



Valtion liikuntaneuvosto  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

1/3

VN-jakelu

Viite:

Valtion liikuntaneuvoston pääsihteerin lausuntopyyntö 18.9.2019

Asia:

Valtion liikuntaneuvoston jäsenten esteellisyys liikuntapaikkojen rakentamishankkeiden käsittelyssä

## 1. Lausuntopyyntö

Oikeuskanslerin kannanottoa on pyydetty valtion liikuntaneuvoston jäsenten esteellisyyteen tilanteissa, joissa liikuntaneuvoston jäsenet ovat kunnanhallituksessa tai kunnanvaltuustossa osallistuneet liikuntapaikkojen rakentamishankkeiden käsittelyyn.

## 2. Säännökset

Kunnille voidaan myöntää valtionavustuksia liikuntapaikkojen rakentamiseen, hankkimiseen, perusparantamiseen ja näihin liittyvään varustamiseen valtion talousarvioon vuosittain otettavasta määrärahasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää avustusten myöntämisestä hankkeisiin, joiden arvioidut kokonaiskustannukset ovat yli 700 000 €. Ministeriö laatii vuosittain seuraavaa neljää vuotta varten rahoitussuunnitelman, joka sisältää toteutettaviksi tarkoitetut hankkeet ja arvion niiden valtionavustuksista. Ministeriön asiantuntijaelimenä toimii valtion liikuntaneuvosto, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja liikuntapaikkojen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmasta ja perustamiskustannuksiin myönnettävistä avustuksista (liikuntalaki 6 ja 13 §, laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 42 § sekä valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 2 ja 11 §). Vaikka ministeriö tekeekin päätökset liikuntapaikkojen valtionavustuksista, valtion liikuntaneuvoston roolia rahoitussuunnitelman ja yksittäisten avustuspäätösten valmistelussa voidaan säännösten perusteella pitää merkittävänä.

Liikuntapaikkojen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelman ja valtionavustusten käsittely valtion liikuntaneuvostossa kuuluu hallintoasioihin, joihin sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Hallintolain niin sanottua yhteisöjääviä koskevan säännöksen mukaan henkilö on esteellinen, jos hän 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 momentti 5 kohta). Hallintolaissa tarkoitettuja yhteisöjä ovat oikeushenkilöt, jotka voivat olla asianosaisina hallintomenettelyssä, esimerkiksi kunnat (Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa s. 323; 2018).

Hallintolain mukaan henkilö on esteellinen laissa erikseen säädettyjen esteellisyysperusteiden ohella myös silloin, jos hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (hallintolaki 27 § 1 momentti 7 kohta). Tämän niin sanotun esteellisyyden yleislausekkeen esitöiden mukaan erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Esimerkkinä erityisestä syystä esitöissä on mainittu muun muassa niin sanottu toisen asteen esteellisyys, jolloin henkilö on aikaisemmin toisessa viranomaisessa osallistunut saman asian käsittelyyn taikka antanut siitä lausunnon tai esittänyt mielipiteensä (HE 272/2002 vp s. 82).

Kuntalain mukaan valtuuston on vuosittain hyväksyttävä kunnan seuraavan vuoden talousarvio ja samassa yhteydessä taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi. Talousarviota on noudatettava kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa (kuntalaki 110 §). Sekä talousarvioon että taloussuunnitelmaan sisältyy muun muassa investointeja koskeva osio. Talousarvio on oikeudellisesti sitova, mutta taloussuunnitelman sitovuudesta ei ole erikseen säädetty. Taloussuunnitelma on periaatepäätös, jonka sitovuus on toiminnallista tai poliittista: kunnan toimielimellä ja viranhaltijalla on velvollisuus toimia suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, ja jos tästä poiketaan, esittää poikkeamisen perustelut valtuustolle (Harjula & Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat s. 731-733; 2015).

### 3. Kunnanhallituksen jäsen valtion liikuntaneuvoston jäsenenä

Hallintolain yhteisöjääviä koskevan säännöksen mukaan kunnanhallituksen jäsen on valtion liikuntaneuvostossa esteellinen käsittelemään kaikkia oman kuntansa liikuntapaikkoja koskevia asioita. Kunnanhallituksen jäsen on tällöin esteellinen riippumatta siitä, onko hän osallistunut saman asian käsittelyyn kunnanhallituksessa vai ei. Liikuntapaikkoja koskevan rahoitussuunnitelman osalta on lisäksi otettava huomioon, että rahoitussuunnitelma on kokonaisuus, jossa arvioidaan hankkeiden toteuttamisjärjestystä ja jossa yksittäisille hankkeille suunniteltavat valtionavustukset vaikuttavat myös muiden hankkeiden valtionavustuksiin. Jos kunnanhallituksen jäsen osallistuisi hänen oman kuntansa hankkeiden kanssa kilpailevien hankkeiden käsittelyyn, hän voisi ainakin välillisesti vaikuttaa myös oman kuntana hankkeen arviointiin ja avustukseen. Hänen asemansa olisikin tällöin rinnastettavissa yhteisöjääviä koskevassa säännöksessä tarkoitettuun asetelmaan. Tässä tilanteessa hänen puolueettomuutensa muiden kuntien hankkeiden käsittelyssä vaarantuisi esteellisyyttä koskevassa yleislausekkeessa tarkoitettulla tavalla. Kunnanhallituksen jäsen on siten esteellinen osallistumaan koko rahoitussuunnitelman käsittelyyn, jos rahoitussuunnitelmassa otetaan jollakin tavalla kantaa hänen oman kuntansa liikuntapaikkojen valtionavustuksiin.

Kunnanhallituksen jäsenen esteellisyyttä on arvioitu samalla tavoin oikeuskanslerin 15.2.1999 opetusministeriölle antamassa lausunnossa (OKV/10/20/99). Lausunto annettiin hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain vastaavien säännösten tulkinnasta.

#### 4. Kunnanvaltuuston jäsen valtion liikuntaneuvoston jäsenenä

Kunnanvaltuuston jäsenyyden ei lähtökohtaisesti katsota aiheuttavan esteellisyyttä, jos valtuutettu osallistuu omaa kuntaansa koskevan asian käsittelyyn valtion toimielimessä. Valtuutetun katsotaan kuitenkin olevan hallintolain yleislausekkeen nojalla esteellinen, jos hän on valtuutettuna osallistunut saman asian käsittelyyn valtuustossa (Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa s. 391-392; 2018). Valtion liikuntaneuvoston jäsen on siten esteellinen käsittelemään liikunta- paikkahanketta, jonka käsittelyyn hän on valtuustossa osallistunut.

Kunnan päätöksenteossa valtuusto voi käsitellä liikuntapaikkahankkeita yksittäisinä asioina tai osana laajempia asiakokonaisuuksia. Kuntalain säännösten valossa kunnan taloussuunnitelma ja talousarvio ovat olennaisia vaiheita liikuntapaikkojen rakentamista koskevassa kunnan päätöksenteossa. Taloussuunnitelman ja talousarvion käsittely on siten esteellisyyttä arvioitaessa rinnastettava niihin sisältyvien hankkeiden hankekohtaiseen käsittelyyn kunnassa. Taloussuunnitelman ja talousarvion käsittelyyn osallistuminen on myös ulkopuolisten havaittavissa esimerkiksi valtuuston kokouspöytäkirjoista. Liikuntapaikkaa koskevan hankkeen käsittely taloussuunnitelman tai talousarvion yhteydessä ei näin ollen ole oikeudellinen peruste poiketa esteellisyyttä koskevasta pääsäännöstä, jonka mukaan henkilö ei voi käsitellä samaa asiaa kahdessa roolissa. Valtion liikuntaneuvoston jäsen on siten esteellinen liikuntapaikkahanketta koskevassa asiassa, jonka käsittelyyn hän on osallistunut valtuustossa yksittäisenä asiana tai osana talousarvion tai taloussuunnitelman käsittelyä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö  
Esittelijäneuvos

Maija Salo

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---