TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Ritva Kiiski

EETTISET PERIAATTEET JA YLEISLAUSEKKEESEEN PERUSTUVA ESTEELLISYYS – Kunnallisen luottamushenkilön ja viranhaltijan hyvään hallintoon perustuvan menettelyn riskialueet

---

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2009

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

KIISKI, RITVA:

EETTISET PERIAATTEET JA YLEISLAUSEKKEESEEN PERUSTUVA ESTEELLISYYS – Kunnallisen luottamushenkilön ja viranhaltijan hyvään hallintoon perustuvan menettelyn riskialueet

Pro gradu –tutkielma, 88 sivua + 9 liitesivua

Kunnallisoikeus

Elokuu 2009

Tässä tutkimuksessa selvitetään erityisesti luottamushenkilöille ja välillisesti myös viranhaltijoille suunnattavien käyttäytymisohjeiden tarvetta ja vaikutusta kunnallishallinnon kokonaisvaltaiseen luotettavuuteen. Yleislauseke-esteellisyyden osalta arvioidaan mahdollisen yksityiskohtaisemman ohjeistuksen sekä selkeämmin kirjoitetun lain sisällön vaikutuksia viranhaltijoiden päätöksenteon puolueettomuuteen. Tutkimuskohteena olevaa kunnallisen päätöksentekokentän monialaisuutta tutkitaan voimassa olevan lainsäädännön, oikeudellisen ohjeistuksen, lainopillista tutkimusotetta täydentävän ja empiiristä näkökulmaa edustavan artikkelimateriaalin, tutkimusraporttien ja tutkijan oman analyysin pohjalta.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkökulmasta päätöksenteon ongelmaksi voi muodostua eettisesti oikeiden ratkaisujen löytäminen. Niiden ohella tulkintaongelmia voi aiheuttaa myös nykyinen, tulkinnaltaan laaja-alainen yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys. Koska yleislausekkeen mukainen esteellisyystilanne syntyy silloin, kun luottamus päätöstä laativan henkilön puolueettomuuteen *muusta erityisestä syystä vaarantuu*, peruste esteellisyystilanteen muodostavalle yksilöidymmälle määrittelylle voi olla olemassa sekä oikeudenmukaisuus- että puolueettomuusperustein.

Euroopan neuvoston vuonna 1999 laatimaa eettistä ohjeistusta sekä hallintolaissa mainittua yleislauseke-esteellisyyttä yhdistää usea tekijä. Vahvojen eettisten periaatteiden mukainen, erikseen ohjeistettu käyttäytyminen luottamustoimessa sekä viranhoidossa voisivat estää jo ennakolta epäilyt ja mahdollisuudet sisäpiirissä tapahtuvista sopimuksista ja päätöksenteosta. Luottamushenkilöille ennalta ohjeistettu asukkaiden ja kunnan yleistä etua korostava tehtävänhoitotapa, kuntalaisten mielipiteiden kuuntelemisen tärkeys ja äänestäjien luottamuksen ylläpitäminen voisivat estää niiden päätösten muutoksenhaku- ja oikeuskäsittelyt, joissa muutoksenhaun perusteena on omien intressiryhmien etujen ajaminen. Toiminnan ohjeistuksella olisi merkittävä rooli myös vaalirahoituslain piiriin kuuluvien oikeus- ja muutoksenhakutapausten ennaltaehkäisyssä. Kansalaisten luottamuksen vahvistaminen hallintoon edellyttää konkreettisia toimenpiteitä.

Asiasanat: eettisyys, hyvä hallinto, luottamushenkilö, ohjeistus, periaatteet, puolueettomuus, viranhaltija, yleislauseke-esteellisyys

SISÄLLYS

Lähteet IV–VIII
Oikeustapaukset VIII
Lyhenteet IX

1. JOHDANTO ... 1

2. TUTKIMUSTEHTÄVÄT JA -METODIT ... 3

2.1 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET, PÄÄKYSYMYKSET JA AJANKOHTAISUUS ... 5
2.2 TUTKIMUSMENETELMÄT ... 6
2.3 KESKEISET KÄSITTEET ... 7

3. KUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA VAIKUTTAVAT PERIAATTEET ... 10

3.1 HALLINNON YLEISET PERIAATTEET ... 11
3.2 VASTUULLINEN JULKINEN VALTA ... 14
3.3 HALLINTOLAKI OIKEUSVARMUUDEN TAKAAJANA ... 17
3.4 LUOTTAMUKSENSUOJAN PERIAATE ... 21
3.5 AJANKOHTAISET EETTISET PERIAATTEET ... 23

4. LUOTTAMUSTEHTÄVÄN MONET VAIKUTTIMET ... 26

4.1 LUOTTAMUSHENKILÖ ... 28
4.1.1 Luottamustehtävän ydintavoitteet ... 28
4.1.2 Eettisyys osana luottamustehtävää ... 30
4.1.3 Edustustehtävän ohjeistus ja sääntely Suomessa ja Euroopan unionissa ... 33
4.2 VAALIT JA EDUSTAJAN RIIPPUMATTOMUUS ... 36
4.2.1 Vaalit ja äänestäminen ... 36
4.2.2 Korruptoituneisuus Suomessa ... 38
4.2.3 Vaalirahoituslainsäädännön muutostarpeet ja -vaiheet ... 41
4.2.4 Sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus – kuntalaisten etu ... 46
4.3 VALLANKÄYTTÖÄ KUNTALAISTEN VALTAKIRJALLA ... 48
4.3.1 Kunnanvaltuusto ... 50
4.3.2 Kunnanhallitus ... 51
4.3.3 Lautakunnat, johtokunnat, toimikunnat ja jaostot ... 52
4.4 VIRANHALTIJA, LUOTTAMUSHENKILÖ VAI MOLEMPIA? ... 54
4.4.1 Lain sallima menettely ... 56
4.4.2 Esteellisyyskysymykset ... 58
4.4.3 Paikallispoliittinen verkosto ... 59

5. YLEISLAUSEKEJÄÄVIYS ESTEELLISYYSPERUSTEENA ... 60

5.1 ESTEELLISYYS KUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSISSA ... 62
5.1.1 Esteellisyysperusteet päätösten oikeudenmukaisuuden varmentajina ... 62
5.1.2 Esteellisyystyypit ... 63
5.1.3 Esteellisyyden toteaminen ja vaikutukset ... 66
5.2 YLEISLAUSEKE-ESTEELLISYYDEN VIIMESIJAINEN LUONNE ... 69
5.2.1 Sisältö ja suhde muihin esteellisyysperusteisiin ... 69
5.2.2 Sisältö ja merkitys hallintolain ja kuntalain perusteella ... 70
5.2.3 Oikeustapausten rooli lain tulkinnassa ... 73
5.2.4 Ennakoinnin merkitys ... 74
5.2.5 Oikeuskäytäntö yleislausekejääviyden määrittäjänä ... 75

6. JOHTOPÄÄTÖKSET ... 81

6.1 YLEISLAUSEKE-ESTEELLISYYS ... 82
6.2 LAINVALMISTELU ... 84
6.3 EETTISET PERIAATTEET ... 87

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Vantaa 2002.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.

Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryynänen, Aimo – Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2007. (Anttiroiko ym. 2007).

Berndtson, Erkki: Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Helsinki 1996.

Clarkeburn, Henriikka – Mustajoki, Arto: Tutkijan arkipäivän etiikka. Tampere 2007.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. 7., uud. painos. Jyväskylä 2007.

Harjula, Heikki – Lundström, Ilona – Kirvelä, Torsti – Majoinen, Kaija – Myllyntaus, Oiva: Toimiva kunta. Vahermo, Matti (toim.). Sipoo 2004. (Harjula ym. 2004).

Harjula, Heikki – Laakso, Riitta: Kunnan hallintomenettely. Helsinki 1997.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.

Heuru, Kauko. Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto, kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001. (Heuru ym. 2001).

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo: Kunta – kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008. (Heuru ym. 2008).

Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki 2006.

Huotari, Voitto: Lain ja sen käytön eettinen perusta. Lakimies 4/2000, s. 589–592.

Husa, Jaakko - Pohjolainen, Teuvo. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2008.

Kavonius, Petter: Eettinen psyyke ja oikeusperiaatteet. Lakimies 3/2001, s. 502–508.

Koillinen, Mikael: Keskustelua ja katsauksia. Tarkoitussidonnaisuus. Oikeus 4/2001, s. 495–509.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2005.

Miettinen, Tarmo – Väätänen, Ulla: Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. www.edilex.fi/lakikirjasto/4287, Referee-artikkeli 2.2.2007.

Perustuslaki 2008 –työryhmän muistio. Oikeusministeriö 9.10.2008.

Rissanen, Kirsti: Virkamiesvastuun ja -etiikan haasteet. Lakimies 1/1998, s. 61–67.

Ryynänen, Aimo: Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättäjä, poliitikko. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2006.

Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa (toim.). Helsinki 2007.

Salminen, Ari: Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. Vaasa 2004.

Salminen, Ari – Ikola-Norrbacka, Rinna: Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasa 2009.

Steering Committee on Local and Regional Democracy: Model initiatives package on public ethics at local level. Noordwijkerhout (Netherlands) 2004.

Sutela, Marja: Toisen asteen esteellisyydestä hallinnossa – Vaarantaako viranomaisen ennakkokäsitys puolueettomuuden hallinnollisessa päätöksenteossa? Lakimies 6/2004, s. 983–1008.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005: Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän mietintö. Helsinki 2005.

Virkamiesetiikka – Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2000. Raportti verkossa osoitteessa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/4166/4167_fi.pdf. (7.3.2009).

Viinamäki, Olli-Pekka: Eurooppahallinto ja Suomi. Tampere 2007.

Ylä-Autio, Ilmari – Ryynänen, Aimo – Amberla, Synnöve: Hyvä kunnallinen hallintotapa: Eettiset periaatteet käytännössä. Helsinki 1993.

Virallislähteet

HE 13/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 81/2008. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HaVm 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 8/2000. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta.

HaVM 5/1997. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi hallintomenettelylain 10 §:n, kuntalain 52 §:n ja valtion virkamieslain muuttamisesta.

HE 26/1997 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintomenettelylain 10 §:n, kuntalain 52 §:n ja valtion virkamieslain muuttamisesta.

HE 192/1994 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 88/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

MCL-15 (2007) 5 final, 16 October 2007. Conference of European ministers responsible for local and regional government. “Good local and regional governance – the European challenge”. 15 th Session, Valencia, 15–16 October 2007. Valencia Declaration.

PeVM 4/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Verkkolähteet

Edilex/Uutiset. Oikeuskansleri Jaakko Jonkan arvio vaalirahoituslain sisällöstä.
http://edilex.fi/uutiset/arkisto/18821.html. (8.7.2009).

Euroopan unionin toiminta. Tiivistelmät lainsäädännöstä.
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14533_fi.htm. (8.7.2009).

Euroopan unionin perusoikeuskirja.
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf. (8.7.2009).

Euroopan paikallis- ja aluehallinnon luottamushenkilöiden tapasäännöstö.
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;31055;39487;78385. (8.7.2009).

Kansalaisbarometri 2009.
http://www.stkl.fi/2009_KB_yhteenveto.pdf. (8.7.2009).

Kunnallishallinnon eettiset periaatteet –seminaari 23.9.2003/Helsinki, seminaariraportti.
http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/vwByType/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004E10B3?OpenDocument. (8.7.2009).

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kotisivut. Sopimukset 2007 – 2009. Kunta-alan virka- ja työehtosopimukset 2007 – 2009.
http://www.kuntatyonantajat.fi/index.asp?id=578ADA88F3A24ABE9F16D748636C3D06&tabletarget=&MENU_1_open=true&pid=3678AA18E724427BA4B235EA47C08FC7&laytmp=kt2006. (8.7.2009).

Kuntatiedon keskuksen kotisivut. Kunnat.net. Usein kysyttyä lakiasioista. Esteellisyys
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;103182;105762. (8.7.2009).

Oikeusministeriö. Vaalirahoitus.
http://www.vaalit.fi/14164.htm. (8.7.2009).

Oikeusministeriö. Vaalirahoitukselle ehdotetaan tarkempaa sääntelyä.
http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/1232607225494. (8.7.2009)

Transparency International (TI)/Surveys and indices: The Global Corruption report 2008:
http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr#7. (8.7.2009).

Corruption Perceptions Index 2008:
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008. (8.7.2009).

Transparency Suomi ry/Ajankohtaista.
http://www.transparency.fi/. (8.7.2009).

Tutkimus osoittaa: Valtuutettujen työ monimutkaistuu.
http://www.kaks.fi/tiedotteet/tutkimus-osoittaa-valtuutettujen.aspx. (8.7.2009).

Vahvistettu tulos. Perussuomalaiset ja Vihreät menestyivät Europarlamenttivaaleissa 2009.
http://www.tilastokeskus.fi/til/euvaa/2009/euvaa_2009_2009-06-12_tie_001_fi.html. (8.7.2009).

Lehtiartikkelit ja puheet

Brax, Tuija: Asiantuntija-ammattien etiikka. XL Asianajajapäivät 11.1.2008, Helsinki/Oikeuspolitiikan forum.

Helsingin Sanomat: Kymmeniä kunnanhallituksia johtaa kunnan oma työntekijä. 15.3.2009.

Helsingin Sanomat: Suomalainen systeemi. 19.7.2009.

Helsingin Sanomat: Virkamiehillä ja kunnallispoliitikoilla tiukimmat lahjuspykälät. Uutisanalyysi. 31.7.2009.

Jonkka, Jaakko: Asiantuntija-ammattien etiikka. XL Asianajajapäivät 11.1.2008, Helsinki/Oikeuspolitiikan forum.

Kouvolan Sanomat: Kokousasioista ei sovi lörpötellä ulkopuolisille. 24.2.2009.

Kumpula, Kalervo (kunnanvaltuutettu, Kirkkonummi): Valtuutettujen kytkökset tulee merkitä avoimeen rekisteriin. Helsingin Sanomat/Mielipide 25.1.2009.

Lehtonen, Jouni: Valtuutetut, käyttäkää valtaa. Kouvolan Sanomat/Lukijalta 15.3.2009.

Prättälä, Kari: Kunnallishallinnon käytäntö ja eettiset periaatteet. Kunnallishallinnon eettiset periaatteet -seminari 23.9.2003, Helsinki.

Ryynänen, Aimo: Eettisten periaatteiden tarve kunnallishallinnossa. Kunnallishallinnon eettiset periaatteet -seminaari 23.9.2003, Helsinki.

Siukkonen, Timo: Hallinto-oikeus kumosi Lieksan valtuustoon päässeen vaalikelpoisuuden. Helsingin Sanomat 14.1.2009.

STT/Porin kadonneet vaalirahoitusilmoitukset syyteharkintaan. Kouvolan Sanomat 30.9.2008.

STT/Vehmaalainen valtuutettu sai tuomion talousrikoksista. Helsingin Sanomat 6.3.2009.

STT/Valtuutettua epäillään törkeästä petoksesta Seinäjoella. Helsingin Sanomat 22.3.2009.

Välimaa, Mikko: Poliitikot ovat epäiltyjä kunnes toisin todistetaan. Helsingin Sanomat/Vallan liikkeet 5.7.2009.

Ajankohtaisohjelmat

MTV 3: 45 minuuttia: Nimenhuuto kiinnostaa – äänestäminen ei. 4.3.2008.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus:

KHO 14.5.2008 T 1145

KHO 2004:16

KHO 17.6.2002 T:1506

KHO 15.3.1999 T:449

KHO:1985-II-141

KHO:1992-A-41

Yleiset laillisuusvalvojat:

AOKS 5.10.2006 765/1/04

OKA 18.12.1992

Lyhenteet

A	Asetus
AOKS	Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijainen
EY	Euroopan yhteisö
HaVm	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
HMenL	Hallintomenettelylaki 598/1982
HO	Hallinto-oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki 365/1995
VaalirahoitusL	Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta 414/2000
KVhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003
L	Laki
mom.	Momentti
Tasa-arvoL	Laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta 609/1986
OK	Oikeudenkäymiskaari 1734/4
PuolueL	Puoluelaki 10/1969
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	Rikoslaki 39/1889
VirkamL	Valtion virkamieslaki 750/1994
VL	Vaalilaki 714/1998
vp	Valtiopäivät
YhdenvL	Yhdenvertaisuuslaki 21/2004

1. JOHDANTO

Kunnallista luottamustehtävää hoitava henkilö edustaa kunnan asukkaita ja on tässä tehtävässään julkisen arvioinnin kohteena. Arviointi poikkeaa täysin yritysmaailman edustajien tarkastelusta, koska luottamushenkilöt ovat *äänestäjiensä* valitsemia, koko kunnan poliittisia edustajia. Edustajalta odotetaan sosiaalisia kykyjä solmia kontakteja viranhaltijoihin ja kuntalaisiin sekä toimia kunnan yleisten intressien hyväksi. Tämänhetkinen kansallinen lainsäädäntömme ohjeistaa edustustehtävässä toimivaa kuntalain 5 luvun 32 §:n ilmaisulla: *”Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla”*. Lisäksi Suomen 1991 ratifioima Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 7. artiklan 3. kappale (Edellytykset tehtävien hoitamiseksi paikallishallinnossa) kuuluu: *”Tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeusperiaatteissa”*. Jäsenvaltiona Suomi on velvollinen toteuttamaan EU:hun nähden niin kutsuttua lojaliteettivelvoitetta. Peruskirjan mukaista ohjeistusta ei kuitenkaan ole löydettävissä yhdestäkään voimassa olevasta kansallisesta laista eikä keskeisestä oikeusperiaatteistosta tai säännöstöstä. Kansainvälisestikin julistettu ”EU-oppilaan kiltteytemme” ei näin ollen toteudu luottamushenkilöitä koskevassa sääntelyssä.

Kuntalaisten odotukset edustustehtävän hoitamistavoista painottavat perusoikeudellisia kysymyksiä: rehellisyyttä, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa, puolueettomuutta, ihmisoikeuksia ja yksilön oikeuksien kunnioittamista. Näiden periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi ja vähimmäisvaatimuksiksi julistamisen tueksi olisi suositeltavaa laatia esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien ja kuntasektorin edunvalvojien toimesta oma kansallisen tason luottamushenkilöille tarkoitettu ohjeistus, mikäli aika ”Kunnalliselle Luottamushenkilölaille” ei ole vielä kypsä. Vaasan yliopiston professori Ari Salmisen vuonna 2004 ilmestyneessä teoksessa *Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä,* hallinnon eettisyydestä todetaan: *”Eettiset periaatteet ovat joiltain osin uudistumassa. Oman tulkintani mukaan keskeisimmät kriteerit hyvälle*

hallinnolle näyttävät olevan: vastuullisuus, palvelulähtöisyys, tuloksellisuus ja luotettavuus”.[1]

Euroopan unionin tasolla luottamustehtävissä toimivat edustajat on huomioitu kansalliseen tasoomme verrattuna huomattavasti laajemmalla ja yksityiskohtaisemmalla ohjeistuksella: Euroopan neuvoston laatimalla kuntien ja alueiden luottamushenkilöille tarkoitetulla ”Eurooppalaisella käyttäytymisperiaatteistolla” (*European Code of conduct for local and regional elected representatives*)[2]. Myös CDLR (Steering Committee on Local and Regional Democracy) on vuonna 2004 julkaissut ideapakettimallin julkisesta etiikasta paikallistasolla (*Model initiatives package on public ethics at local level*). Euroopan neuvosto edellytti periaatteiston julkaisemisen yhteydessä, että käsikirja tehdään jäsenmaissa tunnetuksi. Suomessa aiheesta järjestettiin asiantuntijaseminaari syyskuussa 2003, mutta käytännössä eettinen ohjeistus ja työkalu paikallisten ja alueellisten käytäntöjen edelleen kehittämiseen on tuntematon kuntakentällä toimiville luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Euroopan neuvoston edellyttämää tavoitetta ei ole saavutettu, eikä sen eteen siten ole tehty riittävästi työtä.

Kunnissa julkisen vallan käyttäjinä toimivien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toiminnan on oltava luonteeltaan puolueetonta ja oikeudenmukaista, eivätkä päätöksentekijöiden henkilökohtaiset verkostot saa vaikuttaa etujamme, oikeuksiamme ja velvollisuuksiamme koskevien hallintoasioiden käsittelyyn. Oikeusturvaamme vahvistavat esteellisyyssäännökset ovat mainittuina hallintolaissa ja kuntalaissa. Perustuslain nojalla myös HL:n *hyvän hallinnon perusteiden* mukaisen asioinnin viranomaisessa on edistettävä oikeusturvaa ja viranomaisedustajan toimien on oltava puolueettomia ja kaikilta osin laissa hyväksyttäviä. Luottamuksensuojan periaate edellyttää, että yksityisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen. Oikeudenmukaisuuden vaatimukset ovat velvoittavina olemassa kaiken hallinnollisen päätöksenteon taustalla niin kunnissa kuin Euroopan unionissa.

Subsidiariteettiperiaatteen mukainen, mahdollisimman lähellä asianosaista tapahtuva päätöksenteko edellyttää, että viranhaltija ei saa osallistua asian käsittelyyn, mikäli hän on es-

[1] Salminen 2004, s. 56.
[2] Recommendation 60 (1999) on political integrity of local and regional elected representatives.

teellinen eli hänen ei voida katsoa kykenevän puolueettomaan ratkaisuun asiassa. Päätöksenteon puolueettomuutta voidaan tarkastella kuudesta eri esteellisyysnäkökulmasta, jotka ovat 1. osallisuus- 2. edustajan- 3. intressi- 4. palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävi 5. yhteisö- sekä 6. yleislausekejäävi. Yleislausekkeeseen perustuva jääviys on mainituista perusteista tuntemattomin ja sisältää myös niin kutsutun toisen asteen jääviyden, joka toteutuu yleisimmin kunnallishallinnon usean tason päätöksenteossa. HL:ssa esitetyt esteellisyysperusteet ovat selkeitä sisällöltään yleislausekejääviyttä lukuun ottamatta. Esimerkiksi viranhaltijan asianosaisuus, sukulaisuus- ja palvelussuhde ovat yleisesti todistettavissa olevia esteellisyysperusteita. Yleislausekejäävin esteellisyysperuste – *luottamus päätöstä laativan henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu* - vaatii vahvoja ja yksilöityjä perusteita. Hyväksyttävän perusteen on oltava myös ulkopuolisen havaittavissa oleva syy, joka selviää useimmiten pohtimalla seuraavia kysymyksiä: Miltä päätös ja sen ratkaisuun osallistuneiden roolit näyttävät päätöksentekijöistä ulospäin? Kestääkö päätös lähemmän tarkastelun säilyttäen silti uskottavuutensa?

Luottamushenkilöiden henkilökohtaisiin eettisiin arvoihin perustuvalla toiminnalla ja esteellisyydellä on merkittävä rooli kunnissa tapahtuvassa päätöksenteossa. Myös viranhaltijoiden eettisillä periaatteilla ja koko päätöksiä prosessoivan kuntaorganisaation yhteiseen strategiaan perustuvalla tavoitteellisella työskentelyllä on tärkeä merkitys kunnan menestyksen kannalta. Tässä työssä tarkastellaan eettisyyden merkitystä ja painoarvoa pääasiassa kunnallisten luottamustehtävien hoitamisen näkökulmasta. Yleislauseke-esteellisyyttä arvioivissa oikeustapauksissa on mukana esimerkkejä myös viranhaltijamenettelyistä.

2. TUTKIMUSTEHTÄVÄT JA -METODIT

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää erityisesti luottamushenkilöille ja unionitasolla välillisesti myös viranhaltijoille suunnattujen, toistaiseksi vielä heikon sääntelytasomme, niin kutsuttujen käyttäytymisohjeiden vaikutusta kunnallishallinnon yleiseen luotettavuuteen sekä yleislauseke-esteellisyyden osalta arvioida eettisen ohjeistuksen sekä

selkeämmän lain sisällön mahdollisia vaikutuksia viranhaltijoiden päätöksenteon puolueettomuuteen. Uudistusten valtakunnallisesti tärkeimpänä tavoitteena voitaisiin pitää myös kuntalaisten luottamuksen vahvistamista paikallisen tason päätöksentekoon.

Koska luottamushenkilöt luokitellaan usein niin sanotusti ”tavallisiksi kansalaisiksi”, joiden äänen tulee kuulua viranhaltijapainotteisen päätöksenteon rinnalla, heidän lainopillinen tietämyksensä esteellisyydestä, eettisistä periaatteista sekä muista päätöksen oikeudenmukaisuuteen ja pysyvyyteen vaikuttavista tekijöistä ei välttämättä ole viranhaltijoiden kanssa samalla tasolla. Viranhaltijoiden näkökulmasta päätöksenteon ongelmaksi voi muodostua eettisesti oikeiden ratkaisujen löytämisen ohella tulkinnaltaan laaja yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys, jonka mukaan esteellisyystilanteen päätöksenteossa voi muodostaa esimerkiksi päätöksenteon kohteena olevan henkilön kanssa yhteinen harrastusyhdistyksen jäsenyys tai mökkinaapuruus. Kuntalaki, hallintolaki ja muut kunnan toiminnan kannalta merkittävät erityislait ovat viranhaltijoille koulutuksen ja käytännön työn kautta saadun kokemuksen perusteella tutumpia kuin monille kunnan asukkaan edustajina toimiville luottamushenkilöille – silti pelkkä tietoisuus niistä ei kummankaan edustamassa päätöksentekotilanteessa riitä. Selkeät lait, ohjeistukset ja käyttäytymistä ohjaavat periaatteet voisivat auttaa koko kunnallista päätöksenteko-organisaatiota toimimaan hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti jatkuvasti muuttuvassa kuntaympäristössä.

EU-tasolla paljon pohdittua ja toteutettuakin eettistä ohjeistusta sekä hallintolaissa mainittua yleislauseke-esteellisyyttä yhdistää usea tekijä. Vahvojen eettisten periaatteiden mukainen, erikseen ohjeistettu käyttäytyminen luottamustoimessa sekä viranhaltijan luottamukseen ja puolueettomuuteen perustuvat toimintatavat voisivat jo ennakolta estää epäilyt sisäpiirissä tapahtuvista sopimuksista ja päätöksenteosta. Määrittelyt asukkaiden ja kunnan yleistä etua korostavasta tehtävänhoidosta, painotukset kuntalaisten mielipiteiden kuuntelemisen tärkeydestä ja äänestäjien luottamuksen ylläpitämisestä olisivat voineet estää monen sellaisen päätöksen muutoksenhaku- ja oikeuskäsittelyn, joissa esteellisyysperusteena on ollut omien intressiryhmien etujen ajaminen.

2.1 Tutkimuksen tavoitteet, pääkysymykset ja ajankohtaisuus

Tämän kunnallisoikeudellisen, lainopin metodiin painottuvan tutkimuksen tarkoituksena on arvioida ja analysoida kunnallishallinnon luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asemaa ja roolia päätöksentekijöinä voimassa olevan lainsäädännön ja eettisen ohjeistuksen perusteella. Tässä tutkimuksessa kunnallista päätöksentekoa ja sen muutoksia tutkitaan voimassa olevan lainsäädännön, oikeudellisen ohjeistuksen, lainopillista tutkimusotetta täydentävän ja empiiristä näkökulmaa edustavan, vuonna 2009 erityisen aktiivisesti mediassa käsitellyn aihepiirin artikkelimateriaalin, tutkimusraporttien ja tutkijan oman analyysin pohjalta.

Yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä käsitellään lain esitöiden, voimassa olevan lainsäädännön ja vallitsevan oikeuskäytännön tukemana pohdittaessa esteellisyyden vaikutuksia kuntalaisia koskevien hallintopäätösten oikeusvarmuuteen ja sitä kautta toteutuvaan kunnallishallinnollisen päätöksenteon puolueettomuuteen ja tasavertaisuuteen. Nyt puuttuvan paikallisen tason eettisen ohjeistuksen ja voimassa olevan, heikosti tunnetun, Euroopan neuvoston tapasäännöstön välillä on tutkijan näkökulmasta selkeä yhteys sekä luottamustehtävässä suoriutumiseen että yleislauseke-esteellisyyteen, jolla nykyisessä muodossaan on sekä erittäin tulkinnanvaraiset että heikosti tunnetut soveltamisperusteet.

Tämän tutkimuksen pääkysymykset ovat seuraavat:

1. Vahvistaisivatko kunnallisille luottamushenkilöille säädettävät eettiset periaatteet kunnallista demokratiaa ja kuntalaisten luottamusta paikallisen päätöksenteon puolueettomuuteen? Kunnallisille luottamushenkilöille säädettävät yksityiskohtaiset ja selkeästi toimintaa ohjaavat eettiset periaatteet voisivat osaltaan olla kohottamassa myös edellisvuosien suhteellisen alhaiseksi jääneitä kunnallisvaalien äänestysprosentteja sekä vahvistaa yleistä luottamusta paikallishallintoomme.

2. Tulisiko yleislauseke-esteellisyyden sisällön määrittelyä täsmentää ja havainnollistaa sellaiseen muotoon, että esteellisyystyypin soveltaminen muutoksenhakukeinona mahdollistaisi laajemman kunnallisten hallintopäätösten puolueettomuus- ja oikeu-

denmukaisuusvalvonnan? Kirjoitetussa laissa mainittu esteellisyyden yksilöidympi määrittely voisi näin ollen vaikuttaa esteellisyysperusteen painokkaampaan huomioonottamiseen kunnallisen päätöksenteon koko prosessissa.

2.2 Tutkimusmenetelmät

Tässä kunnallisoikeudellisessa, lainopin metodiin perustuvassa tutkimuksessa tulkitaan ja systematisoidaan olemassa olevia oikeudellisia reunaehtoja kahteen keskeiseen tutkimuskysymykseen keskittyen. Tutkimuksessa kehitetään, arvioidaan ja käytetään hyväksi oikeudellisia periaatteita ja reaalisia argumentteja keskittyen voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen eettiseen ohjeistukseen ja yleislauseke-esteellisyyteen. Tutkimustyössä tulkitaan, mitkä lainkohdat ja säännöt vaikuttavat käytäntöön ja miten. Tutkimusmenetelmien mukaisesti toteutetaan normi- ja ongelmakeskeistä lähestymistapaa. Lähtökohtana tutkimukselle ovat Suomen perustuslaki, esteellisyyttä käsittelevä HL:n 28 §, KuntaL:n 52 § sekä Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja ja eettisistä periaatteista vahvistetut normit ja ohjeet.

Tutkimuksessa selvitetään eettisiä periaatteita koskevan oikeudellisen normiston nykytilaa Euroopan neuvostossa ja maamme kunnallishallinnossa ja kommentoidaan yleislausekkeen osalta oikeuskäytäntöä sekä sovellettaviksi hyväksyttyjä esteellisyysperusteita ja toteutuneita esteellisyystapauksia. Tutkimuksessa selvitetään ja tulkitaan kunnallishallinnon luottamushenkilöiden asemaa ja roolia päätöksentekijöinä. Kunnallispolitiikan kiinnostavuutta ja sen muutoksia tarkastellaan kunnallisvaalien äänestysprosenttien, artikkelimateriaalin ja tutkimusraporttien pohjalta. Yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä käsitellään lain esitöiden, voimassa olevan lainsäädännön ja vallitsevan oikeuskäytännön tukemana pohdittaessa esteellisyyden vaikutuksia kuntalaisia koskevien hallintopäätöksien oikeusvarmuuteen ja sitä kautta toteutuvaan kunnallishallinnon puolueettomuuteen ja yhdenvertaisuuteen.

Tutkimukseen sisältyvässä oikeusteoreettisessa näkökulmassa tarkastellaan oikeudellisten sääntöjen ja ilmiöiden painoarvoja suhteessa olemassa olevien eettisten periaatteiden ja

yleislauseke-esteellisyystapausten toteutumiseen käytännössä. Vertailun avulla selvitetään, mitä aiheeseen liittyviä oikeusperiaatteita voidaan pitää yleisesti voimassaolevina ja oikeuskäytännössä toteutettavina. Oikeusteoreettinen näkökulma on koko tutkimuksen läpi kulkevaa, havaintojen perusteella tapahtuvaa pohdintaa ja analysointia oikeusteorian ja -käytännön välisistä yhteyksistä.

Tutkimuksen oikeuspoliittista näkökulmaa edustavat kannanotot säädettävän lain kannalta (de lege ferenda). Tutkimuksessa esitetään kannanottoja eettisten periaatteiden sekä yleislauseke-esteellisyyden todennäköisestä tarkemman sääntelyn tarpeesta. Tätä tutkimusta täydentävää empirianäkökulmaa edustavat eri asiayhteyksissään esitetyt ajankohtaiset lehtiartikkelit.

2.3 Keskeiset käsitteet

Hallintopäätöksiä ja koko kunnallishallinnollista luottamushenkilöorganisaatiota arvioitaessa esteellisyysnäkökohdat ovat päätöksentekoprosessin ratkaisevassa osassa. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisia luottamustoimen kanssa ristiriidassa olevia tehtäviä ja toimintaa ei ole peruskirjan vuonna 1991 tapahtuneesta ratifioinnista huolimatta kansallisessa lainsäädännössämme määritelty. Määrittelyllä voitaisiin vaikuttaa suoraan päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen, luotettavuuteen ja pysyvyyteen.

Epäillyissä esteellisyystilanteissa viranhaltijan on mahdollista jäävätä itsensä ja luovuttaa asia puolueettoman ja riippumattoman henkilön ratkaistavaksi. Näin on meneteltävä, jotta moitteeton ja lainmukainen päätös voi syntyä. Viranomaisen päätösharkintaa sekä muita asian käsittelyä ohjaavia sääntöjä voidaan kutsua hallinnon oikeusperiaatteiksi. Viranomaisen harkintavalta on tapana jakaa oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Käytännön kunnallishallinnossa ei päätöksentekoa voida jakaa puhtaasti oikeusharkintaan tai tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Siihen voi sisältyä molempia.[3] Esteellisyyskysymykset ovat ratkaistavissa HL:n jaottelun mukaisesti. Yhdenvertaista, eettiset näkö-

[3] Harjula & Prättälä 2007, s. 24.

kulmat huomioivaa ja esteetöntä päätöksentekoa käsiteltäessä on tärkeää esitellä seuraavat tutkimuksen kannalta keskeiset termit:

1. Oikeusvarmuus

Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuoja edellyttää toisaalta yksityisiltä vilpitöntä mieltä.[4] Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaisen toiminnan edistävän viranomaisen oman tehtävän toteuttamista ja kulloinkin sovellettavan lain tavoitteita. Viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia – harkintavaltaa ei saa käyttää väärin.[5] Samanlaisten olosuhteiden vallitessa tehtyjen ratkaisujen tulee olla sisällöltään ja seurauksiltaan yhteneviä.

2. Luottamuksensuoja

Luottamuksensuoja on sisällytetty HL:ssa hallinnon oikeusperiaatteisiin. Periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen. Ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä viranomainen ei voi yksipuolisesti muuttaa virheellistä päätöstään asianosaiselle huonompaan suuntaan.[6] Luottamus asiaa käsittelevän viranhaltijan pätevyyteen ja asiantuntemukseen sekä lain mukaiseen käsittelyyn ovat asianomistajan perusoikeuksia.

3. Puolueettomuus

Puolueettomuutensa varmistamiseksi virkamiehen tulisi pidättäytyä sellaisesta toiminnasta, joka on omiaan heikentämään luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen. Virkamiesrooli pitäisi siis erottaa muista rooleista sekä viran ulkopuolella tapahtuvasta toiminnasta, kuten sivutoimista ja harrastuksista. Puolueettomuus ja yleinen uskottavuus eivät ole sidoksissa pelkästään siihen, mitä esimerkiksi lainsäädännössä sano-

[4] Hautamäki 2004, s. 79–80.
[5] Harjula & Prättälä 2007, s. 25.
[6] Harjula & Prättälä 2007, s. 25–26.

taan esteellisyysperusteista vaan kyse on laajemmin *hyvän virkamiestavan* noudattamisesta. Hyvä virkamiestapa voidaan lukea osaksi hyvää hallintoa.[7] Objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaiselta asiallista ja puolueetonta toimintaa. Periaatteen toteutumista pyritään varmistamaan muun muassa esteellisyyssäännöksillä.[8] Ratkaisujen pääosassa ovat asiakokonaisuudet, jotka tulee käsitellä irrallaan päätöksenteon kohteena olevista ihmisistä.

4. Eettisten arvojen mukainen toiminta

Eettisten arvojen mukainen toiminta pyrkii sosiaalisen, teknisen, taloudellisen ja poliittisen toiminnan sekä yksilön ja yhteiskunnan parhaaksi. Etiikka kohdistuu arvoihin ja vastuihin ja niiden painotukseen, valtaan ja valtasuhteisiin sekä käyttäytymiseen ja käyttäytymisen arvostukseen. Arvopohja ja myönteiset arvovaraukset ja -ihanteet saavat taustakseen vallitsevan kulttuurin omine perinteineen ja tapoineen. Etiikan arvoperustaan sisältyvät kunniallisuus, oikeudenmukaisuus, lainkuuliaisuus, rohkeus, rehellisyys, luottamuksellisuus, vastuuntunto, aloitteellisuus, yhteinen hyvä, hyväntahtoisuus ja inhimillisyys.[9]

Kun etiikka ymmärretään pääasiallisesti päätöksentekotaitona, se ilmenee arjesta nousevien kysymysten ja väittämien kautta. Eettisille kysymyksille on luonteenomaista se, että niihin ei ole selkeitä ja yksiselitteisiä vastauksia. Tutkimuksellisista kysymyksistä poiketen eettisiin kysymyksiin ei voida hakea ratkaisua mittausten, koejärjestelyiden, strukturoitujen havaintojen tai pelkän loogisen ajattelun avulla.[10] Eettinen toiminta on jotain, jossa tehdään tietoisia valintoja hyvän ja pahan välillä, toimitaan yhteiseksi hyväksi. Eettiset arvot ovat tavoiteltuja, tärkeinä pidettyjä asioita ja päämääriä. Eettisen keskustelun tulisi olla pohtivaa ja vaihtoehtoja tutkivaa, ei syyllisten etsimistä ja tuomitsemista.[11]

---

[7] Hautamäki 2004, s. 130.
[8] Harjula & Prättälä 2007, s. 25.
[9] Ryynänen 2006, s. 122.
[10] Clarkeburn – Mustajoki 2007, s. 22. Ks. myös Salminen 2004, s. 12: Kuinka etiikka määritellään täsmällisesti? Mitä näkökulmia eettiseen pohdintaan on sisällytettävissä? Normatiivinen etiikka, moraalinen toiminta, arvo – käsitteiden keskinäiset suhteet ja niiden suhde etiikkaan.
[11] Salminen 2004, s. 13.

5. Yleislausekejääviys

Lähtökohtana yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden toteamiselle on, että *luottamus päätöksentekoon osallistuvan henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu.* Tämän esteellisyysperusteen soveltaminen edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen, vaikka muut esteellisyysperusteet eivät suoranaisesti tulekaan sovellettavaksi. Syy puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa.[12] Tällainen syy voi olla esimerkiksi puoluetoveruus tai yhtiökumppanuus.

3. KUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA VAIKUTTAVAT PERIAATTEET

Kunnan toiminnassa tulee noudattaa lakia sekä julkiselle hallinnolle ominaisia periaatteita, jotka johtuvat oikeusjärjestyksen kokonaisuudesta. Demokratiaperiaate sisältyy kunnallishallintoon ikään kuin luonnostaan. Sen mukaan kaiken yhteiskunnallisen vallan lähde on kansa. Kaiken julkisen toiminnan tulee palvella sen etuja. Kunnallishallinnossa kansan käsite korvautuu kunnan asukkaan käsitteellä. Suomen perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Demokratiaperiaatteesta seuraa, että kunnan asukkaiden suoraan valitsemalla valtuustolla tulee olla ylin päätös- ja ohjausvalta kunnassa sekä luottamushenkilöistä koostuvilla muilla toimielimillä keskeinen asema. Kunnallishallinnon voidaan sanoa rakentuvan edustukselliselle demokratiaperiaatteelle, jota täydennetään suoralla demokratialla kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien muodossa.[13] On lähes kansalaisvääryys, että kuntalaiset ovat käytännössä vain vähän kiinnostuneita asioista, joihin heillä olisi valta vaikuttaa. Joukkoaktiivisuudella esimerkiksi äänestyskäyttäytymisessä on varmasti voimaa ja todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Muun muassa julkisuudessa esillä olevat kunnanvaltuustojen ikära-

[12] Harjula & Prättälä 2007, s. 439.
[13] Heuru ym. 2008, s. 221.

kenteet ja edustajien sukupuolijakauma ovat asioita, joita voi esittää mielipiteensä äänestämällä seuraavissa kunnallisvaaleissa.

Niin käytännön kuin lainsäädännönkin tie on vahvistanut kunnallisten viranhaltijoiden asemaa. Tämä on joskus haluttu nähdä demokratiaperiaatteen vastaisena kehityksenä. Näin asia ei välttämättä ole. Täytyy muistaa, että kunnalliset viranhaltijat ovat kunnan omia ja he toimivat luottamushenkilöistä koostuvien toimielinten ohjauksen ja valvonnan alaisena. Hekin toteuttavat kunnan asukkaille kuuluvaa itsehallintoa erityisen virkavastuun alaisena.[14] Tämä asetelma tarjoaa mahdollisuuden pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon myös viranhaltijoiden kautta. Tällöin esteellisyyskysymykset myös yleislausekkeeseen perustuen voivat tulla kysymykseen.

HE 192/1994 mukaan kunnallishallinnossa on perinteisesti korostettu edustuksellista demokratiaa, mihin liittyen on korostettu valtuuston asemaa toimielimenä, joka välittää kuntalaisten tahdon kunnan hallintoon. Esityksen mukaan yhä tärkeämpiä ovat kuitenkin erilaiset suoran osallistumisen muodot, kuten kuntalaisten välitön mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ja niiden valmisteluun tai osallistua ja vaikuttaa palvelutoiminnan järjestämiseen. Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä. Jotta päätökset saisivat yleisen hyväksynnän, niiden täytyy vastata asukkaiden tahtoa. Sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen voidaan hyvinvointivaltiossa nähdä myös itsehallinnon rajoituksena, koska kansalliset tavoitteet menevät kuntien ja kansalaisten itsehallinnon edelle. Hyvinvointiarvojen toteuttamisen saatetaan katsoa kuuluvan kunnallishallinnolle vain sen vuoksi, että valtio käyttää täytäntöönpanossa hyväkseen poliittisen ja hallinnollisen desentralisaation etuja.

3.1 Hallinnon yleiset periaatteet

Suomen perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lain noudattamisen ohella kuntien

[14] Heuru ym. 2008, s. 221.

toimintaa ohjaavat myös oikeusvaltiolliset hallinnon yleiset periaatteet, joiden sisältöä käsitellään seuraavaksi.

1. Legaliteettiperiaate

Legaliteettiperiaatteen mukaan kunnallishallinnossa on noudatettava lakia ja oikeusjärjestystä. Tämä tarkoittaa, että hallinnon tulee toimia oikeusjärjestyksen mukaisin muodoin (muodollinen oikeus) ja että toiminnan tulosten tulee olla oikeusjärjestyksen mukaisia (aineellinen oikeus).[15]

2. Demokratiaperiaate

Demokratiaperiaate sisältyy kunnallishallintoon ikään kuin luonnostaan. Sen mukainen kaiken yhteiskunnallisen vallan lähde on kansa. Kaiken julkisen toiminnan tulee palvella sen etuja. Kunnallishallinnossa kansan käsite korvautuu kunnan asukkaan käsitteellä. Suomen perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Demokratiaperiaatteesta seuraa, että kunnan asukkaiden suoraan valitsemalla valtuustolla tulee olla ylin päätös- ja ohjausvalta kunnassa.[16]

3.Objektiviteettiperiaate

Objektiviteettiperiaate kieltää mielivallan käyttämisen ja korostaa hallinnollisen toimenpiteen objektiivisen perustelemisen merkitystä. Säädetyssä laissa tämä tulee esille muun muassa jääviyssäännöksissä sekä asian perustelemisen vaatimuksissa. Lisäksi kunnalliset virkatoimet tulee suorittaa objektiivisesti ja puolueettomasti edustamatta perusteetonta etua kenellekään tai millekään taholle taikka aiheuttamatta perusteetonta haittaa, eriarvoisuutta, syrjintää tai muutakaan demokraattisen oikeusvaltion periaatteen vastaista menettelyä.[17]

[15] Heuru ym. 2001, s. 173.
[16] Heuru ym. 2001, s. 173.
[17] Heuru ym. 2001, s. 173.

4. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate liittyy hallinnollisen toimen ankaruuteen. Sen mukaan hallinnon ankaruusasteen tulee sopeutua toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaan. Kunnallishallinnossa tämän periaatteen kohde tulee kysymykseen suhteellisen harvoin; vain hallinnollista pakkoa käytettäessä, mikä on mahdollista vain lain nimenomaisen säännöksen nojalla.[18]

5. Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaate on johdettavissa oikeusvaltion perimmäisestä olemuksesta. Sen mukaan kaikkia kunnan asukkaita ja muitakin tahoja on kohdeltava keskenään samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla, saman kaavan mukaan, antamatta kenellekään etuoikeutta. Tästä seuraa eräänlaisena rinnakkaisperiaatteena *johdonmukaisuusperiaate*, joka tulee esille vertailuprinsiippinä; keskenään olennaisesti samanlaisissa asioissa tehtävien ratkaisujen tulee olla jatkuvassa sarjassa esiintyessään olennaisesti katsoen samanlaisia. Toimintalinjaa voidaan toki muuttaa, mutta muutoksen tulee olla johdonmukainen. Toisena rinnakkaisperiaatteena voidaan mainita syrjinnän kieltäminen[19] sekä naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen[20], mitkä kummatkin perustuvat säädettyyn lakiin.[21]

6. Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää sen, ettei hallintoviranomainen saa ryhtyä edistämään muita tarkoitusperiä kuin niitä, jotka kuuluvat viranomaisen tehtäväpiiriin ja jotka sisältyvät sovellettavan lain tai muun säädöksen tavoitteisiin. Kysymys on siitä, ettei hallintoviranomainen saa muodollista toimivaltaansa ylittämättäkään tehdä päätöstä tai ryhtyä toimenpiteeseen, jonka *motiivi* on oikeusjärjestyksen vastainen.[22]

---

[18] Heuru ym. 2001, s. 174.
[19] ks. Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21.
[20] ks. Laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609.
[21] Heuru ym. 2001, s. 174.
[22] Heuru ym. 2001, s. 175.

7. Tarkoituksenmukaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on syytä erottaa tarkoituksenmukaisuuden periaatteesta. Sen mukaan hallintotoiminnassa tulee pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin ja kunnan asukkaiden kannalta arvioiden yleistä etua edistäviin ratkaisuihin.[23]

8. Hyvän hallinnon periaate

Hyvän hallinnon periaate pitää sisällään kaiken edellä sanotun. Sen lisäksi siihen voidaan lukea kunnallisen toiminnan tehokkuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja nopeus sekä kunnan asukkaisiin kohdistuva palvelualttius ja aivan erikoisesti yleisten asioiden ja asiakirjojen julkisuus.[24]

3.2 Vastuullinen julkinen valta

KuntaL:n 44.1 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa[25] tai työsopimussuhteessa[26] kuntaan. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.[27] Julkisen vallan käyttöä sisältyy tehtävään, jossa virkamiehen toimet kohdistuvat yksityiseen suoden hänelle etuja ja oikeuksia tai asettaen velvollisuuksia. Esimerkkinä julkista vallankäyttöä sisältävistä kunnallisista viroista voidaan mainita kaupunginjohtajan, kaupunginlakimiehen, velkaneuvojan, edunvalvojan ja pysäköinnintarkastajan tehtävät.

Menettelyyn kohdistuva oikeussuoja on pyritty toteuttamaan sääntelemällä viranomaisten menettelyjä. Hallintomenettelyyn kohdistuva ennakollinen oikeussuoja palvelee ensi sijassa hallintopäätöksen tekemistä. Tavoitteena on, että tehtävä päätös tai toimi olisi mahdollisimman asianmukainen. Viranomaismenettelyjen sääntely ei sinänsä merkitse kansalais-

[23] Heuru ym. 2001, s. 175.
[24] Heuru ym. 2001, s. 175. Ks. yksityiskohtaisemmin Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.
[25] Ks. tarkemmin Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.
[26] Ks. tarkemmin Työsopimuslaki 55/2001.
[27] Harjula & Prättälä 2007, s. 355.

ten oikeussuojan parantamista. Oikeussuojaa annetaan viranomaisten toimintaa vastaan.[28] Virkamiehen yleisistä virkavelvollisuuksista säädetään lailla (PL 118 §). VirkamiesL:n viidennessä luvussa (11 § - 22 §) säädetään valtion virkamiehen yleisistä virkavelvollisuuksista. Kunnan viranhaltijan yleiset velvollisuudet on säännelty KvhL:n neljännessä luvussa (17 § - 20 §). Virkavelvollisuudet ovat voimassa valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa melko pitkälle samansisältöisinä, mutta sääntelyiden välillä on myös selviä eroja.[29] Eroavaisuuksia löytyy esimerkiksi kummankin lain 4. luvuissa käsiteltävien ”Viranomaisen ja virkamiehen yleiset velvollisuudet” sekä ”Viranhaltijan velvollisuudet” -välillä. Viranomaisten osalta 4. luvun 15 §:ssä kielletään taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen luottamusta heikentävässä mielessä ja 16 §:ssä kielletään toiminta valtion palveluksessa olevia edustavissa yhdistyksissä ristiriitaisuuksien välttämiseksi virkatehtävän ja yhdistystoiminnan välillä. Kunnallisen viranhaltijan osalta vastaavassa luvussa keskitytään käsittelemään turvallisuutta ja sivutoimen hoidon kieltoa työaikana, ellei työnantaja myönnä toiminnalle lupaa.

Virkatehtävää hoidetaan virkavastuulla. Virkavastuu koskee rikosoikeudellisissa tapauksissa myös luottamushenkilöitä, jolloin väärinkäytöstilanteissa sovelletaan rikoslain pykäliä. Jo PL 118 § sisältää vastuun virkatoimista:

> *”Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa”.*

[28] Aer 2000, s. 79.
[29] Koskinen & Kulla 2005, s. 138 – 139. Ks. tarkemmin VirkamiesL 5. luku ja KvhL 4. luku.

Kunnallishallinnon virkatehtävää hoitava kohtaa päätöksenteossa HL:n esteellisyyskysymykset. Vaatimukset julkista hallintotehtävää hoitavien henkilöiden puolueettomuudesta ovat viime vuosina tiukentuneet. Viranomaisten toiminnalta ja julkista valtaa käyttäviltä edellytetään aikaisempaa enemmän avoimuutta, luotettavuutta ja uskottavuutta. Hallinnon tarkoitusperien saavuttamisen kannalta on tärkeää, että yksityiset voivat luottaa hallinnon puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Ulkopuolisen silmin katsottuna asian käsittelyn on myös näytettävä puolueettomalta.[30] Päätösharkintaa rajoittavat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden ja luottamuksensuojan periaate. Nämä aiemmin oikeuskäytäntöön perustuneet hallinnon oikeusperiaatteet on koottu hallintolain 6 §:ään.[31] Median suuri valta luotettavuus- ja uskottavuuskysymyksissä on saanut aikaan niin valtion kuin kuntien luottamustehtävissä toimivien osalta sen, ettei vapaa- ja työajan erottaminen toisistaan enää onnistu. Uskottavuus vaatii toteutuakseen kansalaisilta koko persoonan hyväksyntää ja moitteettomuutta. Esimerkkinä poliittisen kulttuurin muutoksesta voidaan pitää 1.4.2008 tapahtunutta pääministeri Ilkka Kanervan erottamista tehtävistään tekstiviestikohun seurauksena. Median valtaa osoittaa myös kesän 2009 painokas vaalirahoitusuutisointi, joka keskustapuoluetta koskevan uutisoinnin osalta sisälsi iltapäivälehdissä käytyjä äänestyksiä pääministeri Matti Vanhasen eroamisen puolesta tai sitä vastaan.

Kunnan viranhaltijoiden oikeudellisesta asemasta KuntaL:ssa on vain perussäännökset. Pääosin viranhaltijoiden palvelussuhdetta ja palvelussuhteen ehtoja määrittelevät laki kunnallisesta viranhaltijasta[32] sekä työmarkkinaosapuolten väliset virkaehtosopimukset. RL:ssa säädetään rikosoikeudellisesta virkavastuusta.[33] Virkamieshallintoperiaate liittää virkasuhteeseen lainalaisuuden, puolueettomuuden ja hyvän hallinnon vaatimukset. Tavoitteena on tehokas, tarkoituksenmukainen ja oikeusvarmuusvaatimukset täyttävä asioiden hoito.[34] Tavoitteet voidaan saavuttaa vain huomioimalla esteellisyyskysymykset ja kasvattamalla luottamusta julkisen vallan käyttöön esimerkiksi kansalaista lähimpänä olevalla kuntatasolla.

---

[30] Sutela 2004, s. 983.
[31] Harjula & Prättälä 2007, s. 24.
[32] Ks. KvHL 304/2003.
[33] Harjula & Prättälä 2007, s. 356.
[34] Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 48.

HT, OTL Kauko Heurun Kunnallisalan kehittämissäätiön kotisivuilla[35] julkaistussa tiedotteessa todetaan, että kunnallinen viranhaltija ei ole tullut ainoastaan samaan oikeudelliseen asemaan valtion virkamiehen kanssa, vaan sen lisäksi hän on noussut kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajaksi. Tällä on vaikutusta muun muassa luottamushenkilöiden tehtäviin ja vastuuseen.[36] Käynnissä olevat kuntien yhdistymishankkeet ovat hyvä esimerkki siitä, kuinka kuntien valtuutetut ovat suurien päätösten edessä, koko kuntaväestön etujen valvojina. Siksi heidän kuntatason juridinen osaamisensa ja ymmärtämyksensä näissä suurissa ja vaativissa prosesseissa on tehtävän onnistuneen hoitamisen kannalta ehdoton edellytys. Kunnallishallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys tahtovat kuitenkin käytännössä jäädä suurten ja pikaisia päätöksiä vaativien suurten linjausten jalkoihin. Demokratia toteutuu teoriassa, mutta käytännössä syy-yhteyksien ymmärtäjiä on valitettavan harvassa.

3.3 Hallintolaki oikeusvarmuuden takaajana

HL:a uudistettaessa vuonna 2002, hallintovaliokunnassa pohdittiin sekä lain yleistä sisältöä että esteellisyyttä. Valiokunnan kannanotoissa todettiin silloin, että esityksen keskeisenä tavoitteena on *”saattaa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan nykyisen yhteiskunnan ja oikeuskehityksen asettamia vaatimuksia”*. Uuden HL:n tarkoituksena on *”toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa”*. Edelleen lakimuutosta perusteltiin sillä, että sääntelyn lähtökohtana on, että hallintolaki muodostaa *”selkeän ja johdonmukaisen perustan”* hallinnossa noudatettavalle menettelylle. Uudistuksen tarkoituksena on lisäksi ollut, että sillä *”selkeytetään viranomaisen velvollisuuksia tehtäviensä hoitamisessa sekä edistetään yksilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin”*. Valiokunta korostaa, että *”järjestelmän tulee tukea yksilön itsenäisiä mahdollisuuksia suoriutua hallintoasiansa hoitamisessa”*.[37] Suurelta osin tavoitteet on saavutettu. Tuloksena on selkeä ja hallintoa ohjaava lain sisältö, mutta yleislausekkeen osalta sanamuoto: *puolueettomuus jostain muusta syystä vaa-*

[35] Ks. www.kaks.fi/Tiedotteet/Arkisto/2006/15.5.2006.
[36] Ks. tarkemmin Heuru, Kauko. Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.
[37] HaVm 29/2002 vp.

rantuu, jää vaille tarkempaa määrittelyä. Valiokunnan tavoitteista poiketen tulkinnanvaraisuus ei tässä tapauksessa ohjaa esteellisyyden soveltamista käytännössä.

Myös HL:n muutosta koskevassa *HE 72/2002 vp* todetaan, että 1.1.2004 voimaan tullut HL korvaa vuoden 1982 HMenL:n sekä vuonna 1954 asiakirjan lähettämisestä annetun lain ja vuonna 1966 tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain. Esteellisyyssäännökset ehdotettiin tarkistettaviksi vastaamaan sukulaisuuden osalta tuomareiden jääviyssäännöksiä. Lakiin otettiin säännökset myös esteellisyyskysymysten ratkaisemisesta. Yleislausekkeen osalta tarkennukset lisäisivät myös viranhaltijoiden varmuutta päätöksenteossa, mikä edesauttaisi luotettavan ja osaavan hallintotoiminnan toteutumista sekä vähentäisi päätöksiin kohdistuvaa kritiikkiä ja niiden perusteella tehtyjen muutoksenhakujen määrää. Kuntalaisten kritiikitön suhtautuminen asuinkuntansa päätöksentekoon ja muutoksenhaun vähäinen käyttö esimerkiksi yleislausekkeen osalta ei tutkijan näkemyksen mukaan ole kuitenkaan lisännyt luottamusta tai avoimuutta päätöksenteossa. Esteellisyysperusteen käytännön soveltamistilanteiden epätarkkuus ei tue lain säätämisperustetta, jonka mukaan oikeudenmukaisuus lisääntyisi lain voimaansaattamisen myötä yhteiskunnassamme.[38]

Nykyisessä muodossaan yleislauseke antaa hallintomenettelylle liikaa mahdollisuuksia ja hämärtää §:n sovellettavuutta ja merkitystä. Ne lainkohdat, jotka takaavat meille perustuslaillista oikeusvarmuutta, tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua hallinnon ja kansalaisten kesken, tulisivat olla täsmällisiä ja sisällöllisesti yksitulkintaisia. Yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden kohdalla lainsäätäjä ei tutkijan mielestä ole saavuttanut sitä tavoitetta, mikä sille on valiokuntamietinnön kannanotoissa kohdistettu: *”selkeä ja johdonmukaisesti sovellettavissa oleva perusta hallinnossa noudatettavalle menettelylle”*. Mielipiteen puolesta puhuu myös yleislausekejääviyttä koskeva vähäinen oikeuskäytäntöaineisto.

PL:iin kirjattuja ja oikeusvarmuutta turvaavia *hyvän hallinnon periaatteita* ovat hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteet (PL 2 §), yhdenvertaisuusperiaate (PL 6 §), julkisuusperiaate (PL 12 § ja 21 §), viivytyksettömyysperiaate (PL 21 §), kuulemisperiaate (PL 21 §), perusteluperiaate (PL 22 §) sekä virkamieshallintoperiaate (PL 124 §). HL:iin kirjattuja periaatteita ovat yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet mukaan

[38] RK/29.6.2009.

lukien EY-oikeudesta omaksuttu luottamuksensuojan periaate (HL 6 §), palveluperiaate (HL 7 §), neuvontaperiaate (HL 8 §), käsittelyn viivytyksettömyyden periaate (HL 23 §), kuulemisperiaate (HL 34 §) ja perusteluperiaate (HL 45 §). Mainitut perusteet ovat hyvän hallinnon periaatteita kartoitettaessa eräänlaisia perusperiaatteita, jotka saattavat tilanteittain tarkentua osaperiaatteilla. Koska hyvä hallinto esiintyy myös EY-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden tasolla, on niidenkin puitteissa muotoutuneet täsmentävät periaatteet huomioitava. Nämä periaatteet ovat monessa kohdin ydinpiirteiltään samantyylisiä kansallisen oikeuden piirissä muotoutuneiden periaatteiden kanssa, mutta silti niihin liittyy määritelmällisiä eroja, jotka useimmiten estävät niiden samaistamisen.[39] HL herättää myös ajatuksen siitä, onko viranomaisten työskentelyn yksityiskohtainen sääntely esimerkiksi ymmärrettävän kielen käytöstä (9 §) tarpeellista, ja olisiko pykälän sisältöä tarvetta täsmentää. Käsittelyn viivytyksettömyys jää monessa tapauksessa tarkasti määrittelemättömien käsitteiden joukkoon, mutta esimerkiksi laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 määrittelee 4. luvun 14 §:ssä asiakirjan antamisesta päättämisen yhteydessä, että asia on käsiteltävä mahdollisimman pian, *”kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön”*.

Hallintolain seurantatutkimus vahvistaa, että asian käsittelyn viivytyksettömyys on olennainen hyvän hallinnon vaatimus. Tästä huolimatta edelleen yli puolet viranomaisista ei ole asettanut asioille käsittelyaikatavoitteita. Hallintolain edellyttämä käsittelyaika-arvion antaminen ja käsittelyaikojen seuranta voisi kuitenkin palvella hallinnon tehostamista ja resurssien kohdentamista viranomaisissa. Joutuisan käsittelyn turvaaminen niukoin resurssein on merkittävä haaste johtamiselle. Asian käsittelyn kohtuuttomasti viipyessä asiakkaan kannalta on ongelmallista, että käytettävissä ei ole juuri muita keinoja kuin hallintokantelu, joiden käsittelyajat ovat nekin harmillisen pitkiä. Kansalliseen oikeusjärjestykseen sisältyvät hyvän hallinnon vaatimukset täyttävät hyvin kansainvälisissä suosituksissa ja sopimuksissa olevat vaatimukset. Yhteen vaatimuksen on kuitenkin lopuksi aihetta puuttua. Useissa eurooppalaisissa hyvän hallinnon ohjeistoissa on mukana vaatimus siitä, että viranomainen (edes) pyytää anteeksi virheellistä menettelyään. Sellainen vaatimus ei sisälly suomalaiseen hyvän hallinnon normistoon. Sellaisen käytännön vakiintumisesta

[39] Hautamäki 2004, s. 109.

tuskin kuitenkaan olisi mitään haittaa.[40] Pahoittelun ja anteeksipyynnön käytöstä voitaisiin siten havainnollisesti mainita esimerkiksi kunnallisia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä ohjaavien eettisten periaatteiden tai kuntaorganisaatiokohtaisten hallinnon käyttäytymisohjeiden muodossa.

Perinteiset hallintomenettelyn oikeudelliset vaatimukset – asian selvittäminen, kuuleminen, päätöksen perusteleminen ja esteettömyys – näyttävät tutkimusaineiston mukaan olevan edelleenkin sellaisia hyvän hallinnon vaatimuksia, joiden noudattamatta jättämisestä valitetaan tai kannellaan varsin usein. Korkeimman hallinto-oikeuden tekemien päätösten perusteella arvioiden näitä vaatimuksia myös rikotaan useammassa kuin yhdessä tapauksessa kymmenestä. Kaikki nämä hyvän hallinnon vaatimukset olivat kuitenkin voimassa jo ennen hallintolain voimaantuloa 21 vuoden ajan, eikä näitä menettelyvaatimuksia nähty tarpeelliseksi perusteiltaan muuttaa hallintolain säätämisen yhteydessä. Hallintolain tulevien vuosien soveltamiskäytäntö on tässä suhteessa merkittävä testi: missä määrin menettelyvaatimuksia koskevan lainsäädännön täsmentämisellä voidaan vaikuttaa hallintokäytännön muutoksiin. Tässä vaiheessa asiaan on liian aikaista antaa vastausta.[41]

Virkamiesmoraali säätelee virkamiesten hyväksyttävää käyttäytymistä, joka on hyvän hallinnon toteutumisen kannalta oleellista. Virkamiesmoraali ei sido oikeudellisesti, mutta se vaikuttaa oikeusnormien taustalla erilaisten arvojen heijastumina. Hyvän hallinnon säätäminen perusoikeudeksi ja sen muu täsmentäminen lainsäädännössä muodostaa rajaa suhteessa moraalisiin normeihin. Rajanvetoa ei kuitenkaan voida pitää nytkään selkeänä, kun epämoraalisiksi luokitellet teot voivat johtaa julkisen vallan käyttäjän osalta oikeudellisiin seuraamuksiin.[42] HL:n uudistuksen tavoitteisiin: yksilön itsenäisen suoriutumisen mahdollisuuksien tukemiseen hallintoasian hoitamisessa ja päätöksenteon varmuuden lisäämiseen, olisi ollut mahdollista puuttua vielä syvemmin ja ohjaavammin erityisesti yleislausekkeen osalta.

Nykyisin lähes kaikkien EU-maiden valtionhallinnon, kuntien ja yritysten toimintaa ohjeistetaan hyvän hallintotavan periaatteilla, joita ovat muun muassa vastuullisuus, palvelu-

[40] Miettinen – Väätänen 2007, s. 15.
[41] Miettinen – Väätänen 2007, s. 9.
[42] Hautamäki 2004, s. 52.

lähtöisyys, tuloksellisuus, puolueettomuus, luotettavuus, uudistuskyky ja yhteistyökyky[43]. Eri mailla on erityispiirteensä eettisen sääntelyn alueella, mutta jäsenvaltioissa ja EU-hallinnossa kiinnitetään yhä enemmän huomiota virkamiesten käyttäytymiseen. Hyvän hallinnon periaatteilla pyritään muun muassa jäntevöittämään korruption vastaisia toimia, ehkäisemään julkisen aseman väärinkäytöksiä, estämään intressikonflikteja ja rajaamaan virkamiesten poliittista toimintaa.[44] Muiden kansainvälisten organisaatioiden tapaan myös EU:lla on oma hyvän hallinnon ohjelmansa. Vuonna 2000 komissio esitteli hallinnonuudistusaloitteen *Eurooppalainen hallintotapa* (Euroopan komissio 2002a). Uudistustyötä ohjaavat tutut julkishallinnon periaatteet: (1) avoimuus, (2) vastuullisuus, (3) tehokkuus ja (4) kansalaisten osallistuminen.[45] Jäsenmaana Suomi on sitoutunut Euroopan unionin tavoitteisiin ja ohjeistuksiin, joten moraalin, arvojen ja etiikan korostamista hallinnossa, paikalliselle kuntatasolle asti vietynä, tulisi edistää avoimuuden, läpinäkyvyyden ja luottamuksen kasvattamisen nimissä.

3.4 Luottamuksensuojan periaate

PL:n laillisuusperiaatteen eli hallinnon lainalaisuuden turvaamisen keskeinen tekijä on hallinnon oikeussuojajärjestelmä. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä sisältää kaikki oikeudelliset periaatteet, säännöstöt ja järjestelyt, joiden tarkoituksena on turvata lainmukaiseen ratkaisuun päätyminen asianosaista koskevassa hallintoasiassa.[46] Kansalaiskeskeisen hallintomenettelyn keskeinen funktio on varmistaa ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien asian- ja lainmukainen toteuttaminen. Hallintopäätöksen lainmukaisuus on erikseen osoitettava jokaisessa soveltamistilanteessa. Vaikka yksityisellä on kuitenkin tietyin edellytyksin oikeus luottaa tulkintalinjan pysyvyyteen, ei käytännössä omaksuttu tulkintalinja riitä perustamaan olettamaa sen lainmukaisuudesta.[47] Hallintomenettelyn tarkoituksena on lisätä kansalaisten luottamusta viranomaisiin ja heidän toimintaansa. Modernin julkisoikeudellisen sääntelyn yksi perusongelma on viranomaisten toimivallan määrittelyn taso ja

[43] ks. esim. Salminen 2004; Valtioneuvoston periaatepäätös 2001; Kuntaliitto 1993.
[44] Viinamäki 2007, s. 40.
[45] Viinamäki 2007, s. 40.
[46] Sutela 2004, s. 984.
[47] Koillinen 2001, s. 507–508.

yksityiskohtaisuus. Viranomaisille annetut laaja-alaiset valtuudet puuttua kansalaisyhteiskunnan toimintaan ovat olleet liberaalin kritiikin maalitauluna.[48]

Oikeusvaltiossa on keskeistä ennen kaikkea toiminnan ennakoitavuus ja sen mahdollistama rationaalinen laskelmointi.[49] Sitomalla vallankäyttäjät lakiin oikeusvaltion puolestapuhujat ovat pyrkineet turvaamaan kansalaiset mielivaltaista vallankäyttöä vastaan. Koska valtaa ei voida hävittää, se täytyy sitoa asettamalla vallankäyttäjät toistensa vartijoiksi ja julkisuus ja yleinen mielipide kaikkien vartijaksi. Jokainen vallankäyttäjä on joidenkin normien sitoma. Tämän kaiken perustana on kaksi oikeudellis-poliittista perushyvää: vapaus ja turvallisuus.[50] Niiden toteutumisen kautta luottamuksen on mahdollista syntyä.

Luottamuksensuojan toteutumiseksi viranhaltijoiden tekemille hallintopäätöksille on asetettu tarkat HL:n 43–49 §:ssä mainitut muotovaatimukset. HL:n 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Annettaessa *suullinen* päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut. Esimerkiksi perusturvan ja sivistystoimen nopeaa reagointia vaativissa toimeentulotukea tai lapsen ja perheen etuja koskevissa päätöksentekotilanteissa voidaan joutua tekemään suullisia ratkaisuja, joita muutoksenhaku ei voi kumota tai tehdä tarpeettomiksi.

[48] Aer 2000, s. 23.
[49] Aer 2000, s. 24.
[50] Lagerspetz 2002. Aarnio & Uusitupa (toim.), s. 42.

3.5 Ajankohtaiset eettiset periaatteet

Hyvän hallinnon toimintatapojen korostaminen sekä kunnan päätöksenteon läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämistarpeet kuntalaisten etuna ja oikeutena, ovat nostaneet keskusteluihin myös kuntaorganisaatiossa toimivien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käyttäytymistä koskevat periaatteet. Niin työntekijä-, viranhaltija- kuin luottamushenkilöorganisaatiossa toimivilta odotetaan asiallista, asiantuntevaa, ystävällistä ja kohteliasta käyttäytymistä. Myös moraalisiin ja eettisiin kysymyksiin kiinnitetään yhä runsaammin huomiota lisääntyneen mediajulkisuuden myötä. Paikallistason lehtien yleisönosastokirjoitukset ja erityisesti vuonna 2009 kiivaana käyty valtakunnallinen uutisointi moraalia ja etiikka käsittelevistä aiheista, ovat olleet osaltaan lisäämässä keskustelua poliitikkojen hyväksyttävistä ja kielletyistä tekemisistä hoitaessaan luottamustehtäväänsä. Viranhaltijatkaan eivät jää medialta suojaan, vaan hallintopäätöksiä käsitellään avoimesti erilaisissa ajankohtaislähetyksissä. Tuoreita mielipiteitä poliitikoista käsittelee seuraava Vallan liikkeet -osastossa julkaistu ja ajankohtaista vaalirahoitusta käsittelevä artikkeli:

Helsingin Sanomat 5.7.2009: Poliitikot ovat epäiltyjä kunnes toisin todistetaan

Keskustelu poliitikkojen ja puolueiden vaalirahoituksesta on vellonut julkisuudessa reilun vuoden. Tyhmempi kuvittelisi, että siinä ajassa näkemykset asioista olisivat kirkastuneet. Tyhmyydellä näyttää olevan äänestäjien keskuudessa kysyntää. Muuta on vaikea päätellä, kun kuuntelee poliitikkojen kommentointia aiheesta viikko toisensa perään. - - Suomea on tavattu mainostaa viime vuosina ulkomaita myöten avoimena parlamentaarisena demokratiana. Samalla ulkoapäin esitetty korruptiokritiikki on kuitattu marginaalipuheeksi. Jatkossa mainoslausetta on mahdotonta perustella, kunnes sekä yksittäisten poliitikkojen, puolueiden että vaaliyhdistysten rahoitus on läpivalaistu. Perusteellisesti. - - Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että jokainen on juridisesti syytön, kunnes toisin todistetaan. Tätä ei pidä unohtaa, kun odotetaan lisätietoa vaalirahakohussa ryvettyneistä poliitikoista ja virkamiehistä. Toisin on vaalirahojen julkistamisessa, jossa jokaisella poliitikolla ja puolueella on moraalinen ja parlamentaarinen vastuu kertoa kytköksensä äänestäjälle. Toistaiseksi poliitikot ovat epäiltyjä, kunnes toisin todistavat. Tuskin kukaan haluaa olla.

Suomessa ei ole yleisesti viranhaltijoita, luottamushenkilöitä, poliitikkoja tai kansanedustajia koskevaa eettistä säännöstöä. Eettisten arvojen mukainen toiminta pyrkii sosiaalisen, teknisen, taloudellisen ja poliittisen toiminnan sekä yksilön ja yhteiskunnan parhaaksi. Etiikka kohdistuu arvoihin ja vastuihin ja niiden painotukseen, valtaan ja valtasuhteisiin sekä käyttäytymiseen ja käyttäytymisen arvostukseen. Arvopohja ja myönteiset arvovaraukset ja -ihanteet saavat taustakseen vallitsevan kulttuurin omine perinteineen ja tapoineen. Etiikan arvoperustaan sisältyvät kunniallisuus, oikeudenmukaisuus, lainkuuliaisuus, rohkeus, rehellisyys, luottamuksellisuus, vastuuntunto aloitteellisuus, yhteinen hyvä, hyväntahtoisuus ja inhimillisyys.[51] Sanotut periaatteet ovat yleispiirteisyydessäänkin sellaisia, joilla on merkitystä kunnallisen itsehallinnon arkipäivässä, jossa toiminnan kohteena ja kumppanina on asukas. Mutta kunnissa voi olla tarvetta eettisten periaatteiden ulottamiseen ulospäin suuntautumisen (asiakasta ja asukasta kohtaan) ohella myös sisäisesti eli luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisten suhteiden määrittelyä silmällä pitäen.[52]

Politiikassa joudutaan jatkuvasti tekemään ratkaisuja, jotka vaikuttavat monien ihmisten hyvinvointiin. On selvää, että näitä ratkaisuja ei voi tehdä pelkästään ”asiapohjalta”, ilman mitään normatiivisia olettamuksia. Samalla vallitseva käsitys demokratiasta kuitenkin rakentuu sen varaan, että tärkeiden ratkaisujen pitäisi heijastella muutakin kuin itsekkäiden eturyhmien senhetkisiä valtasuhteita. Poliitikot eivät julkisuudessa voi vedota vain omien kannattajiensa ryhmäetuihin. Toisin sanoen oikeudenmukaisuuden vaatimusta ei voi kiertää. Toisaalta oikeudenmukaisuus, silloin kun sitä sovelletaan lainsäädännön ja laajojen politiikkaratkaisujen tasolla, ei voi perustua vain päätöksentekijöiden julkilausumattomiin ja vaihteleviin tuntemuksiin. Oikeudenmukaisuusarviot liittyvät väistämättä periaatteisiin, joiden tulee olla julkisesti esitettävissä. Näitä periaatteita voidaan tarvittaessa puolustaa argumentein, ja niiden tulee olla sisäisesti ristiriidattomia ja keskenään yhteen sovitettavissa.[53]

Yksilöperusteisten eettisten ja moraalisten näkökulmien ohi tärkeimmässä roolissa kaikessa päätöksenteossa on epäilemättä kirjoitettu laki. Yksittäisen lain ohella muunlainenkin oikeus on lain käytössä tullut huomion arvoiseksi. Niinpä on mm. toimittava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti. Ihmisoikeuksia on tuotu julki YK:n ihmisoikeuk-

[51] Ryynänen 2006, s. 122.
[52] Ryynänen 2006, s. 122–123.
[53] Saari & Yeung 2007, s. 40–41.

sien julistuksessa. Sitä lähemmäksi käytännön oikeustoiminnassa taitaa tulla Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus[54] ja siinä määritellyt oikeudet. Näitä ovat mm. oikeus elämään sekä vapauteen ja turvallisuuteen, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, siihen ettei rangaistusta voi olla ilman lakia, oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä syrjinnän kielto. Mainittu sopimus saatettiin Suomessa voimaan lainsäädäntötoimin vuonna 1990.[55]

Samoin on palautettava mieliin äskettäin toteutettu perusoikeusuudistus. Klassiset vapausoikeudet, kuten uskonnonvapaus, sananvapaus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, ovat jo aikaisemminkin saaneet paikkansa suomalaisessa lainsäädännössä. Nyt mukaan tuli laajennuksia toisesta perusoikeusryhmästä, joka käsittää taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, kuten oikeuden työhön, sosiaaliturvaan tai koulutukseen. Kolmantena perusoikeusryhmänä puhutaan kollektiivisista, kansoille ja eri yhteiskuntaryhmille kuuluvista oikeuksista. Perusoikeuksien huomioon ottaminen on ensisijaisesti lainsäätäjän tehtävä, ja lain käyttäjien on tukeuduttava siihen, mikä on normiksi kirjoitettu. Nykyisin näytetään kuitenkin ajateltavan, että vaikka tuomioistuin ei voi julistaa lakia perustuslain vastaiseksi, voidaan yksittäistä asiaa ratkaistaessa antaa päätös, viitaten myös perustuslakiin, jopa ristiriitainen lainkohta sivuuttaen.[56]

Valtionhallinto on kuntia askeleen edellä eettisten periaatteiden tilan selvittämisessä ja kehittämisessä. Valtiovarainministeriö on 22.5.1998 asettanut ”Virkamiesten arvomaailmaan ja eettiseen käyttäytymiseen liittyviä kysymyksiä selvittäneen työryhmän”, jonka tekemän raportin tuloksia esitellään *valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2000* -julkaisussa[57]. Raportin tiivistelmälehdellä todetaan, että *”virkamiesetiikkaan liittyvät kysymykset ovat viime vuosikymmenen aikana nousseet uudella tavalla esiin. Suomessa hallinnon kehittämistyön painopiste on 1980-luvun puolivälistä ollut toiminnan rationalisoinnissa ja tuloksellisuuden kehittämisessä. Järjestelmäuudistusten myötä on ollut selviä merkkejä siitä, että etiikka ja arvot ovat nousemassa tärkeämpään rooliin myös julkisella sektorilla. Valtion henkilöstöhallinnon tilaa (1997) selvittäneessä kyselyssä 85 % virasto-*

[54] SopS 85–86/1998.
[55] Huotari 2000, s. 591.
[56] Huotari 2000, s. 591–592.
[57] raportti luettavissa kokonaisuudessaan verkossa:
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/4166/4167_fi.pdf.

johdosta piti arvoja ja eettisiä kysymyksiä tärkeinä viraston toiminnan kannalta. Kansainvälisesti virkamiesetiikan painotus ilmenee mm. OECD:n Public Management -komitean aihetta koskevassa selvitys- ja kehittämistyössä sekä korruptiovertailuja tekevän Transparency Internationalin (NGO) toiminnassa".

4. LUOTTAMUSTEHTÄVÄN MONET VAIKUTTIMET

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artiklan 1. kappaleen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Demokraattisen itsehallinnon kannalta oleellisinta lienee se, että kunnalla on ihmisyhteisö asuttamassa aluettaan. KuntaL:n 1.3 § viittaa myös tähän asukkaiden ja itsehallinnon väliseen erityiseen yhteyteen velvoittamalla kunnan edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Lisäksi kuntien toimintaa ohjaa yleisesti – muun julkishallinnon tavoin – PL 22 §:n asettama yleisvelvoite, jonka mukaan julkisen vallan, eli myös kuntien, pitää turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tätä kautta myös perus- ja ihmisoikeusnormisto ohjaa ja suuntaa kunnallisen hallintokoneiston toimintaa suhteessa kuntalaisiin ja muihin kunnan alueella oleskeleviin yksityisiin nähden. Jos kuntien oikeudellinen asema, oikeudet ja velvollisuudet poikkeaisivat toisistaan, joutuisivat samalla myös kuntien asukkaat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan. Tämä rikkoisi perusoikeutta yhdenvertaisuuteen.[58]

Yleisesti EU-tasolla on kiinnitetty suurta huomiota paikallishallinnon merkitykseen ja tärkeyteen. Tästä ovat osoituksena ohjeistukset, oppaat ja periaatteet edustustehtäviä hoitaville paikallis- ja aluetason luottamushenkilöille. Yksi viimeisimpiä demokratiaa ja julkista etiikkaa käsittelevistä julistuksista on paikallisesta ja alueellisesta hallinnosta vastaavan ministerikomitean 16.8.2007 lopullisessa muodossaan julkaisema Valencian julistus

[58] Husa – Pohjolainen 2008, s. 275–276.

MCL-15 (2007) 5 final (*Good local and regional governance – the European challenge; Valencia Declaration).* Julistuksen pohjana on keskustelu aiheesta ”Kansalaiset demokratian sydämessä”, jossa kiinnitettiin huomiota muun muassa matalalle tasolle kääntyneeseen äänestysvilkkauteen sekä muuttuviin osallistumistapoihin – ja kasvavaan haluun toimia paikallis- ja aluetasolla. Julistuksen yhtenä tarkoituksena on varmistaa paikallis- ja alueviranomaisten, vaaleissa valittujen edustajien ja viranomaisten eettistä käyttäytymistä sekä luottamusta paikalliseen ja alueelliseen itsehallintoon, yksikön oikeuksiin ja laillisuusnäkökohtiin. Julistuksessa painotetaan läpinäkyvyyttä toiminnoissa ja päätöksenteossa. Edustuksellinen ja osallistuva demokratia eivät julistuksen mukaan ole vaihtoehtoja, vaan ne täydentävät toisiaan, ja pyrkimyksenä on uudistaa kansalaisten sitoutumista osallistumaan julkiseen elämään. Julistuksen pyrkimyksenä on myös saattaa osallistumisoikeuksia, paikallisilta viranomaisilta saatavaa tietoa ja viranomaisten näitä oikeuksia harjoittavaa käyttäytymistä korostavan, *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government (CETS 122)* -sopimuksen valmistelu menestykselliseen päätökseen.

KuntaL:n 1 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto ja 13 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Hallinnon järjestämisen ja johtosääntöjen osalta 16 §:ssä säädetään edelleen, että hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Käytännössä luottamushenkilöistä valittu kunnan- tai kaupunginvaltuusto on ylimmässä vastuussa koko kuntaorganisaatiossa tehtävistä päätöksistä ja yleisesti koko kunnan vetovoimaisuudesta. Kuntalain 27 § vielä laajentaa valtuuston oikeuksia todeten, että valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalaki sisältää edelleen §:t valtuuston oikeudesta kansanäänestyksen järjestämisestä ja virkojen perustamisesta.

Valtuuston valta kunnan asioista päättävänä elimenä on suuri. Kuntalaisten etu epäilemättä olisi, että valittuina päättäjinä toimisivat mahdollisimman puolueettomasti ja tarkoin lakia noudattavat edustajat, joiden ylimpänä intressinä olisivat kunnan ja sen asukkaiden *yhteinen* etu. Näillä periaatteilla toimivat vahvoiksi ja elinvoimaisiksi muodostuvat kunnat

saavuttavat myös tulevaisuudessa parhaat edellytykset selvitä alati kovenevassa kilpailussa asukkaista, vahvasta elinkeinorakenteesta ja alueen riittävästä työvoimasta.

4.1 Luottamushenkilö

Luottamushenkilöitä ovat valtuutetut sekä muihin kunnan toimielimiin ja luottamustoimiin valitut henkilöt. Heille on ominaista tehtävän määräaikaisuus ja sivutoimisuus sekä se, että he eivät ole palvelussuhteessa kuntaan. Näin ollen heidän osalleen ei tule työnjohdollisia tai muitakaan käsky- tai alaisuussuhteita. Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisesti luottamushenkilö on virkamies. Se, mikä erottaa luottamushenkilösuhteen virkasuhteesta, on hallinto-oikeudellista. Suhde on julkisoikeudellinen.[59] Kunnallisvaalit toteutetaan KuntaL:n 9 §:n mukaisesti joka neljäs vuosi. Valittavien valtuutettujen määrä on riippuvainen kunnan asukasmäärästä. Valittavien edustajien lukumäärät on esitetty KuntaL:n 10 §:ssä ja varavaltuutettujen määrät KuntaL:n 11 §:ssä.

KuntaL:n 32 §:ssä mainittuja kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö. Luottamushenkilömandaatti perustuu aina vaaleissa saavutettuun äänimäärään, jonka perusteella valtuustoedustajien valinta suoritetaan. Käytännössä kuitenkin kunnan viranhaltijat ja työntekijät voivat tietyin edellytyksin toimia myös luottamustehtävissä. Tätä tilannetta käsitellään tarkemmin luvussa 4.4 Viranhaltija, luottamushenkilö vai molempia?

4.1.1 Luottamustehtävän ydintavoitteet

KuntaL:n 32 § 2 mom. luottamushenkilön käyttäytymissäännöksen mukaan tehtävän tavoitteena on vahvistaa kansalaisten luottamusta kunnallishallintoon. Tästä syystä laissa on luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös. Vastaavia viranhaltijaa kos-

[59] Heuru ym. 2001, s. 155.

kevia käyttäytymisnormeja on aiemmin ollut kuntien virkasäännöissä. Säännös koskee luottamushenkilön toimintaa luottamustehtävässään. Sen mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön edellytetään kohtelevan asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti.[60] Ilman erityistä säännöstäkin tällainen vaatimus olisi asetettavissa luottamushenkilöiden toimintaa koskevaksi. Kunnallishallinnon peruslakiin otettuna se alleviivaa vaatimuksen tärkeyttä. Säännös sinänsä on ristiriitainen, eikä välttämättä koko toiminnalle asetettavaa vaatimusta kattavakaan[61], mutta se ilmentää luottamushenkilön moraalis-eettistä vastuuta. Se kohdistuu erityisen voimakkaana juuri valtuutettuihin, joiden tulee edustaa kunnan asukkaita ja välittää heidän mielipiteensä kunnalliseen päätöksentekoon. Jos valtuutetuilta vaadittaisiin rationaalista käyttäytymistä, johtaisi tämä vaatimus siihen, että myös kuntalaisilta vaadittaisiin sitä. Tämä johtaisi tietysti mahdottomuuteen ja olisi totalitarismia muistuttavaa demokratiavastaisuutta.[62] Ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta kiinni pitäminen on luultavasti erityisen tärkeää nykyisessä taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa ihmisten eriarvoisuus kasvaa, tapahtuu huolestuttavaa syrjäytymistä ja valtiot ovat yleisesti varsin velkaantuneita.[63] Myös kunnallispolitiikassa vaalirahoitus määrittelee vahvasti ehdokkaan vaalikampanjoinnin laajuutta. Avoimuudella ja tukijatahot julkistamalla kuntalaiset voisivat itse arvioida puolueettoman, eettisesti ja moraalisesti hyväksyttävän sekä tasapuolisen kohtelun toteutumista päätöksenteossa.

KuntaL:n luottamushenkilöä koskevaan käyttäytymissäännökseen olisi tarkoituksenmukaista lisätä tarkempi määrittely eettisistä periaatteista eli siitä, mitä käytännössä tarkoittaa tehtävän edellyttämä ja arvokas käyttäytyminen. Korostamiskohteena voisivat olla myös KuntaL:n mainitsema kunnan ja sen asukkaiden *parhaan* edistäminen sekä maininta esimerkiksi kiellosta ajaa vaalirahoituksen myöntäjien rajattuja tavoitteita, ja kiellosta suosia päätöksenteossa luottamushenkilön omia henkilökohtaisia intressiryhmiä. Valtuutettu on kuitenkin omien tukiryhmiensä edustaja, ja olisi kestämätön tilanne kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan valtuutetun käyttämän poliittisen harkinnan kannalta, jos hänelle ei sal-

[60] Harjula – Prättälä 2007, s. 291.
[61] esimerkiksi vaatimusta sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden turvaamisesta siitä ei ilmene.
[62] Ryynänen 2006, s. 123.
[63] Rissanen 1998, s. 61.

littaisi päätöksenteossaan minkäänlaisia sidonnaisuuksia tai intressejä. Hän ei olisi lainkaan kunnan asukkaiden erilaisten intressien ja näkemysten edustaja. Olisi silloin aivan sama, jos asiat hoidettaisiin suoraan siihen palkattujen viranhaltijoiden päätöksin. Kunnallisesta itsehallinnosta asukkaiden omavastuisena asioidenhoitona ei siinä enää olisi kyse. Kyseistä ongelmaa voidaan tietysti pyrkiä minimoimaan lainsäännöksin ja menettelyllisin säännöin.[64] Kaikkia tilanteita ja periaatteita ei kyetä lainsäädännöllä tai ohjeistuksella kattamaan, mutta perusperiaatteet olisi tutkijan näkökulmasta hyödyllistä koota yhtenäiseksi käsikirjakokonaisuudeksi – ja myös nostaa ohjeistuksen julkisuusarvoa.

4.1.2 Eettisyys osana luottamustehtävää

Eettisistä periaatteista keskusteleminen ei välttämättä herätä oikeusdogmaattista mielenkiintoa, mutta käytännössä niiden yhteys sekä lainsäädäntöön että oikeuskäytäntöön on ilmeistä. Eettiset ratkaisut tukevat ja vahvistavat lain sisältöä ja muodostavat yhdessä kaikilla yhteiskunnallisilla tasoilla toteutettavan oikeuskulttuurin. Viime vuosina on laadittu eri ammattialoille eettisten ohjeiden luetteloita. Oikein ymmärrettynä ne voivat olla hyviä suunnannäyttäjiä käytännön tilanteita varten. Mutta niillä voi olla todellista merkitystä kiperien tilanteiden ratkaisukriteereinä vain siinä tapauksessa, että niiden taustalla olevat arvot on sisäistetty. Eettisten valintojen punninta ei ole ulkoapäin valmiina annettujen sääntöjen mekaanista soveltamista.[65] Ohjeistuksen sisällön määrittäminen edellyttää tiivistä yhteyttä ja yhteistyötä säänneltävän kohteen kanssa.

Oikeusministeri Tuija Brax piti Helsingissä 1.11.2008 pidetyillä Asianajajapäivillä havainnollisen ja myös kunnalliseen päätöksentekoon sovellettavissa olevan puheenvuoron, jossa hän käsitteli nykyistä verkostoitunutta yhteiskunnallista tilaamme päätöksentekijöiden näkökulmasta:

Julkisen sektorin toimintatapojen erilaistuessa virkamiehet ovat entistä enemmän tekemisissä mitä moninaisimpien eturyhmien kanssa. Erilaiset kumppanuudet ja sopimukset elinkeinoelämän kanssa lisääntyvät kaiken aikaa, organisaatioiden rakenteet ja johtamis-

[64] Ryynänen 2006, s. 57.
[65] Jonkka 2008, s. 3.

tavat muuttuvat. Tällaisessa tilanteessa arvot joutuvat paitsi koetukselle ne myös erilaistuvat. Etiikka kuulostaa kovin juhlalliselta ja ylevältä, mutta me tarvitsemme sitä ennen kaikkea arkisessa työssämme. Tapio Aaltosen ja Lari Junkkarin kirjassa Yrityksen arvot ja etiikka on mielestäni osuvasti arkipäiväistetty ammattietiikka esittämällä lista kysymyksiä, jotka ovat yhtä hyvin sovellettavissa ministerin, asianajajan, virkamiehen tai yritysmaailmassakin toimivan työpäivään eli sinne, missä eettiset valinnat päätöksenteossa ja käytännön toiminnassa tehdään:

- *Olenko ottanut kaikki tosiseikat huomioon ja analysoinut tilannetta riittävästi?*
- *Olenko kuunnellut sekä järkeäni että tunteitani?*
- *Olenko keskustellut asiasta muiden kanssa ja saanut myös omasta näkökulmastani poikkeavia näkökohtia?*
- *Olenko ottanut aikaa riittävästi päätöksen kypsymiseen?*
- *Olenko ottanut päätöksen seuraukset riittävästi huomioon ja täyttääkö päätös oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset?*
- *Onko päätös läpinäkyvä niin, että voin kertoa sen perusteet ja päätökseen vaikuttavat tekijät avoimesti?*
- *Voinko herätä luottavaisin mielin tietäessäni, että päätöksestäni kerrotaan päivän iltapäivälehdissä?*
- *Voinko melko rauhallisin mielin mennä kertomaan asian niille, joita se koskee?*
- *Mikä taitavuuden, tarkoituksenmukaisuuden, mielikuvituksen ja rohkeuden yhdistelmä auttaa minua toimimaan oman oikeudentajuni mukaisella tavalla?* [66]

Todellisen moraaliseen vastuun kannalta on välttämätöntä yksilön oma vastuunotto eri näkökulmia ja moraalisia sisältöjä huomioivana eettisenä pohdiskeluna, jota oikeudellisissa yhteyksissä voi toteuttaa vastaperiaateajattelu. Tämä tarkoittaa yksilön omakohtaisella tiedostavalla pohdiskelulla syntyvää vastuuta yhteisöstään ja lähimmäisistään. Sellaista vastuuta ei voi paeta kokonaan kenenkään käskyjen tai enemmistön käyttäytymisen ja odotusten taakse, vaikka erilaisiin auktoritatiivisiin viitepisteisiin ja lähteisiin turvaudu-

[66] Brax 2008, s. 2–3.

taankin.[67] Poliittisissa kuntakäytännöissä ennen valtuuston kokouksia pidettävissä ryhmäkokouksissa on hyvä tilaisuus pohtia laajastikin erilaisten ratkaisujen taustoja. Vilkasta keskustelua ei välttämättä synny enää valtuustosalissa muutoin kuin eri puolueryhmittymien välillä. Kuitenkin tällainen kunnallista päätöksentekoa edeltävä pohdinta, sisältäen eri näkökulmien ja vaihtoehtojen pohdintaa, on hyvin tarpeellista, hyödyllistä ja kaikkien intressiryhmien etujen mukaista.

Miten kunnan päättäjät voivat testata oman päätöksentekonsa eettisen perustan kestävyyden? Eettisesti kestävä käyttäytyminen on sellaista, joka tulee hyväksytyksi kiihkottomassa, asian kaikki puolet valaisevassa keskustelussa. Kunta voi omalta osaltaan olla tätä keskustelua rakentamassa. Tiedotusvälineiden asenne on valmiiksi kriittinen, jos asioita salataan perusteettomasti. Avoimuus asettaa myös kritiikille alttiiksi, mutta siihen poliitikkojen ja julkisen viranomaisen tulee olla valmiita. Lainsäädännön perustieto antaa hyvän pohjan, mutta se on vain lähtökohta. Eettiset ongelmat on helpompi sivuuttaa, jos yhteisö sallii sen tai on muodostanut oman eettisesti kyseenalaisen käytäntönsä. Miten eettiset ongelmat tunnistaa? Jos avoin keskustelu jostakin asiasta on vaikeaa, se saattaa olla alue, jossa eettinen pohja ei ole aivan kunnossa. Kunnallishallinnolle vahvistetut eettiset periaatteet eivät yksin turvaa kunnallishallinnon etiikkaa. Yleisten eettisten periaatteiden määrittely on sinänsä välttämätöntä ja on tärkeää pohtia millaisin menettelytavoin tällaiset periaatteet tulisi valmistella. Periaatteet voivat kuitenkin tarjota vain puitteet yhteisölle, joka tarkkailee omaa käyttäytymistään ne ohjenuoranaan. Uskon pohtivaan, keskustelevaan lähestymistapaan, siihen, että eettiset periaatteet nostetaan keskusteluun siinä asiayhteydessä, jossa eettiset ongelmat nousevat esiin.[68]

Etiikassa ei ole kyse pelkästään siitä, että seurataan sääntöjä ja niiden antamia ohjeita. On myös pyrittävä aktiivisesti kehittämään tapoja ja vaihtoehtoja parhaiden mahdollisten ratkaisujen löytämiseksi ihmisten ja heidän ympäristönsä eduksi. Eettisten periaatteiden ja ratkaisujen etsiminen on näin ollen pysyvä tehtävä. Erityisesti kunnan luottamushenkilöorgaanien katsotaan tarvitsevan tukea yksityiskohtaisemmalle paikallisen poliittisen kulttuurin uudistamistoiminnalleen.[69]

---

[67] Kavonius 2001, s. 508.
[68] Prättälä 2003, Kunnallishallinnon eettiset periaatteet -seminaarissa.
[69] Ryynänen 2003, Kunnallishallinnon eettiset periaatteet -seminaarissa.

Päättäjille suunnattuun perusohjeistukseen on tarvetta erityisesti vallan vaihdon hetkellä. Tästä esimerkkinä seuraava kokouskäyttäytymistä käsittelevä lehtiartikkeli:

> **Kouvolan Sanomat 24.2.2009: Kokousasioista ei sovi lörpötellä ulkopuolisille**
>
> Näin valtuustokauden alussa luottamushenkilöitä koulutetaan ja ohjeistetaan monissa asioissa. Tänä iltana kokoontuvalle tekniselle lautakunnalle pidetään alkuun pieni kertauskurssi kokousasioiden julkisuudesta. Lähtökohtahan on, että ainoastaan valtuuston kokoukset ovat julkisia. Muiden toimielinten kokoukset eivät ole julkisia, ellei toimielin toisin päätä. - - Keskustelujen julkistamista ei ole kuitenkaan katsottu rangaistavaksi, elleivät julkaistut tiedot ole salassa pidettäviä. Tällaisia asioita ovat muun muassa liikesalaisuudet ja henkilön yksityiselämää koskevat seikat. Säännöksiä sovellettaessa luottamushenkilöt rinnastetaan virkamiehiin. - -.

4.1.3 Edustustehtävän ohjeistus ja sääntely Suomessa ja Euroopan unionissa

Kunnallisissa luottamustehtävissä toimivien ohjeistus rajoittuu KuntaL:n 32 §:ään: *”Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla”*. Perustuslaki ottaa muun muassa 29–32 §:ssä kantaa kansanedustajan riippumattomuuteen, koskemattomuuteen, puhevapauteen, esiintymiseen ja esteellisyyteen - kuntalaki ei anna vastaavanlaisia ohjeita kunnalliselle luottamushenkilölle. Tämä on tutkijan näkökulmasta olennainen puute niin kuntalaisten kuin luottamushenkilöiden kannalta. On mielenkiintoista havaita, että Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden luottamushenkilöille laatimassa ”Eurooppalaisessa käyttäytymisperiaatteistossa” (*European Code of conduct for local and regional elected representatives*) nostetaan erittäin vahvasti esiin myös kuntalaisten asema ja näkökulma ohjeiden olemassaolon tärkeydestä. Ohjeistuksen välttämättömyyden perusteina mainitaan muun muassa seuraavaa:

1. Vaaleilla valittujen edustajien tulee omaksua ohjeissa mainitut vastuut toimiessaan paikallisen tai alueellisen väestön puolesta.

2. Edustajien täytyy harjoittaa mainittuja vastuita suhteessa eettisiin toimintaperiaatteisiin ja kyseenalaistamatta oikeudenmukaisuutta.
3. Yksikin epäonnistuminen näiden periaatteiden mukaisesta toiminnasta heikentää paitsi paikallisten ja alueellisten edustajien luotettavuutta, myös demokratiaa yleensä, ja näin myös koko lainsäädännön perustaa.
4. Periaatteet tarjoavat edustajille ohjeistusta kuinka selviytyä päivittäisistä tehtävistä sopusoinnussa eettisten toimintaperiaatteiden kanssa ja ne ovat ennakoiva toimenpide vähentää korruptioriskiä.
5. Mainittuja periaatteita noudattamalla vahvistetaan luottamusta vaaleilla valittujen edustajien ja kansalaisten välillä.

Sitoutuminen kunnalliseen edustajan tehtävään voisi teoriassa alkaa jo sillä hetkellä, kun valmistaudutaan ehdokkuuteen ja mahdolliseen valintaan perehtymällä tehtävää koskevaan eettiseen käytännön toimintaohjeeseen. Jokaiseen työtehtävään haettavilta henkilöiltä odotetaan tiettyjä ominaisuuksia ja heihin kohdistuu odotuksia, joista hakija on jo etukäteen tietoinen esimerkiksi työnhakuilmoituksen perusteella. Hakija voi jo etukäteen pohtia, kykeneekö hän omasta mielestään täyttämään haetut odotukset, ennen kuin ilmoittautuu mukaan hakukilpailuun. Tällä hetkellä meillä ei ole olemassa vahvistettuja käyttäytymisohjeita, joten Euroopan unionin jäseninä voisimme nostaa jo olemassa olevan ohjeistuksen sille kuuluvaan arvoon ja julkisuuteen, paikallisen itsehallinnon oikeusvarmuuden ja avoimuuden edistämiseksi.

Suomen Kuntaliiton verkkosivuilta on löydettävissä Euroopan paikallis- ja aluehallinnon luottamushenkilöiden tapasäännöstö[70]. Säännöstöä ei kuitenkaan ole saatettu suuren yleisön tietoisuuteen kunnissa, eikä ohjeista ole painettu versiota esimerkiksi kunnallisvaaliehdokkaille heidän sitoutuessaan ehdokkuuteen oman kuntansa vaaleissa. Säännöstön ja ohjeiden vahvistamisella ja laajemmalla julkisuudella olisi sekä luottamustehtävissä toimiville että kuntalaisille pelkkää etua.

Myös paikallisen ja alueellisen demokratian valmistelutoimikunta (*Steering Committee on Local and Regional Democracy)* on 31.3.–1.4.2004 Noordwijkerhoutissa pidetyssä kan-

[70] http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;31055;39487;78385 (9.3.2009).

sainvälisessä ”Ethical Standards in the Public Sector” -konferenssissaan julkistanut julkisen etiikan ideamallipaketin (*Model initiative package on public ethics at local level)* paikallisella tasolla. Kolmeen osaan jaettu 175-sivuinen opas käsittelee hyviä käytäntöjä ja julkista etiikkaa Euroopassa sekä esittelee esimerkkejä merkittävistä kansallisista aloitteista. Suomen osalta edistyksellisenä aikaansaannoksena ja esimerkkinä on mainittu Helsingin kunnallisvaaleissa vuonna 2000 toteutunut keskusvaalilautakunnalle tehtävä julkinen ilmoitus valitun ehdokkaan vaalirahoituksesta.

Ideajulkaisun Hyvien käytäntöjen -osiossa tulevat esiin kaikki luottamushenkilöiden tapasäännöstössä mainitut kohdat, mutta lisäksi paikallisten vaaleilla valitsemia edustajia ohjeistetaan muun muassa kertomalla yksityiskohtaisia luetteloita toimintatavoista otsikoilla: *Edustajien oikeudet ja velvollisuudet; Edustajien luotettavuuteen vaikuttavat seikat; Edustajien palkkiot, työolosuhteet ja urat* sekä *Edustajien koulutus, informointi ja yhteistyö.* Oikeuksien ja velvollisuuksien luettelossa mainitaan esimerkiksi pyrkimyksestä välttää puoluejäsenyyden vaihtamista, vaatimuksesta kohdella toisia kunnioittavasti, kehotuksesta allekirjoittaa kunnallinen tapasäännöstö ja sitoutua noudattamaan sitä sekä kehotuksesta pidättäytyä osallistumasta keskusteluun, minkä johdosta henkilökohtaiset intressit vaarantaisivat julkiseen etuun perustuvan päätöksenteon. Kansallisen tason yksityiskohtaisemmalla ohjeistuksella olisi tehtävän hoidon ja siinä onnistumisen kannalta *olennaista* merkitystä – selkeällä ohjeistuksella voitaisiin joissain tapauksissa välttyä muun muassa seuraavalta:

> **Helsingin Sanomat 6.3.2009: Vehmaalainen valtuutettu sai tuomion talousrikoksista**
>
> Vehmaalainen kunnanvaltuutettu Antero Ahala (kok) on tuomittu kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen talousrikoksista. Vakka-Suomen käräjäoikeus tuomitsi hänet rekisterimerkintärikoksesta ja väärennyksestä sekä avunannosta törkeään kirjanpitorikokseen ja törkeään velallisen epärehellisyyteen. Koska Ahala on aiemmin syyllistynyt samankaltaisiin rikoksiin, oikeus määräsi vankeusrangaistuksen ehdottomana. Ahala saa kuitenkin suorittaa rangaistuksen 160 tunnin yhdyskuntapalveluna, johon hänet on katsottu soveltuvaksi.

Helsingin Sanomat 22.3.2009: Valtuutettua epäillään törkeästä petoksesta Seinäjoella

Seinäjokelaista perussuomalaisten kaupunginvaltuutettua syytetään törkeästä petoksesta, kertoi lauantain Pohjalainen. Lehden mukaan syytettynä on valtuutettu Hannu Haapasalmi, joka tunnetaan myös ammattinyrkkeilijänä. Petoksessa on kyse kymmenistä tuhansista euroista. Asianomistajia jutussa on yksi. Juttua käsitellään oikeudessa ensi toukokuussa. Viime vuoden vaaleissa 48-vuotias saneerausmies ja vahtimestari Haapasalmi sai 187 ääntä ja pääsi läpi uutena valtuutettuna. Törkeästä petoksesta voi saada maksimissaan neljä vuotta ehdotonta vankeutta. Luottamushenkilön voi erottaa, jos hän saa vankeutta vähintään puoli vuotta.

4.2 Vaalit ja edustajan riippumattomuus

KuntaL:n 9 §:n mukaan valtuuston jäsenet ja varajäsenet (valtuutetut ja varavaltuutetut) valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi vaalivuodeksi. Kunnallisvaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Vaaleissa valituiksi tulevat henkilöt ovat kuntalaisten edustajia kunnan erilaisissa toimielimissä, ja ohjeistusta tehtävien hoitoon voitaisiin antaa jo ennakkoon, jotta perehtyminen erilaisiin päätöksentekoprosessin vaiheisiin voisi alkaa tarvittaessa jo ennen varsinaista edustustehtävässä toimimista. Vaikka tavoitteena on valita nimenomaan eri kuntalaisintressejä ilmentäviä niin kutsuttaja maallikkoedustajia, menettely mahdollistaisi kokonaisuutena syvemmän perehtymisen varsinaisiin kokousasioihin, koska päätöksentekotilanne olisi siten muilta vaiheiltaan tutumpi.

4.2.1 Vaalit ja äänestäminen

Rationaalisen valinnan teoria on aina olettanut kansalaisten äänestävän maksimoidakseen omaa hyvinvointiaan[71]. Kysymykseen ”pitäisikö kansalaisten osallistua politiikkaan?” ei olekaan oikeaa vastausta. Empiiriset tutkimukset kansalaisten äänestyskäyt-

[71] Berndtson 1996, s. 149.

täytymisestä ovatkin paljastaneet, että äänestämättömyyteen on hyvin erilaisia syitä. Joillekin vaalit eivät ole tärkeä asia, jotkut eivät näe puolueiden välillä oleellisia eroja, jotkut eivät äänestä protestina olemassa oleville puolueille, jotkut ovat sairastuneet juuri vaalipäivänä, jotkut eivät tiedä ketä äänestäisivät jne. Eri näkökulmista voidaan perustella osallistumisen ja osallistumattomuuden hyötyjä ja haittoja, mutta viime kädessä kysymys on arvoista. Käytännössä myös aina jotkut toimivat aktiivisesti omien, ja joskus ehkä muidenkin, etujen ja arvojen toteuttamiseksi. Politiikan oma logiikka saa aikaan jatkuvaa toimintaa. Poliittinen tutkimus voi parhaiten hyödyntää yhteiskuntaa yrittäen ymmärtää kohdettaan mahdollisimman monesta näkökulmasta ja osallistua sitten keskusteluun yhteiskunnallisista päämääristä.[72]

Edustuksellisen demokratian viimeaikaisessa kehityksessä huolestuttavin piirre on liittynyt äänestysaktiivisuuden jatkuvaan laskuun. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa äänestysprosentti tilapäisesti kohosi 69,7 %:iin, mutta laski taas vuoden 2007 eduskuntavaaleissa 67,9 %:iin. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus jäi 58,6 %:iin. Europarlamenttivaaleissa samana vuonna äänestäneitä oli vain 41,1 % äänioikeutetuista. Kansanvalta ei kuitenkaan toteudu yksinomaan edustuksellisessa demokratiassa. Olennainen merkitys kansanvallan toteutumisessa on suoralla kansanvallalla ja erilaisilla kansalaisosallistumisen muodoilla, joissa toimintatavat voivat käytännössä vaihdella hyvinkin paljon. Teknologinen kehitys ja internet ovat avanneet tältä osin aivan uudenlaisia mahdollisuuksia.[73] Europarlamenttivaalien 2009 äänestysprosentti oli 40,3, mikä on 0,8 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuoden 2004 europarlamenttivaaleissa. Vilkkaimmin äänestettiin Helsingin vaalipiirissä, jossa äänestysaktiivisuus nousi 50,7 prosenttiin. Laimeinta äänestäminen oli Pohjois-Karjalan (33,7 %) vaalipiirissä. Yksittäisistä kunnista äänestysvilkkaus nousi maan korkeimmaksi Kauniaisissa (68,4 %) ja alhaisimmaksi se jäi Hyrynsalmen kunnassa (25,5 %).[74]

[72] Berndtson 1996, s. 150–151.
[73] Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, s. 14.
[74] www.tilastokeskus.fi.

4.2.2 Korruptoituneisuus Suomessa

Suomessa korruptiota ei yleensä koeta välittömänä uhkana oikeusvaltio-periaatteen näkökulmasta. Puolue- ja vaalirahoitusta on kuitenkin kutsuttu korruption kannalta riskialttiiksi alueeksi. Kun ehdokkaiden rahallisista tukijoista ei tiedetä, herää kysymyksiä toiminnan puolueettomuudesta ja oikeudenmukaisuudesta sekä mahdollisesti rahoituksen kautta syntyvistä sidonnaisuuksista eri intressiryhmien välille. Vaalirahoitus on ollut kansallisen mediajulkisuutemme korostetuin aihe koko kuluvan vuoden 2009 ajan.

Kansainvälisiä korruptiotilastoja, joita esimerkiksi Transparency International (TI) julkaisee aktiivisesti verkkosivuillaan, on luettavissa muun muassa *The Global Corruption report 2008* -raportista[75]. Tutkimuksen kohteena vuonna 2008 oli kaikkiaan 180 maata, joista seuraavat Euroopan maiden sijoitukset olivat kiinnostavia: Englanti 12., Saksa 16., Latvia 51., Slovakia 49., Romania 69., Espanja 25. ja Sveitsi 7. Raportin yleislausunnoissa mainitaan, että mikäli maa ei aktiivisesti yritä vaikuttaa vahvistaa poliittista puolueettomuutta ja rehellisyyttä, korruptio löytää toiminnalleen uusia porsaanreikiä: *”Corruption in both politics and the judiciary have appeared as recurring concerns in reports from all regions. Political corruption is revealed in relation to public procurement, access to information and, in particular, around elections and political financing. While there have been attempts to improve political integrity, in some cases this has led to the exploitation of new loopholes”*. This is particularly the case in Armenia, Latvia, Kenya, the United Kingdom and Austria, where, despite legislative revisions in relation to elections and party financing, corruption either persists or has re-emerged in new forms. In Latvia, for example, amendments made to party financing rules were circumvented by unregulated third parties that campaigned on behalf of leading political parties. Questionable practices of party financing also feature in the ‘loans for peerages’ scandal reported from the United Kingdom, where some of the individuals who made undeclared loans to political parties were later nominated for titles of nobility.[76]

[75] raportti luettavissa verkossa osoitteessa: http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr#7.
[76] The Global Corruption report 2008, s. 121.

Transparency Internationalin verkkosivuillaan julkaisema *2008 Corruption Perceptions Index* kertoo maan korruptoituneisuusasteen, jonka mukaan Suomi oli vuonna 2008 Sveitsin kanssa sijalla 5, Tanskan, Ruotsin, Uuden-Seelannin ja Singaporen jälkeen[77]. Transparency Suomi ry:n verkkosivuilla[78] todetaan, että Suomen pudotus kärkisijalta johtuu osin kansainväliseen tietoisuuteen nousseesta vaalirahakohusta. *"Suomalaisten poliittisten päätöksentekijöiden: poliitikkojen, puolueiden ja kunnallisten päättäjien lahjomattomuus on kyseenalaistettu kansainvälisessä lehdistössä. Ehdokkaille annetut näkymättömät lahjoitukset ovat vaikuttaneet vaalituloksiin. Vaikka kyseessä eivät ole uudet ilmiöt, ne ovat tulleet kansainväliseen tietoisuuteen vasta viime aikoina"*, arvioi Transparency Suomi -järjestön varapuheenjohtaja Risto Laakkonen. Transparency Suomen hallituksen jäsenen Pentti Mäkisen mukaan on positiivista, että median tarkkaavaisuus ja viranomaisten toiminta on tuonut epäterveitä käytänteitä päivänvaloon. Risto Laakkosen mukaan korruption ja lahjonnan tunnusmerkit täyttävää kestitystä kutsutaan Suomessa usein vieraanvaraisuudeksi. Vaalirahakohu sekä Patrian lahjontaepäilyt ovat saattaneet Suomen puhtoisuuden kansainvälisen epäilyksen alle. *"Nyt yritykset ja valtionhallinto tarvitsevat koulutusta korruption vastaiseen työhön. Tärkeintä kuitenkin on poliittinen tahto. Vaalirahoituskeskustelun kääntäminen ainoastaan median nostamaksi kohuksi oli huono merkki siitä, ettei vaalirahoituksen avoimuutta ole ymmärretty riittävän syvällisesti"*, Mäkinen toteaa. Transparency Suomi tulee arvioimaan vaalirahoituslain muutoksien käytännön vaikutukset myöhemmin ja tiedottaa asiasta erikseen.

Helsingin Sanomat uutisoi **19.7.2009** suomalaisesta korruptiosta otsikolla: **Suomalainen systeemi – Suomi menestyy kansainvälisissä korruptiovertailuissa. Mutta suomalaisista korruptiota eivät aina tunnista edes ne, jotka siihen itse syyllistyvät (otteita):**

- - Suomessa korruption ytimessä ovat ne kuuluisat hyvä veli –verkostot. - - Kirjekuoreen sujautetun setelinipun sijaan systeemi voi tuottaa hyviä yhteiskunnallisia tehtäviä, arvonimiä, työpaikkoja ja monenlaista sosiaalisen aseman pönkittämistä. Näin uskoo

[77] 2008 Corruption Perception Index 2008/EU and Western Europe verkossa osoiteessa: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/regional_highlights_factsheets.
[78] http://www.transparency.fi.

myös keskusrikospoliisi. - - Suomalaisessa korruptiossa on kyse yhteistyöstä ja kiitollisuudenvelasta, ei suorasta vastikkeellisuudesta. Esimerkiksi julkisiin hankintoihin ja yksityistämisiin liittyy korruption riski myös Suomessa. On eturistiriitoja, liian läheisiä suhteita. Huomio pitäisi kiinnittää siihen, miten henkilökohtaiset suhteet vaikuttavat virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden ratkaisuihin, vaikka tällaista on hirveän vaikea todistaa. - - Juuri tämäntyyppistä toimintaa on vaalirahoituskeskustelun yhteydessä setvitty. Yritykset maksavat puolueille vaalitukea, poliitikot taas jakavat kaavoja, rakennusoikeuksia ja tontteja. Mutta on miltei mahdotonta sanoa, milloin näiden asioiden välillä on linkki.

- - Etenkin kuntasektorilla ja paikallistasolla esiintyy erilaisia kaksoisrooleja. Mutta totta kai pienessä maassa osallistujia päätöksentekoon tarvitaan. Aktiivisia ihmisiä on rajattu määrä. - - Kaikki verkostoituminen ei tietenkään ole paheksuttavaa. Usein kyse on suorastaan ammattitaidosta. Esimerkiksi taitava poliitikko tuntee oikeat ihmiset. Yritykselle taas hyvät yhteiskuntasuhteet ovat rahan arvoista pääomaa. Demokratiassa jokainen saa toki ajaa omaa asiaansa. - - Puutteet poliittisen rahoituksen avoimuudessa ovat olleet niin räikeitä, että Euroopan neuvoston korruptionvastainen elin Greco on verrannut Suomea Valko-Venäjään. - - Suomessa esimerkiksi valitusoikeus nähdään usein hankkeita hidastavana kiusana. - - Korruptiiviselle toiminnalle taas on ominaista, että päätökset yritetään saada läpi mahdollisimman nopeasti. - - Kuulostaa tylsältä, mutta korruptiota vastaan taistellaan parhaiten sillä, että ihmiset tietävät oikeutensa, sen mitä on päätetty, miten lakeja on sovellettu ja voivat päätöksistä myös valittaa. - -

Korruptioon liittyy myös **31.7.2009 Helsingin Sanomissa** julkaistu uutisanalyysi **otsikolla: Virkamiehillä ja kunnallispoliitikoilla tiukimmat lahjuspykälät (otteita):**

Euroopan neuvosto pitää kansanedustajien lahjuslakia liian lepsuna. Se, onko lahja lahjus, riippuu muun muassa sen saajan asemasta. Kaupunginvaltuutettuja ja kansanedustajia koskevat hyvin erilaiset pykälät. Kaikkein vaikeinta lahjusrikokseen syyllistyminen on kansanedustajalle. Hänen saamansa etu menee lahjuksen puolelle vasta, jos hän edun vuoksi erikseen lupaa toimia tietyllä tavalla jossakin eduskunnan käsittelemässä asiassa. On erittäin epätodennäköistä, että joku pystyisi toimimaan niin, että pykälän tunnusmerkit täyttyisivät, sanoo lahjusrikoksiin erikoistunut valtionsyyttäjä Jukka Rappe. Euroopan neuvoston korruption vastainen elin Greco on kehottanut Suomea muuttamaan

> lakia. - - Virkamiehelle annetusta lahjasta tulee lahjus helposti. Virkamiesten lahjuspykälät koskevat myös ministereitä ja kunnan- tai kaupunginvaltuutettuja. Heidät voi tuomita lahjusrikkomuksesta, vaikka he eivät tekisi tai lupaisi saamansa edun vastineeksi mitään. Riittää, että edun saaminen näyttää pahalta virkatoimien kannalta. Rikoslaissa asia on muotoiltu niin, että teko on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Tällaiseen rikokseen voi syyllistyä vain lahjan tai edun vastaanottaja, ei antaja. Sillä ei ole suurtakaan väliä, kuinka arvokas etu on. Olennaista on se, millaisissa asemissa sen antaja ja saaja ovat. - -

4.2.3 Vaalirahoituslainsäädännön muutostarpeet ja -vaiheet

Vaalirahoituslain mukaan vaalirahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan ne kulut, jotka ovat aiheutuneet aikavälillä kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen, riippumatta siitä, milloin nämä kulut maksetaan. Ehdokkaan vaalirahoitus voi koostua: 1) ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista, 2) ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamasta tuesta ja 3) muusta tuesta. Vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaispalveluja. Tuki, jota ei ole annettu rahana, arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä. Useat samalta taholta saadut tuet lasketaan yhteen ja ilmoitetaan yhtenä tukena.[79]

Vuonna 2000 voimaan tullutta vaalirahoituslakia edeltäneen hallituksen esityksen (HE 8/2000) yleisperusteluissa todettiin, että yleisten vaalien muuttuminen yhä enemmän henkilövaalien suuntaan edellyttää vaali vaalilta aikaisempaan verrattuna entistä enemmän tehokkaampaa henkilökohtaista kampanjointia valituksi tulemisen puolesta. Etenkin valtiollisten vaalien valtakunnalliseen mainontaan tarvittavat ehdokkaan valituksi tulemisen varmistavat rahasummat ovat yleisesti niin suuria, että yksityishenkilöiden on useimmiten mahdotonta itse kustantaa vaalikampanjaansa. Kiinnostus vaa-

[79] www.vaalit.fi.

limainonnan rahoituksen todelliseen suuruuteen ja rahoituslähteisiin lisääntyi vähitellen 1990-luvulla. Vaalikampanjaan annettujen avustusten mahdollisesti aiheuttamat sidonnaisuudet haluttiin selvittää. Avoimuuteen ja julkisuuteen liittyvät kysymykset ovat korostuneet 1990-luvulla muun muassa Suomen EU-jäsenyyden myötä. Tarkennuksena HE:ssä 81/2008 eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisen perusteluissa todetaan, että 15.5.2000 voimaan tulleeseen vaalirahoituslakiin on syytä tehdä tiettyjä muutoksia. Vuonna 2000 voimaan tulleessa laissa ei edellytetä kulujen erittelyä, ja esityksessä todetaan, että valituksi tulleiden sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta on tärkeää, että ehdokkaiden saamat merkittävät lahjoitukset ja niiden antajat voidaan julkistaa (HE 8/2000 vp).

Kunnallisvaaliehdokkaan ilmoitusvelvollisuuden raja on sama kuin kansanedustajaehdokkaan, joten raja saattaa osoittautua suhteellisesti merkittävästi korkeammaksi kuin vastaavat rajat muissa vaaleissa (PeVM 8/2000 vp). Lakimuutostarpeen yhtenä syynä oli Euroopan neuvoston alainen Lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (Group of States Against Corruption, GRECO), joka antoi joulukuussa 2007 Suomelle puoluerahoitusta koskevia suosituksia. GRECO suositteli muun muassa vahvistamaan tulojen ja menojen erittelytasoon liittyviä ilmoitusvelvollisuuksia yksittäisten lahjoitusten ja menojen luonne ja arvo mukaan luettuina. Lisäksi GRECO suositteli harkitsemaan, että alennettaisiin kynnysarvoa, jonka ylittävien lahjoitusten antajien identiteetti tulee paljastaa. Esitys laadittiin GRECON suositusten suuntaisesti. Vaalirahoituslain 3 §:n 1 mom. 3 kohtaan ehdotettiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan ilmoituksessa on oltava tiedot ehdokkaan kunnallisvaalikampanjan kuluista eriteltynä vaalimainontaan sanoma- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainontaan, muuhun vaalimainontaan, mainonnan suunnitteluun ja vaalitilaisuuksiin käytettyihin kuluihin sekä muihin kuluihin. Lisäksi ehdotettiin muutettavaksi 3 §:n 2 mom. niin, että yksittäisen tuen arvoa ja sen antajan nimeä koskevan ilmoitusvelvollisuuden raja laskettaisiin kunnallisvaaleissa nykyisestä 1 700 eurosta 1000 euroon.

23.9.2008 edellä mainituin muutoksin voimaan tulleen VaalirahoitusL:n 2 §:n mukaan ilmoitusvelvollisia ovat 1) eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittu ja varaedustajaksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrätty; 2) europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja varajäseneksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrätty;

3) presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue taikka ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies; ja 4) kunnallisvaaleissa valtuutetuksi ja varavaltuutetuksi valittu. 3 §:n mukaisissa ilmoitettavissa tiedoissa mainitaan, että erikseen on ilmoitettava kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 3 400 euroa, eduskuntavaaleissa vähintään 1 700 euroa ja kunnallisvaaleissa vähintään 1 000 euroa. Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus ottamatta kuitenkaan huomioon tavanomaista talkootyötä ja tavanomaisia ilmaispalveluja. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle mainitun rajan. Ilmoitus on toimitettava kunnallisvaalien osalta keskusvaalilautakunnalle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ilmoitukset ovat sellaisinaan julkisia kunnan keskusvaalilautakunnassa.

Vaalirahoitusta koskevan lainsäädäntöprosessin aikana myös internetin lakipalvelusivusto Edilexin verkkouutisissa uutisoitiin 6.11.2008 oikeuskansleri Jaakko Jonkan oikeusministeriölle suuntautunutta moitetta otsikolla:

> **Oikeuskansleri Jonkka moittii oikeusministeriötä: Vaalirahoituslain noudattaminen on vailla viranomaisvalvontaa (otteita).**
> Oikeusministeriö on toiminut vaalirahoitusilmoitusten käsittelyssä silmiinpistävän passiivisesti, toteaa oikeuskansleri Jaakko Jonkka. Hänen mukaansa myös ministeriön antama vaalirahoituskäytäntöä koskeva ohjeistus on ollut epäyhtenäistä. - - Oikeuskansleri Jonkka totesi ratkaisussaan, että oikeusministeriön korostetun muodollinen lainsoveltaminen, passiivisuus vaalirahoitusilmoitusten käsittelyssä ja tiukka pidättyvyys lisäselvitysten hankkimisessa on omiaan eliminoimaan epäilyjä poliittisesta tarkoitushakuisuudesta ilmoitusten käsittelyssä ja pelkoja puuttumisesta vaalien tulokseen. Toisaalta tällainen lainsoveltaminen ei tue lainsäätäjän tavoitetta avoimuuden ja julkisuuden lisäämiseksi sekä sidonnaisuuksien paljastamiseksi. Jonkka totesi, että ministeriö on päätynyt painottamaan puolueettomuutta varmistavaa ”puuttumattomuusperiaatetta” ja jättänyt sidonnaisuuksia paljastavien tavoitteiden toteutumisesta huolehtimisen lähes sellaisenaan julkisen tiedonvälityksen huoleksi.

> Yhteenvetona Jonkka totesi, että lainsäädännössä ei löydy säännöstä, jossa ministeriö velvoitettaisiin pyytämään lisäselvitystä vaalirahoitusilmoituksista. Kysymys on viime kädessä siitä, millaiseksi viranomaisen rooli asiassa tulkitaan. Jonkan mukaan ei ole poissuljettua, että ministeriön edustamaa muodollisuudessaan ehdotonta tulkintaa nyansoidumpi, hieman aktiivisempaa viranomaisroolia painottava tulkinta saattaisi myös olla perusteltavissa. Sitä voitaisiin perustella asiakasta palvelevalla hallinnon neuvontaperiaatteella ja se voitaisiin tehdä hienovaraisesti ja ketään leimaamatta.
>
> - - Oikeuskansleri haluaa kiinnittää nykyisen lain toimivuutta koskevien havaintojen pohjalta huomiota kolmeen seikkaan, joita hän pitää lakia uudistettaessa laillisuusvalvonnankin näkökulmasta merkityksellisinä. Lain tarkoitusperien toteutumisen kannalta on tärkeää, että ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös on selvä. Tärkeää on myös se, että lakiin luodaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista koskeva uskottava valvontajärjestelmä. Ilman toimivaa valvontaa velvoittavuus menettää tosiasiallisen merkityksensä. uudistustyössä tulee myös harkita olisiko vaalirahoituslain soveltaminen valvontoineen uskottava jollekin muulle kuin oikeusministeriölle. Poliittisesti latautuneen lain soveltamiseen ja yksittäisten poliitikkojen vaalituen ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen valvontaan ministeriö ei ehkä ole paras toimija.

Vaalirahoituksen vuoden 2009 alusta saaman julkisuuden ja huomioarvon myötä vaali- ja puoluerahoituksen uudistamista selvittävä toimikunta esitti yhä tarkemman sääntelyn tarvetta. Toimikunta luovutti mietintönsä 27.1.2009 oikeusministeri Tuija Braxille. Mietinnössä esitettiin, että ehdokkaan vaalirahoituksesta säädettäisiin kokonaan uusi laki, jolla asetettaisiin ylärajat ehdokkaalle annettavalle tuelle ja ehdokkaan vaalikampanjan kuluille. Vaalirahoitusilmoitusten tarkastus keskitettäisiin Valtiontalouden tarkastusvirastoon, joka voisi tehostaa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista uhkasakolla.[80] Säädettävää lakia koskevassa HE:ssä 13/2009 vp ehdotetaan, että vaalirahoitusilmoituksia koskevat tehtävät siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja kuntien keskusvaalilautakunnilta valtiontalouden tarkastusvirastolle, joka valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Ilmoitusvelvollisen olisi pyydettäessä annettava kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkistaisi, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet

[80] www.om.fi.

ilmoituksen. Virasto voisi tarkistettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään ilmoituksen, täydentämään tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Jos ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi ilmoitusta, voisi tarkastusvirasto velvoittaa hänet siihen sakon uhalla. Uhkasakko olisi tehosteena myös niissä tilanteissa, joissa ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi ja virasto velvoittaisi ilmoitusvelvollisen korjaamaan virheen tai puutteen.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön vapaaehtoinen ennakkoilmoitus vaalirahoituksesta. Ehdokas tai presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja valitsijayhdistys voisi toimittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakkoilmoituksen, joka sisältäisi suunnitelman vaalirahoituksesta ja kampanjan kuluista. Vaalirahoitusilmoitukset ja ennakkoilmoitukset olisivat sellaisinaan julkisia. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastolle annetut tiedot kampanjatileistä ja muut vastaavat selvitykset säädettäisiin 24 §:ssä salassa pidettäviksi viranomaisen asiakirjoiksi. Tuloverolakia muutettaisiin siten, että ehdokkaan tukemiseksi varattu varallisuuskokonaisuus mainittaisiin nimenomaisesti yleishyödyllisenä yhteisönä.

Täysin uusi laki: Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 24.4.2009/273 tuli voimaan 1.5.2009 ja kumoaa 12.5.2000 annetuin Lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Uutena säännöksenä lakiin on otettu esimerkiksi 4 §:ssä mainitut vaalirahoituksen rajoitukset, joiden mukaan ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa yhdeltä tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tämä ei kuitenkaan koske tukea puolueen rekisteröidyltä yhdistykseltä. Lain 8 §:ssä käsitellään ilmoituksen tekemistä koskevina asioina seuraavasti: *Ilmoitus tehdään valtiontalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ilmoitus voidaan tehdä valtiontalouden tarkastusviraston vahvistamalla lomakkeella. Ilmoitusvelvollisen on pyydettäessä annettava kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tar-*

peen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Myös ilmoitettavien tukien euromäärät on laissa vahvistettu seuraaviksi: *Erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa yli 800 euroa, eduskuntavaaleissa yli 1 500 euroa taikka europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa yli 2 000 euroa*. Uusi laki puoltaa paikkaansa koko kansallisella poliittisella kentällämme, ja mahdollistaa kansalaisten vaalirahoitusta koskevan tarkkailun ja valvonnan, joka perustuu julkisen sektorin päätöksenteon avoimuus- ja läpinäkyvyysvaatimuksiin.

Seuraavassa mielenkiintoinen uutinen vaalirahoitusilmoituksista:

> **Kouvolan Sanomat/STT uutisoi vaalirahoituksesta 30.9.2008: Porin kadonneet vaalirahoitusilmoitukset syyteharkintaan**
>
> Porissa kadonneiden vaalirahoitusilmoitusten esitutkinta on valmistunut, ja asia siirtyy syyteharkintaan. Vuoden 2004 kunnallisvaalien vaalirahoitusilmoitukset olivat tuntemattomilla teillä viime kesäkuuhun saakka. Viime vuonna ilmoitusten huomattiin kadonneen. Silloin selvisi, että paperit olivat lainassa. Keskusvaalilautakunnasta kukaan ei tosin muistanut, kuka ne oli antanut lainaksi ja kenelle. Ilmoitukset saatiin takaisin kesällä, kun niiden tuntematon lainaaja sujautti ne kaupungin postilaatikkoon. Vaalirahoitusilmoitukset ovat julkisia asiakirjoja, joiden pitää olla kaikkien nähtävillä. Niitä sopii lukea ja kopioida, mutta alkuperäisiä ei saa antaa lainaksi. Porin kaupunki teki asiasta tutkintapyynnön poliisille kesäkuun lopussa. Tapausta selvitettiin virkavelvollisuuden rikkomisena.

Nähtäväksi jää, riittääkö 1.5.2009 voimaan tullut vaalirahoituslaki demokratiaa vahvistavaksi rahoituslähteiden valvontatyökaluksi vai onko siihen tulossa jo heti lähitulevaisuudessa vielä uusia tarkennuksia.

4.2.4 Sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus – kuntalaisten etu

Luottamushenkilön vaalikelpoisuuden tai esteellisyyden arvioimiseksi asiasta päättävällä toimielimellä tai toimielimen puheenjohtajalla on oltava tähän tarvittavat tiedot. Ulkopuoliset sidonnaisuudet, jotka vaikuttavat vaalikelpoisuuden ja esteellisyyden ar-

viointiin, ovat yleensä taloudellisia. Esimerkiksi osallistumisesta elinkeinotoimintaan sekä omistuksesta tai luottamustehtävästä yrityksissä saatetaan haluta selvitystä vaalikelpoisuutta tai esteellisyyttä arvioitaessa. Säännös ei koske valtuustoehdokkaita, mutta jo valtuutetuksi valittuja se koskee. Esimerkiksi valtuuston puheenjohtajan vaalissa ehdokkaana olevilta voidaan pyytää säännöksen mukaista selvitystä.[81]

> **Kalervo Kumpula, Helsingin Sanomat/Mielipide 25.1.2009: Valtuutettujen kytkökset tulee merkitä avoimeen rekisteriin (otteita)**
>
> Kuntalaisten luottamus valtuutettuja kohtaan on kehittynyt huolestuttavaan suuntaan. Äänestysprosentti asettuu presidentin- ja eduskuntavaaleja alhaisemmalle tasolle, vaikka kuntalaisten palveluihin kohdistuvat päätökset tehdään kunnissa. - - Kuntiin olisi syytä perustaa rekisteri, josta näkyvät luottamushenkilöiden ja johtavassa asemassa olevien virkamiesten sidosryhmät. Tietojen tulee olla julkisia. Jokaisen luottamushenkilön ja keskeisen virkamiehen tiedot pitäisi päivittää valtuustokauden alusta ja kun muutoksia tapahtuu. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun päätöksentekoon osallistuva henkilö on osakkaana, työsuhteessa tai muussa asemassa, jossa hän voi ajaa sidosryhmänsä etua. Näiden yhteyksien kertominen on tärkeä ja välttämätön osa avointa ja läpinäkyvää demokratiaa.
>
> Myös lahjonnan rajoja on jatkuvasti syytä pohtia, vaikka Suomi onkin kansainvälisissä tutkimuksissa kuulunut maailman vähiten korruptoituneisiin maihin. - - Olisi perusteltua, että kunnissa laadittaisiin luottamushenkilöille ja virkamiehille eettinen ohje asiasta. - - Mikään ei estä sitä, etteikö voitaisi pyytää vapaaehtoisesti vaalirahoitusselvityksessä maksettujen vaalikulujen kuittien kopiota. Koska laki ei velvoita näin pitkälle menevään avoimuuteen, toki kuittien esittämisestä voisi kieltäytyä, mutta kysymyksiähän se herättäisi.

Toisaalta kunnan luottamustoimen hoitamisessa erilaiset yhteydet – ”sidokset” – ovat elintärkeitä. Kaikki sidonnaisuudet eivät suinkaan ole haitallisia. Siksi sidoksia on arvioitava myös tältä kannalta, ei siis pelkästään niiden haitallisuuden näkökulmasta. Sidosten merkitys yhteiskunnan kannalta on paljolti riippuvainen siitä, keneen sidonnaisuus kohdistuu ja minkälaisen suhteen se muodostaa sidoksen kohteen ja sidoksen

[81] Harjula – Prättälä 2007, s. 292–293.

muodostavan tekijän välille. Lisäksi, jos sidoksella ylipäänsä olisi merkitystä muiden kuin sidoksen kohteen kannalta, on sidoksen vaikutettava jotenkin sidoksen kohteen käyttäytymiseen, lojaliteettiin, tehtävienhoitoon tai muuhun toimintaan, joko positiivisesti tai negatiivisesti. Toisaalta kansalaisten yhdenvertaisuus, oikeusvarmuus ja eräät muut seikat edellyttävät, että hallintotoiminta perustuu puolueettomuuteen, joka on säädetty oikeudellisesti vaatimukseksi ja joka konkretisoituu lainsäädännössä monin tavoin.[82] Kuntalaisten ideaali luottamushenkilö on aktiivinen, yleisesti hyväksyttyyn eettiseen ajatteluun kykenevä ja monipuolisesti verkostoitunut edustaja, joka kykenee hyödyntämään suhteitaan koko kunnan menestyksen eteen.

4.3 Vallankäyttöä kuntalaisten valtakirjalla

Kunnallisessa luottamustehtävässä toimiminen on aina edustustehtävä. Vaikka kuntalaisten äänillään oikeuttamaa valtakirjaa ei fyysisesti tarvita, on hyvä muistaa, että valtakirjan voimassaoloon palataan aina jokaisen 4-vuotiskauden päätteeksi. Myös kansanedustajien toiminnan etiikkaa pohdittiin MTV3:n 4.3.2008 lähettämässä ajankohtaisohjelmassa 45minuuttia otsikolla: Nimenhuuto kiinnostaa – äänestäminen ei. Aihe on huomion arvoinen myös kunnallisesta näkökulmasta, toimiihan moni kansanedustaja päätöksentekijänä eduskuntatyön ohella kotipaikkakuntansa kunnanvaltuutettuna. Moraalin ja etiikan kysymyksiä nostettiin kansalaiskeskusteluun esittämällä täysistuntoon läsnä olleiksi ilmoittautuneiden edustajien huomattavia poissaolomääriä äänestystilanteissa. Sekä valtakunnalliset että kunnalliset luottamustehtävät edellyttävät toimijoiltaan aktiivisuutta, tehtäviin paneutumista ja niiden arvojen toteuttamista, joita he itse yhdessä heitä äänestäneiden kansalaisten kanssa ovat luvanneet edistää ja toteuttaa. Näiden periaatteiden toteuttaminen edellyttää vähintään läsnäoloa kokouksissa ja äänestyksiin osallistumista.

Organisaatio voidaan jaotella usealla eri perusteella. Voidaan puhua kuntalaisten välittömästi valitsemasta organisaatiosta eli valtuustosta, valtuuston asettamasta muusta

[82] Ryynänen 2006, s. 59–60.

organisaatiosta sekä muiden tahojen asettamasta organisaatiosta. Merkittävä on jako (1) luottamushenkilöorganisaatioon sekä (2) viranhaltija- ja työntekijäorganisaatioon.[83] Kunnallisia luottamustehtäviä ovat lisäksi valtuustoon valituiksi tulleiden keskuudesta osoitettavat hallitus- tai hallintoneuvostopaikat esimerkiksi kunnan osaksi tai kokonaan omistamiin energiayhtiöihin tai liikelaitoksiin sekä paikat käräjäoikeuden lautamiestehtäviin. Seuraavassa tarkastellaan kuntaorganisaatiota luottamushenkilöorganisaation näkökulmasta.

Arvot, moraali ja eettisyys ovat osa luottamustehtävässä toimimista. Eettisiä päätöksiä tekee aina ihminen, joka ei voi irrottautua historiastaan tai tavoitteistaan. Päätöksentekijän tulisi pohtia omien vaikuttimiensa, kokemustensa ja arvojensa vaikutusta päätöksentekoon ja hallita niiden vaikutusta päätöksentekoprosessiin. Päätöksentekijä on myös normaalien psykologisten taipumustensa alainen. Hän kokee todennäköisesti luontaista tarvetta kuulua joukkoon, häntä ohjaa halu pitäytyä olemassa olevissa uskomuksissa ja ajatusmalleissa. Lisäksi hän prosessoi informaatiota eri lailla riippuen siitä, mistä se on peräisin. Hän saattaa olla myös taipuvainen tieteellisesti perustelemattomaan toiveikkuuteen.[84] Perusoletuksena kuitenkin on, että kunnanvaltuutetut toimivat tehtävässään kunnan ja kuntalaisten yhteisen edun nimissä.

Hyvänä esimerkkinä kuntalaisten tahdonilmaisusta äänestämiään edustajia kohtaan on seuraava lehtiartikkeli:

> **Kouvolan Sanomat 15.3.2009: Valtuutetut, käyttäkää valtaa (otteita)**
> - - Luottamushenkilöiksi valitsemamme valtuutetut ovat kuitenkin ensisijaisesti meidän kuntalaisten edustajia. Olemme heille antaneet valtakirjan päättää kunnan asioista omien arvojemme ja mieltymyksiemme tai ihanteidemme mukaan. He ovat vastuussa vain omille valitsijoilleen, ei valtaklikeille, ei junttajohtajille. Kannattajiaan heidän on kuunneltava ja heidän mielipidettään edustettava. Sopimalla etukäteen jotakin muuta petetään kuntalaisten luottamus jo alkumetreillä. - - Siispä, valtuutettujen on syytä eniten luottaa omaan arviointiinsa, älyynsä, omaan järkeensä. Ei sitä kenelläkään enempää ole

[83] Heuru ym. 2001, s. 144.
[84] Clarkeburn – Mustajoki 2007, s. 32.

kuin Luoja on antanut. Demokratiaan uskoen ja luottaen. Ajatelkaa itse, omalla päällä ja sydämellä. Konsultit valvokoot.

4.3.1 Kunnanvaltuusto

KuntaL:n 34 §:n mukaan vaalikelpoinen valtuustoon *ei ole*: 1) valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä; 2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä; 3) kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön; eikä 4) kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön. Edellä tarkoitetussa palvelussuhteessa oleva on vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

Valtuustolle vyörytetään usein leima, jonka mukaan kiivastahtisissa kokouksissa ei ole mitään tehtävissä, vaan hallituksen esityksen mukaiset ratkaisut saavat lainvoiman sellaisinaan. Valtuutetuilta kaivataan tietoon perustuvia puhevalmiuksia ja keskustelua herättäviä mielipiteenilmaisutaitoja, jotta erilaiset näkökannat voisivat vielä valtuustossa tulla pohdinnan kohteiksi. Luottamustehtävän hoitoon sitoutunutta kuvaa itsestään ei anna edustaja, joka avaa kokousmateriaalin vasta puheenjohtajan kokouksen avaavan nuijan kopautuksen jälkeen. Kuntalaisten edustaminen edellyttää kuntalain 5 luvun 32 §:n mukaan kunnan ja sen asukkaiden edun edistämistä ja luottamustehtävän hoitamista tehtävän edellyttämällä arvokkuudella. Vaatimukset edellyttävät asioihin perehtymistä ja todellista kiinnostusta kunnan yhteisten asioiden hoitamiseen. Tampereen yliopiston professori Arto Haveri ja tutkija Teele Pehk yhdyskuntatieteiden laitokselta ovat joulukuussa 2007 julkaisseet tutkimuksen[85], jonka yhtenä tutkimustuloksena esitettiin väite: *Valtuutettujen työ monimutkaistuu*. Havaintojen mukaan äänestäjien tahdon toteuttaminen palveluja ja kehittämistä koskevissa valinnoissa vaatii val-

[85] ks. raportti kokonaisuudessaan osoitteessa: http://www.polemiikki.fi/files/1184-Verkostokuntaraportti2.doc.

tuutetuilta yhä enemmän aikaa, osaamista ja erityisiä kykyjä. Näistä perehtyneisyyttä ja asiantuntemusta vaativista tehtävistä suoriutumiseen auttaisivat myös luottamushenkilöille laadittavat eettiset toimintaohjeet.

4.3.2 Kunnanhallitus

Vahvistamattomana pääsyvaatimuksena kunnanhallitukseen on vanhan perinteen mukaan pitkä kokemus ja ”koeteltu kansalaiskunto” luottamustehtävissä. Tänä päivänä poikkeuksia säännöstä jo löytyy, mutta useimmiten hallituksissa istuu joukko kunnan kokeneimpia ja vaikutusvaltaisimpia, pitkän luottamustehtävähistorian omaavia poliitikkoja.

KuntaL:n 23 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen, esimerkiksi kunnan omistajaohjauksesta vastaava hallintoyksikkö, antavat tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.

Kunnanhallitus on kunnan keskeisin toimielin. Kun valtuustolla on yleinen kelpoisuus kunnan päätösvallan käyttämiseen, kunnanhallituksella puolestaan on yleinen kelpoisuus valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Lisäksi se valvoo valtuuston päätösten lainmukaisuutta. Kunnanhallituksen asema on viime aikoina entisestään vahvistunut. Syynä on ollut valmistelun merkityksen korostuminen sekä se, että kunnallisten lautakuntien itsenäisyys kunnan hallinnon sisäisissä suhteissa on kadonnut. On myös huomattava, että kunnan koko valmisteleva ja täytäntöönpaneva organisaatio toimielimineen, viranhaltijoineen ja työntekijöineen on viime kädessä kunnanhallituksen alainen.[86]

KuntaL:n 35 §:n mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan: 1) kunnan keskushallinnossa kunnanhallituk-

[86] Heuru ym. 2001, s. 148.

sen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö; 2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; eikä 3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta. Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

4.3.3 Lautakunnat, johtokunnat, toimikunnat ja jaostot

Valtuustotyöskentelyn ilmeettömäksi luonnehditun päätöksenteon vastapainoksi lautakuntien, johtokuntien, toimikuntien ja jaostojen rooli on saanut uutta nostetta. Luottamushenkilöjäsenet kokevat lautakuntatyöskentelyn usein valtuustoa tärkeämmäksi ja merkittävämmäksi paikaksi vaikuttaa. Vaikka lautakuntien perustaminen on vapaaehtoista, käytännössä niitä on jokaisessa kunnassa. Niiden merkittävyys ilmenee eri hallinnonalojen valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävien hoitamisessa. Niillä voi olla myös kunnan päätösvallan käyttämisen oikeutta, minkä lisäksi asianomaisen hallinnonalan viranhaltijat ja työntekijät ovat niiden alaisia.[87]

Kunnalliset lautakunnat voivat olla perusluonteeltaan joko lakisääteisiä tai vapaaehtoisia sen mukaan, onko kyseessä erityiseen tai yleiseen toimintaan kuuluvista tehtävistä. Lainsäädäntö yleensä edellyttää, että kunnassa on tiettyä määrättyä tehtävää hoitava viranomainen, muttei määrää tarkemmin siitä, millainen tämän viranomaisen pitää ol-

[87] Heuru ym. 2001, s. 149.

la. Käytännössä lautakunnat vastaavat oman hallinnonalansa kehittämisestä, talousarvion valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä valvovat alaistensa viranhaltijoiden toimintaa. Lautakuntien hallinnollisena perustehtävänä on vastata – valtuuston asettamana – jonkin asiaperustein rajatun tehtäväkentän hoitamisesta. Lautakuntien jäsenet, jotka ovat luonteeltaan luottamushenkilöitä, valitaan valtuuston toimikaudeksi.[88] Määrättyjä erityistehtäviä hoitavia lauta- ja johtokuntia kunnissa voivat olla esimerkiksi: henkilöstölautakunta, tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta, perusturvalautakunta, opetus- ja kasvatuslautakunta, tekninen lautakunta, kulttuuri- ja kirjastolautakunta, liikunta- ja nuorisolautakunta, rakennus- ja ympäristölautakunta, maaseutulautakunta, perusturvapalvelujen johtokunta, sivistyspalvelujen johtokunta ja teknisten palvelujen johtokunta. Kuntaorganisaatioissa toteutettava tilaaja-tuottaja –mallin[89] mukainen sopimusohjausjärjestelmä on osaltaan aiheuttanut muutoksia myös päätöksenteko-organisaation aikaisempaan rakenteeseen ja nimikkeistöön.

KuntaL:n 36 §:n mukaisesti vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan: 1) asianomaisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö; 2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa; eikä 3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovelletaan, mitä 35 §:n 2 momentissa säädetään. Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta. Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan, tai jonka kotikunta kunta ei ole.

---

[88] Husa – Pohjolainen 2008, s. 279.
[89] Ks. syventäviä tietoja tilaaja-tuottaja –mallista verkko-osoitteessa: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363;88362 (13.8.2009)

4.4 Viranhaltija, luottamushenkilö vai molempia?

Tällä hetkellä noin neljännes kunnanvaltuutetuista työskentelee kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa. Osuus vaikuttaa liian suurelta. Veronmaksajien näkökulmasta tällaista tilannetta ei voida pitää hyvänä. Uusia sääntöjä tarvittaisiin erityisesti hallituksissa. Nimenomaan kunnanhallituksen jäsenenä toimivan kunnan viranhaltijan ja työntekijän rooli on ongelmallinen. Tällaista kahdella tuolilla istumista on pidetty ja pidettävä epätoivottavana. On varsin ongelmallista, jos kunnan viranhaltija tai työntekijä on kunnanhallituksessa käsittelemässä työnantajan edustajana kunnan palveluksessa olevien asioita.[90] **Helsingin Sanomat uutisoi 15.3.2009** aiheesta otsikolla: **Kymmeniä kunnanhallituksia johtaa kunnan oma työntekijä:**

> Yhä useammassa kunnassa kunnanhallituksen tai -valtuuston puheenjohtajana on oman kunnan työntekijä, ilmenee Helsingin Sanomien tekemästä selvityksestä. Tällaisia niin sanottuja kaksoisagentteja on lähes joka kolmannessa Manner-Suomen kunnassa. Kolmessa kunnassa sekä hallituksen että valtuuston puheenjohtaja on oman kunnan palkkalistoilla. Kahden roolin poliitikkojen määrä on lisääntynyt viime vaalikaudesta etenkin kunnanhallitusten johdossa. Kunnan virkamiesten kaksoisroolia on arvosteltu siitä, että he voivat toimia kapea-alaisesti oman työpaikkansa etua ajatellen, kun päättävät esimerkiksi kunnan rahankäytöstä. Kaksoisroolin hankaluus voi korostua tiukassa taloustilanteessa, kun kunnissa joudutaan säästämään. - - Helsingin Sanomien selvityksen mukaan kuntatyöntekijä johtaa hallitustyöskentelyä 45 kunnassa eli 14 prosentissa Menner-Suomen kunnista. - - Prättälä huomauttaa, ettei kunnan työntekijöitä voida sulkea kunnan luottamuselimien ulkopuolellekaan. Se kun sotisi pahasti kansalaisten yhdenvertaisuutta vastaan. ”Toivoisi, että olisi paikallista harkintaa siitä, mitä luottamustehtäviä otetaan vastaan”, Prättälä sanoo. ”Ettei tule hankalia tilanteita”.

Kuntalaisten asettamat vaatimukset ja rajoitukset luottamushenkilön kelpoisuudelle ovat vähäiset. Ensinnäkin erityisten luottamushenkilöiden pätevyyteen kohdistuvien kelpoisuusvaatimusten asettamiseen on kunnallislainsäädännön uudistusten yhteydessä suhtauduttu kielteisesti. Kunnan asukkaiden asia on arvioida vaaleilla valittavien luottamushenkilöiden edellytykset tehtävien hoitoon. Toiseksi viranhaltijoiden ja työn-

[90] Ryynänen 2006, s. 46–47.

tekijöiden toimimista valtuutettuina ei ole kielletty kuin rajatulta osin[91]. Tämä viranhaltijoiden mahdollisuus toimia valtuutettuina on kansainvälisessä vertailussa erikoisuus.[92] Edustajan tehtävää määrittävällä yleisohjeistuksella, tapa- ja käyttäytymissäännöstöllä sekä valitsijoiden että valittavien edustajien työn sisältöä, rooleja ja odotuksia voitaisiin selkiyttää merkittävästi.

Kunnan palveluksessa olevien vaalikelpoisuutta valtuustoon rajoittava säännös koskee kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen *johtavassa* tehtävässä toimivaa henkilöä ja *johtavaan* tehtävään *rinnastettavaa vastuullista* tehtävää hoitavaa henkilöä. Johtavan tehtävän määrittely on yleensä helpompaa kuin johtavaan tehtävään rinnastettavan vastuullisen tehtävän määrittely. Yleistäen voidaan sanoa, että virastopäällikkötasoisten ja pienemmässä kunnassa osastopäällikkötasoisten henkilöiden lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitukset koskevat myös alempaa johtoa eli ”toimistopäällikkötasoisia” viranhaltijoita, jotka ovat eri vastuualueiden päälliköitä.[93]

Säännöksessä tarkoitettu johtava tehtävä on selkeästi kunnanhallituksen ja lautakunnan tehtäväalueen ”ykkösjohtajalla”. Näitä ovat ainakin ne keskushallinnon johtavat ja hallinnonalan johdossa toimivat viranhaltijat, joita tarkoitettiin jo 1976 KunL:n 40 §:ssä: kunnanjohtaja, apulaiskunnanjohtaja, toimialajohtaja, hallintojohtaja, sivistystoimenjohtaja, sosiaalijohtaja, terveysjohtaja, kunnaninsinööri jne. Johtavassa tehtävässä voidaan katsoa toimivan myös henkilön, joka vastaa kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueella jostakin tehtäväkokonaisuudesta eli ”vastuualueesta” suoraan asianomaiselle toimielimelle ilman, että hän on toisen viranhaltijan alainen.[94]

Johtavaan tehtävään rinnastettava vastuullinen tehtävä rajoittaa myös niiden henkilöiden vaalikelpoisuutta, jotka eivät toimi johtavassa tehtävässä, mutta hoitavat siihen rinnastettavaa vastuullista tehtävää. Tällöin rajoitus voi koskea itsenäisessä asiantuntijatehtävässä toimivaa viranhaltijaa tai tietystä tehtäväkokonaisuudesta jonkun muun viranhaltijan alaisena vastaavaa viranhaltijaa. Kaupunginhallituksen tehtäväalueella

[91] ks. myös KuntaL 34 § sekä Harjula – Prättälä 2007, s. 304–322.
[92] Ryynänen 2006, s. 47.
[93] Harjula – Prättälä 2007, s. 305.
[94] Harjula – Prättälä 2007, s. 306.

esimerkiksi kunnan- ja kaupunginsihteeri, elinkeinoasiamies, tiedotuspäällikkö tai -sihteeri, talousarviopäällikkö, rahoituspäällikkö, suunnittelupäällikkö, kunnan- ja kaupunginlakimies, kunnan- ja kaupunginkamreeri sekä henkilöstöpäällikkö tai -sihteeri eivät yleensä ole vaalikelpoisia valtuustoon. Ratkaisevaa on kuitenkin viranhaltijan hoidettavana ja vastuulla olevan tehtäväkokonaisuuden merkitys kunnan toiminnan kannalta.[95]

Luottamushenkilöinä toimivilla viranhaltijoilla on taipumus verkostoitua luottamushenkilöiden kanssa – ja päinvastoin. Kuntaorganisaatiossa työskentelevä edustaja toimii näin suorana asiantuntijana poliittiselle kentälle – onhan luottamushenkilöllä KuntaL:n 43 §:n mukaiset laajat tietojensaantioikeudet tehtäväänsä hoitaessaan. Tämä vuorovaikutussuhde on kuitenkin vain pieni osa koko luottamushenkilöitä ympäröivästä kontaktiverkostosta.

4.4.1 Lain sallima menettely

Perusnormina kansalaisten osallistumisoikeudesta voidaan pitää PL:n 2 §:ää: Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Osallistuminen käsittää tällöin sekä äänestämisen että ehdokkaaksi asettumisen vapauden. Vaalikelpoisuus käsitteenä tarkoittaa kelpoisuutta asettua ehdokkaaksi vaaleissa. Kelpoisuuskriteerejä eduskuntavaaliehdokkaiden ja presidentinvaalien vaalikelpoisuudesta on PL:n 27 ja 54 §:ssä ja kunnallisvaalien vaalikelpoisuudesta KuntaL:n 33–37 §:ssä. Yleinen vaalikelpoisuus KuntaL:n mukaan täyttyy silloin, kun kyseessä on henkilö, 1) jonka kotikunta kyseinen kunta on; 2) jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan; ja 3) joka ei ole holhouksen alainen. Valtuustoon valitseminen edellyttää KuntaL:n lisäksi henkilön kirjallisen suostumuksen valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

[95] Harjula – Prättälä 2007, s. 306–307.

Kunnan omien työntekijöiden vaalikelpoisuudesta keskustellaan aika ajoin näkyvästikin. Kuntaorganisaation ulkopuoliselle muodostuu herkästi kuva edustajan jatkuvasta kokousesteellisyydestä, koska poliittiset päätökset koskevat joka tapauksessa kuntaa ja sen toimintoja. Kuitenkin esimerkiksi valtuustoedustajan kohdalla tilanne harvoin on näin, koska useimmiten tehtävä päätös ei koske edustajaa henkilökohtaisesti. Kunnan palveluksessa työskentelevien toimiminen luottamushenkilöinä (*kaksoisrooli)* on mielipiteet jakavaa kuntalaisten edustamista. Asiaa pyrittiin ratkaisemaan kuntalaissa tiukoilla vaalikelpoisuuden rajoituksilla. Kunnan palveluksessa olevien osallistumisoikeuksia ei lainsäädännössä voida tämän pidemmälle rajoittaa, mutta omakohtainen harkinta kaksoisroolin soveltuvuudesta on paikallaan. Kunnissa on tietysti syytä hallitus- ja lautakuntavalintoja tehtäessä pitää myös huolta siitä, ettei kunnassa synny kuvaa sisäänlämpiävästä kunnasta. Suurin vastuu tässä asiassa on puolueiden paikallisosastoilla, jotka käytännössä huolehtivat ehdokkaiden hankinnasta.[96]

Helsingin Sanomat 14.1.2009: Hallinto-oikeus kumosi Lieksan valtuustoon päässeen vaalikelpoisuuden (otteita)

Kuopion hallinto-oikeus on todennut Lieksan kuntavaaleissa suuren äänisaaliin saaneen kristillisdemokraattien Soile Syrjäläisen vaalikelvottomaksi ja palauttanut hänen osaltaan vaalituloksen vahvistettavaksi keskusvaalilautakuntaan. - - Syrjäläinen toimii Lieksassa sosiaaliviraston päällikkönä. Korkea asema kaupungin hierarkiassa nousi oikeuden mukaan esteeksi toimia valtuustotasolla luottamustehtävissä. Vaaleissa Syrjäläinen esiintyi nimikkeellä projektipäällikkö, sosiaalityöntekijä, koska toimi syksyllä Pohjois-Karjalan maakuntaliiton palveluksessa parin kuukauden ajan virkavapaalla. - - Lieksan tapaus on toinen hallinto-oikeudessa menestynyt valitus viime syksyn kuntavaaleista. Kangasalan kunnanvaltuuston puheenjohtajaksi valittu Heikki Salmela (sd) menetti vaalikelpoisuutensa Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa kunnan kiinteistöyhtiön toimitusjohtajuuden vuoksi. Kuopion hallinto-oikeudessa on vireillä kaksi muutakin valitusta kuntavaaleista: Heinävedeltä ja Juankoskelta.

[96] Prättälä 2003, Kunnallishallinnon eettiset periaatteet -seminaarissa.

4.4.2 Esteellisyyskysymykset

Yksi yleisimmistä käsityksistä kunnan oman työntekijän toimimisesta luottamustehtävässä on jatkuva itsensä jääväämisen tarve. Kuitenkin KuntaL:n mainitsemat esteellisyyskohdat ja -tilanteet ovat tarkasti rajattuja jo vaalikelpoisuussäännösten muodossa. Vaikka tulkintaa ja oikeustapauksia on löydettävissä, huomattavasti tavallisempia ovat jääväämistilanteet, jossa kaupunginhallituksen viranhaltijaorganisaation ulkopuoliset jäsenet istuvat kokoustilan ulkopuolella odottamassa päätöstä kaava-asiasta tai työterveyshuollon kilpailutuksesta.

Palvelussuhde kuntaan ei tee henkilöä esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Luottamushenkilö, joka on kunnan palveluksessa, ei myöskään ole esteellinen käsiteltäessä kunnan toimielimessä asiaa, jossa kunta on asianosainen tai intresentti. Esteellisyys syntyy kuitenkin, jos luottamushenkilö on kunnan viranhaltijana asian käsittelyn aiemmassa vaiheessa esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa. ”Vastaavalla tavalla käsittely” tarkoittaa lähinnä sitä, että henkilö on valmistellut asiaa ja voinut vaikuttaa valmistelussa. Laki siis kieltää asian käsittelyn kahdessa eri ominaisuudessa: viranhaltijana asiaa käsitellyt ei voi käsitellä sitä enää luottamushenkilönä.[97]

Se, koskeeko asia valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti, on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Yleensä voidaan edellyttää, että asialla on tai voi olla *välittömiä vaikutuksia* valtuutetun tai läheisen asemaan. Rajanveto on ongelmallista silloin kun asia koskee laajaa henkilöryhmää tai on osa suurempaa kokonaisuutta. Jäsenyys yhdistyksessä, osuuskunnassa tai osakkeiden omistaminen osakeyhtiössä ei tee valtuutettua esteelliseksi käsittelemään yhteisöä koskevaa asiaa. Osakeyhtiön osakkeiden omistaminen aiheuttaa esteellisyyden, mikäli valtuutettu omistaa yhtiön osakkeita niin paljon, että yhtiön asian käsittelystä syntyy myös henkilökohtaista etua tai vahinkoa.[98] Jos kunnan henkilöstöä koskeva päätös kohdistuu rajattuun joukkoon viranhaltijoita ja työntekijöitä, valtuutettu katsotaan esteelliseksi. Valtuutettu on esteellinen

[97] Harjula – Prättälä 2007, s. 436.
[98] Harjula – Prättälä 2007, s. 424–425.

riippumatta siitä, koskeeko asia henkilökohtaisesti häntä itseään vai hänen läheistään. Jos asia koskee kunnan henkilöstöä kokonaisuudessaan tai laajaa henkilöryhmää, ei esteellisyyttä yleensä synny.[99]

4.4.3 Paikallispoliittinen verkosto

Luottamushenkilöiden paikallisesti muodostamat poliittiset verkostot oman puolueen sisällä, yli puoluerajojen sekä erilaisten henkilökohtaisten viiteryhmien: harrastusseurojen, yhdistysten, työporukoiden, lasten harrastuspiirien ja asukastoimikuntien muodossa ovat erittäin merkittävä osa paikallispolitiikkaa. Politiikka on kontaktien ja suhteiden luomista päätöksenteon yhteisymmärryksen saavuttamiseksi, joten tiedon kulku ja mielipiteiden vaihto oikeiden ihmisten ja -ryhmien välillä on merkittävä osa päätöksentekoa, ja heijastaa myös ulospäin syntyviä tuloksia. Oikeudenmukaisuuteen, rehellisyyteen ja lakiin perustuvat päätökset viimeistellään valtuuston kokouksessa, jossa ryhmien yksimielisyys viime kädessä punnitaan. Vilkasta valtuustokeskustelua kaivataan myös kuntalaisille osoitettavan poliittisen mielenkiinnon nostamisen tueksi, mutta suurimpien kuntien noin 100-sivuiset esityslistat kymmenien sivujen liitteineen vaativat huolellista ennakollista perehtymistä ja valmistautumista, paljastaen kokousväelle ja -yleisölle jopa 4 tuntia kestävien kokousten aikana tämän alustustyön hoitaneet käytettyjen kokouspuheenvuorojen perusteella.

Suhdeverkostojen kesken käytävä ennakollinen tiedonvaihto päätösten läpi viemiseksi on tänä päivänä yhä suurempi osa luottamushenkilön toimintaa – siksi toiminnan periaatteistaminen ja ohjeistus väärinkäytösten ja kielteisen julkisuuden välttämiseksi olisi kansallisella tasolla suositeltavaa niin edustajien, kuntalaisten kuin koko kuntaorganisaation kannalta. Riittävän selkeä periaatteisto mahdollistaa samaan suuntaan tapahtuvan liikkeen ja estää epäselvyyksien ja väärinymmärrysten syntymistä. Perusperiaatteista sopiminen edistää lisäksi demokratian toteutumista ja politiikan yleistä kiinnostavuutta, mikä aktivoisi kansalaisia osallistumaan. Kun yleisestä tasosta olisi ohjeistus,

[99] Harjula – Prättälä 2007, s. 428.

ei mikään olisi esteenä kuntakohtaisille, tarkemmille periaatteistoille ja ohjaukselle. Tähän työhön olisi oikeutettua osallistaa myös paikallisen tason äänestäjät.

5. YLEISLAUSEKEJÄÄVIYS ESTEELLISYYSPERUSTEENA

Tutkijanäkökulmasta tarkasteltuna hyvin lähellä eettisten ja moraalisten arvojen toteutumista julkishallinnollisessa usean tason päätöksenteossa ollaan esteellisyysperusteiden osalta erityisesti yleislausekejääviydessä. Toisen asteen esteellisyyttä hallinnossa ei nimenomaisesti säädellä hallintolaissa tai muualla lainsäädännössä, vaan se sisältyy lain yleislausekkeeseen (28.1 § kohta 7)[100]. Esteellisyysperuste: luottamus päätöstä tekevän henkilön puolueettomuuteen *jostain muusta erityisestä syystä vaarantuu*, sisältää monenlaisia asianosaisten välisiä ja eri elämänaloilla syntyviä sidonnaisuuksia.

Esteellisyyssäännöksillä turvataan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja asukkaiden luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa puolueettomuuden yksittäisen asian käsittelyssä. Este tai estyminen tarkoittaa tosiasiallista estettä osallistua luottamustoimen tai muun tehtävän hoitamiseen.[101] Esteellisyyssäännöksillä pyritään yleisesti ennakolta estämään henkilön myötävaikutus asian käsittelyyn tai ratkaisuun tapauksissa, joissa voidaan epäillä epäasiallisen sivuvaikuttimen ohjaavan henkilön toimintaa. Esteellisyys on aina arvioitava tapauskohtaisesti.[102] Mitä tämä esteellisyys (jääviys) sitten on? Se ei ole fyysinen tilanne eli tosiasiallinen este, vaan se on juridinen olosuhde, jonka vallitessa henkilön objektiivisuuden katsotaan vaarantuneen sen vuoksi, että asioiden ratkaisuun saattavat vaikuttaa käsittelijöiden sellaiset mieltymykset ja edut, joiden laatu ylittää pelkän näkemyksen tason. Vaatimus kohdis-

[100] Sutela 2004, s. 992.
[101] Harjula ym. 2004, s. 75–76.
[102] Sutela 2004, s. 985.

tuu kuitenkin vain yksittäiseen henkilöön, ei toimielimeen kokonaisuudessaan, joten niin sanottua funktionaalista jääviyttä ei hallinnossa tunneta.[103] Tilanneherkkyys ja vastuu oman esteellisyytensä ilmoittamisesta ovat tärkeässä roolissa kunnallispoliittisessa päätöksenteossa.

Hallinnossa esteellisyyssäännökset säädettiin ensimmäisen kerran yleisesti noudatettaviksi vuoden 1983 alussa voimaan tulleella hallintomenettelylailla. Sitä aikaisemmin lainsäädännössä ei ollut yleistä säännöstä hallinnossa noudatettavista esteellisyysperusteista.[104] Kunnallishallinnossa omat esteellisyysperusteet säädettiin osaksi vuoden 1948 kunnallislakia (642/1948). Vuoden 1976 kunnallislain (953/1976) esteellisyysperusteet yhdenmukaistettiin HMenL:n 10 §:ään vuoden 1991 alussa voimaan tulleella muutoksella (1122/1990). Uudistetun KuntaL:n 25.2 §:n mukaan muiden luottamushenkilöiden esteellisyydestä oli voimassa, mitä HMenL:n 10 ja 11 §:ssä säädettiin.[105] Muutos selkeytti esteellisyyssäännösten soveltamista erityisesti esteellisyyden aiheuttavien lähisukulaisten piirin tultua yhdenmukaiseksi. Aiemmin valtuutetun ja muun luottamushenkilön esteellisyysperusteet erosivat tässäkin. Ennen muutosta kunnallishallinnossa sovellettiin laajasti vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäävisäännöksiä[106]. Koska esteellisyyssäännökset oli hiljattain (1991) ajanmukaistettu, KuntaL:ssa ei kajottu esteellisyysperusteisiin. Ainoa varsinainen asiallinen muutos on, että esteellisyyden vaikutus koskee valtuustossakin koko asian käsittelyä. Laissa korostetaan myös henkilön velvollisuutta ilmoittaa esteellisyydestään.[107] HMenL korvattiin 1.1.2004 voimaan tulleella HL:lla, jota tällä hetkellä sovelletaan esteellisyyttä arvioitaessa.

Esteellisyyssäännösten noudattaminen on otettava hallinnossa vakavasti. Esteellisen henkilön osallistuminen päätöksentekoon on rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetty virkarikos, josta voidaan tuomita sakkoa.[108] Hallintotoiminnan puolueettomuusvaatimuksesta johtuen PL:n oikeusturvan tavoitteena on kohdata kaikki kansalaiset.

---

[103] Heuru ym. 2008, s. 244.
[104] Sutela 2004, s. 987.
[105] Sutela 2004, s. 988.
[106] Ks tarkemmin Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4 13. luvun 1– 9 §:t.
[107] Harjula & Prättälä 2007, s. 422.
[108] Ks. tarkemmin RL 39/1889.

5.1 Esteellisyys kunnallisessa päätöksentekoprosessissa

Sekä HL:n 28 § että KuntaL:n 52 § käsittelevät esteellisyyttä. Esteellisyysperusteita on kaikkiaan kuusi: 1. Osallisuusjäävi 2. Edustajanjäävi 3. Intressijäävi 4. Palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävi 5. Yhteisöjäävi ja 6. Yleislausekejäävi. Jaottelulla pyritään huomioimaan kattavasti ne tekijät, jotka saattaisivat vaarantaa asian käsittelyn puolueettomuuden hallintoasiassa. Julkista hallintotehtävää hoitavan henkilön esteellisyyteen vaikuttavat seuraavat neljä tekijää: asian laatu, asian arvo, henkilön harkintavallan laajuus ja hallinnon tehokkuusvaatimus[109]. Näihin tekijöihin on HL:sta löydettävissä viranomaistoimintaa ohjaavat normit[110].

5.1.1 Esteellisyysperusteet päätösten oikeudenmukaisuuden varmentajina

HL:ssa mainittujen esteellisyysperusteiden tavoitteena on turvata avoin, syrjimätön ja tasapuolinen viranhoito. Perusteet kattavat suoraan päätöksentekijän läheiset, tulevaan päätökseen kohdistuvat intressit, työskentelyn ratkaisussa osallisena olevan tahon palveluksessa ja toiminnan yritysten/yhteisöjen päättävissä hallintoelimissä sekä yleislausekkeella varmistetun kaiken muun ulkopuolisen havaittavissa olevan esteellisyyden.

Lainsäätäjän pyrkimykset ovat olleet korkealla ja sisällön mukaan tavoitteet on myös saavutettu. Käytäntö kuitenkin osoittaa, että viranhaltijoiden suhdeverkosto on niin laaja ja monimutkainen, että yleislausekeperusteisen erityisen syyn olemassaolon toteen näyttäminen on monissa tapauksissa lähes mahdotonta. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden erillisistä ja keskinäisistä suhteista, on kuntaorganisaation ulkopuolisen täysin mahdotonta päätellä, kuka tai mikä keheenkin vaikuttaa. Havaintoa eivät kuntaorganisaatiossa pysty tekemään aina edes ne henkilöt, jotka työskentelevät välittömästi keskushallinnon tehtävissä. Epäilyksiä voi syntyä, mutta epävarmoin ja heikoin perustein ei muutoksenhakuun uskalleta ryhtyä. Lisäksi poliittisen toiminnan kyseenalaistaminen on monelle niin suuri kynnys, ettei siihen haluta ryhtyä kuin viimei-

[109] Sutela 2004, s. 988.
[110] Näin HL 434/2003.

senä vaihtoehtona. Ja jollei toimi kunnallisena luottamushenkilönä, ei muutoksenhaulle usein löydy riittävää intressiäkään.

5.1.2 Esteellisyystyypit

Seuraavassa käydään läpi tiiviit luonnehdinnat hallinto- ja kuntalaissa mainituista esteellisyysvaihtoehdoista.

1. Osallisuusjäävi

Osallisuusjääviys syntyy, kun henkilö tai hänen läheisensä[111] on asianosainen. Asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. HL 28.1 §: Virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen.

2. Edustajanjäävi

HL 28.2 §: Virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Edustajanjäävi rajoittuu yleensä edustuksen kohteena olevaan asiaan, mutta jos kysymyksessä on kokonaisvaltainen edustus kuten määräyksenvarainen holhous eli edunvalvojan tehtävä, myös jääviys on kokonaisvaltaista[112].

3. Intressijäävi

HL 28.3 §: Virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen. Intressijäävissä kysymys on virkamiehen erityisestä suhteesta asiaan, ei asianosaisiin[113].

---

[111] Ks. yksityiskohtainen selvitys läheisistä Heuru ym. 2008, s. 244–245.
[112] Heuru ym. 2008, s. 246.
[113] Heuru ym. 2008, s. 246.

4. Palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävi

HL 28.4 §: Virkamies on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämä peruste edellyttää voimassa olevaa palvelussuhdetta. Palvelussuhteen laadulla ei ole merkitystä.[114]

HL:n 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

5. Yhteisöjäävi

HL:n 28.5 §: Virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen 28 §:n 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. Esteellisyys syntyy myös, jos hän tai hänen 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.

HL:n 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitetussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. KuntaL:n 52.4 §:ssä säädetyllä poikkeuksella[115] yhteisöjäävisäännökseen väljennetään esteellisyyssääntelyä konsernin sisällä ja pyritään täten parantamaan kunnan mahdollisuuksia konserniohjaukseen. Sama henkilö voi osallistua tytäryhteisöjen hallintoon ja tytäryhteisöjä koskevien asioiden käsittelyyn kunnassa lukuun ottamatta kuntalain 52.4 §:ssä mainittuja tilanteita. Eturistiriitatilanne voi syntyä esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvan yhtiön ja kunnan välistä sopimusta käsiteltäessä. Käsiteltäessä esimerkiksi tytäryhteisön hakemusta lupa-asiassa tai tarjousta hankinta-

[114] Heuru ym. 2008, s. 247.
[115] KuntaL:n muutos 15.5.2007 (HE 263/2006).

asiassa tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei yhtiön johtoon kuuluva henkilö osallistu asian käsittelyyn. Poikkeus koskee vain yhteisöjääviä. Mikäli hallituksen jäsenelle tai toimitusjohtajalle on ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa esimerkiksi yhteisöoikeudellisesta vastuusta johtuen, hän on esteellinen intressijäävin perusteella.[116]

6. Yleislausekejäävi

HL:n 28.6 §: Virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Kyseessä on oltava myös ulkopuolisen havaittavissa oleva puolueettoman päätöksenteon vaarantava seikka, joista esimerkkinä on muun muassa julkinen viha- tai ystävyyssuhde. Tämä säännös on yleislauseke, jolle ei ole lainsäädäntötilanteessa annettu yksilöityä sisältöä. Muodolliselta kannalta katsottuna tähän perusteeseen voidaan vedota melkein minkä tahansa asian yhteydessä. Säännöksen asiallinen puoli näyttää keskittyvän kuitenkin pääasiassa hallinnon legitimiteettiin (hyväksyttävyyteen).[117]

Kunnallishallinnossa samaa asiaa käsitellään useammissa toimielimissä. Asiaa voidaan ensin käsitellä lautakunnassa, sen jälkeen kunnanhallituksessa ja edelleen valtuustossa. Asian ratkaisuun osallistuva luottamushenkilö voi olla kaikkien mainittujen toimielinten jäsen. Kunnallishallinnossa ei sovelleta yleislausekkeeseen sisältyvää niin sanottua *toisen asteen jääviä*, joten osallistuminen asian käsittelyyn useissa toimielimissä ei aiheuta esteellisyyttä. Sama henkilö voi osallistua asian käsittelyyn sen kaikissa vaiheissa. Ainoa poikkeus on tilanne, jossa luottamushenkilö on kunnan viranhaltijana asian käsittelyn aiemmassa vaiheessa esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, jossa kunta on asianosainen.[118]

HMenL:a valmisteltaessa[119] toisen asteen esteellisyydellä tarkoitettiin tilannetta, jossa alemmassa viranomaisessa päätöksen tekemiseen vaikuttanut virkamies osallistuu ylemmässä viranomaisessa saman asian käsittelyyn. Jos asiaa käsittelee molemmissa

[116] www.kunnat.net. Esteellisyys 24.3.2008.
[117] Heuru ym. 2008, s. 247.
[118] Harjula & Prättälä 2007, s. 440–441.
[119] HMenL voimaan 1.1.1983.

viranomaisissa sama virkamies, on aihetta epäillä, että hän ei muuta kantaansa myöskään toisessa käsittelyssä. Kunnallishallinnossa on vakiintuneesti sovellettu periaatetta, jonka mukaan päätöksenteossa ei noudateta toisen asteen jääviyttä; luottamushenkilöt voivat käsitellä useammassa asteessa samaa asiaa.[120] Tällainen toimintamalli on kunnissa hyvin yleinen. Poliittisesti aktiivisimmat ihmiset työskentelevät luottamushenkilöinä lautakunnissa, hallituksissa, valtuustoissa, kuntakonsernin tytäryhtiöiden hallituksissa ja kuntayhtymissä. KuntaL:n yhteisöjäävin poikkeuksen yhteydessä esteellisyydestä haluttiin poiketa asiantuntijuuden ja konserniohjauksen nimissä. Osaavimmat ja pätevimmät ihmiset haluttiin mukaan päätöksentekoon, mikä on niin kunnan kuin liikelaitoksenkin etu. Mahdollisissa eturistiriitatilanteissa itsensä jääväämi-nen on päätösten laillisuuden edellytys, mutta esteellisyyden analysointi jäänee käytännössä poliittisten kollegoiden ja tarkkasilmäisten kuntalaisten laillisuusvalvonnan varaan.

Myös muutoksenhaussa esteellisyysnäkökulmaa olisi mahdollista avata kuntalaisiin nähden läpinäkyvämpään ja avoimempaan suuntaan. Kunnallisen muutoksenhakumenettelyn mukaisesti oikaisuvaatimus tehdään alkuperäisen päätöksen tehneelle toimielimelle. Mikäli kunnallinen oikaisuvaatimus käsiteltäisiin aina ylemmässä toimielimessä, olisi kyseessä aidompi muutoksenhaku. Tällöin ei törmättäisi myöskään toisen asteen esteellisyysongelmaan.[121] Vaikka kunnallishallinnon viranhoidossa ei tunneta toisen asteen jääviyttä, toisi ylemmälle toimielimelle osoitettu muutoksenhaku vankempaa luottamusta hallinnon ja kuntalaisten välille. Hallinnon luottamuksen lisääntyminen kuntalaisten keskuudessa voisi ihannetilanteessa aktivoida heitä muutoinkin osallistumaan oman kunnan hallintoon ja vahvistaa uskoa omiin vuorovaikutusmahdollisuuksiin.

5.1.3 Esteellisyyden toteaminen ja vaikutukset

Esteellisyyden toteaminen on olennainen osa hyvää hallintoa ja vaatii päätöksentekijältä lain sekä hallintomenettelyn tuntemusta. Luontevasti toteutettuna itsensä jää-

[120] Sutela 2004, s. 994, 1007.
[121] Sutela 2004, s. 1007.

vääminen ei aiheuta päätöksentekoprosessissa ylimääräisiä reaktioita. Esteellisyyden arviointi, ratkaisu ja ilmoittaminen kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Epävarmassa tilanteessa esteellisen henkilön on parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. KuntaL:ssa korostetaan henkilön vastuuta esteellisyyden ilmoittamisessa ja puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Päätöksenteon virhe ei ole se, että henkilö puolueettomuusepäilyjen vuoksi esteellisenä vetäytyy asian käsittelystä.[122] Sen sijaan virhe on osallistua esteellisenä asian käsittelyyn[123].

Lähtökohtaisesti henkilön on itse ratkaistava esteellisyytensä. Näin menetellään myös silloin, kun ulkopuolinen on tehnyt esteellisyysväitteen. Tällaisessa tilanteessa esteellisyydestä on tehtävä kirjallinen päätös, joka voidaan liittää osaksi pääasian päätöstä. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Esteelliseksi väitettyä on kuultava HL 34 §:ssä mainituin perustein ja esteellisyyspäätös on perusteltava (HL 45 §). Esteelliseksi väitetty jäsen tai esittelijä ei pääsääntöisesti saa osallistua esteellisyysväitteen ratkaisemiseen. Osallistuminen on mahdollista vain silloin, kun toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.[124] Tällöin on kysymys hallinnon tehokkuusvaatimusperusteesta. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet, kuten asiakirjojen tekninen puhtaaksikirjoittaminen tai kopiointi, eivät ole pääsääntöisesti sellaisia asian käsittelytoimenpiteitä, jotka aiheuttavat esteellisyyden[125].

Esteellisyyden vaikutuksesta säädetään HL:n 27 §:ssä: esteellisenä ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Käsittelykielto koskee kaikkia asian ratkaisun vaiheita: vireillepanoa, valmistelua, päätöksentekoa, täytäntöönpanoa ja kaikkia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön.[126] Läsnäolokielto merkitsee, että esteellisen henkilön on poistuttava kokouksesta ennen kyseisen asian käsittelyn aloittamista. Valtuuston kokoukset ovat julkisia (KuntaL 57 §). Tämän vuoksi esteellisen valtuutetun ei tarvitse poistua kokoustilasta. Riittää, että

[122] Ks. tarkemmin KHO 1999:36.
[123] Harjula ym. 2004, s. 77–78.
[124] Sutela 2004, s. 1004–1005.
[125] Sutela 2004, s. 1004.
[126] Harjula ym. 2004, s. 77.

hän poistuu omalta paikaltaan.[127] Toimintatapaa voi luonnehtia erikoiseksi. Esteellinen, tilassa läsnä oleva valtuutettu voi havainnoida päätökseen osallistuvien puheenvuorot ja asian käsittelyyn liittyvän mahdollisen äänestyskäyttäytymisen. KuntaL:n mahdollistama menettely ei tutkijanäkökulmasta turvaa vapaata mielipiteenilmaisun mahdollisuutta muille valtuutetuille, ja siksi tällainen ”avoin esteellisyys” tulisi poistaa kuntakäytännöistä lainsäädännöllä jo yksilön oikeusturvan puolustamisen perusteella.

Kunnallisen päätöksentekoprosessin tehokkuutta arvioitaessa on syytä huomioida myös se, että mikäli esteellinen henkilö osallistuu asian käsittelyyn, tapahtuu menettelyvirhe, joka voi aiheuttaa päätöksen kumoamisen. Myös turha jäävääminen on menettelyvirhe. Tällä ei kuitenkaan yleensä ole vaikutusta päätöksen pätevyyteen.[128] HL:n 50 §:n mukaan jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Asian ratkaiseminen esteellisenä synnyttää oletuksen menettelystä, joka ei täytä asianmukaisen menettelyn vaatimuksen ydinsisältöä. Menettelyssä ei välttämättä toteuteta sitä toimivaltaa, joka viranomaiselle on suotu, vaan *kenties* asian ratkaisijan omia intressejä. Näyttöä esteellisyyden vaikutuksesta päätökseen ei voida edellyttää, sillä jo *mahdollisuus* siihen riittää. Onkin huomattava, että PL:n 21.1. §:ssä jokaiselle subjektiivisena oikeutena taattu oikeus saada asiansa käsitellyksi *asianmukaisesti myös viranomaisessa* ilmaisee esteellisyyssäännösten tulkinnan lähtökohdan.[129]

[127] Harjula ym. 2004, s. 77.
[128] Sutela 2004, s. 1005.
[129] Koillinen 2001.

5.2 Yleislauseke-esteellisyyden viimesijainen luonne

Väljä HL:n sisältö on jättänyt yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden toteamisen käytännössä kokonaan sovellusperusteina käytettävien yksittäisten oikeustapausten varaan. Oikeustapauksia on vähän ja tapausten keskinäinen irrallisuus tuo ratkaisuihin kirjavuutta ja ennakoimattomuutta. Yhdenmukaisuutta ja selkeyttä lakiin saataisiin momentin tarkemmalla sanamuodolla, joka sisältäisi ohjaavia esimerkkejä olosuhteista, joissa perustetta tulee soveltaa. Päätavoitteena yleislausekejääviydessä on ollut kattaa kaikki se muu esteellisyyden luova tilannemassa, jota muut esteellisyysperusteet eivät vielä sisällä. Kyse on viimesijaisesta mahdollisuudesta ja vaihtoehdosta puuttua päätöksenteossa havaittuun epäkohtaan.

5.2.1 Sisältö ja suhde muihin esteellisyysperusteisiin

Kaikkien viiden HL:ssa ensin luetellun esteellisyystyypin sisältö on sanamuodoltaan ja tulkittavuudeltaan selkeää. Lain teksti osoittaa esteellisyystilanteet, jotka viranhaltijan ja toimielimen on helppo havaita. Yleislausekkeen kohdalla lainsäätäjän tarkoituksena lienee ollut säätää kaikkien muiden esteellisyystyyppien lisäksi vielä niin sanottu viimeinen esteellisyysperuste yksilön turvaksi, mutta lakitekstin sisältö ei tätä tehtävää selkeästi täytä. Muu, erityinen ja ulkopuolisen havaittavissa oleva puolueettomuuden vaarantava peruste on painavia todisteita vaativa väite. Julkinen vihamies- tai ystävyyssuhde, henkilön julkisesti esittämät kannanotot[130] käsiteltävästä asiasta, ulkopuolisten tiedossa oleva yhteinen harrastusryhmä, yhtiökumppanuus tai muu yhteys päätöksenteon kohteena olevaan intressiryhmään vaikuttavat ratkaisuun, mutta päätöksen viranhaltijan esteellisyydestä HL:n mukaan ratkaisee, ellei kyseessä ole toimielimen päätös, viranhaltija yksin.

Tutkijanäkökulmasta havainnoituna yleislausekkeen käyttö esteellisyysperusteena vaatii arvioijaltaan sekä kunnallishallinnon että kunnan toimintoja säätelevien lakien tuntemusta. Kokenut viranhaltija, luottamushenkilö tai muu asiantuntija tietävät yleis-

[130] Esim. mediassa esitetyt kannanotot ratkaisun puolesta tai vastaan, ennen kuin asiassa on julkaistu virallista päätöstä/RK.

lausekejääviysperusteen olemassaolon, mutta monille kuntaorganisaatiossa työskentelevillekin perusteen olemassaolo ja soveltamistilanteet ovat tuntematon asia. Pääsääntöjä ja tyhjentäviä esimerkkivaihtoehtoja sovellettavista tilanteista ei laissa ole kirjattuna, mutta esimerkkinä yleislausekkeen soveltamisesta voidaan pitää tilannetta, jossa henkilö on asianosaisena olevan yhteisön hallintoneuvoston jäsen ja kunnan hallinnossa käsiteltävänä oleva asia kuuluu yhteisössä hallintoneuvoston toimivaltaan.[131] Tilanne aiheuttaa ilmeisen eturistiriidan.

Yksiselitteinen eettis-moraalinen kysymys on itsensä jääväämineen asiantuntijatehtävistä silloin, kun tähän on selvästi määritellyt kriteerit (lähisukulaisuus, yhteisjulkaisut viimeisten viiden vuoden aikana tms.). Vaikeampi eettinen kysymys syntyy jäävämistilanteessa, jos kyse on poleemisesta[132] suhteesta, voimakkaista antipatioista tai sympatioista eli seikoista, jotka eivät tee arvioijaa muodollisesti jääviksi, mutta jotka vaarantavat luottamuksen hänen puolueettomuuteensa. Näin kysymykseksi nouseekin se, kuka on *tarpeeksi* jäävitön, jotta prosessin vaatima tasapuolisuus ja uskottavuus voidaan taata.[133] Linjan löytäminen vaatii useita ennakkotapauksina toimivia tuomioistuinratkaisuja.

5.2.2 Sisältö ja merkitys hallintolain ja kuntalain perusteella

Esteellisyyden yleislauseke pitää sisällään ns. *toisen asteen jääviyden, lausunnonantajan jääviyden, virkahierarkisen esteellisyyden* sekä *julkisen viha-* ja *ystävyyssuhteen.* Esteellisyyden yleislausekkeen perusteella voidaan arvioida myös muita puolueettomuutta vaarantavia seikkoja. Tällaisista voidaan mainita esimerkkinä *kiinteä taloudellinen riippuvuussuhde* sekä asianosaiseen nähden *erityinen luottamusvastuu.* Jälkimmäisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa virkamies on sitoutunut käsittelyn kohteena olevaan asiaan tai asianosaiseen sillä tavoin, että tällainen sitoumus vaarantaa asian puolueettoman käsittelyn. Pelkästään ulkopuolisen henkilön epäluottamus julkista hallintotehtävää hoitavan henkilön toimintaan ei vielä tee henkilöä esteelliseksi yleislausek-

[131] Harjula & Laakso 1997, s. 106.
[132] tarkoittaa: polemiikkia sisältävä, kiistanhaluinen, väittelevä, riitaisa.
[133] Clarkeburn – Mustajoki 2007, s. 24.

keen perusteella. Luottamuksen vaarantumiselle on oltava erityinen syy.[134] Tavanomainen tuttavuus- tai asiakkuussuhde: neutraali kerrostalonaapuruus, palvelussuhde samaan työnantajaan tai samalla luokalla olevien lasten vanhemmuus, eivät muodosta esteellisyyttä, koska muun erityisen syyn on merkittävyydeltään rinnastuttava erityisiin esteellisyysperusteisiin. Erityisen syyn on oltava sellainen, että myös ulkopuolinen henkilö saa sen tietoonsa, vaikka se ei olisikaan laajasti tunnettu[135].

Esteellisyyden yleislausekkeen sisältö on pysynyt sanamuodoltaan samansisältöisenä vuodesta 1983 lähtien. HMenL:a säädettäessä pidettiin mahdottomana määritellä yleispätevästi kaikkia niitä tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu. Erikseen säädettyjen esteellisyysperusteiden lisäksi katsottiin olevan myös muita esteellisyyteen vaikuttavia seikkoja, joita on noudatettava jääviysperusteena, jos virkamiehen puolueettomuus vaarantuu. Yleislauseketta sovellettaessa oli kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyyteen siten, että kansalaisten luottamusta virkamiesten puolueettomuuteen suojataan eivätkä virkamiehet jäävää itseään turhaan.[136] Lain esitöissä painotettiin kansalaisen oikeussuojan tehostamisen ohella hallintomenettelyn nopeutta, halpuutta ja joustavuutta. HMenL:n tulkintaa ohjaavaksi ratio legikseksi[137] onkin muotoutunut oikeussuojan ja hallinnon tehokkuuden tasapainon käsite.[138]

Muista esteellisyystyypeistä poiketen yleislausekkeeseen perustuvasta esteellisyydestä on olemassa yleisten laillisuusvalvojien kannanottojen lisäksi vähän HAO:n tai KHO:n ratkaisuja. Kuinka tähän esteellisyysmuotoon päädytään, miten ratkaisut perustellaan ja mitkä ovat niiden oikeusvaikutukset, ovat mielenkiintoinen tutkimuskohde. Myös tulkinta, jonka mukaan alainen on esteellinen, mikäli hänen esimiehensä katsotaan esteelliseksi, aikaansaa kiinnostavan riippuvuussuhteen esteellisyystulkinnoissa. Tulkinnasta voi päätellä, että tietyt olosuhteet saavat aikaan yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden.

---

[134] Sutela 2004, s. 992–993.
[135] Sutela 2004, s. 993.
[136] Sutela 2004, s. 993.
[137] Tarkoittaa teleologista laintulkintaa, joka = tavoitteellinen laintulkintametodi, jonka mukaan lakia on tulkittava sen tarkoituksen mukaisesti ks. esim. Virolainen, Jyrki. Lainkäyttö 1995, s. 187.
[138] Koillinen 2001.

Tutkijanäkökulmaa edustava, kuntaorganisaatiossa työskentelevä ja yhden vaalikauden vuosina 2004–2008 luottamustehtävissä toiminut edustaja, on pohtinut sekä toisen asteen jääviyttä että hallintopäätöstilanteita, joissa niin sanotut kaksoisagentit vaikuttavat. Näissä tilanteissa asiantuntemuksen, ymmärtämyksen ja lain tuntemuksen tulee ratkaista kuntalaisten asioista päätettäessä. Kunnallisissa luottamustoimissa vaikuttavilla tulee olla riittävät perustiedot kuntien toiminnasta sekä niiden yhteiskunnallisesta ja kansainvälisistä riippuvuussuhteista ja verkostoista. Lisäksi tarvitaan suuri määrä kiinnostusta ja aikaa kuntalaisten näkökulmasta oikeiden ratkaisujen eteenpäin viemiseksi ja aikaansaamiseksi. Kuntaorganisaatiossa on lukuisia tilanteita, joissa viranhaltijan ja luottamushenkilön esteellisyysharkinnalla on suuri merkitys puolueettomalle päätöksenteolle ja hallintoon kohdistuvalle luottamukselle. Kenties tämän avainkysymyksen tiedostaminen ja siihen reagoiminen lisäisivät kiinnostusta kunnalliseen päätöksentekoon yleensä ja nostaisivat tätä kautta jopa äänestysaktiivisuutta. Tähän on mahdollista vaikuttaa tulevissa kunnallisvaaleissa.

Myös viranhaltijoiden vapaa-aika voidaan helposti liittää yleislausekkeeseen perustuvaan jääviyteen. Ei näytä ulospäin hyvältä kunnasta eikä yrityksestä se, että kunnan viranhaltija lomailee säännöllisesti kunnan toimintojen kannalta merkittävän rakennuttajan omistamassa loma-asunnossa tai se, että päättävänä viranhaltijana toimiva henkilö on jäsenenä päätöksenteon kohteena olevan kuntalaisen kanssa samassa golfkerhossa, kun käsitellään kunnan maa-alueiden luovuttamista golfradan laajentamista varten. Valta saa rationaalisimmankin ihmisen käyttäytymään omien intressiryhmiensä odotusten mukaisesti. Tämä heijastuu väistämättä kuntien jokapäiväiseen päätöksentekoon.

Yleislausekejääviyden osalta HL:n peruste esteellisyyden olemassaololle esitetään 28 §:n 7. mom. kohdalla sanoin: *Jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu*. Peruste on yksinkertaisessa sanamuodossaan näin, eikä laki siihen mitään muuta lisää. KuntaL:ssa esteellisyyttä käsitellään 7. luvun 52 §:ssä. Lakitekstissä mainitaan erikseen 1. mom:ssa valtuutetun asema esteellisyyskysymyksissä ja 2. mom:ssa todetaan: *Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä*

säädetään. Pykälässä esitetään vielä ne poikkeamat mainituissa esteellisyysperusteissa HL:iin verrattuna, joita kunnallishallinnossa ei noudateta. Yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä noudatetaan kummankin lain perusteella, mutta esteellisyyttä ei lakitekstissä määritellä tarkemmin.

Lain mukaan tulkittuna yleislauseke on tarkoitettu tyhjentäväksi ja viimesijaiseksi esteellisyysperusteeksi. Lain esitöissäkin mainittiin, että kaikkia perusteen vaikutuspiiriin kuuluvia syitä on mahdotonta luetella. Perusteen hyödyntäminen tässä muodossa on kuitenkin jäänyt vähäiseksi, koska siitä on käytännössä tullut hallinnon ja politiikan asiantuntijoiden oma ja julkishallinnon ulkopuolella vähän tunnettu esteellisyysperuste. Yleislausekkeesta on kokonaisuutena muodostunut eräänlaista sisäpiiritietoa ja sen soveltamistilanteet ovat yhtä tiedostamaton alue kuin itse lakiteksti.

Oikeuskirjallisuudessakaan ei lakitekstien tavoin mainita tapauksia, joissa yleislausekejääviyden ehto täyttyy ja esteellisyys tulee kysymykseen. HL:n ja KuntaL:n puutteita ei pyritä täydentämään kirjallisuudessa kommentaarimaisin ja kantaa ottavin esimerkein tai oikeustapauksiin pohjautuvin havainnoin. Peruste jätetään avoimeksi ja etupäässä jälkikäteistä oikaisua hakevalle mahdollisuudeksi, jota voi aina kokeilla. Irrallisuus ja tapauskohtaisuus ovat esteellisyyteen selkeästi liittyviä piirteitä ja siihen vetoavalta vaaditaan KuntaL:n, HL:n ja koko hallintomenettelyn kokonaisvaltaista tuntemusta. Lisäksi tarvitaan riittävän vankat tiedot esteellisyyden muodostavista syistä, joihin muutoksenhaku perustuu. Ja kansalaisrohkeutta toimia oikeusvaltiollisten periaatteiden mukaan.

5.2.3 Oikeustapausten rooli lain tulkinnassa

Suomalainen oikeusjärjestyksemme kuuluu mannereurooppalaiseen *codified law* -järjestelmään, jossa lain tulkinnan perustan muodostaa kirjoitetun lain tekstimuoto. Anglosaksisen oikeusperinne perustuu vastaavasti oikeuskäytännön kautta muodostuneeseen tuomioistuinkäytäntöön. Tuomioistuinten ratkaisuilla on kuitenkin huomattava merkitys tilanteissa, joissa laki ei suoraan osoita kaikkia niitä tapauksia ja vaihtoeh-

toja, joissa sitä voidaan soveltaa, vaan kyseeseen tulevat useat sovellettavuustilanne-vaihtoehdot.

Prejuridikaatteina toimivat KHO:n ratkaisut eivät muodosta yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden esimerkkiolosuhteita, joissa esteellisyys tulee ehdottomasti kysymykseen. Oikeustapaukset ovat satunnainen kirjo erilaisia §:ään perustuen hyväksyttyjä yksittäisiä esteellisyystapauksia, joita ei löydy kahta samanlaista. Oikeustapaukset ovat jälkikäteisen muutoksenhaun ratkaisutilanteita, joissa joko on löydetty painavat perustelut puolueettomuusuhalle tai oikeus on hyväksynyt tapahtuneen menettelyn. Ulkopuolisen silmin tarkasteltuna painoarvoltaan lähes samanlaisissa olosuhteissa tehty ratkaisu voi kallistua kantajan puoleen tai häntä vastaan. Menettely ei vastaa luottamuksensuojan periaatteelle oikeusjärjestelmässämme vahvistettua tavoitetta. KHO:sta poiketen yleisten laillisuusvalvojien päätökset yleislausekkeeseen vetoamisen seurauksena ovat useimmiten ohjeellisia menettelysuosituksia vastaisuuden varalle.

5.2.4 Ennakoinnin merkitys

Niin yleislausekkeeseen kuin muidenkin esteellisyysperusteiden osalta avainasemassa ovat viranhaltijat, joiden tulee ratkaisuissaan toimia rationaalisesti käsiteltävän asiakokonaisuuden kannalta. Mikäli pienikin mahdollisuus esteellisyydestä tulee kyseeseen, olisi viranhaltijan aina jäävättävä itsensä. Tämä on asiantuntevan, ammattitaitoisen ja lain tuntevan viranhaltijan toiminnan perusvaatimus. Kuntalaisten kiinnostus päätöksentekoa kohtaan ei ole kunnallisvaalien äänestysprosenttien perusteella korkealla tasolla. Kiinnostus keskittyy useimmiten poliittisesti aktiivisiin puolueiden jäseniin ja jo luottamustehtävissä toimiviin henkilöihin sekä heidän lähipiiriinsä. Kunnallispolitiikan sisäänpäin lämpiävää mainetta voitaisiin kehittää kohti avoimempaa ilmapiiriä selkiyttämällä kuntalaisille myös yleislausekejääviyden tarjoamia mahdollisuuksia valvoa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toimien laillisuutta. Tämä voisi osaltaan lisätä luottamusta kunnallishallintoa ja koko politiikan kiinnostavuutta kohtaan.

5.2.5 Oikeuskäytäntö yleislausekejääviyden määrittäjänä

Suomi kuuluu oikeusjärjestelmältään mannereurooppalaiseen roomalaisen oikeusperinteen maihin, joissa tuomioistuinten ratkaisut perustuvat säädettyyn lakiin. Kuitenkin anglosaksisen oikeusperinteen tapaoikeus eli common law -järjestelmä kuuluu osaksi oikeusjärjestystämme tapauksissa, joissa laki on mahdollistanut laajempialaisen tulkinnan kyseisen lain mukaan sovellettavista tapauksista. Julkishallinnon oikeuskäytäntöä ohjaavat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ja yleisten laillisuusvalvojien: eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, kehotukset tulevat selkeimmin esille yleislausekejääviyttä koskevissa oikeustapauksissa. Seuraavaksi esiteltävät oikeustapaukset osoittavat havainnollisesti, millaisissa tapauksissa esteellisyyden toteamiselle on olemassa soveltamisperusteet.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen jäsenen aikaisempi jäsenyys yhtiön hallituksessa oli sellainen erityinen syy, jonka johdosta luottamus heidän puolueettomuuteensa oli vaarantunut HL:n 28 §:n 1 mom. 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

KHO 14.5.2008 T 1145

Osakeyhtiö oli tarvitsemansa lisärahoituksen kattamiseksi pyytänyt kaupungilta takausta, sijoitusta tai pääomalainaa. Yhtiön hallitukseen olivat tuolloin kuuluneet kaupunginjohtaja X ja kaupunginhallituksen jäsen Y. He osallistuivat rahoitusasian valmisteluun kaupunginhallituksessa vasta sen jälkeen kun heidän hallitusjäsenyytensä yhtiössä oli päättynyt. He eivät enää olleet esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun yhteisöjääviä koskevan HL:n 28 §:n 1 mom. 5 kohdan perusteella. Heidän aikaisempi jäsenyytensä yhtiön hallituksessa oli kuitenkin sellainen syy, jonka johdosta luottamus heidän puolueettomuuteensa oli vaarantunut HL:n 28 §:n 1 mom. 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. KuntaL:n 52 §:n 2 mom. perusteella he olivat esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun kaupunginhallituksessa, ja valtuuston päätös myöntää yhtiölle pääomalainaa oli syntynyt kuntaL:n 90 §:n 2 mom. 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä tapauksessa, jossa yleisesti tiedossa oleva vihamielisyys teki viranhaltijasta esteellisen antamaan alaisenaan toimivalle opetustoimenjohtajalle kirjallisen varoituksen.

KHO 17.6.2002 T: 1506

Kunnanhallitus oli kunnanjohtajan toimiessa asian esittelijänä päättänyt antaa opetustoimenjohtajalle virkasäännön perusteella kirjallisen varoituksen. Varoituksen perusteena oli ollut kunnanjohtajan opetustoimenjohtajalle aiemmin antama huomautus ja opetustoimenjohtajan toiminta huomautuksen antamisen jälkeen. Kunnanjohtaja oli ollut asian esittelijä myös kunnanhallituksen kokouksessa, jossa oli käsitelty opetustoimenjohtajan oikaisuvaatimusta kirjallisen varoituksen antamista koskevasta kunnanhallituksen päätöksestä.

Kunnanjohtajan tehtäviin esimiehenä sinänsä kuului puuttua alaisensa virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan ja toimia esittelijänä tällaisessa asiassa. Kun otettiin kuitenkin huomioon tässä asiassa asiakirjoista ja hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevä kunnanjohtajan toiminta ja asenne opetustoimenjohtajaa kohtaan heidän välillään syntyneen, sähköpostiviestistä alkunsa saaneen konfliktin johdosta, kunnanjohtaja oli näissä oloissa esteellinen toimimaan asiassa esittelijänä kunnanhallituksessa varoitusta annettaessa ja oikaisuvaatimusta käsiteltäessä.

Korkein hallinto-oikeus ratkaisi arkkitehdin olleen yleislausekkeeseen perustuen esteellinen kunnan kaavoitustoimissa, koska hänellä oli läheinen toimeksiantosuhde kaava-alueen maanomistajiin.

26.8.1985/3512 KHO:1985-A-II-141

Työsopimussuhteinen arkkitehti oli johtanut ja valvonut asemakaavan laatimista vuosina 1981–1983. Arkkitehdillä oli ollut pitkäaikainen toimeksianto maanomistajalta, joka omisti 12,5 hehtaaria eli 25 % kaava-alueesta toisessa kunnassa sekä arkkitehdillä ja hänen lähisukulaisellaan oli useita toimeksiantoja samoilta maanomistajilta sen kunnan alueella, johon mainittu kaava laadittiin. Arkkitehdin katsottiin olleen maanomistajaan nähden sellaisessa suhteessa, että luottamus hänen puolueettomuuteensa oli tämän vuoksi vaarantunut. Kaupunginvaltuuston asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös

oli huomioon ottaen HMenL 10.1 §:n 6 kohdan ja 10.3 §:n syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Henkilökohtaisten käsitystensä vuoksi korkein hallinto-oikeus ei katsonut ylilääkärin olevan esteetön ratkaisemaan psykologin valintaa, koska työriitojen vuoksi hänellä oli ennakkokäsitys virkaa hakevasta.

27.5.1992/2014 KHO:1992-A-41

Henkilö oli hakenut kunnan mielenterveystoimiston psykologin virkaa. Hakija oli toiminut puheena olevassa virassa aiemmin, mutta erittäin vakavien työyhteisöriitojen, joihin lukeutui myös kieltäytyminen siirtyä toisen sairaalan psykologin virkaan, hänen virkasuhteensa oli lakkautettu nyt avoimen viran täyttämisestä vastaavan johtavan ylilääkärin esityksestä. Luottamus johtavan ylilääkärin puolueettomuuteen virkaa täytettäessä oli HMenL 10.1 §:n 6 kohdan tarkoitetulla tavalla vaarantunut. Johtava ylilääkäri oli ollut esteellinen valmistelemaan ja esittelemään puheena olevaa psykologin viran täyttämistä koskevaa asiaa.

Aina muun erityisen syyn olemassaoloa tai sen vaikutusta päätöksentekoon ei voida perustellusti kohdistaa päätöksen tehneeseen henkilöön. Tässä tapauksessa lautakunnan tekemä siirtopäätös oli demokraattisesti tehty, ja vanhempien laatima kirjelmä kohdistui lautakunnan sijasta koulutoimenjohtajaan, joka oli varmuuden vuoksi jäävännyt itsensä päätöksenteosta.

KHO 15.3.1999 T:449

Koulutuslautakunta oli päättänyt johtosäännön nojalla sijoittaa luokan opettajan toiselle koululle. Päätöksestä valitettiin mm. sillä perusteella, että asiassa esteellinen koulutoimenjohtaja oli osallistunut asian valmisteluun. Pelkästään sen johdosta, että 15 oppilaiden vanhempaa oli kirjelmässä ilmoittanut tyytymättömyytensä koulutoimenjohtajan aiempaan toimintaan opettajan siirtoasiassa sekä pyytänyt kunnanhallitusta tutkimaan asian, luottamus koulutoimenjohtajan puolueettomuuteen ei ollut vaarantunut HMenL 10.1 §:n 6 kohdan tarkoittamalla tavalla eikä koulutoimenjohtaja tämän johdosta ole ollut esteellinen valmistelemaan ja esittelemään siirtoasiaa koulutuslautakunnalle. Sen johdosta, että koulutoimenjohtaja oli aiheettomasti katsonut itsensä esteelliseksi koulutuslautakunnan kokouksessa, koulutuslautakunnan päätös ei kuitenkaan ole syntynyt

virheellisessä järjestyksessä. Koulutoimenjohtaja ei myöskään ollut esteellinen valmistelemaan ja esittelemään oikaisuvaatimusasiaa koulutuslautakunnan kokouksessa.

Julkisesti esitetty selvitys vireillä olevasta ympäristölupahakemusasiasta ei tehnyt puheenjohtajasta esteellistä osallistumaan lupa-asian ratkaisuun. Kyseessä oli hankkeen etenemisen normaali ajankohtaiskatsaus ja esitetyt omat arviot tilanteesta perustuivat olemassa olevaan kaavaan ja lainsäädäntöön.

KHO 2004:16

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimivan lupa- ja valvontajaoston puheenjohtajan esteellisyys ympäristölupahakemuksen käsittelyssä oli arvioitava HMenL:n nojalla. Jaoston puheenjohtaja oli sanomalehtihaastattelussa selvittänyt toimittajalle vireillä olevan ympäristölupahakemuksen mukaisen louhinta- ja murskaushankkeen taustaa, aikaisempia vaiheita ja hankkeen sallittavuutta alueella voimassa olevan yleiskaavan kannalta sekä esittänyt omia arvioitaan hankkeen hyväksyttävyydestä. Tämä ei tehnyt puheenjohtajaa HMenL 10.1 §:n 6 kohdassa tarkoitetuin ennakkoasenteen perusteella esteelliseksi sittemmin osallistumaan hanketta koskevan ympäristölupa-asian käsittelyyn lupa- ja valvontajaostossa.

Yleisten laillisuusvalvojien: eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin antamista *ohjeellisista ratkaisuista* yleislausekkeeseen perustuen löytyy joitakin esimerkkejä sekä kunnallis- että valtionhallinnosta. Annetut ratkaisut ovat luonteeltaan tulevaa toimintaa ohjaavia kommentteja siitä, miten päätös kyseessä olevissa tapauksessa olisi pitänyt hoitaa, jotta muutoksenhaulta tai kanteluilta olisi voitu välttyä.

Kaupunginjohtaja edustaa koko kuntaa. Tiettyyn yritykseen tai toimintaan sitoutuminen hallituksen jäsenyyden tai puheenjohtajuuden kautta voivat antaa kaupunginjohtajan menettelystä kuntalaiselle puolueellisen käsityksen. Tämä voidaan myös yleisesti yhdistää kunnan tiettyjä tahoja tai elinkeinoelämän aloja suosivaksi menettelyksi.

OKA 18.12.1992

Kaupunginjohtajan esteellisyys. Oikeusasiamiehen 18.12.1992 tekemässä ratkaisussa katsottiin, että kaupunginjohtajan tuli asemastaan johtuen suhtautua HMenL:n yleislausekkeen edellyttämällä varovaisuudella ulkopuolisiin tehtäviin, joiden voitiin arvioida heikentävän kansalaisten luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen. Näihin tehtäviin kuului pankin hallintoneuvoston jäsenyys ja erityisesti sen puheenjohtajuus.

Kaukana menneisyydessäkin tapahtuneen konfliktin voidaan epäillä heijastuvan lautakunnan jäsenen päätöksentekoon. Kuten yleislausekkeen luonteeseen kuuluu, aina perusteen olemassaolo ei kuitenkaan yksiselitteisesti ohjaa päätöstä lopulliseen muotoonsa. Myös muutoksenhakutapa vaikuttaa asiassa saatavaan ratkaisuun. Yleisten laillisuusvalvojien ratkaisut eivät välittömästi kumoa tehtyjä päätöksiä. Niissä pyrkimyksissä on viisainta toimia oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen keinoin.

AOKS 5.10.2006 765/1/04

Kantelija oli kirjoituksessaan katsonut, että ylioppilastutkintolautakunnan jäsen oli ollut esteellinen arvostelemaan hänen tyttärensä äidinkielen aineen, koska jäsen oli tyttären koulun äidinkielen opettajan julkinen vastapuoli ja oli opettajaan vihamiessuhteessa 1970-luvulla tapahtuneen yksityiselämän konfliktin vuoksi. Ylioppilastutkintolautakunnan ohjesäännössä oli esteellisyyden osalta viitattu vain tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain 10 §:n lähisukulaisuutta koskevaan säännökseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ylioppilastutkintolautakunnan oli sovellettava myös hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua esteellisyyden yleislauseketta, nykyisin voimassa olevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa. Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui käsityksenään, että ylioppilastutkintolautakunnan olisi tullut ottaa ohjesääntöönsä viittaus myös esteellisyyttä koskevaan yleislausekkeeseen.

Edellä esitettyjen oikeustapausten perusteella voidaan todeta, että yleislausekejääviyttä joudutaan pohtimaan ja arvioimaan aina tapauskohtaisesti ja muutoksenhakijan esittämästä näkökulmasta, eikä ratkaisu aina välttämättä ole ennustettavissa. Ratkaisu voi syntyä lähes yhtä painavasti perustellen joko kantajan puolesta tai häntä vastaan. Oikeustapauksia on vähän ja yleisten laillisuusvalvojien: valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, ratkaisut ovat useimmiten ehdotuksia toiminnan

korjaamiseksi, suosituksia tai luonteeltaan ”tiedoksi saatettavaa”. Harvinaista on, että oikeuskansleri esittää syytteen nostamista kantelun kohteena olevalle viranomaiselle. Useimmiten kyseeseen tulee huomautusmenettely.

Yleislausekkeen sisältämä toisen asteen jääviyden soveltamatta jättäminen kunnallishallinnossa vähentää kuntien virkamiesten päätöksiin kohdistuvaa muutoksenhakua mahdollistaen virkasuhteisen henkilön osallistumisen asian käsittelyyn useassa eri vaiheessa. Se ei monen kuntalaisen mielestä lisää oikeusvarmuutta tai luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. Päätöksenteosta syntyy ”salatiedettä”, johon organisaatiota ja lakeja tuntemattoman on mahdoton vaikuttaa.

Tutkijanäkökulmasta tarkasteltuna yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden toteaminen vaatii muutoksenhakijalta tai kantelun tekijältä läheistä asemaa päätöksentekoon nähden. Muutoksenhakijan on tunnettava päätöksentekoprosessi kokonaisuudessaan: siinä toimivat viranhaltijat ja luottamushenkilöt sekä heidän välillään vallitsevat verkostot. Yleislausekeperuste vaatii muutoksenhakijalta jopa sisäpiiritietoa, jotta sillä voidaan tavoittaa tiedostettuja ja tavoiteltuja oikeusvaikutuksia sekä päätöksenteon puolueettomuutta. Lainsäätäjän pyrkimys tasavertaiseen ja puolueettomaan hallintoon mahdollistaa yleislausekkeen käytön hallinnon sisäisten verkostojen kurinpidossa, mutta itse esteellisyysperuste tulisi määritellä konkreettisemmin. Riittävä PL:n vaatimustaso kansalaisten yhdenvertaisesta, tasa-arvoisesta ja syrjimättömästä asemasta lain edessä jää saavuttamatta yleislausekkeen nykyisessä muodossa. Yleislausekkeen sisällön sääntely on jäänyt historiatasolle siihen verrattuna, missä ympäristössä kunnat tänä päivänä esteellisyyskysymyksissä painiskelevat. Peruste on KuntaL:sta löydettävissä, mutta kunnissa asuu ja niiden organisaatioissa toimii runsaslukuinen joukko henkilöitä, jotka eivät sen sisältöä ja soveltamisperusteita tunne.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Se oikeusvarmuus, joka meille lainsäädännöllä taataan, on kuntakäytännöissä monien arvovalintojen ja esteellisyysmahdollisuuksien värittämä alue. Lain mukainen, yksittäisen luottamushenkilön tai viranhaltijan omaan harkintaan perustuva toiminta, jääviyden ratkaiseminen ja tapauskohtainen arviointi jättävät oikeusvarmuutemme epävakaalle ja irralliselle pohjalle. Monijäsenisissä toimielimissä ratkaisuun esteellisyydestä osallistuvat toimielimen jäsenet yhdessä, mutta yksittäisen viranhaltijan tekemissä päätöksissä esteellisyysvaikutukset jäävät vain yksittäisen, inhimillisen ihmisen päätettäviksi. Päätöksenteosta pidättäytymisen tulkinnanvaraisissa esteellisyystapauksissa tulisi olla ainoa hyvän hallinnon periaatteiden mukainen toimintatapa. Lain tulkinnan ja eettisesti hyväksyttävien menettelyjen soveltamisen tulisi olla niin selkeälinjaista, ettei niin kutsutun harmaan alueen muodostumisen mahdollisuutta yksilöön nähden olisi olemassa. Kuntalaisen on voitava luottaa viranhaltijan asiantuntijuuteen ja ammattitaitoon päätöksenteossa. Tämän luottamuksen vahvistamiseksi tarvittaisiin koko kunnallisessa päätöksenteko-organisaatiossa lisäohjeistusta ja esteellisyysasioiden selkiyttämistä. Lisätoimet tukisivat perustuslaillisia kansalaisoikeuksiamme sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista julkishallinnossa.

Tämän tutkimuksen pääkysymyksinä esitettiin:

1. Vahvistaisivatko kunnallisille luottamushenkilöille säädettävät eettiset periaatteet kunnallista demokratiaa ja kuntalaisten luottamusta paikallisen päätöksenteon puolueettomuuteen? Kunnallisille luottamushenkilöille säädettävät yksityiskohtaiset ja selkeästi toimintaa ohjaavat eettiset periaatteet voisivat osaltaan olla kohottamassa myös edellisvuosien suhteellisen alhaiseksi jääneitä kunnallisvaalien äänestysprosentteja sekä vahvistaa yleistä luottamusta paikallishallintoomme.

2. Tulisiko yleislauseke-esteellisyyden sisällön määrittelyä täsmentää ja havainnollistaa sellaiseen muotoon, että esteellisyystyypin soveltaminen muutoksenhakukeinona mahdollistaisi laajemman kunnallisten hallintopäätösten puolueettomuus- ja oikeu-

denmukaisuusvalvonnan? Kirjoitetussa laissa mainittu esteellisyyden yksilöidympi määrittely voisi näin ollen vaikuttaa esteellisyysperusteen painokkaampaan huomioonottamiseen kunnallisen päätöksenteon koko prosessissa.

Kuntakäytäntöjä koskevien tutkimushavaintojen ja vallitsevan oikeuskäytännön mukaan painokkaasti voimaan saatettavat, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille kohdistetut eettiset periaatteet ja yksilöidympi yleislauseke-esteellisyyden sisältö ovat ne kunnallista päätöksentekoa arvioitaessa painoarvoltaan keskeiset kohteet, joilla on selkeä yhteys kunnallisen päätöksenteon puolueettomuuteen ja luotettavuuteen. Niin luottamushenkilöille kuin viranhaltijoille tulisi tarjota ohjeistusta, jolla korostetaan tehtävänhoidon lainmukaisuuden, yleisesti hyväksyttäviä arvoja noudattavien ja luottamusta herättävien toimintamallien käyttöä. Poliitikon roolia päätöksentekijänä tulee kiillottaa ja korostaa tehtävänhoidon roolia *kuntalaisia edustavana* tehtävänä. Myös poliitikkojen ja viranhaltijoiden keskinäistä suhdetta sekä viranhaltijan asemaa päätöksentekijänä voitaisiin selkiyttää konkreettisemmalla yleislauseke-esteellisyyden sisällön määrittelyllä. Toimenpiteellä olisi suoria positiivisia vaikutuksia myös kuntalaisiin. Eettisten näkökulmien huomioiminen on olennainen osa sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden jokapäiväistä työtä, jossa myös esteellisyydellä ja sitä koskevalla ohjeistuksella on tärkeä roolinsa.

6.1 Yleislauseke-esteellisyys

Nykymuodossaan yleislausekejääviyden sisältö jää HL:ssa tyhjentävän oikeusturvavaikutuksen sijaan niin yleisluontoiseksi ja avoimeksi, ettei sen tarkoitus viimesijaisena oikeusturvakeinona esteellisyyden toteamisessa toimi käytännössä kiitettävästi. Aiempia tapauksia ei voida suoraan soveltaa myöhemmissä tapauksissa. Ratkaisujen ennustettavuus on kaiken kaikkiaan heikkoa. Yleislausekejääviys jää tässä muodossaan muutoksenhaun perusteena niin epäselväksi, etteivät siihen kohdistetut oikeudelliset odotukset toteudu. Lainsäätäjiemme tavoitteet HL:sta selkeänä ja johdonmukaisena perustana hallintomenettelylle eivät yleislausekkeen osalta ole toteutuneet käytännössä. Esteellisyysperustetta tulisi tarkentaa eli määritellä yksilöidyin esimerkein esteelli-

syyden luovat tilanteet, ja tällä tavoin turvata kansalaisten oikeudellinen asema sekä helpottaa myös virkamiesten laintulkintaongelmia käytännön työssä ja erilaisissa ratkaisuissa. Se, että kaikkia esteellisyystilanteita ei voida (eikä pidäkään) luetella, ei estä esimerkkitilanteiden mainitsemista soveltamisen selkiyttämiseksi. Näin toimiessaan lainsäätäjä voisi näyttää suuntaa, missä tilanteissa yleislauseketta on tarkoitettu sovellettavan. Jo nimi *yleislauseke* on esteellisyysperusteena monelle tuntematon. KuntaL:a tai -käytäntöä tuntematon ei osaa yhdistää termiä oikeaan asiayhteyteen.

Voimassa olevan HL 28 §:n Esteellisyysperusteissa kohdassa 7 todetaan virkamiehen olevan esteellinen, *jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.* Tämän tutkimuksen havaintojen perusteella kyseisen momentin sisällöksi esitetään seuraavaa: *7) Yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys tulee sovellettavaksi, mikäli perustuslaissa mainittu ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä asiaa käsittelevän virkamiehen, viranhaltijan tai luottamushenkilön yksityishenkilöasemaa koskevista tai muista henkilökohtaisista sidonnaisuuksista johtuvista syistä vaarantuu. Tällaisia henkilökohtaisia sidonnaisuuksia voivat olla muun muassa julkinen viha- tai ystävyyssuhde; yhtiökumppanuus; yhteiseen vapaa-ajan toimintaan liittyvä kumppanuus tai muut käytännön asioiden hoitamista syvemmät sosiaaliset suhteet.* Tässä muodossa pykälä kattaisi kuntatasolla merkittävien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöorganisaation puolueryhmäsidonnaisuuksista johtuvat ja heidän välillään vallitsevat esteellisyyden luovat syyt. Myös lain sisältö tarkentuisi tulkittavina olevia tilanteita varten sekä kuntalaisten että viranhaltijoiden hyödyksi.

Vaikka oikeusjärjestelmämme olemassaolon tarkoituksena ja päämääränä ei ole säätää kaikista yhteiskunnan toiminnoista omia yksittäisiä ja toimintaa rajoittavia lakejaan, tässä päätöksentekijöihin kohdistuvassa, mediankin osaltaan luomassa ristipaineessa kaikki kansalaisluottamusta kasvattava ohjeistus toisi merkittävää luottamusta ja uskottavuutta paikallispoliittisista lähtökohdista. Luottamushenkilöille vahvistetut, kaikissa kunnissa voimassa olevat eettiset periaatteet lisäisivät oikeudenmukaisuutta, tehtävän velvoittavuutta ja tehtävän arvostusta kuntalaisten ja luottamushenkilöiden näkökulmista. Yleislauseke-esteellisyyden edellä esitetyn tarkennuksen avulla esteellisyyspykälä kattaisi kuntatasolla merkittävien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöor-

ganisaation puolueryhmäsidonnaisuuksista johtuvat ja heidän välillään vallitsevat esteellisyyden luovat syyt. Myös lain sisältö tarkentuisi tulkittavina olevia tilanteita varten sekä kuntalaisten että viranhaltijoiden hyödyksi. Selkeä lain sisältö ja käytäntöjen ohjeistus lisäisivät politiikan yleistä arvostusta ja oikeusvarmuutta koko suomalaisessa yhteiskunnassamme.

Yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys kunnallishallinnossa tulisi ottaa jatkokäsittelyyn ja uudelleen arvioida HL:a tältä osin selkeyden ja yhdenmukaisen soveltamiskäytännön näkökulmasta. Avoimemman ja läpinäkyvämmän hallinnon toteuttaminen käytännössä ei saa hävitä sisäpiiritiedoille ja -verkostoille. Ei myöskään niin tarkentumattomaan lainsäädäntöön, ettei lain tarkoitus selviä sitä lukemalla. Lain ja oikeudellisten näkökohtien on oltava selkeästi merkittävämpi tekijä hallinnossa kuin verkostojen ja toveruuden. Kyse on PL:n mukaisesta oikeusturvastamme, jota ei voida ohittaa vähämerkityksisenä tai jättää vapaan harkinnan varaan kunnissa joka päivä laadittavien hallintopäätösten osalta. KuntaL:n 1 §:n mukaan *kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan* – tämä sisältää ehdottomasti oikeudenmukaisen ja ennakoitavissa olevan lain tulkinnan mahdollisuuden hallinnossa kuntalaisten parhaaksi.

6.2 Lainvalmistelu

Vielä vahvistamattomien sekä jo säädettyjen lakien vastaamista käytännön tarpeisiin tulee tarkastella hyvin monipuolisesti koko lainvalmisteluprosessin ajan sekä jälkivalvonnalla puuttua pykälien mahdollistamiin epäkohtiin. Oikeusvaltiollisen lähtökohdan mukaan lainsäätämisprosessin tuloksena syntynyt laki ei kaikissa tapauksissa ole tyhjentävä tai muuttumaton – havaittuihin puutteisiin tai muuttuneisiin olosuhteisiin on vastattava havaintojen ja toteutuneen käytännön perusteella. Olennaista on, että ilmiöihin reagoidaan. Eettisten periaatteiden osalta yhtenä ajankohtaisena tarkennuskohteena ovat olleet erillisen vaalirahoituslain säätämistarve – luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita ohjaavaa laki ja ohjeistus alkavat prosessoitua tässä tutkimuksessa havai-

tun tarpeen vahvistuttua? Yleislauseke-esteellisyyden selkiyttämiseen tulisi myös panostaa kunnallishallinnon yleisen luottamustilan kohentamiseksi.

Mikael Koillisen (2001) mukaan ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien asian- ja lainmukainen toteuttaminen asettaa viranomaisessa toimivalle, julkista valtaa käyttävälle virkamiehelle kohtuuttoman suuria vaatimuksia juridisen asiantuntemuksen suhteen. Joustavien, mutta silti oikeudellisesti oikeiden hallintomenettelyjen löytämiseksi hallinto ja juridiikka on voitava erottaa toisistaan. Tilannetajulla on merkitystä. Hallinnolliset asiat pitää osata käsitellä omana rationaalisena kokonaisuutenaan. Vaikka hyvä hallinto on pohjimmiltaan juridiikkaa, on sitä osattava soveltaa käytännössä joustavan ja sujuvan hallintotoiminnan nimissä. Hyvän hallinnon oikeuslähteiden velvoittavuus perinteisessä ”staattisessa” oikeuslähdeopissa sallii oikeusperiaatteiden, oikeustieteen, oikeusvertailevat argumentit, muut reaaliset argumentit ja virkamiesmoraalin käytön.[139]

Lainvalmisteluprosessi ja sen oikeusvaikutusten kokonaisvaltainen onnistuminen ovat prosessi, johon liittyy valmistelua, päätöksentekoa ja jälkiseurantaa. Prosessi on vaativa ja merkityksellinen, siksi mahdolliset puutteet lain soveltamisessa tulisi kyetä huomioimaan jo *ennen* lain voimaan saattamista. Lainvalmistelun laatua koskevan kritiikin seurauksena on valtioneuvoston piirissä syntynyt erilaisia kehittämistoimenpiteitä lainvalmistelun ja lakien laadun kehittämiseksi. Lainvalmistelijoille on annettu runsaasti erilaisia ohjeita, oppaita ja tarkastuslistoja. Lisäksi on asetettu erilaisia työryhmiä ohjaamaan ja kehittämään sääntelyn tasoa. Kehittämistyön tulokset ovat kuitenkin käytännössä jääneet suhteellisen heikoiksi. Syynä tähän on muun muassa se, että ehdotettujen toimenpiteiden toteutumista ja laaditun ohjeistuksen noudattamista ei ole riittävästi varmistettu ministeriössä eikä lainvalmistelutyö ja sen kehittäminen ole saanut hallituksen työssä keskeistä asemaa.[140]

Lainvalmistelulle tyypillinen kiireinen ja epärealistinen aikataulutus on seurausta siitä, ettei lainsäädännön roolia yhteiskunnan toiminnan ohjauksessa riittävässä määrin sisäistetä. Vaikutuksia arvioidaan useimmiten vasta lainsäädäntöprosessin lopussa.

[139] Ks. Hautamäki 2004, s. 53.
[140] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 23.

Valmistelun henkilöresurssipula ja vaikutusarviointioppaiden vähäinen käyttö vaikuttavat myös arvioinnin tasoon, sillä vaikutusarviointi jätetään ajoittain vain yhden virkamiehen ”päättelyn” varaan. Vaikutusarviointien tekemistä vaikeuttaa asiantuntemuksen, osaamisen ja koulutuksen puute sekä se, ettei laajojen ja perusteellista analyysiä vaativien vaikutusarviointien rahoitukseen ole valtaosassa ministeriöitä myöskään riittäviä rahallisia resursseja.[141]

Vaikutusarvioinnin toteuttamista tulee konkreettisesti tukea luomalla asiantuntijaryhmä. Niiden ministeriöiden, jotka ovat antaneet ohjeita vaikutusten arvioinnista, tulisi osoittaa ryhmään voimavaroja tai asiantuntijoita oman alansa vaikutusten arviointia varten. Työryhmässä voitaisiin käyttää joustavasti eri alojen asiantuntemusta vaihtuvien asiantuntijoiden avulla. Ydinryhmän lisäksi asiantuntijaryhmässä tulisi olla kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden ja säädösryhmien vaikutusten arvioinnin asiantuntemusta. Ryhmän tarkoituksena olisi mm. kehittää ja seurata vaikutusten arvioinnin suorittamista sekä olla tarvittaessa tukena käytännön vaikutusarviointityössä. Ryhmän asiantuntemusta voitaisiin käyttää hyödyksi myös vaikutusarviointidokumenttien laadinnassa. Ryhmän tulisi seurata vähintään vaikutuksiltaan laajojen hankkeiden vaikutusten arvioinnin suorittamista. Seurannasta saatujen kokemusten avulla ryhmä pystyisi antamaan käytännön tarpeita paremmin vastaavia arviointia koskevia suosituksia ja tarvittaessa tukea. Ryhmän toiminta ei kuitenkaan muuta perustehtäväjakoa vaikuttavuuden arvioinnissa. Vastuu vaikutusten arvioinnin suorittamisesta on edelleen ministeriöllä.[142] Tutkimustyö, media ja kansalaiset ovat tärkeässä avainasemassa havaittujen epäkohtien julkisuuteen saattamisessa ja havaittujen epäkohtien esille tuomisessa. Tämän asiantuntijaraportin pyrkimyksenä on saattaa yleiseen tietoon ne käytännössä havaitut epäkohdat, jotka olisi mahdollista poistaa ajantasaisella lainopillisella ohjeistuksella ja säädösmuutoksilla.

[141] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 60.
[142] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 63.

6.3 Eettiset periaatteet

Luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja koko edustusjärjestelmäämme kohdistuvat edustajaorganisaation jäsenten henkilökohtaiset skandaalit ja vaalirahoituskohu pitävät huolen siitä, että arvot, moraali, eettisyys ja esteellisyyskysymykset pysyvät valtakunnallisesti keskeisinä puheenaiheina pitkään. Kansalaisaktiivisuutta kaivataan, valtuustojen edustajien ikäkeskiarvot puhuttavat, valtakunnallinen kiinnostus julkishallintoon työpaikkana takkuilee ja kuntaliitokset synnyttävät voimakkaita tunteita. Kyseessä ovat elämäämme lähinnä olevat perusasiat, jotka jostain syystä eivät nykyisellään herätä kiinnostusta. Kiinnostus arkipäivämme sujuvuutta koskevia asioita, muun muassa lastenhoitoa, koulutusta, kulttuuria, sosiaali- ja terveyspalveluita, elinympäristöä ja turvallisuutta kohtaan, on kuntatasolla huolestuttavan alhaista. Vaikka asioihin voi helpoimmin vaikuttaa juuri paikallistasolla, subsidiariteettiperiaatetta noudattaen, vuorovaikutukselle välttämätön kansalaisinto puuttuu. Yhteiskunnassamme vallitsevan vahvan poliittisen johtajuuden kaipuun ohella kysyntää olisi myös selkeille eettisille periaatteille, joista sopimisen myötä voitaisiin aikaansaada ryhtiä ja uskottavuutta koko julkishallintoon. On tärkeää olla kiinnostunut omista ja läheisten elämään vaikuttavista asioista, jotta niitä tulevaisuudessa voidaan kehittää oikeaan suuntaan, yhteisten tarpeiden ja tavoitteiden mukaan – keskinäisellä luottamuksella ja kaikkien osapuolten tiedossa olevien periaatteiden mukaan. Kunnat myös kehittyvät ja kansainvälistyvät kaiken aikaa. Siinä kehittämistyössä niin viranhaltijoilla kuin luottamushenkilöillä tulee olla kirkkaana mielessä kaiken kunnallishallinnollisen toiminnan perusta: *Tärkeintä ei ole oma etu, vaan kunnan ja sen asukkaiden paras!*

On havaittavissa selkeitä näkemyseroja siitä, kuuluvatko eettiset ja moraaliset näkökulmat kuntaorganisaation hallintoon ja sen kunnallisoikeudelliseen luonteeseen. Päätöksentekijöinä niin yksittäisissä viranhaltijaratkaisuissa kuin monijäsenisten toimielinten tekemissä ratkaisuissa ovat viime kädessä ihmiset, joten arvonäkökulman läsnäoloa päätöksentekotapahtumassa ei voida unohtaa. Ajatustapaa puoltavina kannanottoina voidaan pohtia myös seuraavia kysymyksiä ja niihin annettuja vastauksia:

Miksi valinnat pitäisi nähdä eettiseltä kannalta?

Eettinen pohdinta auttaa meitä tekemään päätöksiä, jotka ovat sopusoinnussa perimmäisten tavoitteidemme kanssa. Tämä lisää sekä yksikön että yhteisön hyvinvointia. Eettisen pohdinnan kautta valintamme tulevat läpinäkyviksi, mikä puolestaan mahdollistaa keskustelun valintojen motiiveista ja kriteereistä.[143]

Johtaako eettinen valinta aina oikeaan ja parhaaseen ratkaisuun?

Ei. Mutta eettinen pohdinta auttaa meitä tekemään – käyttääksemme muodissa olevaa ilmausta – ”laadukkaampia” valintoja. Tämä ei välttämättä merkitse, että valinnat olisivat aina lopputuloksen kannalta parempia kuin muulla tavalla syntyneet, vaan sitä että ne ovat syntyneet läpinäkyvän ja tiedostetun prosessin tuloksena. Tätä voidaan pitää itsessään arvokkaana ja tavoiteltavana.[144]

Vahvoilla eettisillä periaatteilla ja yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden aseman esiin nostamisella kunnallishallinnon päätöksenteon puolueettomuutta asukkaidensa hyvinvointia edistävänä välineenä voitaisiin merkittävästi vahvistaa. Myös ajankohtaiset korruptio- ja vaalirahoituskeskustelut osoittavat, että selkeiden periaatteiden vahvistaminen ohjeistaisi sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden työskentelyä yhteisesti hyväksyttyjen arvojen ja periaatteiden mukaiseksi. Lisäksi äänestäjien aktiivisuudella on luottamustehtävän hoitamisen kaiken tason valvonnassa erittäin tärkeä merkitys – ovathan luottamushenkilöt nimenomaan kuntalaisten arvojen ja periaatteiden edustajia tässä tärkeässä tehtävässään.

[143] Clarkeburn – Mustajoki 2007, 302–303.
[144] Clarkeburn – Mustajoki 2007, s. 302–303.