

15.5.2013

Dnro 182/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

**GALLEN-KALLELA-SIRÉNIN PUOLUEETTOMUUS VAARANTUI GUGGENHEIM-HANKKEEN VALMISTELUSSA**

**1  
KANTELU**

Kantelija pyysi 16.1.2012 saapuneessa kantelukirjoituksessaan eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan museojohtaja Janne Gallen-Kallela-Sirénin esteellisyyden Guggenheim-museohankkeen valmistelussa.

Kantelun mukaan museojohtaja Gallen-Kallela-Sirén oli toiminut pääneuvottelijana museohankkeessa ja koko hankkeen ideoijana. Hän oli ollut Guggenheim-selvitystyöryhmän jäsen ja toiminut samaan aikaan Ekoport Turku Oy:n hallituksen jäsenenä. Ekoport Turku Oy:n hallituksen jäsenenä ja puheenjohtajana toimii puolestaan Carl Gustaf Ehnrooth, joka samalla on myös Solomon R. Guggenheim -säätiön hallituksen jäsen. Kantelussa viitattiin hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaan ja katsottiin, että museonjohtaja Gallen-Kallela-Sirénin puolueettomuus oli vaarantunut säännöksessä tarkoitetulla tavalla ja hän oli ollut esteellinen osallistumaan hankkeen valmisteluun.

Kantelija viittasi kantelukirjoituksessaan muun ohella Helsingin Sanomien artikkeliin 15.1.2012, jonka mukaan Solomon R. Guggenheim -säätiön suomalainen jäsen Carl Gustaf Ehnrooth oli kutsunut taidemuseon johtajan Janne Gallen-Kallela-Sirénin Ekoport-nimisen osakkuusyhtiönsä hallitukseen ja Ekoport Oy:n tietoihin, joiden mukaan sen hallituksen jäseniä ovat muun ohella Carl Gustaf Ehnrooth (pj) ja Janne Gallen-Kallela-Sirén.

**2  
SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin kaupunginhallituksen lausunto, johon kantelija antoi vastineen. Lisäksi kaupunginhallitukselta pyydettiin lisäselvityksenä taidemuseon johtajan Janne Gallen-Kallela-Sirénin selvitys.

*Helsingin kaupunginhallituksen lausunto 12.3.2012*

Johdanto

Eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetussa kantelussa väitetään, että Helsingin taidemuseon johtaja Janne Gallen-Kallela-Sirén olisi hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetun yleislausekejävin johdosta esteellinen Guggenheim Helsinki -hanketta koskevassa kaupungin päätöksenteossa. Väite perustui taidemuseon johtajan hallitusjäsenyyteen Ekoport Turku Oy -nimisessä yhtiössä. Yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimii Carl Gustaf Ehnrooth, joka kuuluu myös Solomon R. Guggenheim -säätiön hallitukseen.

Esteellisyyskysymyksen riittävää ja asianmukaista selvittämistä varten oli tarpeen, että tarkasteluun sisällytetään kantelussa mainitun esteellisyysperusteen lisäksi myös julkisessa keskustelussa esitetyt esteellisyyspäilyt, jotka liittyivät taidemuseon johtajan puolison työskentelyyn yhtiön palveluksessa sekä taidemuseon johtajan ja yhtiön hallituksen puheenjohtajan ystävyyssuhteeseen.

### Hallitusjäsenyys

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) 18 §:n 3 momentin mukaan sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta viranhaltijan tasapuolisuuteen tehtävänsä hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimena ei myöskään saa harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. Pykälän 5 momentin mukaan työnantaja voi kieltää ilmoituksenvaraisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen 3 momentissa säädetyillä perusteilla. Taidemuseon johtaja oli marraskuussa 2011 tehnyt hallitusjäsenyydestään viranhaltijalain 18 §:n 5 momentissa tarkoitetun sivutoimi-ilmoituksen.

Sivistys- ja henkilöstötointa johtava apulaiskaupunginjohtaja oli päätöksellään 24.11.2011 § 10005 merkinnyt sivutoimi-ilmoituksen tiedoksi. Merkinnän oli katsottava osoittavan, että apulaiskaupunginjohtaja oli työnantajan edustajana katsonut, ettei hallitusjäsenyys vaaranna taidemuseon johtajan tasapuolisuutta tai muutoin haittaa hänen tehtävänsä asianmukaista hoitamista viranhaltijalaissa tarkoitetulla tavalla. Yhtiö ei toimialansa puolesta myöskään harjoita Helsingin kaupungin kanssa kilpailevaa toimintaa. Myöhemmin alkaneen laajahkon julkisen keskustelun ei ollut katsottava antavan aihetta muuttaa aiemmin tehtyä arviota.

Kunnallinen viranhaltija on kuntalain 52 §:n 2 momentin ja hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla esteellinen, jos hän tai hänen laissa tarkoitettu läheisensä on hallituksen jäsenenä yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (ns. yhteisöjäävi).

Yhtiön toimiala tai toiminta ei liity vireillä olevaan mahdollista Guggenheim Helsinki -museota koskevaan hankkeeseen. Yhtiö ei siten ole hanketta koskevassa päätöksenteossa asianosaisen asemassa eikä sille ole odotettavissa asian ratkaisusta sen enempää hyötyä kuin vahinkoakaan.

Taidemuseon johtaja ei ollut yhtiön hallituksen jäsenenä yhteisöjäävin johdosta esteellinen.

### Puolison työskentely yhtiön palveluksessa

Kunnallinen viranhaltija on kuntalain 52 §:n 2 momentin ja hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (ns. palvelussuhdejäävi).

Toisin kuin yhteisöjäävin kohdalla, palvelussuhdejäävi voi perustua vain henkilön omaan palvelussuhteeseen, ei sen sijaan läheisen palvelussuhteeseen. Siten puolison työskentely yhtiön palveluksessa ei aiheuttaisi taidemuseon johtajan esteellisyyttä vaikka katsottaisiin, että yhtiö olisi asianosainen.

Taidemuseon johtaja ei ole puolionsa työsuhteen takia palvelussuhdejäävin johdosta esteellinen.

## Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä

Henkilö on kuntalain 52 §:n 2 momentin ja hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Säännöstä koskevassa oikeuskirjallisuudessa (Hannus-Hallberg-Niemi: Kuntalaki, 2009, s. 324) todetaan mm., että yleislausekkeen soveltaminen on tarkoitettu ja myös käytännössä ymmärretty suppeaksi. Esimerkiksi yhteisöjäävi ja palvelussuhdejäävi määräytyvät niitä koskevien erityissäännösten mukaisesti ja viranhaltijan objektiivisuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyyssperusteissa.

## Etuusarviointi

Julkisessa keskustelussa oli esitetty väite siitä, että taidemuseon johtajan hallitusjäsenyys tai hänen puolisonsa työpaikka olisivat sellaisia etuuksia, joiden johdosta luottamus taidemuseon johtajan puolueettomuuteen vaarantuu.

Väitettä arvioitaessa oli syytä kiinnittää huomiota muun ohessa taidemuseon johtajan ilmoitukseen siitä, ettei hän ollut yhtiön osakas eikä ollut nostanut hänelle hallituksen jäsenenä kuuluvia kokouspalkkioita, samoin kuin siitä, ettei hänellä ollut myöskään henkilökohtaisia taloudellisia liittymiä yhtiön hallituksen puheenjohtajan kanssa. Myös yhtiöstä saadun tiedon perusteella taidemuseon johtaja ei ollut yhtiön osakas eikä hän ollut nostanut kokouspalkkioita.

Oikeutta kokouspalkkioon voidaan edellä todetusta huolimatta itsessään pitää taloudellisena etuutena, vaikkei oikeutta käytännössä olisikaan käytetty. Kokouspalkkio ei kuitenkaan ole vastikkeeton etuus, vaan se perustuu hallituksen jäsenen osallistumiseen yhtiön hallintoon ja yhtiön toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen osakeyhtiölain mukaisesti. Hallituksen jäsen on myös laissa tarkoitettussa vastuuasemassa ja palkkiota tulee osaltaan pitää korvauksena myös tästä vastuusta.

Yhtiöstä saadun tiedon perusteella kokouspalkkio oli määrältään tavanomainen. Sitä ei ole syytä pitää sellaisena ylisuurena etuutena, joka antaisi objektiivisesti arvioiden aiheen epäillä, että kyseessä olisi pyrkimys vaikuttaa taidemuseon johtajan toimintaan kaupungin viranhaltijana.

Taidemuseon johtajan puoliso työskenteli yhtiössä ja hänelle maksettiin työstään palkkaa. Myöskään tältä osin kyseessä ei ollut vastikkeeton etuus, vaan työsopimuslain mukainen korvaus siitä, että työntekijä tekee henkilökohtaisesti työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena.

Yhtiöstä saadun tiedon perusteella edellä mainitun työsuhteen ehdot ovat sellaiset, ettei työpaikkaa ja työstä maksettavaa palkkaa ollut syytä pitää sellaisena ylisuurena etuutena, joka antaisi objektiivisesti arvioiden aiheen epäillä, että kyseessä tähtäkään osin olisi pyrkimys vaikuttaa taidemuseon johtajan toimintaan kaupungin viranhaltijana.

Taidemuseon johtaja ei siten ollut oman hallituspaikkansa eikä puolisonsa työpaikan takia esteellinen myöskään yleislausekejäävin johdosta.

## Ystävyyys esteellisyyssperusteena

Kantelusta samoin kuin asiaa koskevasta julkisesta keskustelusta oli tunnistettavissa myös ajatus siitä, että vaikka taidemuseon johtajan hallitusjäsenyyttä ei voitaisikaan suoraan katsoa

esteellisyysperusteeksi Guggenheim Helsinki -hanketta koskevassa päätöksenteossa, hallitusjäsenyys kuitenkin kuvasti sellaista kunnallisen viranhaltijan sidosta tai yhteisymmärrystä asianosaisen johtoon kuuluvan henkilön kanssa, että luottamus viranhaltijan puolueettomuuteen vaarantui. Kantelussa viitataan suoraan myös kyseessä olevien henkilöiden ystävyyssuhteeseen. He olivat myös itse omissa julkisissa lausumissaan todenneet olevansa ystäviä.

Selvää oli, että Solomon R. Guggenheim -säätiö on Guggenheim Helsinki -hanketta koskevan päätöksenteon osalta asianosaisasemassa. Taidemuseon johtaja olisi siten yhteisöjäävin johdosta esteellinen jos hän itse tai hänen laissa tarkoitettu läheisensä kuuluisi säätiön hallitukseen. Sovellettava lainkohta on hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohta, jossa lueteltuja läheisiä ovat puoliso ja lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi, isovanhempi ja muuten erityisen läheinen henkilö samoin kuin tällaisen henkilön puoliso. Muuten erityisen läheisellä henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla oli asianomaisen elämässä vastaavanlainen sija kuin perheenjäsenellä. Ryhmää kutsutaan säännöksen perusteluissa "perhepiiriksi".

Nyt käsillä olevassa tilanteessa kyse ei kuitenkaan ollut laissa tarkoitettuun perhepiiriin kuuluvasta läheisestä, joten ystävyyssuhde ei johtanut taidemuseon johtajan esteellisyyteen yhteisöjäävin perusteella. Ottaen huomioon, että yhteisöjäviä koskeva säännös oli yleislausekejääviin verrattuna erityissäännös, ei ystävyyssuhdetta ole pidettävä myöskään perusteena katsoa, että taidemuseon johtaja olisi esteellinen yleislausekejäävin perusteella.

Yleisemminkin oli katsottava, ettei suppeaksi tarkoitettun yleislausekkeen soveltamisalaa tule laajentaa koskemaan myös kunnallisen viranhaltijan tai luottamushenkilön sekä asianosaisena olevan yhteisön hallintoelimen jäsenen välistä henkilökohtaista ystävyyssuhdetta perhepiirin ulkopuolella. Tämä johtaisi ennalta arvaamattomiin esteellisyystilanteisiin, kun yksiselitteisesti määritellyn perhepiirikäsitteen ohella jouduttaisiin arvioimaan myös henkilöiden välisen ystävyyssuhteen laadullisia tekijöitä ja viime kädessä jopa sitä, miten ystävyys on oikeudellisena käsitteenä määriteltävä.

Kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ylläpitämät sosiaaliset verkostot vaikuttavat myös siihen, miten hyvin ja millaisen tietopohjan varassa he kykenevät hoitamaan virkaansa tai luottamustehtävänsä Jos laajassa sosiaalisessa verkostossa syntyvät henkilökohtaiset suhteet, ystävyyssuhteet mukaan lukien, kaventaisivat yleislausekejäävin johdosta viranhaltijan tai luottamushenkilön mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen päätöksentekoon, jouduttaisiin tilanteeseen, jota esteellisyyssääntelyllä ei tavoitella. Käytännössä kyse olisi silloin siitä, että mitä enemmän viranhaltijalla tai luottamushenkilöllä on ystäviä, sitä vähemmän hänellä on vaikutusvaltaa.

## Johtopäätökset

Helsingin taidemuseon johtaja Janne Gallen-Kallela-Siren ei ollut esteellinen Guggenheim Helsinki -hanketta koskevassa päätöksenteossa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ei tulisi ryhtyä kantelun johdosta toimenpiteisiin.

*Kantelijan vastine 4.4.2012*

Kantelija uudisti kantelukirjelmässään todetun ja katsoi, että edelleen oli perusteltua katsoa, että Helsingin taidemuseon johtaja Janne Gallen-Kallela-Sirénin puolueettomuus Helsingin kaupungin pääneuvottelijana Guggenheim-museohankkeessa oli vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua erityisestä syytä ja että hän sen vuoksi oli ollut esteellinen.

Kaupunginhallituksen lausunnossa osiossa "Hallituksen jäsenyys" esitetty oli epärelevantti nyt esillä olevan ongelman suhteen. Sivutoimiluvassa ei varmaan ollut ajateltu taidemuseon johtajalle annettua tehtävää Guggenheim-museohankkeessa, vaan mitä ilmeisimmin sitä seikkaa, miten hallituksen jäsenyys vaikuttaa Helsingin taidemuseon johtajan normaaliin virkatyöhön nimenomaan taidemuseon johtajana. Asiassa oli kysymys hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tulkinnasta ja soveltamisesta.

Kaupunginhallituksen lausunnossa "Puolison työskentely yhtiön palveluksessa" osiossa käsitellään hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohtaa. Tuollakaan kohdalla ei ole relevanssia nyt esillä olevassa tapauksessa, jossa kysymys edelleen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tulkinnasta ja soveltamisesta.

Lausunnossa myönnetään se tosiseikka, että Solomon R. Guggenheim -säätio oli Guggenheim Helsinki -hanketta koskevan päätöksenteon osalta asianosaisasemassa. Juuri siitä on kysymys. Helsingin kaupungin pääneuvottelijana Guggenheim-museohankkeessa olevalla taidemuseon johtajalla oli ollut ja on edelleen erityissuhde toisena asianosaisena olevaan Solomon R. Guggenheim -säätioon sitä kautta, että hän toimii sellaisen yhtiön hallituksen jäsenenä, jonka hallituksen puheenjohtajana ja jäsenenä toimii Guggenheim -säätion hallituksen jäsen Carl Gustaf Ehrnrooth. Gallen-Kallela-Sirénillä oli siis intressiyhteys Carl Gustaf Ehrnroothiin ja sitä kautta Solomon R. Guggenheim -säätioon.

Monet kansalaiset olivat perustellusti katsoleet ja katsovat, että luottamus Gallen-Kallela-Sirénin puolueettomuuteen oli tuon erityissuhteen (intressiyhteys) vuoksi vaarantunut sillä tavoin kuin hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetaan.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on päätöksissään 16.9.2010 todennut, että yleislausekkeen (hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta) keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti luottamusta menettelyn objektiiviseen riippumattomuuteen.

#### *Taidemuseon johtaja Janne Gallen-Kallela-Sirénin selvitys 4.3.2013*

Gallen-Kallela-Sirén katsoi selvityksessään, että ei hän ollut esteellinen ns. Guggenheim Helsinki -hankkeessa. Hän viittasi Helsingin kaupunginhallituksen lausuntoon ja yhtyi siinä esitettyyn. Tämän lisäksi hän totesi, että kantelu sisälsi muutenkin erheellistä tietoa.

Mitään Helsinkiin sijoittuvan Guggenheim-museon rakentamishanketta, johon kantelussa viitattiin, ei ole ollut olemassa. Helsingin kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 17.1.2011 "hyväksyä Solomon R. Guggenheim -säätion ja Helsingin kaupungin välisen sopimuksen Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksia sekä museon toimintaa koskevan konsepti- ja kehitysselvityksen laatimisesta ...". Konsepti- ja kehitysselvityksen lähtökohtana oli Helsingin kaupungin ja Guggenheim-säätion yhteisymmärrys siitä, että Helsinki (tilaaja) tilaisi selvityksen Solomon R. Guggenheim -säätiolta (tuottaja), joka puolestaan toteuttaisi selvityksen itse valitsemallaan tavalla ja selvityksessä esittäisi arvionsa mahdollisen Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksista. Vasta selvitystyön jälkeen, monivaiheisen kunnallisen päätösprosessin myötä, olisi selvitystyö teoriassa saattanut johtaa "Guggenheim-museon rakentamishankkeeseen", johon kantelussa viitattiin.

Kantelussa väitettiin myös muun muassa, että Gallen-Kallela-Sirén olisi toiminut Helsingin kaupungin pääneuvottelijana Guggenheim-museohankkeessa. Väite oli paikkansa pitämätön. Helsingin kaupungin ja Solomon R Guggenheim -säätion välillä oli käyty varsinaisia neuvo-

tieluita kahteen otteeseen: talvella 2010–2011, jolloin valmisteltiin sopimusta Guggenheim Helsinki -museota koskevan konsepti- ja kehitysselvityksen tekemisestä, sekä keväällä 2012, jolloin valmisteltiin Guggenheim Helsinki -hankkeen jatkovaiheita koskevaa aiesopimusta. Kumpienkin sopimusneuvotteluiden osalta Helsingin kaupungin puolelta neuvotteluja johti kaupunginjohtaja Jussi Pajunen ja sopimustekstin valmistumisesta vastaavana neuvottelijana toimi kaupunginlakimies Sami Sarvilinna. Gallen-Kallela-Sirén ei ollut kummassakaan neuvotteluvaiheessa päättämässä kaupungin neuvotteluasemasta tai toiminut kaupungin "pääneuvottelijan" asemassa (mitä tällä termillä sitten tarkoitetaankaan).

Helsingin kaupungin ja Guggenheim-säätiön edustajien välisissä keskusteluissa ja neuvotteluissa oli alusta lähtien ollut mukana lukuisia eri alojen edustajia kummankin osapuolen taholta. Ylintä neuvotteluvaihetta oli Guggenheim-säätiön osalta edustanut johtaja Richard Armstrong ja Helsingin osalta kaupunginjohtaja Jussi Pajunen. Kummankin osapuolen juristit olivat vastanneet sopimustekniikasta ja sopimusten juridisesta ja lainkohtiin liittyvästä sisällöstä, talousvastaavat olivat toimineet talouteen liittyvien asioiden asiantuntijoina, jne.

Kantelussa väitetään myös, että Gallen-Kallela-Sirén olisi ollut koko Guggenheim Helsinki -hankkeen ideoija. Kyse ei ollut ideoinnista, jos ideoinnilla tässä viitattiin jonkin uuden asian keksimiseen. Lukuisat kaupungit ympäri maailmaa olivat vuosien varrella lähestyneet Salomon R. Guggenheim -säätiötä pyytäen säätiötä harkitsemaan Guggenheim-museon perustamista kaupunkiinsa. Näin teki myös Helsinki. Helsingin kaupunki lähestyi Guggenheim-säätiötä pyytäen sitä harkitsemaan ja selvitystyössä arvioimaan Helsinkiin sijoittuvan Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksia. Guggenheim-säätiön ja Helsingin kaupungin välisen vuoropuhelun alkuvaiheessa (ennen kuin kaupunki tilasi asiaa koskevan selvitystyön Guggenheim-säätiöltä) Gallen-Kallela-Sirénin tehtävänä oli välittää kaupungin johdon asiaa koskeva alustava mielenkiinnonilmaus Guggenheim-säätiön johdolle sekä järjestää tutustumis- ja keskustelutilaisuuksia Helsingin kaupungin ja Guggenheim-säätiön edustajille ja johdolle.

Kantelussa esitetty väite, että Gallen-Kallela-Sirén olisi ollut "Guggenheim-selvitystyöryhmän jäsen ja toiminut samaan aikaan Ekoport Turku Oy:n hallituksen jäsenenä" ei pitänyt paikkaansa. Gallen-Kallela-Sirén ei ollut koskaan toiminut Guggenheim-selvitystyöryhmän jäsenenä. Helsingin kaupunginhallituksen 17.1.2011 hyväksymässä sopimuksessa "Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksia sekä museon toimintaa koskevan konsepti- ja kehitysselvityksen laatimisesta" Guggenheim-säätiön ja kaupungin roolit määritellään tarkasti, eikä Helsingin kaupungilla tai yhdelläkään kaupungin edustajalla ollut mahdollisuutta tai oikeutta osallistua kaupungin Guggenheim-säätiöltä tilaaman selvitystyön tekemiseen tai sen sisällön laatimiseen. Gallen-Kallela-Sirén sen enempää kuin kukaan muukaan kaupungin viranhaltija ei ollut ko. selvitystyöryhmän jäsen. Kaupunginhallituksen hyväksymässä sopimuksessa todettiin "The Guggenheim will direct, supervise, and control the Study. The Guggenheim shall select, retain and supervise such specialists and consultants ("Consultants") as it deems appropriate. However, the Guggenheim shall consult with the City of Helsinki before selecting of retaining local Finnish Consultants." (s. 2, 1b kohta).

Gallen-Kallela-Sirén toimi selvityksen valmisteluajana (17.1.2011–31.12.2011) Helsingin kaupungin nimeämänä edustajana ja yhteyshenkilönä, jonka tehtävänä oli kaupungin ja Guggenheim-säätiön välisen sopimuksen mukaan avustaa Guggenheim-säätiön selvitystyöryhmää selvitystyön koordinoinnissa ja toimittaa selvitystyöryhmälle sen pyytämiä tietoja. Kaupunki oli sopimuksella sitoutunut tällaisen edustajan nimeämiseen. Kaupunginjohtaja Jussi Pajunen nimesi Gallen-Kallela-Sirénin tehtävään hänelle Helsingin kaupungin taidemuseon johtosäännön 9 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kuuluvan toimivallan puitteissa.

Käytännössä tämä tehtävä tarkoitti tiedon välittämistä Guggenheim-säätiön selvitystyöryhmälle, kun he pyysivät informaatiota Helsingin ja Suomen museokentästä, kulttuurista, jne. Tehtävään kuului myös tiedonvälittäminen Guggenheim-säätiöltä Helsingin kaupungin johdolle, tapaamisten järjestäminen, julkisten keskustelutilaisuuksien järjestäminen, tiedonvälittäminen medialle, kaupungin johdon kysymysten, toiveiden jne. välittäminen Guggenheim-säätiölle ja sen alaiselle selvitystyöryhmälle. Kaupungin johto (Jussi Pajunen, Tuula Haatainen) seurasi ja myös ohjasi Gallen-Kallela-Sirén toimintaa yhteyshenkilönä aktiivisesti (tapaamiset kerran viikossa kaupunginjohtajan huoneessa).

Concept and Development Study for a Guggenheim Helsinki on 183-sivuinen asiakirja, jonka oli toteuttanut Guggenheim-säätiön selvitystyöryhmä. Selvitystyön toimittajat ja kirjoittajat mainitaan selvitystyön alkulehdellä. Toimittajat olivat Tom Drury, Hannah Byers, Lauren Law Kingsley ja Ari Wiseman. Kirjoittajat ovat Hannah Byers, Sarah Austrian, Boston Consulting Group, Cooper, Robertson & Partners, Anna Gelderd, David Goldberg, Kelsey Harrington, Dana Wallach Jones, Kim Kanatani, Lauren Law Kingsley, LaPiacca Cohen ja Ari Wiseman. Yksikään Helsingin kaupungin viranhaltija tai työntekijä ei toiminut selvitystyön kirjoittajana.

Lukuisia Helsingin kaupungin viranhaltijoita ja työntekijöitä oli osallistunut Guggenheim-säätiön pyynnöstä haastatteluihin ja keskustelutilaisuuksiin. Gallen-Kallela-Sirén oli auttanut näiden haastatteluiden ja keskustelutilaisuuksien järjestämisessä kuten muidenkin asiantuntijahaastatteluiden ja keskustelutilaisuuksien järjestämisessä. Selvitystyön lopussa (ss. 177–182) oli lista sadoista henkilöistä, joita Guggenheim-säätiön selvitystyöryhmä konsultoi selvitystyön aikana (tehtäväni oli järjestää tapaamisia, mutta ei osallistua niihin). Selvitystyö alkoi tammikuussa 2011 (17.1.2011) ja se luovutettiin Helsingin kaupungille vajaa vuosi myöhemmin 10.1.2012.

Konsepti- ja kehitysselvitys, joka julkistettiin tammikuussa 2012, oli Guggenheim-säätiön työtä ja säätiö vastasi sen sisällöstä.

Selvityksen valmistuttua Gallen-Kallela-Sirén osallistui Guggenheim Helsinki -hanketta koskevaan kaupungin päätöksentekoon taidemuseon johtajan virassaan, kun hän toimi esittelijänä taidemuseon johtokunnan antaessa kaupunginhallitukselle lausuntoa Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksia ja museon toimintaa koskevasta konsepti- ja kehitysselvityksestä Helsingissä (16.2.2012 § 16). Nyt käsillä oleva kanteluasia oli tuolloin jo vireillä ja esteellisyyskysymystä oli jo ehditty arvioida Helsingin kaupungin hallinnossa. Koska Gallen-Kallela-Sirén ei itse katsonut olevansa esteellinen ja koska asiasta ei myöskään vallinnut objektiivisesti perusteltavissa olevaa epäilyä, hän ei tietenkään pidättäytynyt toimimasta asian esittelijänä taidemuseon johtokunnassa.

Mitä tulee Ekoport Turku Oy:n hallitusjäsenyyteen, Gallen-Kallela-Sirén totesi seuraavaa. Gallen-Kallela-Sirén valittiin yhtiön hallitukseen toukokuussa 2011. Monialaisuus ja kyky esittää erilaisia, toimialan normeista poikkeavia kysymyksiä on trendi monien yritysten hallituksissa. Ekoport Turku Oy:ssä Gallen-Kallela-Siréniä kiinnosti mahdollisuus osallistua luontoystävällisten innovaatioiden kehittämiseen ja ideoimiseen sekä Itämeren puhdistamiseen saasteista. Hän ei pyytänyt tai eikö saanut korvausta hallitustyöstään, eikä hän omistanut tai ollut omistanut yhtiön osakkeita. Gallen-Kallela-Sirén toimi Ekoport Turku Oy:n hallituksessa sen tilikauteen 2011 - 2012, jona aikana hän osallistui viiteen hallituksen kokoukseen. Hän ei asettunut uudestaan hallitusehdokkaaksi, koska suunnitteli muuttoa ulkomaille uusiin työtehtäviin.

Mitä tulee suhteeseen Carl Gustaf Ehrnroothiin, Gallen-Kallela-Sirén totesi seuraavaa. He tapasivat Helsingin taidepiireissä syksyllä 2007. Gallen-Kallela-Sirénin sosiaalinen verkosto tällä saralla on laaja. Carl Gustaf Ehrnrooth on Solomon R. Guggenheim -säätiön hallituksen jäsen. Koska Carl Gustaf Ehrnrooth asuu Helsingissä, hän ei ole osallistunut Guggenheim-säätiön hallituksen Helsinkiä tai Guggenheim Helsinki -selvitystyötä koskevaan päätöksentekoon.

Arvioitaessa oikeusasiamiehelle tehtyä kantelua ja sen perusteluita tulisi huomioida, että Guggenheim-säätiö on yleishyödyllinen ja voittoa tavoittelematon säätiö, jonka kotipaikka on New York (NY, USA) ja että Helsinkiin perustettavaksi ehdotettu Guggenheim Helsinki -museo olisi toteutuessaan ollut suomalaisen museolainsäädännön ja selvitystyössä ehdotetun mukaisesti yleishyödyllinen ja voittoa tavoittelematon oikeushenkilö, jonka kotipaikka olisi ollut Helsinki ja joka olisi toiminut Helsingin kaupungin omistajaohjauksessa (katso Concept and Development Study for a Guggenheim Helsinki, ss. 126–131).

Kantelu perustui paikkansa pitämättömyyden olettamiseen, että Gallen-Kallela-Sirén olisi vastannut selvitystyön sisällön ja siihen sisältyvien linjauksien tuottamisesta. Selvitystyö itsessään (Concept and Development Study for a Guggenheim Helsinki) ei myöskään ole päätöksiäkirja tai edes päätösesitys, vaan Guggenheim-säätiön selvitys siitä, minkälainen voisi olla Helsinkiin mahdollisesti perustettava Guggenheim-museo. Koska Gallen-Kallela-Sirén ei vastannut selvitystyön sisällön laatimisesta tai kirjoittamisesta, eikä hän ollut selvitystyöryhmän jäsen, eikä ollut päättämässä selvitystyön tilaamisesta tai siihen liittyvistä jatkotoimenpiteistä, hän ei voinut olla esteellinen sen laatimisessa. Carl Gustaf Ehrnrooth ei myöskään osallistunut ko. selvitystyön laatimiseen, eikä sitä koskevaan päätöksentekoon Guggenheim-säätiössä, eikä hän myöskään ole ollut ko. selvitystyöryhmän jäsen.

Helsingin kaupunginhallitus hylkäsi toukokuussa 2012 äänin 8-7 kaupunginjohtajan esityksen, että Guggenheim Helsinki -museoselvityksessä edettäisiin selvitystyön seuraavaan vaiheeseen eli järjestettäisiin arkkitehtuurikilpailu. Gallen-Kallela-Sirén tehtävä kaupunkia edustavana yhteyshenkilönä Guggenheim-selvitystyössä päättyi, kun Guggenheim-säätiön toteuttama selvitystyö valmistui ja julkistettiin 10.1.2012.

Edellä esitetyillä ja Helsingin kaupunginhallituksen lausunnossa todetuilla perusteilla Gallen-Kallela-Sirén piti kantelua perusteettomana.

### 3

#### RATKAISU

##### 3.1

Helsingin kaupungin kotisivujen tietoa Guggenheim-museohankkeen päätöksenteosta

##### *Kaupunginhallituksen päätös 17.1.2011 § 32*

Helsingin kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirjan mukaan kaupungin ja Solomon R. Guggenheim -säätiön välisissä keskusteluissa molemmat osapuolet olivat ilmaisseet kiinnostuksensa Guggenheim-museon perustamisesta Helsinkiin. Keskusteluissa tavoitteeksi oli asetettu ainutlaatuisen ja toimintakonseptiltaan innovatiivisen kansainvälisen museon kehittäminen. Solomon R. Guggenheim -säätiö perustettiin Yhdysvalloissa vuonna 1937 ja ensimmäinen museo avattiin New Yorkissa vuonna 1939. Guggenheim-museot ovat vetovoimaisia matkailukohteita ja niiden taidekokoelmat ovat maailmanlaajuisesti tunnettuja ja arvostettuja. Säätiöllä oli museot ja kokoelmia New Yorkin lisäksi Venetsiassa (the Peggy Guggenheim Collection), Bilbaossa ja Berliinissä (the Deutsche Guggenheim). Abu Dhabin Guggenheim-museo



on rakennusvaiheessa. Säätiön kansainvälinen museoverkosto laajoina yhteistyöverkostoineen edistää oman aikamme kuvataiteilijoiden työtä ja tunnettuutta eri puolilla maailmaa.

Pöytäkirjan mukaan kaupunginhallituksen käsiteltävänä oleva sopimus koski selvityksen tekemistä Helsinkiin sijoittuvan Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksista ja samalla Helsingin kaupungin taidemuseon toiminta- ja hallintomallin kehittämistä. Selvityksen toteuttaa Solomon R. Guggenheim -säätiö, jolla on useiden vuosien kokemus vastaavien selvitysten tekemisestä eri puolilla maailmaa. Säätiö johtaa ja ohjaa selvitystyötä. Kaupunki osallistuu selvityksen tekemiseen. Selvitystyössä käytetään myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Työn etenemistä seuraamaan nimetään kuusijäseninen ohjausryhmä ("Steering Committee"), johon säätiö ja kaupunki nimeävät kumpikin kolme jäsentä. Lisäksi kummallakin osapuolella on mahdollisuus nimetä vielä kaksi jäsentä ohjausryhmään. Helsinki nimeää työlle oman vastuuhenkilön ("City of Helsinki Representative"), joka toimii sekä yhteyshenkilönä säätiöön päin että avustaa selvitystyön ohjaamisessa ja koordinoinnissa. Tarkoitus on, että yhteyshenkilöksi nimetään taidemuseon johtaja Janne Gallen-Kallela-Sirén. Selvitystyö aloitetaan välittömästi sopimuksen tultua hyväksytyksi ja sen tulee olla valmis ja raportoitavissa 30.12.2011 mennessä.

Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan se päätti hyväksyä Solomon R. Guggenheim -säätiön ja Helsingin kaupungin välisen sopimuksen Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksista sekä museon toimintaa koskevan konsepti- ja kehitysselvityksen laatimisesta oikeuttaen kaupunginjohtajan allekirjoittamaan sopimuksen ja hyväksymään siihen teknisiä tarkistuksia ja vähäisiä muutoksia. Lisäksi kaupunginhallitus päätti oikeuttaa kaupunginjohtajan myöntämään selvitystyön rahoittamiseen enintään euromäärän, joka vastaa 2,5 milj. US dollaria (ilman veroja).

#### *Kaupunginhallituksen päätös 2.5.2012 § 475*

Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirjan mukaan kaupunginhallitus käsitteli Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksista Helsinkiin ja museon toimintaa koskevaa konsepti- ja kehitysselvitystä ja päätti jatkotoimenpiteistä. Käsitteilyn pohjana oli Guggenheim Helsinki konsepti- ja selvitysjulkaisu, aiesopimus ja Guggenheim-museohankkeen kustannusarvio Helsingin kaupungille.

Pöytäkirjan mukaan Helsingin kaupunginhallitus hyväksyi 17.1.2011 Solomon R. Guggenheim -säätiön ja Helsingin kaupungin välisen sopimuksen konsepti- ja kehitysselvityksen laatimisesta Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksista Helsinkiin ja museon toiminnasta. Selvitystyön laati Solomon R. Guggenheim -säätiö. Suomessa selvitystyöhön osallistui Helsingin kaupungin taidemuseon johtaja Janne Gallen-Kallela-Sirén ja taidemuseon työntekijöitä. Maaliskuussa 2011 järjestettiin ensimmäinen asiantuntijaryhmän kokous Solomon R. Guggenheim -museon ja -säätiön tiloissa New Yorkissa. Toinen asiantuntijaryhmän kokous pidettiin syyskuussa 2011 Suomenlinnassa. Näihin molempiin kokouksiin osallistui taidemuseon johtaja Gallen-Kallela-Sirén.

Pöytäkirjan liitteenä olleen *museohankkeen kustannusarvion* mukaan ensimmäisessä vaiheessa (selvitysvaihe) selvitysmaksu säätiölle oli 1,9 milj. euroa, josta kaupungin osuus oli 1,2 milj. euroa. Toisessa vaiheessa (jatkovaihe 2012–2014) palkkiot säätiölle olivat yhteensä 1,4 milj. euroa ja kaupungin osuus vaiheen kustannuksista olisi ollut yhteensä 4,0 milj. euroa. Kolmannen vaiheen (museon rakennuttamisvaiheen vuodet 2013–2018) kustannuksia olivat palkkiot säätiölle 6,9 milj. euroa ja kustannukset yhteensä 7,4 milj. euroa. Kaupungin selvitys-, suunnittelu- ja perustamiskustannukset olisivat yhteensä 12,6 milj. euroa. Neljännen vaiheen

(museon toimintavaiheen 2018–2033 + mahdollinen viiden vuoden optio) kustannukset olisivat kaupungin vuotuisten taidemuseon nettomenojen kasvuna 3,7 milj. euroa. Museorakennuksen kokonaiskustannukset arvioitiin 130–40 milj. euroon. Guggenheim-lisenssi olisi 1,5 milj. euroa. Lisenssimaksu hyvitetäisiin kaupungille siinä vaiheessa, kun ulkopuolisella rahoituksella ka-tettava 22,8 milj. euron lisenssimaksu olisi kokonaan kerätty.

Kaupunginhallitus oli lisäksi hankkinut päätöksentekoa 2.5.2012 varten lausunnot kulttuuri- ja kirjastolautakunnalta, kiinteistölautakunnalta sekä ja myös taidemuseon johtokunnalta ja kaupunginmuseon johtokunnalta. Taidemuseon johtokunnan 16.2.2012 § 16 päättämän lau-sunnon esittelijänä toimi taidemuseon johtaja Gallen-Kallela-Sirén.

Kaupunginjohtajan esitys kaupunginhallitukselle oli, että se esittää valtuustolle muun ohella, että valtuusto päättää hyväksyä, että museohankkeen selvitystyötä jatketaan yhteistyössä So-lomon R. Guggenheim -säätiön kanssa aiesopimuksen pohjalta.

Kaupunginhallitus päätti äänestyksen jälkeen, että se hylkää hankkeen.

### 3.2

#### Oikeusohjeet

##### *Kuntalaki*

Kuntalain 17 §:n 1 momentin mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhalli-tus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään.

Kuntalain 11 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta.

##### *Hallintolaki*

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvussa säädettäviin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 6 §:n mukaan viran-omaisen toimien on oltava puolueettomia. Lain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallinto-toiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityis-ten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltua.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista. Virkamies on esteellinen pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen ja 3 kohdan mu-kaan, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on pal-velussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Säännöksen 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu

läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain esitöiden mukaan säännöksen ensimmäisen kohdan mukaisen esteellisyyden aiheuttaa paitsi virkamiehen oma asianosaisuus myös tämän sukulaisuussuhde asianosaiseen. Kolmannessa kohdassa tarkoitettu esteellisyys aiheutuu sellaisessa asiassa, jonka ratkaisusta on odotettavissa virkamiehelle itselleen tai hänen läheiselleen erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kysymyksessä on niin sanottu intressijäävi, jossa esteellisyyden perusteena on erityinen suhde virkamiehen ja asian välillä. Momentin 4 kohta sisältää muuttamattomana hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 4 kohdan säännökset virkamiehen esteellisyydestä hänen ollessaan palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Momentin 5 kohtaan sisällytettiin pääasialliselta sisällöltään hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa vastaavat säännökset esteellisyydestä tilanteessa, jossa virkamies kuuluu hallitukseen tai siihen rinnastettavaan toimielimeen taikka on toimitusjohtajana taikka sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa taikka laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Momentin 7 kohta sisältää hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaa vastaavan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyisperusteissa.

Hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan läheisellä tarkoitetaan muun ohella virkamiehen puolisoa. Esitöiden mukaan myös virkamiehen perhepiiriin kuuluvan henkilön toimiminen säännöksessä tarkoitettussa toimielimessä tai muussa yhteisössä johtaisi esteellisyyteen. Läheisten osalta esteellisyyden aiheuttaisi kuitenkin ainoastaan virkamiehen kaikkein läheisimpien eli 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden mukanaolo asianosaisyhteisössä.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Säännöksen perusteluiden mukaan säännöksessä käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä, vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. Säännöksessä tarkoitettulla läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksenteokoelimityksessä. Tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaisemista edeltää keskustelu asiasta. Esteellisen läsnäolo saattaa siten vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Lain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

## *Kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki*

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaan sivutoimella tarkoitetaan virkasuhdetta, palkattua työtä ja pysyväisluonteista tehtävää, joista viranhaltijalla on oikeus kieltäytyä, sekä ammatin, elinkeinon ja liikkeen harjoittamista. Pykälän 2 momentin mukaan viranhaltija ei saa ottaa vastaan eikä pitää sellaista sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei työnantaja hakemuksesta myönnä siihen lupaa. Lupa voidaan antaa myös määrääjäksi ja rajoitettuna. Lupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä. Viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen peruuttamista. Pykälän 3 momentin mukaan harkittaessa sivutoimiluvan myöntämisestä on otettava huomioon, että viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimena ei saa harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpaillevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

### *Oikeuskäytäntöä*

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2013:55)* mukaan apulaiskaupunginjohtaja A oli toiminut esittelijänä sekä maankäyttösopimuksen että samaa aluetta koskevan asemakaavoituksen valmistelussa. Arvioitaessa A:n puolueettomuutta hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan kannalta, oli otettava huomioon hankkeen poikkeuksellisuus R:n kaupungin oloissa. Kaava mahdollisti sadan uuden asunnon rakentamisen. Kysymyksessä oli pinta-alaltaan pieni asemakaava, joka kuitenkin oikeutti hyvin tehokkaaseen rakentamiseen. Apulaiskaupunginjohtaja A oli kaupunginhallituksessa ensin esittänyt hankkeen tarjoamista suoraan X Oy:lle, jonka aloitteesta kaavahanke on lähtenyt liikkeelle. Hanketta oli myöhemmin tarjottu myös muille rakennusliikkeille, mutta X Oy oli valittu toteuttamaan hanketta, ja A oli osallistunut tähän valintaan. Apulaiskaupunginjohtaja A:n puoliso oli siirtynyt kaava-alueen rakentamisesta vastaavan X Oy:n palvelukseen myyntineuvottelijaksi kaava-asian vireillä ollessa, ja hänen toimenkuvansa oli tullut kuulumaan muun ohella kysymyksessä olevalla asemakaavalla toteutettavien asuntojen myyminen. Apulaiskaupunginjohtaja ei ollut kuitenkaan tämän jälkeen jäävänyt itseään, vaan oli edelleen esitellyt asiaa kaupunginhallituksessa.

Kun otettiin huomioon kysymyksessä olevan asemakaavan keskeinen sijainti ja kaupunkirakenteellinen merkitys R:n kaupungissa, kaupungin olosuhteissa poikkeuksellisen suuri ja vain yhden yhtiön toteutettavaksi tuleva rakennusoikeus, A:n keskeinen rooli hankkeen toteuttamisyhtiön valintamenettelyssä ja hankkeen maankäytön suunnittelussa sekä A:n puolison siirtyminen tässä tilanteessa kysymyksessä olevan valintamenettelyn voittaneen yhtiön palvelukseen myyntineuvottelijaksi kesken kaavan laatimisen, luottamus apulaiskaupunginjohtaja A:n puolueettomuuteen oli tilannetta kokonaisuutena arvioiden vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. A oli siten ollut esteellinen esittelemään asiaa muun muassa kaupunginhallituksessa, ja valtuuston päätös kaavan hyväksymisestä oli syntynyt kuntalain 90 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2012:125)* mukaan kaupunginjohtaja, joka oli esteellinen osallistumaan takausasian käsittelyyn kaupunginvaltuustossa, ei ollut asian käsittelyn ajaksi poistunut paikaltaan yleisölle varattuun tilaan, vaan jäänyt istumaan valtuustosaliin kaupungin virkamiehille varatulle paikalle. Kaupunginvaltuuston päätös oli lainvastainen kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2012:100)* mukaan kuntayhtymän ylläpitämän yliopistollisen sairaalan magneettikuvauspalveluita koskeva hankinta oli annettu yhteistyösopimuksen perusteella kaupungin organisaatioon kuuluvan seudullisen hankintatoimen hoidettavaksi. Hankintaa koskevan tarjouspyynnön valmisteluun oli virka-asemansa perusteella asiantuntijana osallistunut kyseisen yliopistollisen sairaalan ylilääkäri, joka työskenteli sivutoimen työnantajansa ja tarjouskilpailuun osallistuneen yhtiön välisen sopimuksen perusteella jälkimmäiselle yhtiölle kuusi tuntia kuukaudessa olematta kuitenkaan suorassa taloudellisessa suhteessa kyseiseen yhtiöön. Ylilääkäri oli ollut hallintolain toimeksiantojääviyttä koskevan säännöksen nojalla esteellinen käsitellessään kyseessä olevaa hankintamenettelyä koskevaa asiaa. Hankintapäätös oli esteellisyyden vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2011:111)* oli kysymys ajokieltoa koskevan aikamäärän laskemisesta. Hallinto-oikeudessa valittaja oli vedonnut myös siihen, että ajokieltoa koskeva virkamies oli esteellinen ratkaisemaan asiaa. Perusteena oli virkamiehen ennakoasenne ja hänen tuntemansa viha valittajaa kohtaan. Tämä puolestaan johtui siitä, että valittaja oli tehnyt virkamiehestä valituksen tämän esimiehelle. Hallinto-oikeuden mukaan pelkääntään jonkun henkilön epäluottamus virkamieheen ei vielä perusta esteellisyyttä kyseisen lainkohdan perusteella, vaan luottamuksen vaarantumiselle on oltava ulkopuolisen havaittavissa oleva erityinen syy, jonka tulee merkitykseltään rinnastua hallintolain 28 §:n 1 momentin säädettyihin erityisiin esteellisyyisperusteisiin. Tällainen syy voi olla esimerkiksi virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen. Luottamus virkamiehen puolueettomuuteen ei hallintolain mukaan ole vaarantunut sillä perusteella, että valittaja oli tehnyt virkamiehestä valituksen tämän esimiehelle. Valituksenalainen päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä esteellisyyden perusteella. Korkein hallinto-oikeus ei tältä osin muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2009:72)* mukaan osayleiskaavan hyväksymistä koskeva kunnanvaltuuston päätös oli syntynyt lainvastaisessa järjestyksessä asian valmisteluun osallistuneen kunnanjohtajan esteellisyyden vuoksi. Kunnanjohtaja oli ollut osayleiskaavan valmistelun ajan valtion maita hallinnoivan Metsähallituksen johtokunnan ja sittemmin hallituksen jäsen. Valtio oli kaavoitettavan alueen suurin maanomistaja.

Ratkaisun mukaan kunnanjohtaja oli ilmoittanut kaavoituksen vireillä ollessa olevansa Metsähallituksen hallituksen jäsenenä esteellinen esittelemään osayleiskaavoitusta. Kunnanjohtaja oli kuitenkin ilmoittanut esteellisyydestään kaavan valmistelun sellaisessa vaiheessa, jossa merkittävimmät kaavan sisältöä koskevat ratkaisut oli jo tehty. Hän ei ollut myöskään vetäytynyt kokonaisuudessaan asian valmistelusta, vaan oli edelleen osallistunut kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston kokouksiin, joissa asiaa oli käsitelty. Esteellisyyden arviointiin kokonaisuutena vaikutti myös kunnanjohtajan osallistuminen kaavan laadintaa varten asetetun ohjausryhmän toimintaan ja muihin kaavan valmistelutoimiin.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olevaa ympäristökeskuksen päätöksen nojalla asetettua ohjausryhmää ei ollut pidettävä kunnan toimielimenä. Vaikka ohjausryhmän toimintaan sinänsä ei sovelleta hallintomenettelylakia ja sen esteellisyyssäännöksiä, kunnanjohtajan tosiasiallinen toiminta ohjausryhmän puheenjohtajana voitiin ottaa huomioon arvioitaessa hänen osallistumisestaan kaavan valmisteluun.

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2009:89)* mukaan kunnanhallitus oli 2.4.2007 päättänyt myydä golfyhtiölle noin 69 hehtaarin suuruisen maa-alueen. Yhtiö oli hallinnut maa-alueita vuokrasopimuksen perusteella yli 20 vuoden ajan. Golfyhtiön osakkeista sekä kunnanhallituksen puheenjohtaja että kunnanjohtaja olivat omistaneet yhden. Kummankaan omistus

yhtiössä ei osakkeiden kokonaismäärä huomioon ottaen ollut merkittävä. Yhtiön tulevan toiminnan ja sen kehittämisen sekä yhtiön toiminnan rahoituksesta tehtävien ratkaisujen kannalta golfkenttänä käytetyn maan ostamisella oli huomattava merkitys. Näissä olosuhteissa tällä yksittäisellä oikeustoimella oli ollut yhtiön toimiala ja koko huomioon ottaen sellaisia vaikutuksia, että kaupasta oli odotettavissa kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja kunnanjohtajalle erityistä hyötyä tai vahinkoa siitäkin huolimatta, että heidän osuutensa yhtiössä oli vähäinen.

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2008/1145) mukaan osakeyhtiö oli tarvitsemansa lisärahoituksen kattamiseksi pyytänyt kaupungilta takausta, sijoitusta tai pääomailainaa. 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 yhteisöjäviä koskevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella. Heidän aikaisempi jäsenyytensä yhtiön hallituksessa oli kuitenkin sellainen erityinen syy, jonka johdosta luottamus heidän puolueettomuutensa oli vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kuntalain 52 §:n 2 momentin perusteella he olivat esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun kaupunginhallituksessa, ja valtuuston päätös myöntää yhtiölle pääomailainaa oli syntynyt kuntalain 90 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.*

### *Oikeuskirjallisuus*

Olli Mäenpää on todennut esteellisyydestä muun muassa seuraavaa (*Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet*, Helsinki 2011, s. 155–164).

Viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta keskeisiä ovat esteellisyys-säännökset. Niiden tarkoituksena on ensinnäkin estää, että asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaissuhteiden, taloudellisten sidonnaisuuksiensa tai muiden omien intressiensä vuoksi vaikuttaa asiaan (subjektii-vinen puolueettomuus). Esteellisyys tarkoittaa yleensä sellaista, suhteellisen kiinteää suhdetta hallintoasian käsittelevän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisten välillä, että käsittelevän objektiivisuuden, tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden voidaan epäillä heikentyvän. Esteellisyyssäännöksillä pyritään jo etukäteen rajoittamaan tällaisen epäilyn mahdollisuuksia kieltämällä liian läheiset yhteydet asian käsittelevän ja asian tai asianosaisten välillä.

Edelleen oikeuskirjallisuuden mukaan esteellisyyden aiheuttaa se, että asian käsittelevä on palvelusuhteessa asianosaisten tai intresanttien tai että hänellä on tältä toimeksianto, joka liittyy käsiteltävään asiaan (hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohta). Palvelusuhteella tarkoitetaan virka- tai työsuhdetta riippumatta sen kestosta tai ehdoista. Toimeksiantosuhte voi syntyä esimerkiksi sillä perusteella, että asianosaisten hankkii taloudellista, hallinnollista tai oikeudellista asiantuntemusta virkamieheltä.

Yhteisöjävi toteutuu oikeuskirjallisuuden mukaan, kun asian käsittelevä tai hänen läheisensä on samalla johtavassa tai muuten vastuullisessa asemassa esimerkiksi yhdistyksessä, yhtiössä, osuuskunnassa, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on hallintoasiassa asianosaisten tai intresanttien (hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohta). Tällainen asema on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen kuten johtokunnan jäsenyys, toimitusjohtajuus tai sitä vastaava asema. Virkamies on näin ollen esimerkiksi esteellinen käsittelemään avustuksen myöntämistä yhdistykselle tai yhtiölle, jonka hallitukseen hän tai hänen puolisonsa kuuluu. Pelkkä osakkuus yhtiössä tai osakkeiden omistaminen ei sen sijaan yleensä perusta yhteisöjäviä, mutta tällöin voi tulla kysymykseen intressijävi.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että esteellisyyttä koskeva yleislauseke korostaa yleistä luottamusta asian käsittelevän puolueettomuuteen. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleisen esteellisyysperuste on muotoiltu laajasti: "Virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu". Säännös täydentää konkreettisia perusteita ja kiinnittää samalla huomiota esteellisyysperusteiden yleiseen tarkoitukseen. Tämän yleislausekkeen keskeisiä tehtäviä on turvata asian käsittelevän objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Pelkästään ulkopuolisen henkilön epäluottamus virkamieheen tai viranomaisen toimintaan ei vielä perusta esteellisyyttä tällä yleisperusteella, vaan luottamuksen vaarantumiseen on oltava erityinen syy. Myöskään tavanomainen asiakkuus- tai tulta-

vuussuhde asianosaiseen ei perusta esteellisyttä, sillä muun erityisen syyn on merkittävyydeltään rinnastuttava erityisiin esteellisyysperusteisiin. Lisäksi syyn oltava sellainen, että myös ulkopuolinen voi saada sen tietoonsa, vaikka se ei olisikaan laajasti tunnettu. Virkamiehen pitää tällaisen syyn perusteella oma-aloitteisesti pidättäytyä asian käsittelystä.

Heikki Kulla toteaa muun ohella seuraavaa (*Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, Helsinki 2011, s. 191–205*).

Yleislausekkeeseen perustuvan jääviyssäännön mukaan virkamies on esteellinen, kun luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Yleislauseke ei yksilöi erityisiä jääviystilanteita vaan viittaa yleisluonteisesti muuhun erityiseen syyhyn. Säännös kattaa näin ollen ne erityiset olosuhteet, joita ei 28 §:ssä ole erikseen mainittu, mutta jotka kuitenkin ovat jääviä.

Kun säännös viittaa muuhun erityiseen syyhyn, lainkohdassa luetellut perusteet eivät voi tulla sen puitteissa sovellettaviksi. Kuitenkin on mahdollista, että tuollainen syy on luetteloiutuun perusteeseen liittyvä, mutta sen alaan kuulumaton tilanne. Näin ole yleislauseke lieventää sitä tiukkaa rajanvetoa, johon lueteltujen perusteiden e contrario tulkinta muuten johtaisi. Esimerkkejä ovat pitkäaikainen mutta jo päättynyt palvelussuhde asianosaiseen ja asianosaisena olevan osakeyhtiön hallituksen jo lakannut jäsenyys (KHO 2011/1145). Perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin arvion mukaan ministerin puolueettomuus vaarantui, kun hän oli valtioneuvostossa päättämässä avustuksista säätiölle, jonka hän tiesi aikaisemman toimintansa perusteella tukeneen edustamansa puolueen toimintaa (PeVM 10/2010 vp.).

Puolueettomuuden vaarantavan syyn erityisyys edellyttää olosuhteelta laadullista spesifisyyttä eli lähinnä sitä, että olosuhteen puolueettomuutta vaarantava vaikutus rinnastuu asteeltaan erikseen mainittuihin jääviysperusteisiin. Yleisenä tulkintaohjeen on pidetty esteellisuuden perustuvan vaikutuksen samantasoisuutta yksilöityihin perusteisiin verrattuna. Merkitystä on ulkopuolisellakin arviolla eli sillä, miltä menettely näyttää asianosaisen ja muiden silmin. Tulkinnessa voidaan varoen käyttää hyväksi myös ”yleistä kansalaiskäsitystä”, jonka osoittaminen tosin on vaikeaa. Esteellisuuden syntyminen niin sanotun ulkopuolisen arvion pohjalta ei välttämättä edellytä, että virkamies olisi ollut tietoinen puolueettomuuttaan vaarantavasta olosuhteesta (PeVM 10/2010 vp.).

Hannus-Hallberg-Niemi: Kuntalaki, Juva 2009 (s.324) kirjassa todetaan seuraavaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan esteellisuuden aiheuttaa myös se, että asianomaisen puolueettomuus muusta (kuin 1-6 kohdassa mainitusta) erityisestä syystä vaarantuu. Tätä yleislauseketta on pidetty välttämättömänä, koska kaikkia esteellisyystilanteita ei voida ennakoita. Aikaisemmin vastaava säännös oli hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Yleislausekkeen soveltaminen on tarkoitettu ja myös ymmärretty suppeaksi. Lähtökohtana on, että esimerkiksi palvelussuhdejäävi ja yhteisöjäävi määräytyvät niitä koskevien erityissäännösten mukaisesti. Yleislausekkeen mukaan esteellisuuden aiheuttavan muun erityisen syyn tulle yleensä myös olla ulkopuolisen havaittavissa ja objektiivisuutta vaarantavan vaikutuksen saman asteisen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa.

### 3.3

#### Asian arviointi

Helsingin kaupungin kotisivuilla julkaistuista päätöspöytäkirjoista saadun tiedon mukaan kaupungin ja Solomon R. Guggenheim -säätiön välillä oli käyty keskusteluja Guggenheim-museon perustamisesta Helsinkiin. Kaupunginhallitus päätti 17.1.2011 näiden keskustelujen pohjalta hyväksyä kaupungin ja Guggenheim-säätiön välisen sopimuksen museon perustamismahdollisuuksista sekä museon toimintaa koskevan konsepti- ja kehityselvityksen laatimisesta. Kokouksen esityslistan mukaan Helsinki nimeää työlle omaan vastuuhenkilön, joka toimii sekä yhteyshenkilönä kaupunkiin päin että avustaa selvitystyön ohjaamisessa ja koordinoinnissa. Kaupungin vastuuhenkilöksi nimettiin taidemuseon johtaja Janne Gallen-Kallela-Sirén. Kaupunginhallituksen pöytäkirjan 2.5.2012 mukaan selvitystyön museohankkeesta laati Solomon R. Guggenheim -säätiö. Suomessa selvitystyöhön osallistui taidemuseon johtaja Gallen-Kallela-Sirén ja muita taidemuseon työntekijöitä. Maaliskuussa järjestettiin ensimmäinen asiantuntijaryhmän kokous ja syyskuussa toinen. Molempiin osallistui Gallen-Kallela-Sirén. Niin ikään Gallen-Kallela-Sirén toimi esittelijänä taidemuseon johtokunnan päättäessä lausunnon

antamisesta kaupunginhallitukselle museon perustamismahdollisuuksia ja toimintaa koskevas-  
ta konsepti- ja kehitysselvityksestä.

Asiakirjaselvityksen mukaan Gallen-Kallela-Sirénin kutsuttiin Ekoport Turku Oy nimisen yhtiön hallituksen jäseneksi toukokuussa 2011. Yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimi sen osakas Carl-Gustaf Ehrnrooth, joka on myös Solomon R. Guggenheim -säätiön hallituksen jäsen. Gallen-Kallela-Sirén oli yhtiön hallituksen jäsenensä sen tilikautena 2011–2012 ja osallistui tänä aikana viiteen kokoukseen. Hän ei asettunut uudestaan hallitusehdokkaaksi, koska suunnitteli muuttoa ulkomaille. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan myös Gallen-Kallela-Sirénin puoliso työskenteli Ekoport Turku Oy:n palveluksessa. Edelleen lausunnon mukaan Gallen-Kallela-Sirén ei nostanut yhtiöstä kokouspalkkiota, joka olisi ollut määrältään tavanomainen. Lausunnon mukaan myöskään puolison työsuhteen ehdot eivät olleet sellaiset, että niitä ja työstä maksettua palkkaa olisi syytä pitää ylisuurena etuutena.

Kaupunginhallituksen lausunnossa ei kerrottu, kuinka suureen kokouspalkkioon Gallen-Kallela-Sirénillä olisi ollut oikeus hallituksen jäsenyyden perusteella. Lausunnon mukaan Gallen-Kallela-Sirén oli tehnyt marraskuussa 2011 sivutoimi-ilmoituksen hallituksen jäsenyydestä ja se oli merkitty 24.11.2011 tiedoksi. Kaupunginhallituksen lausunnossa ei kerrottu puolison työn laatua yhtiössä eikä yhtiön hänelle siitä maksamaa palkkaa. Lausunnossa tehtyä johtopäätöstä, jonka mukaan nämä Gallen-Kallela-Sirénin edut Ekoport Turku Oy:stä eivät olisi olleet ylisuuret, ei siten ole annettujen tietojen perusteella mahdollista arvioida.

Ekoport Turku Oy:stä maksetun palkkion ja etujen suuruudella ei kuitenkaan ole nähdäkseni ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa yhtiön hallituksen jäsenyyden ja puolison työsuhteen vaikutusta Gallen-Kallela-Sirénin mahdolliseen esteellisyyteen museohankkeen valmistelussa. Nähdäkseni nämä sidonnaisuudet säätiön suomalaisen jäsenen kautta itse säätiöön ja hankkeeseen voivat jo itsessään olla peruste, jonka nojalla hänen esteellisyyttään on mahdollista arvioida.

Ekoport Turku Oy:n kotisivuilta 25.1.2013 saadun tiedon mukaan yhtiö on perustettu vuonna 1998. Yritys kerää laivojen öljy- ja pilssivesiä sekä erottelee niistä kehittämänsä prosessin avulla teollisuuden poltto- ja raaka-ainetta. Lopputuote on REACH-esirekisteröity raskaan polttoöljyn normeja vastaava polttoaine. Kotisivujen mukaan pilssivesien käsittely on ympäristönsuojelullisesti merkittävää toimintaa. Ekoport Turku Oy:n toimiala on YTJ-tietopalvelun mukaan viemäri- ja jätevesihuolto. Yhtiön kotipaikka on Espoo.

Helsingin Sanomissa 15.1.2012 julkaistun artikkelin mukaan yhtiön omistajasta ja hallituksen puheenjohtajasta Carl Gustaf Ehrnroothista tuli Solomon R. Guggenheim -säätiön hallituksen jäsen syksyllä 2008. Artikkelissa todetaan, että loppuvuodesta 2009 Helsingin kaupunki ehdotti säätiölle selvityksen tekemistä Guggenheim-museon perustamisesta Helsinkiin. Artikkelissa Ehrnrooth korosti, että tärkein tekijä hankkeessa oli ollut Helsingin taidemuseon johtaja Janne Gallen-Kallela-Sirén.

Helsingin kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 2.5.2012 Guggenheim-museon perustamismahdollisuuksista Helsinkiin, museon toimintaa koskevan konsepti- ja kehitysselvityksen käsittelystä ja jatkotoimenpiteistä. Käsittelyn pohjana oli säätiön laatima Guggenheim Helsinki konsepti- ja selvitysjulkaisu, aiesopimus, museohankkeen kustannusarvio Helsingin kaupungille sekä kulttuuri- ja kirjastolautakunnan, kiinteistölautakunnan, taidemuseon johtokunnan ja kaupunginmuseon johtokunnan lausunnot. Kaupunginhallitus päätti äänestyksen jälkeen hylätä hankkeen.



Asiakirjaselvityksen perusteella taidemuseonjohtaja Gallen-Kallela-Sirén oli Guggenheim Helsinki -museohankkeessa kaupungin vastuuhenkilö ja yhteyshenkilö Solomon R. Guggenheim -säätiöön. Kysymys oli taide- ja kulttuuripoliittisesti merkittävästä hankkeesta, joka edellytti Helsingin kaupungilta myös taloudellisesti merkittävää panostusta. Kaupunki maksoi hankkeen konsepti- ja kehitysselvityksestä Solomon R. Guggenheim -säätiölle 1,2 milj. euroa. Kaupunki olisi hankkeessa sitoutunut maksamaan säätiölle erilaisia muita palkkioita sekä myös lisenssimaksuja, jotka oli tosin tarkoitus kattaa ulkopuolisella rahoituksella. Lisäksi kaupungin vasuulle olisi tullut hankkeen suunnittelukustannuksia ja museon rakennuskustannuksia.

Asiakirjaselvityksen perusteella Guggenheim Helsinki -museohanketta koskevat keskustelut Solomon R. Guggenheim -säätiön tai sen edustajan kanssa alkoivat ilmeisesti jo vuonna 2009. Museohanketta koskevan selvitystyön aikana taidemuseon johtaja Gallen-Kallela-Sirén kutsuttiin Solomon R. Guggenheim -säätiön suomalaisen hallituksen jäsenen omistaman yhtiö, Ekoport Turku Oy:n, hallituksen jäseneksi. Taidemuseon johtajan puoliso otettiin yhtiöön työsuhteeseen. Gallen-Kallela-Sirén teki hallituksen jäsenyydestään vuoden 2011 marraskuussa sivutoimi-ilmoituksen, jonka apulaiskaupunginjohtaja merkitsi tiedoksi.

Tammikuussa 2013 taidemuseon johtaja Gallen-Kallela-Sirén nimitettiin Yhdysvaltain Buffalossa sijaitsevan Albright-Knox -taidemuseon johtajaksi. Helsingin kaupunginhallitus myönsi 15.4.2013 Gallen-Kallela-Sirénille eron taidemuseon johtajan virasta 1.5.2013 alkaen.

Arvioin taidemuseon johtaja Gallen-Kallela-Sirénin mahdollista esteellisyydestä seuraavasti.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisen toiminnan puolueettomuus. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai muuten vieraisiin perusteisiin. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan viranomaisen käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Niiden tarkoituksena on pyrkiä jo etukäteen rajoittamaan epäilyjä asian käsittelyn tai päätöksenteon puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden vaarantumisesta. Lisäksi niiden tavoitteena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiankuulumattomien näkökohtien vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä. Ne vahvistavat hallinnon yleistä luottamusta ja riippumattomuutta.

Virkamies, joka on esteellinen, ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Hallintolain esitöiden mukaan käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös asian käsittelyä ja valmistelutoimia. Esteellinen virkamies ei saa millään tavoin osallistua asian käsittelyyn liittyviin toimiin. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Pelkästään tavanomaiset toimistotyöt ja siihen rinnastettavat työt eivät ole säännöksessä tarkoitettuja valmistelutoimia. Esteellisen henkilön tulee pidättäytyä osallistumasta näihin käsittelyvaiheisiin eikä hän saa tällöin olla edes paikalla.

Esteellisyys on menettelyvirhe ja sen huomiotta jättäminen voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta. Kuntalain mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua, ei saa hakea muutosta. Valmisteluvirheisiin voidaan kuitenkin vedota haettaessa muutosta valitettaessa esimerkiksi valtuuston päätöksestä. Oikeuskäytännön mukaan myös osallistuminen muun kuin kunnallisen toimielimen työskentelyyn voidaan ottaa huomioon arvioitaessa virkamiehen osallistumisesta asian valmisteluun. Esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn jossain muussa valmisteluelimessä kuin kunnan toimielimessä voi siten olla asian valmistelussa tapahtunut menettelyvirhe ja perusteena kunnan toimielimen asiassa tekemän lopullisen päätöksen kumoamiselle. Esteellisyyden oikeusvaikutus on suhteellisen vahva. Vaik-

ka ratkaisu asiassa olisi sinänsä lainmukainen ja oikea, päätös voidaan esteellisyyden johdosta silti kumota. Hallintolain mukaan esteellinen virkamies voi käsitellä vain kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Oikeuskäytännössä esitteellisyyttä koskevia säännöksiä on arvioitu tiukasti. Tätä tulkintaa osoittaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jonka mukaan asemakaavan valmisteluun osallistunut virkamies oli esteellinen, kun hänen puolisonsa oli hankkeen valmistelun aikana siirtynyt valintamenettelyn voittaneen yhtiön palvelukseen. Korkeimman hallinto-oikeuden toisen ratkaisun mukaan kaupunginvaltuuston päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun kaupunginjohtaja, joka oli esteellinen, ei ollut poistunut asian käsittelyn ajaksi yleisölle varattuun tilaan. Niin ikään, kun virkamies virka-asemansa perusteella osallistui hankintaa koskevan asian valmisteluun ja samalla työskenteli sivutoimen työnantajansa ja tarjouskilpailuun osallistuneen yhtiön välisen sopimuksen perusteella jälkimmäiselle yhtiölle muutaman tunnin kukaudesta olematta taloudellisessa suhteessa tähän yhtiön, hän oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan toimeksiantojääviyttä koskevan säännöksen perusteella esteellinen.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kunnanhallituksen puheenjohtajaa ja kunnanjohtajaa, joilla ei ollut merkittävää osakeomistusta golfyhtiössä, oli heidän osuutensa vähäisyydestä huolimatta pidettävä esteellisinä, koska kaupasta oli odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Niin ikään korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen jäsenen aikaisempi jäsenyys yhtiössä oli sellainen erityinen syy, minkä vuoksi luottamus heidän puolueettomuutensa oli vaarantunut.

Arvioidessaan mietinnössään (PeVM 10/2010 vp) ministerin virkatoimien lainmukaisuutta perustuslakivaliokunta totesi esteellisyyden osalta, että useimmat hallintolain 28 §:n 1 momentin esteellisyyserusteista ovat luonteeltaan muodollisiin kriteereihin perustuvia ja melko yksiselitteisiä. Pykälän 1 momentin 7 kohdan sisältämä ns. esteellisyyden yleislauseke on sitä vastoin tulkinnanvaraisempi ja edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Säännöksen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Säännöksessä tarkoitetun "erityisen syyn" on oltava ulkopuolisen havaittavissa, ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin laissa erikseen määritellyissä muissa esteellisyytilanteissa.

Perustuslakivaliokunta totesi, että yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Hallintomenettelylakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 88/1981 vp, s. 23) yleislausekejäävi voi tulla kyseeseen myös silloin, kun asian luonne on sellainen, että henkilön puolueettomuutta saatettaisiin ryhtyä epäilemään yleisön keskuudessa. Hallintolain valmistelun yhteydessä ei katsottu tarpeelliseksi tehdä asiallisia muutoksia esteellisyyserusteiden sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunnan mukaan virkamiehen puolueettomuuden vaarantuminen voi aiheutua, paitsi asiaa käsiteltäessä vaikuttavista olosuhteista, myös hänen aikaisemmasta toiminnastaan. Yleislausekkeen mukaisen esteellisyyden syntyminen ns. ulkopuolisen arvion pohjalta ei välttämättä edellytä, että virkamies on ollut tietoinen puolueettomuutta vaarantavasta olosuhteesta tai että hän on toiminut vilpillisesti tai muutoin epäasiallisesti. Virkamiehen tietoisuuden asteella on kuitenkin vaikutusta toiminnan moitittavuuden arviointiin.

Edellä esittämilläni perusteella katson, kuten kaupunginhallitus lausunnossaan, että Gallen-Kallela-Sirénin hallituksen jäsenyys Ekoport Turku Oy:ssä, ei aiheuta hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla esteellisyyttä osallistua Guggenheim Helsinki -hankkeen valmiste-

luun. Ekoport Turku Oy ei ollut asiassa asianosainen eikä ratkaisusta ollut odotettavissa sille erityistä etua tai vahinkoa. Myöskään puolison työskentely yhtiössä ei hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan muodosta taidemuseon johtajalle palvelusuhde- tai toimeksiantojääviyttä, koska hän itse ei ollut säännöksessä tarkoitettussa palvelu- tai toimeksiantosuhteessa yhtiöön tai siihen, jolle oli odotettavissa ratkaisusta erityistä hyötyä.

Käsitykseni mukaan, kuten kantelija on kantelussaan ja vastineessa todennut, taidemuseon johtajan esteellisyys hänen Ekoport Turku Oy:n hallituksen jäsenyyden ja puolison työsuhteen perusteella tulevat arvioitavaksi hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleisen esteellisyysperusteen nojalla.

Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on todettu, että säännöksen erityisestä syystä johtuvaa esteellisyttä koskevan yleislausekkeen keskeinen tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Yleislauseke on tulkinnanvarainen ja edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Pelkästään jonkun henkilön epäluottamus virkamieheen ei vielä perusta esteellisyttä kyseisen lainkohdan perusteella, vaan luottamuksen vaarantumiselle on oltava ulkopuolisen havaittavissa oleva erityinen syy. Myöskään tavanomainen asiakkuus- ja tuttavuussuhde asianosaiseen ei perusta esteellisyttä, sillä muun erityisen syyn tulee merkitykseltään rinnastua säännöksessä säädettyihin erityisiin esteellisyysperusteisiin. Tällainen syy voi olla esimerkiksi virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen tai muunlainen vahva sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalisuus, joka voi aiheutua muun muassa taloudellisista intresseistä.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan todennut, että asianosaisena olevan yhtiön hallituksen lakannut jäsenyys ei ollut enää peruste yhteisöjääviydelle, mutta sen sijaan virkamies ja luottamushenkilö olivat esteellisiä yleislausekkeen nojalla. Puolison siirtyminen hankkeen valmistelun aikana valintamenettelyn voittaneen yhtiön palvelukseen oli peruste, jonka nojalla hanketta valmistelleen virkamiehen puolueettomuuden katsottiin vaarantuneen. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään viitannut hallintomenettelylain esitöihin, joissa todettiin, että yleislausekejäävi voi tulla kysymykseen myös silloin, kun asian luonne on sellainen, että henkilön puolueettomuutta saatettaisiin yleisön keskuudessa epäillä.

Guggenheim Helsinki -museohanke oli erittäin merkityksellinen niin kulttuuripoliittisesti kuin taloudellisesti. Se edellytti muun ohella Helsingin kaupungilta huomattavaa taloudellista panostusta hankkeen rahoittamisessa. Hanke herätti voimakasta kannatusta ja vastustusta, mikä vuoksi julkinen kiinnostus siihen oli suuri. Taidemuseon johtaja Gallen-Kallela-Sirén oli kaupungin vastuuhenkilö Guggenheim Helsinki -museohankkeen valmistelussa ja yhteyshenkilö Salomon R. Guggenheim -säätiöön. Kaupungin vastuuhenkilön ominaisuudessa Gallen-Kallela-Sirén avusti selvitystyön ohjaamisessa ja koordinoinnissa sekä osallistui asiantuntijaryhmän kokouksiin. Hän toimi myös esittelijänä taidemuseon johtokunnassa sen antaessa asiasta lausunnon kaupunginhallitukselle. Hankkeen valmistelutyön aikana Gallen-Kallela-Sirén kutsuttiin Ekoport Turku Oy:n hallituksen jäseneksi ja hänen puolisonsa otettiin yhtiöön työsuhteeseen. Ekoport Turku Oy:n hallituksen puheenjohtaja ja osakas on Solomon R. Guggenheim -säätiön hallituksen jäsen. Kaupunginhallituksen lausunnossa ja Gallen-Kallela-Sirénin selvityksessä ei ole yksilöity kokouspalkkion määrää, johon hänellä olisi ollut oikeus, eikä puolison työsuhteen ehtoja ja palkan määrää. Käytössäni ei siten ole ollut tietoa niiden suuruudesta, mutta kuten olen edellä todennut, mielestäni jo nämä sidonnaisuudet ovat peruste esteellisärsärvioinnille.

Kantelijan mukaan tämä kuvaamani erityinen, kiinteä yhteys taidemuseon johtajan sekä säätiön ja sen suomalaisen hallituksen jäsenen välillä on vaarantanut luottamusta taidemuseon johtajan toimintaan hankkeessa. Kantelija on kantelussaan ja vastineessaan viitannut julkisuudessa lehdistössä ja internetissä asiasta käytyyn keskusteluun. Myös Helsingin kaupunginhallituksen lausunnossa viitataan julkisuudessa esitettyyn keskusteluun ja väitteisiin. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan kysymys oli kuitenkin lähinnä ystävyyssuhteesta eikä se voi olla esteellisyyden perusteena.

Yleislausekkeen mukaisen esteellisyyden arviointi on useimmiten tulkinnanvaraista. Se edellyttää tapauskohtaista asiaan vaikuttavien seikkojen painoarvon punnintaa ja harkintaa. Esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen keskeinen tehtävä ja tarkoitus on turvata käsittelyn objektiivisuutta ja puolueettomuutta eli yleistä luottamusta virkamiesten ja viranomaisen riippumattomuuteen. Se tulee sovellettavaksi silloin, kun muiden esteellisyyssperusteiden edellytykset eivät täyty. Säännös voi tulla sovellettavaksi tilanteissa, joissa yksittäiset seikat eivät sinänsä johtaisi esteellisyyсарviointiin, mutta kokonaisuutena arvioiden ne voivat aiheuttaa epäilyn virkamiehen puolueettomuuden vaarantumisesta.

Nähdäkseni taidemuseon johtajalle Gallen-Kallela-Sirénille oli museohankkeen valmistelun aikana kehittynyt erityinen ja kiinteä sidonnaisuus Ekoport Turku Oy:n hallituksen jäsenyyden ja hänen puolisonsa työsuhteen kautta Salomon R. Guggenheim -säätiön suomalaiseen hallituksen jäseneseen sekä tätä kautta myös säätiöön ja itse hankkeeseen. Julkisuudessa käyty keskustelu osoittaa, että asia oli ulkopuolisten silmin herättänyt epäilyjä hankkeen käsittelyn asianmukaisuudesta. Nämä seikat sekä museohankkeen taloudellinen ja kulttuuripoliittinen merkitys ja esteellisyyssäännösten tarkoitus turvata yleistä luottamusta hallintoasian käsittelyn puolueettomuuteen muodostavat mielestäni kokonaisuutena arvioiden sellaisen laissa tarkoitetun erityisen syyn, jonka perusteella Gallen-Kallela-Sirénin puolueettomuuden Guggenheim Helsinki -hankkeen valmistelussa voidaan katsoa vaarantuneen. Pidän Gallen-Kallela-Sirénin menettelyä asiassa moitittavana. Nähdäkseni hänen olisi tullut ymmärtää näistä sidonnaisuuksista johtuva vakava epäily esteellisyydestään.

Menettelyn moitittavuutta arvioin seuraavasti.

Virkamiehen esteellisyys on otettava huomioon jo asian valmistelussa, sillä vaikka päätökseen liittyviin valmistelutoimiin ei kuntalain mukaan saa hakea muutosta, valmistelussa tapahtuneisiin menettelyvirheisiin voidaan vedota valitettaessa lopullisesta päätöksestä. Virkamiehen esteellisyys on sellainen menettelyvirhe, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta. Viranomaisen ratkaisu voi sinänsä olla lainmukainen ja oikea, mutta virkamiehen esteellisyys voi johtaa päätöksen kumoamisen.

Kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakekinoja käyttäen hallinto-oikeuden ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin kuuluu ratkaista, onko kunnallisessa päätöksenteossa tapahtunut menettelyvirhe ja johtaako tällainen virhe päätöksen kumoamiseen.

Yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys on tulkinnanvarainen. Kysymys on viime kädessä siitä, mikä painoarvo annetaan virkamiehen sidonnaisuuksille ja milloin niiden katsotaan muodostavan laissa tarkoitetun erityisen syyn hänen puolueettomuutensa vaarantumiselle. Kun Helsingin kaupunginhallitus päätöksellään hylkäsi hankkeen, asian käsittely ja valmistelu kaupungin luottamuselimissä päättyi. Hankkeen valmistelun päättymisen vuoksi Gallen-Kallela-Sirénin mahdollisen esteellisyyden aiheuttama menettelyvirhe asian valmistelussa ja sen vaikutus päätöksen pysyvyyteen ei voi tulla tuomioistuinten arvioitavaksi.

Edellä todetuista syistä tyydyn kiinnittämään kaupunginhallituksen ja silloisen taidemuseon johtajan Gallen-Kallela-Sirénin huomiota vastaisen varalle näkemykseeni hänen puolueettomuutensa vaarantumisesta hankkeen valmistelussa.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen silloisen Helsingin taidemuseon johtajan Janne Gallen-Kallela-Sirénin puolueettomuuden vaarantumisesta kaupunginhallituksen ja hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä Helsingin kaupunginhallitukselle.