

**ASIA** Kunnanvaltuuston puheenjohtajan esteellisyys**KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 18.2.2019 osoittamassaan kantelussa kunnanvaltuuston puheenjohtajan menettelyä. Kantelussa todetaan, että puheenjohtaja jääväsi itsensä kunnanvaltuuston kokouksissa 6.9.2018, 13.12.2018 ja 17.1.2019 käsiteltäessä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöstä kunnanhallituksen ja virkamiesten menettelystä tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan toteuttamisessa. Kantelijan mielestä jääväämiselle ei ollut perustetta, koska käsiteltävässä asiassa ei ollut mitään sellaista, joka olisi koskenut puheenjohtajaa itseään tai hänen läheistään.

SELVITYS

Kunta on antanut asiasta selvityksensä. Selvitykseen sisältyy kunnanvaltuuston puheenjohtajan oma selvitys.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa selvityksen johdosta.

RATKAISU

Luottamushenkilön esteellisyydestä ja tehtävän hoitamisvelvollisuudesta

Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on turvata asioiden puolueetonta käsittelyä ja estää henkilökohtaisten intressien vaikutusta kunnallisessa päätöksenteossa. Tätä kautta sääntelyllä on vaikutusta kunnan hallinnon uskottavuuteen sekä toimielinten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaa kohtaan tunnettuun luottamukseen.

Kunnanvaltuutetun esteellisyydestä säädetään kuntalain (410/2015) 97 §:n 1 momentissa. Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Jos val-

tuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Nykyisen kuntalain esteellisyyttä koskevat säännökset ovat pysyneet saman sisältöisinä kuin ne olivat aiemman kuntalain voimassa ollessa.

Kunnanvaltuutetun esteellisyys rajoittuu häntä itseään tai hänen läheistään henkilökohtaisesti koskeviin asioihin. Se, koskeeko asia valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti, on ratkaistava kunkin tilanteen erityispiirteet huomioon ottaen. Yleensä voidaan edellyttää, että asialla on tai voi olla välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai läheisen asemaan (Harjula - Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2019, s. 662). Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä esteellisyyttä ei ole katsottu aina syntyvän, vaikka asian ratkaisulla on ollut välittömiäkin vaikutuksia valtuutetun asemaan (ks. KHO 1998:5 ja KHO 1998:19). Ratkaisuisaan se on muutenkin tulkinnut ”henkilökohtaisesti”-käsitettä melko suppeasti (Harjula – Prättälä, s. 669).

Esteellisen henkilön on kuntalain 97 §:n 5 momentin mukaan ilmoitettava esteellisyydestään. Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan monijäsenisen toimielimen kuten valtuuston jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Esteellisyyttä koskeva ratkaisu on hallintolain perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 85) mukaan perusteltava. Kirjallisuudessa (Harjula – Prättälä s. 694) on katsottu, että toimielimen päätökseksi voi riittää toteamus henkilön esteellisyydestä ja hänen oma-aloitteisesta vetäytymisestään, mutta pöytäkirjaan on syytä merkitä henkilön poistuminen esteellisenä ja esteellisyyden tosiasiallinen syy. Puheenjohtajan on saatettava esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi, jos esteellisyys on tulkinnanvarainen tai siitä on erimielisyyttä.

Kunnanvaltuutetun keskeinen tehtävä on osallistua valtuuston päätöksentekoon, ja hänen on suoritettava toimeen kulloinkin kuuluvat tehtävät. Luottamustehtävän hoitamisvelvollisuutta ei ole kirjattu lakiin. Luottamushenkilö hoitaa tehtävänsä virkavastuulla, mutta toisin kuin viranhaltija, luottamushenkilö ei ole toiminnastaan kurinpidollisessa vastuussa. Voidaan sanoa, että luottamushenkilö on toimensa hoidosta myös poliittisesti vastuunalainen. Poliittinen vastuu ja sidonnaisuus ilmenevät käytännössä lähinnä siinä, että luottamushenkilöt noudattavat (poliittisen) ryhmänsä kannanottoja (Hannus - Hallberg – Niemi: Kuntalaki, Juva 2009, s. 206).

Oikeuskansleri käsitteli 17.9.1993 antamassaan ratkaisussa entisen kauppaja- ja teollisuusministerin esteellisyyttä hänen ratkaistessaan ministeriössä eräitä yritystoiminnan aluetukihakemusasioita (dnro 13/5/92). Oikeuskansleri totesi tuolloin muun ohessa, että virkamies on pääsääntöisesti velvollinen käsittelemään tehtäviinsä kuuluvat asiat eikä hän voi vetäytyä asiasta esimerkiksi sen johdosta, että se on henkilökohtaisesti hänelle epämiellyttävä tai että siihen liittyy virkamiehen henkilökohtaisen arvomaailman kannalta kielteisiä näkökohtia. Virkamies ei ratkaisun mukaan saa vetäytyä käsittelemästä asiaa vetoamalla väitettyyn esteellisyyteen silloin, kun esteperustetta objektiivisesti arvioiden ei ole käsillä. Edellä lausutut näkökohdat liittyvät tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) mukaisiin esteellisyysperusteisiin ja erityisesti niin sanottuun yleislausekejääviin, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä kuin laissa nimenomaisesti mainitusta esteellisyysperusteesta. Kyseisen lainkohdan perustelujen (HE 88/1981 vp, s. 23) mukaan yleislauseketta sovellettaessa olisi 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. Vaikka tämän kanteluasian käsittelyssä on kyse kuntalaissa tarkoitettusta kunnanvaltuutetun esteellisyydestä, soveltuvat mainitut perustelut periaatteellisesti lähtökohtana myös valtuutetun menettelyn arvioimiseen.

Apulaisoikeuskanslerin 5.11.2009 antamassa ratkaisussa (dnro OKV/1317/1/2007) oli kyse siitä, että kaupunginvaltuutettu oli poistunut kaupunginvaltuuston kokouksesta, koska hän oli ko-
kenut olevansa esteellinen. Apulaisoikeuskansleri arvioi, ettei esille ollut tullut mitään sellaista
valtuuston kokouksessa käsiteltyä asiaa, joka olisi koskenut valtuutettua tai hänen läheistään
henkilökohtaisesti. Hän antoi asiassa kaupunginvaltuutetulle huomautuksen.

Kuntalain (365/1995) yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 192/1994 vp, s. 105) todetaan, että
esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henki-
lölle itselleen. Epävarmassa tapauksessa on esteellisen henkilön parempi olla ottamatta osaa
asian käsittelyyn. Esityksessä todetaan, että jos henkilö tietää olevansa esteellinen tai tuntee
olevansa epävarma omasta esteellisyydestään, olisi hänen itse ilmoitettava asiasta. Suositus pe-
rustuu esteellisyyden vaikutuksiin, koska esteellisenä päätöksentekoon osallistuminen voi joh-
taa päätöksen kumoamiseen muotovirheen perusteella. Jos sen sijaan henkilö vetäytyy esteelli-
syysepäilyjen vuoksi omasta aloitteestaan asian käsittelystä, päätös ei tämän vuoksi synny vir-
heellisessä järjestyksessä, vaikka hänet myöhemmin todettaisiin esteettömäksi (esimerkiksi
KHO 1999:36).

Kunnan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan selvitykset

Kunta arvioi selvityksessään, että kunnanvaltuuston puheenjohtaja on jäävänyt itsensä aiheet-
ta valtuuston kokouksissa.

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja toteaa omassa selvityksessään, että hän jääväsi itsensä ko-
kouksesta 6.9.2018, koska hän oli jo aikaisemmin katsonut itsensä esteelliseksi käsittelemään
samaa asiaa kunnanhallituksessa. Hän arvioi olevansa edelleen esteellinen kunnanvaltuuston
13.12.2018 kokouksessa, jossa asia jätettiin pöydälle. Asia tuli uudelleen esille valtuustossa
17.1.2019, jolloin hän katsoi esteellisyytensä jatkuvan.

Kunnanvaltuuston puheenjohtajan näkemyksen mukaan hänen osallistumisensa kunnanjohta-
jaa, sivistysjohtajaa tai talous- ja hallintojohtajaa koskevaan päätöksentekoon olisi vaarantanut
puolueettoman käsittelyn kunnanhallituksessa ja kunnanvaltuustossa muun muassa siksi, että
hänen suhteensa sivistysjohtajaan on ollut ongelmallinen ja että erimielisyyksiä on ollut myös
kunnanjohtajan kanssa. Edelleen hänen puolisonsa on pääluottamusmies ja olisi mahdollisesti
tullut osalliseksi asiassa valtuuston päätöksen mahdollisissa seuraamuksissa sivistysjohtajalle
tai kunnanjohtajalle. Lisäksi kunnan talous- ja hallintojohtaja on ollut hänen ja hänen puolison-
sa vuokralaisena.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelun ja saadun selvityksen perusteella kunnanvaltuuston kokouksissa 6.9.2018, 13.12.2018
ja 17.1.2019 käsitellyt asiat eivät ole koskeneet kunnanvaltuuston puheenjohtajaa tai hänen lä-
heistään henkilökohtaisesti. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella hän ei ollut kokouksis-
sa kuntalain 97 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla esteellinen. Kunnanvaltuuston puheen-
johtaja on menetellyt virheellisesti poistuessaan kunnanvaltuuston kokouksista.

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja oli arvioinut olevansa esteellinen, vaikka kuntalaissa tarkoi-
tettua esteellisyyden aiheuttavaa perustetta ei ole objektiivisesti arvioiden havaittavissa. Muun
muassa kuntalain perusteluiden mukaan epävarmassa tilanteessa esteellisen henkilön on pa-
rempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. Tämän vuoksi pidän riittävänä toimenpiteenä, että

kiinnitän kunnanvaltuuston puheenjohtajan huomiota kuntalaissa valtuutetulle säädettyihin esteellisyyisperusteisiin ja niiden arvioimiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi