



ASIA

Erityinen kuntajakoselvitys

KANTELUT

Oikeuskanslerille saapui kaksi kantelua Hollolan kuntaa, Hämeenkosken kuntaa, Iitin kuntaa, Kärkölän kuntaa, Lahden kaupunkia ja Nastolan kuntaa koskevasta erityisestä kuntajakoselvityksestä.

A:n, B:n, C:n ja D:n 22.10.2013 päivätyssä kantelussa (OKV/1701/1/2013) pyydetään oikeuskansleria selvittämään, koskeeko oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan velvoittama kuuden kuukauden selvitysaikaa koskeva määräaika sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain voimaansaattamisesta myös erityiseen kuntajakoselvitykseen määrättyjä kuntia, kuten esimerkiksi Hollolan kuntaa. Edelleen kantelussa pyydetään selvittämään, onko valtiovarainministeriö käyttänyt harkintavaltaansa väärin ja toiminut hyvän hallintotavan vastaisesti määrätessään Kärkölän kunnan kunnanjohtajan Seppo Huldénin Lahden seudun kuntajakoselvittäjäksi. Kantelun mukaan Kärkölän kunnan kunnanjohtaja Huldén on julkisesti esittänyt mielipiteensä Lahden seudun kuntaliitoksen toteutumisen puolesta ja Kärkölän kunnan taloudellisesti umpikujaan ajautuneesta tilanteesta mikä edellyttää kuntaliitosta, joten on oletettava, että hänen riippumattomuutensa selvitysmiehen tehtävässä on vaarantunut.

E:n 27.11.2013 päivätyssä kantelussa (OKV/1979/1/2013) pyydetään oikeuskansleria tutkimaan Hollolan kunnan kuntaliitosselvitykseen määräämisen laillisuuden ja selvitysmieheksi nimetyn Seppo Huldénin henkilöä koskevien seikkojen valossa sen, onko Huldénin määräys selvittäjäksi laillinen. Kantelun mukaan hallinto- ja kuntaministerin määräys Hollolan kunnan osallistumisesta radanvarsikuntien kuntaliitosselvitykseen on perustuslain kuntien itsemääräämisoikeuden vastainen ja ministerin olisi tullut kunnioittaa Hollolan kunnan kunnanvaltuuston

lainvoimaista päätöstä asiassa. Edelleen kantelun mukaan Kärkölen kunnan monivuotisena kunnanjohtajana on toiminut selvittäjäksi nyt nimetty Huldén, joka siis kunnanjohtajana on osaltaan vastuussa kuntansa huonosta taloustilanteesta. Kantelun mukaan on päivän selvää, että Huldén selvitysmiehenä ajaa kuntaliitosta, koska Kärkölen tilanne on niin taloudellisesti kuin palveluidenkin suhteen umpikujassa. Kunta on lähes täysin riippuvainen Hollolan ja Lahden palveluista. Huldénilta ei voi siis odottaa objektiivista ratkaisuehdotusta, sillä hänen oman kuntansa tilanne ei voi olla vaikuttamatta ratkaisuun. Hän on yhden liitosta selvittävän kunnan virkamies ja tuon kunnan tilanne on sellainen, että se ei ilman liitosta kykene jatkossa hoitamaan asioitaan. Huldén on itse vastuussa kunnan ajautumisesta liitoskypsään vaiheeseen. Lisäksi Huldén on ainakin vuodesta 2010 julkisuudessa suhtautunut kuntaliitokseen myönteisesti, joten hän on selvittäjänä jo valmiiksi asenteellinen ja tarkoitusshakuinen.

TAPAHTUMATIEDOT

Iitin kunta, Kärkölen kunta, Lahden kaupunki ja Nastolan kunta tekivät valtiovarainministeriölle esityksen kuntajakolain (nykyisin kuntarakennelaki) 4 luvun mukaisen erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämistä Iitin, Kärkölen ja Nastolan kuntien ja Lahden kaupungin välillä sekä selvittäjän määräämisestä kyseistä tehtävää suorittamaan. Tätä koskevat päätökset hyväksyttiin Iitin kunnan kunnanvaltuustossa 25.6.2013, Kärkölen kunnan kunnanvaltuustossa 3.6.2013, Lahden kaupungin kaupunginvaltuustossa 10.6.2013 ja Nastolan kunnan kunnanvaltuustossa 10.6.2013.

Kärkölen kunnan kunnanjohtaja Seppo Huldén toimi valmistelijana ja esittelijänä, kun Kärkölen kunnan kunnanhallitus käsitteli 20.5.2013 esitystä valtiovarainministeriölle erityisen kuntajakoselvityksen tekemiseksi. Samalla kun kunnanhallitus esitti kunnanvaltuustolle, että kunnanvaltuusto tekee valtiovarainministeriölle edellä tarkoitettua esityksen erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämistä, kunnanhallitus päätti, että kunnanhallitus osallistuu Iitin, Kärkölen ja Nastolan kuntien sekä Lahden kaupungin vapaaehtoiseen esiselvitykseen, jossa kerätään pohjatietoja kunta- ja palvelurakennemuutosten hyötyjen ja haittojen arvioimiseksi jo ennen valtion päätöksiä varsinaisen selvityksen käynnistämistä.

Esityksen tehneet kunnat esittivät kuntajakoselvittäjän tehtävään Kärkölen kunnan kunnanjohtaja, varatuomari Seppo Huldénia. Se, missä vaiheessa ja millä tavalla tämä valtiovarainministeriölle viestitettiin, ei käy käytettävissäni olevasta aineistosta täsmällisesti ilmi.

Valtiovarainministeriö pyysi 19.8.2013 Asikkalan kunnalta, Hollolan kunnalta, Hämeenkosken kunnalta, Iitin kunnalta, Kärkölen kunnalta, Lahden kaupungilta, Nastolan kunnalta, Orimattilan kaupungilta ja Padasjoen kunnalta lausuntoa osallistumisesta erityiseen kuntajakoselvitykseen ja kuntajakoselvittäjästä. Koska erityisen kuntajakoselvityksen on koskettava yhtenäistä aluetta, pyysi valtiovarainministeriö esityksen tehneiden kuntien ohella myös Hollolan kunnan lausuntoa. Lisäksi valtiovarainministeriö varasi Asikkalan kunnalle, Hämeenkosken kunnalle, Orimattilan kaupungille ja Padasjoen kunnalle mahdollisuuden lausua, haluavatko ne täyttää kuntarakennelain mukaisen selvitysvelvollisuutensa osallistumalla esitettyyn erityiseen kuntajakoselvitykseen.

Iitin kunta, Kärkölen kunta, Lahden kaupunki ja Nastolan kunta ilmoittivat lausuntonaan, että ne pitävät kuntajakoselvityksen käynnistämistä esityksen tehneiden neljän kunnan kesken tarpeellisena. Selvityksen tavoitteena on alueen kehityksen ja hyvinvoinnin turvaaminen yhtenäistämällä alueen hajanaista kunta- ja palvelurakennetta. Tämän vuoksi myös Hollolan kunnan osallistuminen kuntajakoselvitykseen oli lausuntojen mukaan erityisen toivottavaa ja tarpeellista. Mikäli Hollola on mukana selvityksessä, oli edellä mainittujen kuntien lausuntojen mukaan

myös Hämeenkosken mukaantulo mahdollinen, mikäli se aidosti haluaa osallistua selvitykseen. Hollolan kunta ei nähnyt uuden erityisen kuntajakoselvityksen toteutukselle perusteita. Hollola oli kuntana kuitenkin valmis täyttämään kuntarakennelain mukaisen selvitysvelvollisuutensa perustuslakivaliokunnan määrittelemässä aikataulussa ja tavoitteli laajaa alueellista kuntaliitos-selvitystä, jotta myös sosiaali- ja terveystoimen järjestämislain vaikutukset voidaan sisällyttää osaksi kuntien arviointia ja päätöksentekoa. Mikäli erityinen kuntajakoselvitys täyttää nämä edellytykset, kunnalla oli valmius liittyä myös siihen. Hämeenkosken kunta pyrki lausuntonsa mukaan olemaan jatkossakin itsenäinen kunta. Hämeenkosken kunta ei kuitenkaan sulkenut pois osallistumista kuntarakennelain 4 luvun mukaiseen kuntajakoselvitykseen, eikä myöskään muihin mahdollisiin selvityksiin. Asikkalan kunta ei nähnyt uuden erityisen kuntajakoselvityksen toteutukselle perusteita. Orimattilan kaupunki oli lausuntonsa mukaan liittymässä yhä vahvemmin Helsingin metropolialueelle, ja kaupungin ensisijainen tavoite oli täyttää kuntarakennelain selvitysvelvollisuus yhdessä Myrskylän ja Pukkilan kanssa. Padasjoen kunta ilmoitti olevansa valmis osallistumaan mainittuun erityiseen kuntajakoselvitykseen ja myös tätä laajempaan selvitykseen.

Kuntajakoselvittäjän osalta Iitin kunta, Kärkölen kunta, Lahden kaupunki ja Nastolan kunta katsoivat, että Kärkölen kunnan kunnanjohtaja Seppo Huldén sopii tehtävään hänen pitkän kunnallishallinnon kokemuksensa sekä alueen tuntemuksensa vuoksi. Muut kunnat eivät ottaneet lausunnoissaan kantaa kuntajakoselvittäjää koskevaan kysymykseen.

Valtiovarainministeriö määräsi 11.10.2013 tekemällään päätöksellä kuntarakennelain 15 §:n perusteella toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen Hollolan kunnan, Hämeenkosken kunnan, Iitin kunnan, Kärkölen kunnan, Lahden kaupungin ja Nastolan kunnan välillä. Samalla ministeriö asetti kuntajakoselvittäjäksi varatuomari Seppo Huldénin. Selvityksen tuli tuottaa tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida edellytyksiä yhdistää edellä mainitut kunnat tai osa kunnista. Selvitystyön tuli alkaa 1.11.2013 ja päättyä selvityksen valmistuttua, kuitenkin viimeistään 30.9.2014 mennessä.

Kärkölen kunnan kunnanhallitus päätti 28.10.2013 myöntää Seppo Huldénille virkavapautta Kärkölen kunnan kunnanjohtajan tehtävästä ajalle 1.11.2013-30.9.2014. Päätöksen taustalla oli se, että Huldén oli määrätty samaksi ajaksi Lahden seudun kuntajakoselvittäjäksi.

SELVITYS

Pyysin 25.11.2013 valtiovarainministeriötä toimittamaan selvityksen siitä, miten se on huomioinut esteellisyyssnäkökohdat kuntajakoselvittäjää asettaessaan.

Valtiovarainministeriön osastopäällikkö, ylijohdaja Päivi Laajala ja hallitusneuvos Auli Valli-Lintu antoivat 19.12.2013 päivätyn lausuntonsa.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan ministeriön lähtökohtana kuntajakoselvittäjää asettaessa on aina erityistä selvitystä esittäneiden kuntien esitys selvityshenkilöstä. Selvittäjäksi on tarkoituksenmukaista asettaa henkilö, josta kunnilla on yhteinen tahtotila ja joka kuntien näkökulmasta kykenee tehtävään parhaiten. Tämä antaa selvityksen läpiviennille lähtökohtaisesti paremmat edellytykset kuin se, että ministeriö yksipuolisesti määräisi tehtävään soveltuvaksi katsomansa henkilön. Kuntajakoselvittäjäksi on kuitenkin mahdollista asettaa myös henkilö, jota yksi tai useampi kunta vastustaa.

Edelleen valtiovarainministeriön lausunnon mukaan tässä tapauksessa erityistä kuntajakoselvitystä esittäneet kunnat ovat yksimielisesti esittäneet tehtävään Seppo Huldénia, eikä mikään

selvitykseen asetettu kunta ole selvitystä koskevan kuulemisen yhteydessä tuonut lausunnoissaan esiin esitettyä selvityshenkilöä vastustavia näkökohtia. Kunnat eivät myöskään lausunnoissaan esittäneet ketään vaihtoehtoista selvittäjää tehtävään. Lisäksi Huldénilla on tehtävän edellyttämä riittävä asiantuntemus ja kokemus. Ministeriöllä ei ole ollut tiedossaan mitään sellaisia seikkoja, joiden perusteella Huldénia ei voitaisi katsoa myös tehtävään sopivaksi. Esimerkiksi selvittäjän aiemman työkokemuksen tai näkemyksen kuntien yhdistymisen tarpeesta ei voida ministeriön näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti katsoa vaarantavan selvittäjän riippumattomuutta tehtävän hoidossa.

Pyysin 14.1.2014 kuntajakoselvittäjä Seppo Huldénia toimittamaan selvityksen siitä, miten hän on huomionnut esteellisyysnäkökohdat kuntajakoselvittäjäksi suostuessaan.

Kuntajakoselvittäjä Seppo Huldén antoi 31.1.2014 päivätyn selvityksensä.

Huldénin selvityksen mukaan sikäli kun kanteluissa viitataan hänen julkisuudessa esittämiinsä kannanottoihin, on vaikeata antaa asiasta selvitystä ilman tarkempaa yksilöintiä. Vuonna 2010 hän on Kärkölen kunnan kunnanhallituksen esittelijänä esittänyt kuntajakoselvittäjä Osmo Soininvaaran kuntaliitosesityksen hyväksymistä. Tuolloin on viimeksi otettu kantaa Lahden seudun kuntaliitoksiin.

Edelleen Huldénin selvityksen mukaan mikäli ennen 30.9.2014 ei muuta päätetä taikka sovita, hänellä on oikeus palata kunnanjohtajan virkaan 1.10.2014 eli kuntajakoselvityksen päätyttyä. Hän ei virkavapausaikanaan millään tavalla osallistu valmisteluun taikka päätöksentekoon Kärkölen kunnassa. Hänellä ei myöskään ole mitään luottamustehtäviä Kärkölen kunnan organisaatiossa. Hän on siis mainitun ajan samassa asemassa suhteessa kuntaan kuin kuka tahansa kunnassa asuva henkilö.

Edelleen Huldénin selvityksen mukaan hän toimi asian esittelijänä Kärkölen kunnan kunnanhallituksen käsitellessä esitystä erityisen kuntajakoselvityksen määrittämisestä. Tuossa vaiheessa ei hänen kanssaan oltu käyty mitään keskusteluja kuntajakoselvittäjän henkilöstä, eikä näin ollen ollut estettä toimimiseen esittelijänä. Ensimmäiset keskustelut kuntajakoselvittäjän henkilöstä käytiin elokuun 2013 puolivälissä Lahden kaupungin kaupunginjohtajan Jyrki Myllyvirran kanssa. Myllyvirran mukaan Lahti, Nastola ja Iitti pitivät häntä sopivana kuntajakoselvittäjäksi. Kärkölä ei tehnyt asiassa esitystä, eikä osallistunut kolmen kunnan asiasta käymiin keskusteluihin. Huldénin kysyttyä Kärkölen kunnan kunnanhallituksen puheenjohtajan kantaa asiaan ja sen oltua myönteinen osallistui myös Kärkölä keskusteluihin kuntajakoselvittäjän henkilöstä. Huldén ei tämän jälkeen käsitellyt kuntajakoselvitykseen liittyviä asioita Kärkölen kunnassa, vaan jääväsi itsensä niiden käsittelyssä.

Edelleen Huldénin selvityksen mukaan erityisessä kuntajakoselvityksessä on kuntia kohdeltava yhdenvertaisesti ja prosessi lopputuloksineen on kaikilta osin julkinen. Kuntajakoselvittäjä toimii virkavastuulla. Selvityksen lopputulosta kunnat arvioivat vapaasti ja päätöksenteko on valtuustojen vapaassa harkinnassa. Selvitys on osa mahdollisen kuntaliitospäätöksen valmistelua. Näin ollen ei ole mahdollista, että kuntia kohdeltaisiin muutoin kuin yhdenvertaisesti kuntajakoselvittäjän aikaisemmasta virka-asemasta riippuen. Kuntarakennelain tavoitteena on, että selvitys johtaa kuntien yhdistymiseen. Kuntajakoselvittäjän on omilla toimillaan edistettävä kuntarakennelain toteutumista. Myönteinen suhtautuminen kuntaliitoksiin ei siten voi olla esteellisyysperuste.

Edelleen Huldénin selvityksen mukaan hänen aikaisempi toimimisensa Kärkölen kunnan kunnanjohtajana ei voi olla esteellisyysperuste, koska hän ei selvityksen aikana osallistu Kärkölen

kunnan toimintaan millään tavalla. Esteellinen hän on selvittäjänä tekemään esitystä Kärkölän kunnan kunnanjohtajan asemasta mahdollisessa uudessa kunnassa. Tältä osin on käyty alustavia keskusteluja valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston kanssa siitä, että esityksen tekee erikseen määrättävä selvittäjä taikka asia jätetään yhdistymishallituksen päätöksen varaan. Kuntajakoselvityksen aikanaan valmistuttua ja sen käsittelyn alkaessa kunnissa on Huldén Kärkölän kunnassa esteellinen osallistumaan käsittelyyn, mikäli hän on tuolloin palannut takaisin kunnanjohtajan virkaan.

Huldén katsoo selvityksessään, että esteellisyyssnäkökohdat on otettu huomioon ja kuntajakoselvitystä voidaan hänen toimestaan jatkaa.

RATKAISU

Päätös erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta

Lainsäädäntö

Kuntarakennelain 15 §:n mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen. Erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä tai jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan kuntien on osallistuttava erityiseen kuntajakoselvitykseen ja kuntajakoselvittäjän ehdotuksen valmisteluun.

Arviointi

Kuten edellä on todettu, kuntarakennelain 15 §:n mukaan erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi ministeriön aloitteesta. Kunnan vastustus ei estä erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi määräämistä ja myös erityistä kuntajakoselvitystä vastustaneen kunnan on osallistuttava selvitykseen ja kuntajakoselvittäjän ehdotuksen valmisteluun.

Perustuslaissa turvattujen kansanvaltaisuuden, osallistumisoikeuksien, oikeuden tulla kuulluksi ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on ongelmallista, jos kuntien asukkaat ja kunnat sekä näiden edustajat joutuvat muodostamaan kantansa tarkoituksenmukaiseen kuntajakoon puutteellisten ja muuttuvien lähtökohtatietojen pohjalta.

Kanteluissa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen kanssa samanaikaisesti on käynnissä kuntarakennelain väliaikaisen 1 a luvun mukaisen yleisen kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen. Vieläkään ei ole tiedossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain sekä kuntauudistuskokonaisuuden muiden osien (kuntien valtiosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus ja kuntien tehtävien arviointi) lopullinen sisältö. Lisäksi lausuntokierroksella on kuntarakennelain muutosesitys, jolla laajennettaisiin valtioneuvoston toimivaltaa päättää kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa. Toisaalta kuntauudistuksen kaltaisen mittavan kokonaisuuden, jonka osat vaikuttavat toisiinsa ja jonka yhtenä merkittävänä taustatekijänä ovat vielä julkisen talouden rahoitus pohja ja sen muutokset, yhdellä kertaa käsittelyyn saaminen voi olla käytännössä mahdotonta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi kuntajakolain muutosesityksestä antamassaan lausunnossa, että kunnilla on yhdistymisselvityksiä ja mahdollisia yhdistymisesityksiä tehdessään

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

oltava riittävät tiedot ainakin keskeisistä päätöksentekoon vaikuttavista seikoista. Kuntien perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallinnon kannalta ei ole hyväksyttävää velvoittaa kuntaa tekemään ratkaisuaan (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakia koskevaan) epävarmaan tietoon perustuen. Yhtä lailla ongelmallinen olisi se tilanne, että kunnille jäisi hyvin lyhyt aika päätösten tekemiseen täsmällisen ja lopullisen tiedon saatuaan. Tämän vuoksi on valiokunnan mielestä välttämätöntä, että kunnille annetaan lainsäädäntöratkaisujen tultua hyväksytyiksi riittävästi aikaa tehdä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset yhdistymisesitykset. Tämä aika ei valiokunnan mielestä voi olla ainakaan kuutta kuukautta lyhyempi (PeVL 20/2013 vp).

Perustuslakivaliokunnan esittämä vähintään kuuden kuukauden aikavaatimus lainsäädäntöratkaisujen hyväksytyiksi tulemisesta koski nimenomaisesti vain käsiteltävänä ollutta yleisen kuntarakennemuutoksen toteuttamista. Vaatimus otettiin huomioon kuntarakennelain yleisen kuntarakennemuutoksen toteuttamista koskevissa väliaikaisissa säännöksissä. Riittäviä tietoja ainakin keskeisistä päätöksentekoon vaikuttavista seikoista koskeva vaatimus on sen sijaan merkitykseltään yleisempi ja sitä on perusteltua soveltaa yleisen kuntarakennemuutoksen toteuttamisen lisäksi myös kuntien uudistuksen kanssa samanaikaisesti vireillä oleviin erityisiin kuntajakoselvityksiin osallistumiseen ja niiden selvitysten aikatauluttamiseen.

Päätös kuntajakoselvittäjän asettamisesta

Lainsäädäntö

Kuntarakennelain 15 §:n 1 momentin mukaan ministeriö asettaa erityistä kuntajakoselvitystä varten kyseessä olevia kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän. Lain 17 §:n mukaan kuntajakoselvittäjä voidaan ottaa virkasuhteeseen. Kuntajakoselvittäjään, jota ei ole otettu virkasuhteeseen, sovelletaan kuntarakennelain mukaisia tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslain säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta. Kuntajakoselvittäjän tehtävään määrättävällä henkilöllä tulee olla tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus.

Kuntajakoselvittäjän tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Selvittäjään sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden sisältämien säännösten mukaisesti (PeVL 33/2009 vp). Ministeriö vastaa selvittäjää asettaessaan siitä, että tehtävään määrättävällä henkilöllä on riittävä asiantuntemus ja kokemus ja että hän on muutoinkin tehtävään sopiva. Tehtävän luonteen vuoksi olennaista on henkilön nauttima luottamus kyseessä olevien kuntien keskuudessa (HE 125/2009 vp).

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Lain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Lain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1-6 kohdassa säädetään erityisesti määritellyistä esteellisyysperusteista. Momentin 4 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa asianosaiseen. Momentin 7 kohdan yleislausekkeen mukaan virkamies on erityisten esteellisyysperusteiden lisäksi esteellinen myös, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeessa tarkoitettun syyn on oltava yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. Näin ollen

yleislauseketta sovellettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyyden noudattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi ja etteivät virkamiehet toisaalta voisi jäädä itseään sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisyyden kannalta epäolennaisia. Yleislausekkeen perusteella virkamies saattaa olla esteellinen esimerkiksi silloin, kun hän on ollut käsittelemässä samaa asiaa aikaisemmin alemmassa viranomaisessa tai ollut antamassa asiasta lausuntoa toisen viranomaisen nimissä. Tällöin on kuitenkin edellytettävä, että asian aikaisempi käsittely tai asiassa annettu lausunto on sisältänyt sellaista, mikä voi horjuttaa virkamiehen tasapuolisuutta ja vaarantaa luottamuksen hänen puolueettomuutensa (HE 88/1981 vp).

Arviointi

Erityinen kuntajakoselvitys on mahdollisen kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen valmistelua. Erityistä kuntajakoselvitystä toimitettaessa on noudatettava hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Selvitysalueeseen kuuluva kunta on erityistä kuntajakoselvitystä koskevassa asiassa ja mahdollisessa kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa asianosaisen asemassa.

Kanteluissa tarkoitettussa tapauksessa tulee lähinnä arvioitavaksi, onko olemassa hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeessa tarkoitettuja erityisiä syitä, joiden vuoksi luottamus kuntajakoselvittäjän puolueettomuuteen vaarantuu. Kuten edellä on todettu, kuntajakoselvittäjää asetettaessa on olennaista henkilön nauttima luottamus kyseessä olevien kuntien keskuudessa. Esteellisyyssnäkökohtien arviointi ei kuitenkaan tyhjenny asianosaisten luottamukseen ja heidän näkemykseensä henkilön esteettömyydestä. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan myös yleisempää luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen sekä yleisen edun huomioon ottamista päätöksenteossa ja päätöksenteon valmistelussa.

Hankkimistani tapahtumatiedoista ja pyytämistäni selvityksistä ilmenee seikkoja, jotka voivat synnyttää ulkopuoliselle arvioijalle epäilyn Huldénin esteellisyydestä kuntajakoselvittäjän tehtävässä. Tällainen seikka on ensinnäkin Huldénin toimiminen valmistelijana ja esittelijänä Kärkölen kunnan kunnanhallituksen puoltaessa esitystä erityisen kuntajakoselvityksen tekemiseksi. Kuntajakoselvittäjänä Huldén toteuttaa samaa erityistä kuntajakoselvitystä, jonka tekemistä hän oli yhden selvitysalueeseen kunnan edustajana esittämässä. On huomattava, että kaikki selvitysalueeseen kuuluvat kunnat eivät nähneet erityisen kuntajakoselvityksen toteutukselle perusteita. Muita esteellisyysarviointiin vaikuttavia seikkoja ovat ainakin Huldénin osallistuminen keskusteluihin kuntajakoselvittäjän henkilöstä, se, että mahdollinen kuntien yhdistyminen vaikuttaisi Huldénin omaan asemaan yhden yhdistyvän kunnan kunnanjohtajana, sekä Huldénin oleminen selvitystyön ajan virkavapaana yhden selvitysalueeseen kuuluvan kunnan kunnanjohtajan tehtävästä. Viimeksi mainittu tarkoittaa, että Huldén on toiminut juuri ennen selvitystyön alkamista yhden selvitysalueeseen kuuluvan kunnan edustajana ja hänellä on mahdollisuus palata tuon kunnan edustajaksi heti selvitystyön päätyttyä. Asetelma lähestyy puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen asteensa näkökulmasta tosiasiallisesti hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa erityisesti määriteltä esteellisyytilannetta, jossa virkamies on samanaikaisesti sekä virkasuhteessa asiaa käsittelevään viranomaiseen että palvelussuhteessa asian asianosaiseen.

Käytettävissäni olevasta aineistosta ei käy tarkemmin ilmi esimerkiksi se, mikä rooli Huldénilla on ollut edellä mainituissa kuntien vapaaehtoisessa esiselvityksessä ja keskusteluissa kuntajakoselvittäjän henkilöstä.

Kuten edellä on todettu, hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Esteellisyyttä koskeva kysymys tulee tavallisesti esille virkamiehen omasta aloitteesta. Virkamies tietää yleensä itse parhaiten, onko hänellä sellainen suhde asiaan tai asianosaiseen, että se saattaa johtaa esteellisyyteen. Virkamies myös kykenee itse parhaiten tekemään selkoa niistä olosuhteista, joista esteellisyyttä koskevassa epäilyssä on kysymys (HE 72/2002 vp). Toisaalta myös virkamiehen tehtävään asettava viranomaisen vastaa omalta osaltaan tiedossaan olevien esteellisyyšnäkökohtien huomioon ottamisesta. Jos esteellisyyšperusteet tulevat virkamiehen tehtävään asettaneen viranomaisen tietoon vasta jälkikäteen, sen on hallintolain 30 §:n mukaisesti viipymättä määrättävä esteellisen virkamiehen tilalle esteetön virkamies.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella ei voida osoittaa, että Huldén olisi hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla esteellinen toimimaan kuntajakoselvittäjänä. Edellä esitettyihin hankkimiini tapahtumatietoihin ja pyytämiini selvityksiin viitaten pidän kuitenkin aiheellisena todeta seuraavan:

Huldénilla itsellään on paras tieto osallistumisestaan erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisvaiheen keskusteluihin sekä noiden keskusteluiden yksityiskohdista ja niistä muodostuvasta kokonaisuudesta. Pelkästään käytettävissäni olevan aineiston perusteella ei olekaan mahdollista arvioida luotettavasti Huldénin esteellisyyttä.

Parhailtaan käynnissä oleva erityinen kuntajakoselvitys on mahdollisen kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen valmistelua. Mahdollista kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston päätöstä tehtäessä voi tulla arvioitavaksi myös päätöksen valmistelussa noudatetun menettelyn oikeudellinen moitteettomuus. Valtioneuvoston päätösten lainmukaisuus tulee oikeuskanslerin ennakkollisesti tarkastettavaksi. Vastaavasti muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen voi hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutosta valtuuston vastustuksesta huolimatta tehtyyn kuntien yhdistymistä koskevaan valtioneuvoston päätökseen myös sillä perusteella, että päätöstä valmisteltaessa on tapahtunut menettelyvirhe. Menettelyvirhe päätöstä valmisteltaessa voisi liittyä asianosaisina olevien kuntien kuulemisen asianmukaisuuteen tai kuntajakoselvittäjän esteellisyyteen.

Edellä sanotun johdosta on mahdollisen valtioneuvoston päätöksen esittelystä vastaavan valtiovarainministeriön intressissä varmistaa yhdessä kuntajakoselvittäjäksi asetetun henkilön kanssa, että päätöksen valmisteluvaihetta eivät rasita sellaiset seikat, jotka eivät ehkä olleet ainakaan kaikilta osiltaan valtiovarainministeriön tiedossa sen asettaessa kuntajakoselvittäjää, mutta jotka voisivat synnyttää perustellun epäilyn valmistelumenettelyn moitteettomuuden suhteen.

Saatan edellä esittämäni näkökohdat valtiovarainministeriön ja kuntajakoselvittäjä Seppo Huldénin tietoon.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO