

**ASIA** Kaupunginvaltuutetun esteellisyys**KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 18.12.2007 osoittamassaan kirjoituksessa Kankaanpään kaupunginvaltuutetun ja tuolloisen kaupunginhallituksen puheenjohtajan Kauko Juhantalon menettelyä, kun tämä on poistunut Kankaanpään kaupunginvaltuuston kokouksesta kesken asiakohdan 78 § käsittelyä 10.12.2007 ja jättänyt osallistumatta Kankaanpään kaupunginhallituksen kokoukseen 17.12.2007. Kantelijan käsityksen mukaan Juhantalolla ei ole ollut poistumiselle ja poissaololle hyväksyttävää syytä, vaan kyse on ollut mielenilmauksesta.

SELVITYS JA VASTINE

Kankaanpään kaupunginvaltuutettu Kauko Juhantalo on toimittanut oman selvityksensä oikeuskanslerinvirastoon 31.3.2008. Kankaanpään kaupunginhallitus on käsitellyt asian kokouksessaan 14.4.2008 (§ 124) ja merkinnyt Juhantalon selvityksen tiedoksi todeten, ettei sillä ole asiasta muuta lausuttavaa.

Kantelija on antanut selvityksestä 20.4.2008 päivätyyn vastineen.

RATKAISU**Kauko Juhantalon selvitys**

Kankaanpään kaupunginvaltuuston kokouksessa 10.12.2007 käsiteltiin mm. seuraavan vuoden tulo- ja menoarvio sekä suunnittelukauden taloussuunnitelma. Kauko Juhantalo osallistui kokoukseen valtuutettuna ja kaupunginhallituksen puheenjohtajana. Hän ilmoittaa selvityksessään osallistuneensa oman ryhmänsä ja muiden ryhmien kanssa mainittuja asioita koskeviin etukäteisneuvotteluihin, joissa löydettiin ja sovittiin ryhmien kesken yhteinen menettelytapa.

Selvityksen mukaan ”Kokouksen alussa ja kuluessa ilmeni, etteivät sopimukset ja syntyneet ja syntyvät ratkaisut pitäneetkään paikkaansa. Koin tuolloin, etten kokouksen asioihin kykene jatkossa suhtautumaan sillä objektiivisella harkinnalla, joka on välttämätöntä kaiken arvostelun kestäviin ratkaisuihin kaupungin asukkaiden kannalta äärimmäisen tärkeissä asioissa. Koska kokousta oli seuraamassa yleisölehterillä oman ryhmäni varamies, ilmoitin kaupunginvaltuuston puheenjohtajalle tuntevani itseni esteelliseksi ja jääviksi käsittelemään enempää kyseistä asiaa ja pyysin lupaa voida poistua kokouksesta ja häntä kutsumaani varamieheni paikalle. Näin myös tapahtui.”

Juhantalonselvityksen mukaan pykälä on ollut esityslistan viimeinen, joten hän poistui kokonaisuudessaan kokouspaikalta. Hän esittää, että ”Luottamushenkilön henkilökohtaisesti tuntema jääviys ja esteellisyys jonkin asian käsittelyyn muodostaa mielestäni ehdottoman laillisen esteen asian käsittelyyn osallistumisesta. Lain määrittämien ehdottomien esteiden lisäksi henkilökohtaisen jääviyden voi tuntea vain ja ainoastaan luottamushenkilö itse. En ole syyllistynyt lain vastaiseen menettelyyn.”

Juhantalolla oli selvityksensä mukaan henkilökohtaisten tehtäviensä vuoksi työeste osallistua kaupunginhallituksen kokoukseen 17.12.2007. Hän kertoo ilmoittaneensa asiasta jo hyvissä ajoin etukäteen henkilökohtaiselle varamiehelleen, joka edusti häntä kokouksessa.

Arviointi

1. Luottamushenkilön esteellisyydestä ja tehtävän hoitamiselvöllisyydestä

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.

Kaupunginvaltuutetun esteellisyydestä säädetään kuntalain (365/1995) 52 §:n 1 momentissa (1034/2003), että valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Kaupunginvaltuutetun esteellisyys rajoittuu häntä itseään tai hänen läheistään henkilökohtaisesti koskeviin asioihin. Oikeuskäytännössä esteellisyyden on katsottu syntyneen tilanteissa, joissa valtuusto päättää asiasta, jolla on tai voi olla välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai läheisen asemaan. Nykyisen kuntalain voimassaolon aikana korkein hallinto-oikeus on tullut käsitteeksi ”henkilökohtaisesti” melko suppeasti. Esteellisyyden syntyminen edellyttää yleensä varsin selvää vaikutusta valtuutetun tai hänen läheisensä intresseihin (lähemmin oikeustapauksista ja rajanvedoista mm. Harjula - Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, Jyväskylä 2007, s. 421 – 432).

Esteellisen henkilön on kuntalain 52 §: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. 450) 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 es-

teellisyys toimieliimen ratkaistavaksi, jos esteellisyys on tulkinnanvarainen tai siitä on erimielisyyttä.

Käytettävissäni olevassa kokouspöytäkirjassa (10.12.2007 § 78) ei ole Juhantalon esteellisyyden toteamisesta tai käsittelystä muita merkintöjä kuin että hän poistui kokouksesta klo 15.25 ja varavaltuutettu A saapui klo 15.25. Valtuuston puheenjohtaja vastaa pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä. Hänen tehtäviinsä kuuluu huolehtia, että myös esteellisyydet ja niiden syyt on asianmukaisesti merkitty pöytäkirjaan.

Juhantalo perustelee esteellisyyttään valtuuston kokouksessa sillä, että hän koki olevansa kykenemätön objektiiviseen harkintaan ja päätöksentekoon siitä syystä, etteivät aiemmin ryhmässä sovitut asiat pitäneetkään paikkaansa. Valtuutettu ei kuitenkaan voi vetäytyä asian käsittelystä pelkästään olettamukseen tai tuntemukseensa vedoten. Puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava objektiivisesti havaittavissa oleva syy.

Kuntalain 32 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Tämä luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös on luonteeltaan ohjeellinen, ja korostaa kuntalain perustelujen (hallituksen esitys HE 192/1994 vp) mukaan toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja. Hallituksen esityksen mukaan on kuitenkin selvää, että luottamustehtävän poliittinen luonne jo sinänsä merkitsee, että henkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri lailla. Kirjallisuudessa on esitetty, että oikeudellisia sanktioita säännöksen rikkomisesta ei voine seurata (Harjula – Prättälä, s. 292).

Kaupunginvaltuutetun keskeinen tehtävä on osallistua valtuuston päätöksentekoon, ja hänen on suoritettava toimeen kulloinkin kuuluvat tehtävät. Luottamustehtävän hoitamisvelvollisuutta ei ole kirjattu lakiin, ja se on sisällöltään varsin epäselvä. Luottamushenkilö hoitaa tehtävänsä virkavastuulla, mutta toisin kuin viranhaltija, luottamushenkilö ei ole toiminnastaan kurinpidollisessa vastuussa. Virkavastuu merkitsee sitä, että luottamushenkilöön sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä. 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). Rikoslain 40 luvun 9 §:ssä (604/2002) säädetään, että jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan (muulla kuin edellä 40 luvussa säädetyllä tavalla) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, on hänet tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Teon tuottamuksellisesta tekemuodosta säädetään saman luvun 10 §:ssä.

Oikeuskansleri Jorma S. Aalto käsitteli päätöksessään 17.9.1993 entisen kaupp- ja teollisuusministeri Kauko Juhantalon 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 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 yleislausekejäviin, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Ky-

seisen lainkohdan perustelujen (hallituksen esitys 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 kuntalain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettusta kaupunginvaltuutetun esteellisyydestä, soveltuvat mainitut perustelut periaatteellisena lähtökohtana myös valtuutetun menettelyn arvioimiseen.

Kuntalain perusteluissa (hallituksen esitys HE 192/1994 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 52 §) todetaan, että esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle 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 perustuu esteellisyyden vaikutuksiin: esteellisenä päätöksentekoon osallistuminen voi johtaa päätöksen kumoamiseen muotovirheen perusteella. Jos sen sijaan henkilö vetäytyy esteellisyysepäilyjen vuoksi omasta aloitteestaan asian käsittelystä, päätös ei tämän vuoksi synny virheellisessä järjestyksessä, vaikka hänet myöhemmin todettaisiin esteettömäksi (esimerkiksi KHO 1999:36).

Tässä kanteluasiassa ei ole tullut esiin mitään sellaista valtuuston kokouksen 10.12.2007 §:ssä 78 käsiteltyä asiaa, joka koskisi valtuutettu Juhantaloa tai hänen läheistään henkilökohtaisesti. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella hän ei ollut kokouksessa objektiivisesti havaittavasti kuntalain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla esteellinen ja nimenomaisesti hänen esteellisyysperusteeseen esittämänsä syy ei luo esteellisyyttä. Esille ei ole siis tuotu syytä, jonka vuoksi hän ei olisi voinut osallistua valtuuston kokouksen §:n 78 käsittelyyn.

Kantelun kohteena oleva kaupunginvaltuutettu Juhantalo on koulutukseltaan lakimies, ja hänen voidaan olettaa perehtyneen esteellisyydyskysymyksiin paitsi koulutuksensa puolesta, myös pitkään jatkuneessa poliittisessa toiminnassaan muun muassa kaupunginhallituksen ja valtuuston puheenjohtajana. Edellä tässä päätöksessä lainattu esteellisyyttä käsitellyt oikeuskanslerin ratkaisu johti myös hänelle annettuun huomautukseen virheellisen menettelyn johdosta ja päätös saatettiin nimenomaisesti hänen tietoonsa. Tähän nähden ei ole uskottavaa, että hän ei olisi tietoinen valtuutetun esteellisyyden aiheuttavista seikoista, niiden objektiviteettivaatimuksesta ja henkilökohtaisuuden edellytyksestä.

2. Varavaltuutettujen järjestys

Kantelija on vastineessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että valtuuston kokoukseen on Juhantalon poistuttua osallistunut varavaltuutettu A, joka on ollut Kankaanpään kaupunginvaltuutettu ja heidän varajäsenensä 2005 – 2008 -listan mukaan seitsemäs varajäsen.

Varavaltuutetun osallistumisoikeus Kankaanpään kaupunginvaltuuston kokouksessa ja osallistumisen mahdollinen vaikutus tehtyjen päätösten laillisuuteen ovat asioita, jotka on ollut mahdollista saattaa kunnallisvalituksena hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeuskansleri ei ole muutoksenhakuviranomainen, enkä näin ollen voi ottaa kysymykseen kantaa. Turun hallinto-oikeuden kirjaamosta 28.10.2009 puhelimitse saadun tiedon mukaan Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätöksistä 10.12.2007 ei ole saapunut sinne valituksia. Tuolloin tehdyt päätökset lienevät näin ollen tulleet lainvoimaisiksi.

3. Selvityksessä esitetyn tiedon virheellisyys

Kankaanpään kaupunginvaltuuston pöytäkirjan 10.12.2007 mukaan kokous kesti klo 15.00 – 18.06. Juhantalo poistui kokouksesta klo 15.25 ja varavaltuutettu A saapui klo 15.25. Pöytäkirjan mukaan vuoden 2008 talousarvio ja vuosien 2008 – 2010 taloussuunnitelma käsiteltiin §:ssä 78. Tämän jälkeen on käsitelty vielä asiat 79 – 82 §. Juhantalon selvityksessä esitetty tieto siitä, että hän olisi katsonut itsensä esteelliseksi vasta viimeisen asiakohdan käsittelyssä, ei pöytäkirjan valossa pidä paikkaansa. Avoimeksi on jäänyt, johtuuko väärän tiedon antaminen tahallisuudesta vai huolimattomuudesta.

Kankaanpään kaupunginhallitus ei ole sille osoittamani selvityspyynnön johdosta lausunut Juhantalon menettelystä mitään, vaan ilmoittaa ainoastaan merkinneensä Juhantalon selvityksen tiedoksi. Kokouspöytäkirjasta 14.4.2008 (§ 124) ei ilmene, että Juhantalon selvityksestä tai kaupunginjohtajan esityksestä olisi käyty minkäänlaista keskustelua.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Tietojensaantioikeuteen liittyy myös totuudessa pysymisvelvollisuus ja se, että oikeuskanslerin tulee voida luottaa annettujen tietojen oikeellisuuteen.

Totean, että Juhantalon selvityksessään antama tieto on ollut varsin helposti tarkistettavissa. Kaupunginhallitus on jättänyt oikaisematta selvityksessä esitetyn virheellisen tiedon. Ottaen huomioon, että selvityspyynnössä kehoitettiin kaupunginhallitusta hankkimaan kanteluasiasta Juhantalon selvitys sekä antamaan asiassa oma selvityksensä, olisi edellä mainitun perustuslain säännöksen valossa ollut perusteltua odottaa, että kaupunginhallitus olisi perehtynyt asiaan ja tarvittavilta osin täydentänyt tai korjannut saatua selvitystä. Kaupunginhallituksen selvitystä on näin ollen pidettävä puutteellisena.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Juhantalon poissaolosta kaupunginhallituksen kokouksesta 17.12.2007 ei ole ilmennyt mitään sellaista, johon minulla viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana olisi perusteita puuttua.

Kaupunginvaltuutettu Juhantalon poistuminen valtuuston kokouksesta 10.12.2007 §:n 78 käsittelyn aikana ei ole johtanut kokouksen päätösvaltaisuuden menettämiseen. Poistumisen jälkeen esityslistan mukaiset asiat on käsitelty varavaltuutetun läsnä ollessa. Nämä seikat huomioon ottaen katson, että kuntalain 52 §:n 1 momentin esteellisyyssäännöksen rikkomista voidaan teon haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat kokonaisuutena arvioiden sillä tavoin vähäisenä, että valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus Kauko Juhantalolle on tässä tapauksessa riittävä toimenpide teosta ilmenevästä piittaamattomasta suhtautumistavasta huolimatta.

Kiinnitän yleisesti Kankaanpään kaupunginvaltuuston puheenjohtajan huomiota edellä lausumiini näkökohtiin puheenjohtajan vastuusta pöytäkirjan laatimisesta ja sisällöstä sekä esteellisyyttä koskevien tietojen ja perusteen ilmenemisestä.

Lisäksi kiinnitän Kauko Juhantalon ja Kankaanpään kaupunginhallituksen huomiota oikeuskanslerin tietojensaantioikeutta koskevaan perustuslain säännökseen.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty