

Päätöksenteon luotettavuutta ja luottamuksellisuutta koskevia seikkoja

84/00.01.01/2018

KH 19.03.2018 § 70

Yleistä

Varsinkin monella ensimmäistä kauttaan toimielimen jäsenenä olevalla luottamushenkilöllä on perehdyttävää toimielimen kokousmenettelyyn sekä muihin luottamustoimen hoitamista koskeviin säännöksiin ja määräyksiin. Kuntalain 85 §:n mukaan luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla, ja häneen sovelletaan rikoslain virkakoksia koskevia säännöksiä. Ajoittain on aiheellista kiinnittää huomiota asioihin, jotka tulevat toimielimen kokouksissa usein esiin ja joissa on havaittu olevan parannettavaa.

Sidonnaisuudet

Kuntalain 84 §:n mukaan kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäsenten, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien, kunnanjohtajan, pormestarin ja apulaispormestarin sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijän on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa.

Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on tehtävänsä valittu. Sidonnaisuuksien muutokset ilmoitetaan viivytyksettä tarkastuslautakunnalle. Tarkastuslautakunta valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Kunta pitää sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jolle ei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamustoimen tai tehtävän päättyessä henkilöä koskevat tiedot on poistettava rekisteristä ja tietoverkosta.

Teoksessa Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki-tausta ja tulkinat, 2015, kuntalain 84 §:n sisältöä on selostettu muun ohella seuraavasti:

”Sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen. Lisäksi pyritään turvaamaan kunnan asukkaiden luottamusta hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Ilmoittamisvelvollisuudella voidaan estää ennakolta tilanteita, joissa luottamus viranhaltijan tai luottamushenkilön toimintaan voi vaarantua. Kysymys on myös yleisesti poliittisen järjestelmän luotettavuudesta.

Kuntalain ja hallintolain sääntely velvoittaa jokaisen luottamushenkilön itse ilmoittamaan ja ottamaan huomioon oman esteellisyytensä. Asian käsittelyssä esteellisyyden aiheuttavien sidonnaisuuksien ilmoittaminen on jokaisen omalla vastuulla. Uudella sääntelyllä keskeiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat veloitetaan ilmoittamaan ennen muuta sidonnaisuuksistaan elinkeinotoiminnassa. Tällä tavoin muun muassa esteellisyyden arviointiin saadaan enemmän julkista kontrollia. Sidonnaisuuksista pidetään rekisteriä, joka julkaistaan kunnan internetsivuilla.”

Sidonnaisuusilmoitusten toimittaminen, niiden ajan tasalla pitäminen sekä niiden mukaisesti toimiminen on edellä todetun mukaisesti tärkeää. Saadun tiedon mukaan tarkastuslautakunnalta puuttuu tässä vaiheessa vielä kokonaan kahden luottamushenkilön sidonnaisuusilmoitus, ja toimitetuista ilmoituksista muutamaa pitää vielä täydentää. Joitain sidonnaisuusilmoituksia pitää myös ajantasaistaa olosuhteiden muutosta vastaavasti.

Esteellisyydet

Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä; ks. Harjula, Heikki: Kunnan kokousmuisti, 2017, s. 42 – 50.

Esteellisyyssäännöksiin turvataan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja asukkaiden luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Hallintolain mukaisia esteellisyyssperusteita ovat osallisuusjäävi, edustusjäävi, intressijäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävi, yhteisöjäävi ja yleislausekejäävi.

Valtuutettu on esteellinen vain asiassa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Kunnan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun, tilintarkastajan sekä kunnan henkilöstön eli viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on yleensä voimassa, mitä hallintolain 27 – 30 §:ssä säädetään esteellisyyssperusteista ja esteellisyyden vaikutuksesta.

Yksilöidyistä esteellisyyssperusteista tulee kaupunginhallituksen kokouksissa useimmin esiin hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa

tarkoitettu yhteisöjäävi. Yhteisöjääviä tarkoittavan kohdan mukaan luottamushenkilö tai hänen hallintolain 28 §:n 2 §:n 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.

Yhteisöjääviä sovelletaan myös kuntakonserniin kuuluvan yhteisön ja säätiön hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniin. Tällaisen yhteisön asiaa kunnan hallinnossa käsiteltäessä yhteisön hallituksen ja hallintoneuvoston jäsen ovat esteellisiä

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu yleislausekejäävi tarkoittaa tilannetta, jolloin luottamus henkilön puolueettomuus muusta erityisestä syystä vaarantuu. Yleislausekejäävin soveltaminen edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen, vaikka muut esteellisyysperusteet eivät suoranaisesti tulekaan sovellettaviksi. Syyn puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa. Tämänkin esteellisyysperusteen tarkoittamia tilanteita tulee kokouksissa esiin silloin tällöin.

Kokousten keskustelut

Toimielimen kokouksen julkisuutta koskevan kuntalain 101 §:n mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä. Muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi.

Teoksessa Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki-tausta ja tulkinat, 2015, kuntalain 102 §:n sisältöä on selostettu muun ohella seuraavasti: ”Jos kokous on suljettu, kokouksen keskustelut on tarkoitettu luottamuksellisiksi. Keskustelujen paljastamista ei kuitenkaan pidetä salassapitorikoksena (rikoslain 40 luvun 5 §) vaan lähinnä hyvän hallintotavan vastaisena. Omien mielipiteiden esittelylle ei ole esteitä, mutta muiden puheenvuoroista kertominen voi vaikeuttaa sitä luottamuksellisuutta, jota hyvä kokoustyöskentely edellyttää.

Toimielimen luottamushenkilöjäsen ei ole toimielimen alainen, eikä toimielin voi nimenomaisesti kieltää luottamushenkilöä kertomasta suljetun kokouksen keskusteluista ulkopuolisille. Tässä voidaan luottamushenkilön ja viranhaltijan välillä tehdä ero, koska viranhaltija toimii toimielimen alaisena. Jos viranhaltija nimenomaisesti kiellosta

huolimatta kertoo keskusteluista, hän saattaa syyllistyä virkavelvollisuuden rikkomiseen (rikoslain 40 luvun 10 §).”

Toimielinten kokouksissa käsiteltäviä salassa pidettäviä asioita koskevat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n säännökset. Näitä asioita ovat mm. erilaiset yrityssalaisuudet.
(MP)

Kaupunginjohtaja: Kaupunginhallitus merkitsee edellä olevassa selostuksessa tarkoitetut seikat tiedoksi sekä kiinnittää lautakuntienkin huomiota näihin seikkoihin.

Päätös: Kaupunginhallitus hyväksyi ehdotuksen.