaja:

Kunnanhallitus merkitsee vastauksen Esa Ylläsjärven kysymykseen tiedoksi.

Päätös:

Asia päätettiin käsitellä kunnanhallituksen seuraavassa kokouksessa perjantaina 3.12.2021 klo 9.30.
