



Espoon kaupunki  
PL 1  
ESPOON KAUPUNKI

## **ASIA Esteellisyystilanteiden kirjaaminen pöytäkirjaan**

### **ASIAN VIREILLETULO**

Päätin 31.10.2018 ottaa omana aloitteenani tutkittavaksi Espoon kaupungin ja Kuntien Tiera Oy:n väliset yhteydet. Kaupunki oli ostanut Kuntien Tieralta vuosina 2013-2018 yli 11 miljoonalla eurolla it-palveluita. Kaupungin rahoitusjohtaja on ollut Kuntien Tiera Oy:n hallituksessa kesästä 2016 alkaen. Pyysin Espoon kaupunkia hankkimaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen siitä, miten hallintolain ja kuntalain esteellisyysäännökset oli otettu asiassa huomioon. Pyysin samalla selvityksen siitä, miten edellä mainitut säännökset on huomioitu Espoon kaupungin hallinnossa muissa vastaavissa tilanteissa, joissa Espoon kaupungin palveluksessa oleva henkilö on myös jonkin yhtiön hallituksen jäsen.

### **SELVITYS**

Espoon kaupungin selvitys ja lausunto annettiin 5.12.2018. Pyydetty lisäselvitykset annettiin 7.2.2019 ja 20.5.2019.

### **RATKAISU**

#### **Säännöksiä**

Perustuslain 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisessa hallinnossa on toimittava niin, että yleisön luottamus toiminnan puolueettomuuteen ja ylipäätään lainmukaisuuteen ei vaarannu. Tämän johdosta ei riitä, että virkamies omasta mielestään toimii puolueettomasti. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyissä hyvän hallinnon takeissa on kysymys siitä, että hallintoasioiden valmisteluun ja ratkaisuun osallistuvat virkamiehet myös yleisön silmin nähtynä menettelevät siten, ettei julkisen hallinnon puolueettomuutta ja tasapuolisuutta ole aihetta epäillä.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.

Kuntalain (410/2015) 97 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai 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. Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27-30 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelusuhde 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.

Pykälän 4 momentin mukaan 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 kunnan 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 pykälän 5 momentin mukaan ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

Hallintolain (434/2003) 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Lainkohdan säätämiseen johtaneissa esitöissä (HE 72/2002 vp s. 80) on todettu, että säännöshedotuksessa käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan virkamies on esteellinen muun muassa, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen myös, 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. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:ssä säädetään, että virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin

päätää 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. Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan virkamies kykenee itse parhaiten tekemään selkoa niistä olosuhteista, joissa esteellisyyttä koskevassa epäilyssä on kysymys. Toisaalta perusteluissa todetaan myös, että virkamies ei saa ilman riittäviä perusteita vetäytyä velvollisuuksiinsa kuuluvan asian käsittelystä tai ratkaisemisesta. (HE 72/2002 vp)

Esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa hallintolain 30 §:n mukaan kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Kuntalain 107 §:n mukaan toimielimen päätöksistä pidetään pöytäkirjaa. Kuntalain 90 §:n mukaan kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta.

### Espoon kaupungin selvitykset

Espoon kaupungin lausunnon mukaan Espoon konserniohjeessa todetaan muun muassa, että mikäli hallitusjäsenenä tai toimitusjohtajana toimii virka- tai työsuhteessa kaupunkiin oleva henkilö, kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että roolit yhteisössä ja kaupungin työntekijöinä eivät sekoitu omistajaohjauksessa. Lausunnon mukaan erityisesti sellaisten virkamiesten, jotka tekevät säännöllisesti tiettyä konserniyhtiötä koskevia tai tälle erityistä etua tai vahinkoa tuottavia päätöksiä, ei ole tarkoituksenmukaista toimia tällaisen yhtiön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana. Espoon kaupunki on lausuntonsa mukaan huolellisesti selvittänyt konsernijohtoon kuuluvien henkilöiden toimimista konserniyhtiöiden hallituksessa muun muassa tilaamalla keväällä 2018 oikeudellisen selvityksen konsernijohtossa toimivan viranhaltijan tai luottamushenkilön asemasta hallituksen jäsenenä Espoon kaupungin tytäryhtiöissä.

Espoon kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksen konsernijaosto nimeää kaupungin ehdokkaat yhteisöjen hallintoelimiin. Konsernijaosto voi kuitenkin siirtää toimivaltaansa kaupunginjohtajalle tai toimialajohtajalle. Kuntien Tiera Oy:n osalta toimiohjeet antaa ja edustajat nimeää kaupunginjohtaja.

Rahoitusjohtaja on aloittanut kaupungin palveluksessa 1.11.2015. Espoon tekemät selvitykset ja taustatyö tietojärjestelmähankinnasta ovat alkaneet vuonna 2014. Ohjausryhmän tapaamiset on pidetty marraskuun 2015 ja kesäkuun 2016 välisenä aikana. Rahoitusjohtaja on valittu Kuntien Tiera Oy:n hallitukseen 29.4.2016 pidetyssä yhtiökokouksessa eli sitä ennen hän ei ole ollut esteellinen yhtiöön liittyvissä asioissa. Hallitusnimityksen jälkeen ohjausryhmä on kokoonnutunut 8.6.2016, jolloin rahoitusjohtaja on ollut läsnä, mutta poistunut ennen ohjausryhmän jäsenten kannanottoja ja päätöksentekoa. Tiera ERP hankinta-asiaa on lausunnon mukaan käsitelty myös kaupungin johtoryhmässä 13.6. ja 21.6.2016, jolloin rahoitusjohtaja on poistunut esteellisenä asian käsittelystä. Rahoitusjohtaja ei ole tehnyt hankintapäätöksiä Kuntien Tiera Oy:ltä ennen valintaansa yhtiön hallitukseen. Rahoitusjohtajan estyneenä ollessa ei myöskään kukaan hänen suorista alaisistaan ole tehnyt hankintapäätöksiä Kuntien Tiera Oy:ltä.

Kaupungin päätökset on lausunnon mukaan tehty aina voimassa olevien hallintosäännön ja toimintaohjeiden mukaisesti. Kesäkuusta 2017 alkaen kaikki kaupungin ICT-hankinnat on keskitetty kaupunginjohtajalle, liiketoimintajohtajalle ja tietohallintojohtajalle.

Rahoitusjohtajan oman selvityksen mukaan Espoon kaupunki päätti 15.6.2015 hankkia Kuntien Tiera Oy:ltä Kunta ERP -järjestelmän ja CGI:n Populus-palkanlaskentajärjestelmän. Rahoitusjohtaja tuli kaupungin palvelukseen 1.11.2015. HETA-projektin ohjausryhmän kokous oli 8.6.2016, jossa rahoitusjohtaja on selvityksensä mukaan ollut läsnä ratkaisukuvauksen ja ehdotuksen esittelyn ajan. Hän oli todennut puheenjohtajalle, ettei hän ole esteellinen kuulemaan asian esittelyä. Hän poistui kokouksesta ennen ohjausryhmän jäsenten kannanottoja ja päätöksentekoa osallistuakseen Espoon kaupunginhallituksen vierailulle Vantaalle. Hänellä ei ollut tietoa siitä, että kokouksen jälkeen on pidetty vielä toinen kokous Espoon edustajien kesken. Kahdesta seuraavasta kaupungin johtoryhmän kokouksesta, joissa käsiteltiin Tiera-asiaa, hän poistui esteellisenä. Selvityksessään hän toteaa, ettei ole osallistunut esteellisenä Tiera-asioiden käsittelyyn.

Espoon kaupunki toteaa lisäselvityksessään, että rahoitusjohtaja on osallistunut 8.6.2016 pidettyyn ohjausryhmän kokoukseen, mutta on poistunut kokouksesta viimeistään ennen ohjausryhmän kannanottoja ratkaisuehdotukseen. Poistumista ei ole epähuomiossa merkitty ohjausryhmän muistioon, mutta muistiossa on todettu, että ”rahoitusjohtaja ei antanut asiassa lausuntoa, koska on Tieran hallituksen jäsen”. Ohjausryhmällä ei selvityksen mukaan ole ollut varsinaisesti edes mitään virallista asemaa järjestelmän valintaa koskevassa päätöksenteossa, vaan se on perustettu vain käyttöönottoprojektin ohjausryhmäksi.

Ohjausryhmän puheenjohtajana 8.6.2016 toimineen henkilön selvityksen mukaan ohjausryhmän viimeinen kokous pidettiin 8.6.2016 ja välittömästi sen jälkeen kokoukseen osallistuneet Espoon edustajat pitivät vielä jälkikokouksen. Ohjausryhmässä käsiteltiin hankintapäätöksen mukaista Tieran toimitussisältöä, jota kutsuttiin ratkaisukuvaukseksi. Ratkaisukuvausta ei ohjausryhmän mielestä ollut edes mahdollista toteuttaa, vaan siihen tuli tehdä muutoksia ja täydennyksiä. Ohjausryhmään kuuluivat Espoon kaupungin edustajat, Turun kaupungin edustajat sekä järjestelmätoimittajan eli Tieran edustajat. Ohjausryhmän kokouksen jälkeen pidettiin jälkikokous, jonka tarkoituksena oli koota Espoon edustajien näkemykset, jotka puheenjohtaja sitten esittelisi kaupungin johtoryhmässä. Rahoitusjohtaja osallistui puheenjohtajan selvityksen mukaan molempiin kokouksiin, mutta hän poistui jälkimmäisestä ennen sen päättymistä. Hänen poistumisestaan ei sihteri ole kuitenkaan huomannut merkitä muistioon.

Konserniohjauksen kehittämisjohtajan selvityksen mukaan rahoitusjohtaja ei ole ollut paikalla jälkimmäisessä kokouksessa. Kokouskutsussa ei ollut mainintaa kahdesta kokouksesta. Muistioissa on selvityksen mukaan epäselvyyksiä muun muassa kellonajoissa, joiden mukaan kokoukset ovat olleet osittain päällekkäin. Kehittämisjohtaja toteaa, ettei koe muistioiden sisältöä luotettavaksi ja objektiivisesti kirjatuksi.

## Arviointi

Hallintoasian valmistelun ja ratkaisun puolueettomuutta pyritään turvaamaan hallintotoimintaa koskevilla esteellisyysäännöksillä. Esteellisyys tarkoittaa, että virkamies tai luottamushenkilö on käsiteltävään asiaan tai siinä esiintyvään asianosaiseen sellaisessa suhteessa, joka voi saattaa hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi. Virkamiesten esteellisyyttä koskevilla säännöksillä on kahtalainen merkitys. Yhtäältä niillä vähennetään henkilön myötävaikutusmahdollisuuksia asian käsittelyyn sellaisissa tapauksissa, joissa epäasialliset henkilökohtaiset sivuvaikutukset saattaisivat ohjata hänen toimintaansa. Toisaalta säännöksillä pyritään lisäämään yleisön luot-

tamusta hallintotoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan, johon kuuluu se, että hallintoasiassa valmisteluun ja ratkaisuun vaikuttavat vain hyväksyttävät asialliset perusteet.

Asioiden puolueeton viranomaiskäsitteleminen on yksi keskeisistä oikeusturvan takeista. Vaikka sinänsä itse käsiteltävästä asiasta olisi toimielimessä yhtenäinen näkemys eikä mahdollinen esteellisyys käytännössä vaikuttaisi päätöksen sisältöön, on viranhaltijan syytä pidättäytyä osallistumasta päätöksentekoon asioissa, joihin hänellä on ulkopuolisen havaittavissa oleva selkeä intressi.

Jokaisen esteellisyyssäännöksiä sitovan henkilön on kiinnitettävä huomiota esteettömyyteen päätöksenteossa. Esteellisyyttä koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava aina, kun väite esteellisyydestä esitetään. Hallintolain mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan esteellisyyttä koskeva ratkaisu on myös perusteltava. Ilman riittäviä perusteluja ulkopuolisen on mahdotonta arvioida esteellisyyshilmoituksen asianmukaisuutta, millä on merkitystä myös mahdollisen muutoksenhaun kannalta. Myös hyvän hallinnon periaate edellyttää hallinnolliselta päätöksenteolta objektiivisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Kunnallisessa päätöksenteossa on usein asioita, joissa esteellisyyshilmoituksen oikealla arvioinnilla ja asian lainmukaisella käsittelemällä voi olla merkittäviäkin oikeudellisia vaikutuksia. Sen vuoksi hallintolain säädettyjen esteellisyysperusteiden arvioinnissa ja esteellisyyshilmoitusten oikeanlaisessa käsittelemisessä kunnallisissa elimissä on meneteltävä huolellisesti.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu hallintolain 29 §:n 2 momentin soveltamisesta, että käytännössä henkilö voi kokoustilanteessa itse ilmoittaa esteellisyydestä ja vetäytyä asian käsittelystä. Toimielimen päätökseksi riittänee tällöin toteamus henkilön esteellisyydestä ja hänen aloitteisesta vetäytymisestä asian käsittelystä. Pöytäkirjaan on syytä merkitä henkilön poistuminen esteellisenä ja esteellisyyden tosiasiallinen syy eli esteellisyyden synnyttävän tilanteen kuvaus. Jos esteellisyys on tulkinnanvarainen tai siitä on erimielisyyttä, puheenjohtajan on saatettava esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi. (Heikki Harjula ja Kari Prättälä: Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat, 2015, s. 688-689)

Rahoitusjohtaja on Espoon kaupungilta saadun selvityksen mukaan ollut läsnä 8.6.2016 pidetyssä HETA-projektin ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa ainakin kokouksen puoliväliin saakka. Kokouksen pöytäkirjasta ilmenee, että kokouksessa on käsitelty muun muassa projektin tavoitteiden ja hyötyjen arviointia sekä etenemismahdollisuuksia. Tämän jälkeen on asiassa saadun selvityksen mukaan pidetty toinen kokous pelkästään Espoon kaupungin virkamiesten kesken. Asiassa on jäänyt epäselväksi, miten nämä kaksi kokousta on käytännössä pidetty, ja onko osallistujilla edes ollut tietoa, että on pidetty kaksi erillistä kokousta. Rahoitusjohtajan poistumisesta kokouksesta, poistumisen ajankohdasta, poistumisen syyistä tai esteellisyyden perusteesta ei ole merkintää pöytäkirjoissa.

Asiassa saadut selvitykset ovat osittain ristiriitaiset, mutta huomioon ottaen rahoitusjohtajan oma selvitys sekä konserniohjauksen kehittämisjohtajan selvitys, ei voida pitää epäuskottavana, että rahoitusjohtaja on osallistunut vain ensimmäiseen kokoukseen ja poistunut siitä ennen sen päättymistä.

Kysymys rahoitusjohtajan mahdollisesta esteellisyydestä olisi tullut ohjausryhmän kokouksessa ottaa esille ja kirjata tieto asiasta pöytäkirjaan. Samoin pöytäkirjaan olisi tullut kirjata rahoitusjohtajan poistuminen kokouksesta ja poistumisen ajankohta. Näkemykseni mukaan myös esteellisyyden syyn merkitseminen pöytäkirjaan olisi hallintolain 29 §:n ja sitä koskevan hallituksen esityksen perustelujen näkökulmasta aiheellista. Syyn ilmeneminen pöytäkirjasta vähentää tarvetta asian jälkikäätiseen arviointiin.

#### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Totean, että asiassa saadusta selvityksestä ei ilmene, että rahoitusjohtaja olisi ollut hallintolaisissa tarkoitettuna esteellisyyden aiheuttavalla tavalla läsnä ohjausryhmän 8.6.2016 pidetyssä kokouksessa käsiteltäessä Kuntien Tiera Oy:tä koskevia asioita. Minulla ei ole näin ollen aihetta puuttua hänen menettelyynsä.

Kiinnitän Espoon kaupungin huomiota siihen, mitä olen edellä lausunut esteellisyytilanteiden huolellisesta kirjaamisesta pöytäkirjaan.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama