

12.5.2010

Dnro 3988/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

MINISTERIN OLISI TULLUT JÄÄVÄTÄ ITSENSÄ KUNTALIITOSASIAN KÄSITTELYSTÄ VALTIONEUVOSTOSSA / MINISTER BORDE HA JÄVAT SIG DÅ EN KOMMUNSAMMANSLAGNING BEHANDLADES I STATSRÅDET

1

KANTELU

Kantelija pyysi 4.12.2008 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 3.12.2008 taltio 3146 lainmukaisuuden. Tällä päätöksellä korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset valtioneuvoston päätöksestä 12.6.2008, joka koski Enon ja Pyhäselän kuntien liittämistä Joensuun kaupunkiin. Kantelija myös ihmetteli, miksi liikenneministeri Anu Vehviläinen sai esteellisenä olla päättämässä valtioneuvoston istunnossa asiasta, kun hän oli Joensuun kaupunginvaltuutettuna ollut päättämässä kuntajaon muuttamista koskevasta esityksestä valtioneuvostolle. Kantelija vaati oikeusasiamiestä puuttumaan hänen mielestään lainvastaiseen päätöksentekomenettelyyn.

2

SELVITYS

[...]

3

RATKAISU

3.1

Korkeimman hallinto-oikeuden menettely

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tulee puolestaan perustuslain 109 §:n nojalla valvoa, että muun ohella tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut kantelussa tarkoitettusta kuntajaon muuttamista koskevasta valtioneuvoston päätöksestä tehdyt valitukset esitettyjen valitusperusteiden, sovellettavien oikeusohjeiden ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen rajoissa.

Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua siihen, miten tuomioistuin käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos tätä harkintavaltaa ei ole ylitetty. Tämän

vuoksi kantelu ei ole johtanut enempiin toimenpiteisiin korkeimman hallinto-oikeuden osalta.

3.2

Liikenneministeri Anu Vehviläisen menettely

3.2.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 60 §:ssä säädetään valtioneuvostosta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Pykälän 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ssä säädetään päätöksenteosta valtioneuvostossa. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Pykälän 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään lisäksi perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 3 momentin mukaan muut kuin 2 momentissa tarkoitetut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen kuntajakolain (1196/1997) 6 §:n 1 momentin mukaan esityksen kuntajaon muuttamiseksi, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto. Lain 7 §:ssä säädettiin kuntien asukkaiden huomautuksista ja kuntien lausunnoista. Kuntajakolain 11 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päätti kuntajaon muuttamisesta taikka sitä koskevan esityksen tai aloitteen hylkäämisestä. Lain 7 luvussa säädettiin vaalien toimittamisesta ja uuden kunnan hallinnon järjestämisestä.

Kuntajakolain 9 luvussa säädettiin muutoksenhausta. Luvun 35 §:n 1 momentin mukaan kuntajaon muuttamista tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen sai hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta tai sen jäsen ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen esityksen tekijä. Pykälän 2 momentin mukaan valitus oli tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös oli julkaistu säädöskokoelmasa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös oli saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsiteltiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Kuntajakolain 10 luvussa säädettiin kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta. Luvun 38 §:ssä säädettiin yhdistymisavustuksesta ja 41 §:ssä valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Tämä säännös ulottaa virkamiehen esteellisyyttä koskevien säännösten soveltamisen muun muassa valtioneuvoston jäseniin (HE 72/2002 vp s. 80).

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen, 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen, 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 5) 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, 6) jos hän tai hänen 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 tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:ssä säädetään esteellisyyden ratkaisemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Pykälän 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Pykälän 3 momentin mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

3.2.2

Tapahtumat

Joensuun kaupunginvaltuusto sekä Enon ja Pyhäselän kunnanvaltuustot olivat kukin 17.12.2007 päättäneet kuntajakolain mukaisesti esittää valtioneuvostolle, että Enon ja Pyhäselän kunnat liitetään Joensuun kaupunkiin 1.1.2009 lukien. Samassa yhteydessä valtuustot hyväksyivät kuntajakolain mukaisen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen. Valtioneuvosto teki 12.6.2008 päätöksen Enon ja Pyhäselän kunnan liittämisestä Joensuun kaupunkiin 1.1.2009 lukien.

Muun ohella Kantelija asiakumppaneineen valitti valtioneuvoston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati valtioneuvoston päätöksen kumoamista. Yhtenä perusteena päätöksen kumoamiselle Kantelija esitti, että ministeri Vehviläinen oli ollut esteellinen päättämään kuntaliitoksesta valtioneuvostossa muun muassa, koska hän oli Joensuun kaupunginvaltuutettuna ollut mukana hyväksymässä Joensuun kaupunginvaltuuston kuntaliitosesitystä.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi päätöksellään 3.12.2008 taltio 3146 valtioneuvoston päätöksestä tehdyt valitukset. Ministeri Vehviläisen esteellisyyttä koskevan valitusperusteen osalta korkein hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluissa seuraavan.

”Ministeri Vehviläinen ei ole ollut esteellinen osallistumaan päätöksentekoon valtioneuvostossa hallintolain 28 §:n 1 momentin 1-6 kohtien perusteella. Sitä vastoin hänen osallistumistaan päätöksentekoon valtioneuvostossa on arvioitava mainitun säännöksen 7 kohdan yleislausekkeen perusteella. Tämän esteellisyysperusteen nojalla on arvioitava muun muassa mahdollisten ennakkokäsitysten vaikutus päätöksenteon objektiivisuuteen samoin kuin niin sanotun toisen asteen jääviyden vaikutus. Asiassa ei ole nyt arvioitavana, onko Vehviläisellä ollut ennakkokäsitys kuntaliitoksen toteuttamisesta hänen Joensuun kunnallispolitiikassa tai julkisuudessa esittämiensä käsitysten perusteella. Vehvi-

läisen toiminta yhtäältä kaupunginvaltuustossa ja toisaalta valtioneuvostossa ei myöskään ole sel-laista kunnallishallinnossa tyypillistä saman asian käsittelyä useammassa asteessa, joka ei lähtö-kohtaisesti aiheuta esteellisyyttä. Vehviläinen on toiminut kaupunginvaltuustossa ja valtioneuvostos-sa kahdessa eri roolissa, ja niissä molemmissa ottanut kantaa konkreettiseen kysymykseen mainit-tujen kolmen kunnan yhdistymisestä. Valtioneuvoston toimivaltaan on kuntajakolain 11 §:n 1 momen-tin perusteella kuulunut joko päättää kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämi-sestä. Kun Vehviläinen ei ollut vetäytynyt päätöksenteosta Joensuun kaupunginvaltuustossa, hänen olisi tullut jäävätä itsensä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ministerin esteellisyydestä ei ole erikseen lailla säädetty. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella arvioitavaa esteellisyyttä ei voida täsmällisesti määritellä, vaan sen soveltamiseen liittyy useita tekijöitä, joiden avulla luottamuksen vaarantumista on arvioitava. Säännöksen soveltamista koskeva oikeuskäytäntö on niukkaa eikä siihen sisälly ratkaisuja, jotka koskisivat nyt esillä olevaa tilannetta. Kun vielä otetaan huomioon, että päätöksentekoon osallistuminen on velvollisuus, josta ei ole oikeutta vetäytyä ilman hyväksyttäviä perusteita, ei asiaa ratkaistessa ole tapahtunut sellaista menettelyvirhettä, että valtioneuvoston päätös olisi ministeri Vehviläisen päätöksentekoon osallistu-misen vuoksi kumottava.”

3.2.3

Ministeri Vehviläisen lausuma

Ministeri Vehviläinen toteaa oikeusasiamiehelle kantelun johdosta antamassaan lausumassa, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan hänen esteellisyytensä ei ole johtunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 1-6 kohdassa mainituista syistä, vaan 7 kohdan yleislausekkeessa tarkoitetuista olosuhteista. Perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että tämän lainkohdan nojalla arvioitavaa esteellisyyttä ei voida täsmällisesti määritellä, vaan sen soveltamiseen liittyy useita tekijöitä, joiden avulla luottamuksen vaarantumista on arvioitava. Soveltamista koskeva oikeuskäytäntö on niukka eikä siihen sisälly ratkaisuja, jotka koskisivat nyt esillä olevaa tilannetta.

Ministeri Vehviläisen mukaan säännöksen tulkinnanvaraisuutta osoittaa myös se, että valtiovarain-ministeriö, josta kuntaliitosasia valtioneuvostossa esiteltiin, oli korkeimmalle hallinto-oikeudelle an-tamassaan lausunnossa katsonut, että hän ei ollut esteellinen kyseisessä tapauksessa myöskään sanotun lainkohdan 7 kohdan perusteella.

Ministeri Vehviläinen toteaa vielä, että säännös on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun peruste-lujenkin mukaan epätäsmällinen ja tulkinnallinen, mihin käsitykseen hän yhtyi, eikä oikeuskäytännös-sä ole tällaista tapausta koskevia ratkaisuja. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös on siis luonteel-taan ennakkotapaus, jolla on ensi kertaa linjattu hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan soveltumis-ta ministerin esteellisyyteen.

Ministeri Vehviläisen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella hän oli tehnyt menettelyvirheen, koska oli jättänyt itsensä jääväämättä valtioneuvoston yleisistunnossa puheena olevassa asiassa. Ministeri Vehviläinen katsoi kuitenkin, että edellä todetun perusteella hänen käy-töksensä ei kuitenkaan ollut moitittavaa.

3.2.4

Arviointi

Ministeri Vehviläinen oli valtuutettuna päättämässä Joensuun kaupunginvaltuustossa kuntajaon muuttamisesta siten, että Enon ja Pyhäselän kunnat liitetään Joensuun kaupunkiin. Hän oli sittemmin ministerinä valtioneuvoston yleisistunnossa päättämässä tästä samasta kuntajaon muutoksesta.

Korkein hallinto-oikeus on todennut ministeri Vehviläisen esteelliseksi osallistumaan päätöksenteoon kysymyksessä olleesta kuntajaon muutoksesta valtioneuvostossa. Tässä tilanteessa oikeus-asiamiehen tehtävänä on arvioida vain ministeri Vehviläisen menettelyn moitittavuutta.

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen toimintaa tulee voida pitää pätevänä ja lainmukaisena, jollei hallintotuomioistuimen päätöksellä muuta osoiteta. Viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta juuri esteellisyysäännökset ovat keskeisiä. Hallintolain esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Yleislausekesäännöksen keskeinen tehtävä on turvata asian käsittelyn puolueettomuutta ja yleistä luottamusta viranomaisen menettelyn riippumattomuuteen.

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 4/1990 vp) lausunut valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä ja esteellisyyssäännösten merkityksestä, että esteellisyyssäännösten noudattamisen keskeisiä tarkoituksia valtioneuvostossa ja ministeriöissä on vaalia yleisön luottamuksen ylläpitämistä ministereiden toiminnan tasapuolisuuteen. Perustuslakivaliokunta on myös (PeVM 5/1993 vp) korostanut voimakkaasti sitä, että esteellisyyssäännöksillä pyritään ylläpitämään yleisön luottamusta ministerin menettelyn puolueettomuuteen.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen perusteella jää arvioitavaksi kysymys niin sanotusta toisen asteen esteellisyydestä. Tällä tarkoitetaan virkamiehen osallistumista asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa 15.1.2008 (KHO 2008:1) on arvioitu ministerin esteellisyyttä yleislausekkeen perusteella. Päätöksen mukaan pääministeri ei ollut hallintolain esteellisyyttä koskevassa yleislausekkeessa tarkoitettulla tavalla esteellinen käsittelemään kuntajakoasiaa valtioneuvostossa sillä perusteella, että hän oli etukäteen julkisesti osallistunut asiasta käytyyn keskusteluun ja puolueensa puheenjohtajana käsitellyt Helsingin seudun aluejaotuksen kehittämistä puoluejohtajien neuvotteluissa.

Myös oikeuskansleri on antanut lukuisia kannanottaja ministerin yleislausekkeeseen perustuvasta esteellisyydestä. Esimerkiksi ratkaisussa 12.6.2002 (OKA 12/50/02) ministeriä pidettiin esteellisenä käsittelemään liikuntalain valtionavustusasiaa, koska hänen puolueettomuutensa oli vaarantunut yleislausekkeessa tarkoitettuun tavoin. Ministeri oli ollut valtionavustusta hakeneen golf -osakeyhtiön osakas. Niin ikään 17.9.1993 annetun ratkaisun (OKA 13/5/92) mukaan ministerin olisi tullut jäädä itsensä yleislausekkeen perusteella sen johdosta, että esteellisyyssykysymys oli tulkinnallinen intressijääviyden ja yhteisöjääviyden takia. Yhteisöjääviyden osalta oli kysymys siitä, että ministeri oli alueen hakijana olleen kaupungin valtuuston puheenjohtaja.

Kuntajaon muuttamisen valmistelusta, päätöksenteosta ja muutoksenhausta säädettiin tapahtumajaksina voimassa olleessa kuntajakolaissa. Lain mukaan esityksen kuntajaon muuttamiseksi, joka merkitsi uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto. Kunnan asukkaille oli varattava tilaisuus 30 päivän kuluessa tehdä huomautuksensa kunnan valtuuston kuntajaon muuttamista koskevan esityksen johdosta. Asianomaisten kuntien oli

annettava niistä lausuntonsa. Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta oli tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua ja kuntajaon muutos oli määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta. Valitus valtioneuvoston päätöksestä oli tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös oli julkaistu säädöskokoelmassa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitus oli käsiteltävä kiireellisenä. Lisäksi laissa säädettiin muun muassa uutta kuntaa koskevien kunnallisvaalien järjestämisestä ja kuntien yhdistymisen taloudellisesta tukemisesta.

Hallintotuomioistuinkäytännössä esteellisyys johtaa usein viranomaisen päätöksen kumoamiseen. Mikäli korkein hallinto-oikeus olisi tässä tapauksessa kumonnut valtioneuvoston päätöksen, kuntaliitoksen toteuttaminen olisi laissa säädettyjen määräaikojen takia viivästynyt ainakin yhdellä vuodella. Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, ettei ministeri Vehviläisen jääviys aiheuttanut sellaista menettelyvirhettä, että valtioneuvoston päätös olisi kumottava.

Kunnan hallinto perustuu sen asukkaiden itsehallintoon. Kuntajaon muutokset, erityisesti silloin kun on kysymys kunnan lakkauttamisesta, herättävät kuntalaisissa suuria tunteita. Monissa tapauksissa oman kunnan lakkauttamista saatetaan vastustaa kiivaasti. Korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjavihkon mukaan myös tätä kuntajaon muutosta oli useissa muutoksenhakukirjelmissä vastustettu voimakkaasti eri perusteilla. Kuntajakolain yksityiskohtainen sääntely sekä asian luonne ja merkitys mielestäni korostavat vaatimusta asian valmistelun ja päätöksenteon asianmukaisuudesta ja puolueettomuudesta yleistä luottamusta herättävällä tavalla.

Mielestäni ministeri Vehviläisen olisi tullut mieltää, että hän ei voi osallistua saman kuntaliitosasian päätöksentekoon sekä valtuutettuna kuntatasolla että ministerinä valtioneuvostossa. Kun hän oli osallistunut asian päätöksentekoon Joensuun kaupunginvaltuustossa, hänen olisi tullut jäädä itsensä asian käsittelystä valtioneuvostossa.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Edellä esitetyn perusteella pidän ministeri Vehviläisen menettelyä moitittavana. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos huomioon ottaen katson kuitenkin, ettei asia edellytä puoleltani muuta toimenpidettä kuin että saatan tämän käsitykseni ministeri Vehviläisen tietoon ja vastaisen varalle kiinnitän hänen huomiotaan huolelliseen harkintaan esteellisyyssyyskysymyksissä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni ministeri Vehviläiselle.

Muilta osin asia ei ole johtanut enempään toimenpiteisiin.