

## Esteellisyys, puolisukulaiset ja kunnallislain muutos

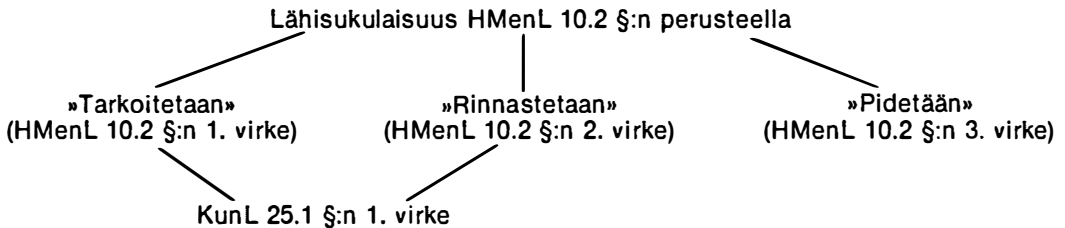
### Muutoksia kunnallislain esteellisyyssäännöksiin

Kunnallislakia (KunL), muun muassa sen esteellisyyssäännöstä muutettiin äskettäin (laki 14.12.1990/1122). Lähes kaikki muutokset tulivat voimaan 1.1.1991. Yleisesti arvioiden

hallintomenettelylain (HMenL) 10.2 §:ään. Lainauksesta ilmenevät sanamuodot ovat seuraavassa käsiteltävien ongelmien kannalta hyvin tärkeitä. On huomattava, että KunL 25.1 §:ssä mainitaan *HMenL 10.2 §:ssä tarkoitettu* lähisukulainen ja sellaiseen *10.2 §:n mukaan rinnastettava* henkilö. KunL 25.1 §:n en-

### Esteellisyyssäännösten keskinäinen suhde: Puolisukulaiden asema?

KunL 25.1 §:n ensimmäisen virkkeen ja HMenL 10.2 §:n keskinäisen suhteen oleelliset piirteet voidaan tiivistää seuraavaan kuvioon:



KunL:n tärkeimmät kunnallisten luottamushenkilöiden esteellisyyttä koskevat säännökset ovat 25 §:ssä. KunL 25.1 § on muutetussa muodossaan seuraavanlainen (kursivoinnit A. T:n):

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja ja muu jäsen on esteellinen ottamaan osaa sellaisen päätöksen tekemiseen, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintomenettelylain (598/82) 10 §:n 2 momentissa *tarkoitettua* lähisukulaistaan tai sellaiseen sanotun momentin mukaan *rinnastettavaa* henkilöä. Puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan osallisuudessa 64 §:n 3 momentin nojalla kunnanhallituksen kokoukseen häneen sovelletaan, mitä seuraavassa 2 momentissa säädetään.

KunL:n muutetuista esteellisyyssäännöksistä tullaan varmaankin tulevaisuudessa käymään myös oikeustieteellistä keskustelua. Tässä yhteydessä puutun yksinomaan 25.1 §:n ensimmäiseen virkkeeseen. Jo sen perusteella tarkastelua voidaan abstrahoida koskemaan tiettyjä säädösvalmistelun huolellisuuteen ja lainsäädäntötekniikan tarkkuuteen liittyviä ongelmia sekä kysymystä säädösvalmisteluaineiston yleisestä asemasta käytännön hallintotoiminnassa.

KunL 25.1 §:ssä siis viitataan

simmainen virke sisältää näin ollen lähinnä viittaussäännöksen. Sen varsinainen asiasisältö määräytyy paljolti HMenL:n mukaan.

Alussa mainitulla lailla muutettiin myös KunL 92.2 ja 123.2 §:ää muun ohessa siten, että niihin sisällytettiin viittaus HMenL 10.2 §:ään. KunL 92.2 ja 123.2 §:ää voidaan kuitenkin pitää sisällöltään ja muotoilultaan ongelmattomina tai ainakin selvästi ongelmattomampina kuin KunL 25.1 §:ää. — Mainittakoon, että muutetut 92.2 ja 123.2 § tulevat voimaan 1.1.1993.

KunL:ssa viitattu HMenL 10.2 § kuuluu seuraavasti (kursivoinnit A. T:n):

Lähisukulaisella *tarkoitetaan* 1 momentissa virkamiehen lapsia, vanhempia, isovanhempia ja sisaruksia sekä näiden puolisoa ja lapsia. Lähisukulaiseen *rinnastetaan* virkamiehen puoliso ja virkamiehen kanssa avioliitonomaisissa oloissa elävä henkilö, heidän lapsensa, vanhempansa, isovanhempansa ja sisaruksensa, näiden puoliso ja lapset sekä virkamiehen kihlatu. Lähisukulaisena *pidetään* myös vastaavaa puolisukulaisista.

HMenL 10.2 §:ssä on pyritty ja päästy verrattain eriteltyyn kielenkäyttöön ja käsitteistöön. Termeillä »tarkoitetaan», »rinnastetaan» ja »pidetään» on tietyt, tarkoin harkitut ja rajatut merkityksensä.

KunL 25.1 §:n ensimmäisessä virkkeessä viitataan siis *ainoastaan kahteen* HMenL 10.2 §:ssä mainituista kolmesta kategoriasta. *Niistä henkilöistä, joita HMenL 10.2 §:n perusteella pidetään lähisukulaisina, ei KunL 25.1 §:ssä mainita mitään.* Puolisukulaiset — esimerkiksi äiti-, isä-, sisar- ja velipuoli — tuntuvat näin jäävän KunL 25.1 §:ssä mainitun henkilöpiirin ulkopuolelle.

Asiassa ei ole mitään problemaattista, jos lähdetään oletuksesta, jonka mukaan säädösvalmistelussa ja lainsäädäntövaiheessa on oltu johdonmukaisia, kuten pitää, sekä käytetty tarkoittaa- ja rinnastaa-verbjejä KunL 25.1 §:ssä samassa merkityksessä kuin HMenL 10.2 §:ssä. Johtopäätöksenä olisi vain, että puolisukulaisuutta ei jostakin syystä ole haluttu säätää kunnanvaltuuston puheenjohtajaa ja muuta jäsentä KunL 25.1 §:n mukaisesti koskevaksi esteellisyyssperusteeksi. Luotettaessa näiden säännösten sanamuotoon ja säännöksiä keskenään verrattaessa on tällaista johtopäätöstä vaikeata välttää. — Hyvä säädösvalmistelu on yleensäkin johdonmukaista. Johdonmukaisuusvaatimuksen tulisi vielä korostua nyt käsillä olevan kaltaisissa tilanteissa, joissa säädöksessä suoraan viitataan toisen säädöksen sisältöön.

### Lainvalmistelijoiden tarkoitus?

Ongelmia kuitenkin syntyy, mi-

käli hallituksen esitystä laadittaessa (HE n:o 254/1989 vp.) on tarkoitettu viitata KunL 25.1 §:n ensimmäisellä virkkeellä *kaikkiin* niihin henkilötahoihin, jotka mainitaan HMenL 10.2 §:ssä. Tässä tapauksessa KunL 25.1 §:n sanamuoto poikkeaisi HE:n laatijoiden tarkoituksesta. »Lähisukulaisellahan» ei HMenL 10.2 §:ssä suinkaan tarkoita puolisuksulaista eikä puolisuksulaista myöskään *rinnasteta* lähisukulaiseen. Puolisuksulaisia sen sijaan *pidetään* lähisukulaisina.

Tietyt HE:n kohdat synnyttävät epäilyn siitä, että KunL 25.1 §:n sanamuoto ei vastaa HE:n muotoilijoiden tarkoitusta.

»Hallintomenettelylain (598/82) säännökset eroavat eräissä kohdin siitä, mitä kunnallishallinnossa on kunnallislain nojalla voimassa. On kuitenkin pyrittävä siihen, että hallintomenettelylakia yleislakina voitaisiin myös kunnallishallinnossa soveltaa mahdollisimman laajalti. Tässä tarkoituksessa kunnallislain säännökset esteellisyydestä ja eräiltä osin vaaikepoisuudesta (92 § 2 mom. ja 123 § 2 mom.) olisi saatettava hallintomenettelylain säännöksiin sopeutuviksi.» (HE n:o 254/1989 vp., s. 1.)

»25 §. Pykälän 1 momenttiin sisältyviä luottamushenkilöiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä olisi tarkistettava ja täydennettävä niiden sopeuttamiseksi mahdollisuuksien mukaan siihen, mitä hallintomenettelylain nojalla on voimassa esteellisyydestä.

Kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja muun jäsenen osalta esteellisyys on paikallaan pysyttää muita luottamushenkilöitä rajoitetumpana. Sellainen muutos kuitenkin on tarpeen, että lähisukulaisten ja omaisten piiri heidänkin kohdaltaan määräytyisi hallintomenettelylain 10 §:n 2 momentin mukaan.» (HE n:o 254/1989 vp., s. 3.)

HE:n perusteella on siis saatavissa käsitys, jonka mukaan säädosvalmistelussa olisi pyritty KunL 25.1 §:llä viittaamaan *kaikkiin kolmeen* HMenL 10.2 §:ssä mainittuun henkilöryhmään. Jos näin on, KunL 25.1 §:n muotoilussa ei ole onnistuttu saavuttamaan säädosvalmistelun tavoitteita. *Mikäli* KunL 25.1 §:ssä on todellakin tarkoitettu samaa henkilöpiiriä kuin

HMenL 10.2 §:ssä, *miksei tätä ole säännöksessä selkeästi sanottu?* Olisi ollut hyvin helppoa saattaa momentin sanamuoto vastaamaan tarkoitusta.

Säännösehdotuksen tekstin ja perustelujen keskinäinen poikkeama ehkä oikeuttaisi toisaalta päättelemään, että tarkoitus on muuttunut jo säädosvalmistelun aikana. Kenties säännösehdotuksella ja säännöksellä (25.1 §) on sittenkin lopulta tarkoitettu juuri sitä, mitä niihin on kirjoitettu. KunL 25.1 §:n ensimmäisessä virkkeessä säännellyn esteellisyyden kannalta kunnanvaltuutettujen suhde niihin henkilöihin, joita HMenL:n mukaan *pidetään* lähisukulaisina, olisi näin muodoin irrelevantti. — Todettakoon, että KunL 25.1 § hyväksyttiin eduskunnassa sellaisena kuin se oli HE:ssä.

Jos säännöksellä tosiasiallisesti tarkoitetaan osittain muuta kuin sen perusteluista ilmenee, tilanne saattaisi tietyin edellytyksin olla verrattavissa HMenL 19.3 §:n valmisteluun. Tämä lainkohta koskee todistajalle maksettavaa korvausta. Myös tätä säännöstä koskevissa perusteluissa ollaan jossain määrin toisella kannalla kuin itse säännösehdotuksessa ja sittemmin säännöksessä. Perusteluissa lähdetään siitä, että momentissa tarkoitettava korvaamisveloite voidaan asettaa asianosaiselle, jos siihen on *erityistä* syytä (ks. HE n:o 88/1981 vp., s. 45). Sitä vastoin samaan HE:een sisältyvässä säännösehdotuksessa ei korvaamisveloitteen syytä mitenkään kvalifioida; syyttä ei edellytetä erityisyyttä. — HMenL 19.3 §:n kohdalla jännite ja tietynasteinen ristiriitaisuus ovat siis jo HE:n sisällä, perustelujen ja säännösehdotuksen sanamuodon välillä. On vaikeata sanoa, onko kyseessä pelkkä huomaamattomuudesta aiheutunut lapsus vai oikeuttaako ristiriitaisuus pitemmälle menevien johtopäätösten tekemiseen.

»Esitöillä säättämisen»: Kenen riskillä, kenen vastuulla?

Jos KunL 25.1 §:n sanamuoto ei vastaa lainvalmistelijoiden tarkoitusta, poikkeaman pääseminen lakitekstiin asti on asianmukaiseen huolellisuuteen ja eksaktisuuteen pyrkivän säädosvalmistelumme kannalta valitettavaa. Tilanne on hankala myös lain soveltajien näkökulmasta. Jos kunnallishallinnossa luotetaan siihen oikeusval-

tion tunnusmerkkiin, että lain — siis lain sanamuodon — mukaan toimittaessa toimitaan samalla oikein, tullaan mahdollisesti poikenneeksi säädosvalmistelijoiden tarkoituksesta. Puolisuksulaisuutta ei käytännön kunnallishallinnossa KunL 25.1 §:n ensimmäisessä virkkeessä mainituissa konteksteissa pidettäisi esteellisyyden perusteena, vaikka HE:tä laadittaessa puolisuksulaisuudenkin todennäköisesti tarkoitettiin aiheuttavan esteellisyyden.

Lainvalmistelijoiden — ei siis tarkasti ottaen lain (vrt. oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11 §) — tarkoituksen selville saaminen vaatisi perehtymistä säädosvalmisteluasiakirjoihin, mitä ei voitane kunnallishallinnossa toimivilta ainaakaan tällaisessa tapauksessa oikeudellisesti edellyttää. Millä *juridisella perusteella* voitaisiin? KunL 25.1 §:n sanamuoto on hyvin yksiselitteinen. Mikään siinä ei tunnu viittaavan siihen, että lain soveltajan pitäisi tutkia esitöitä saadakseen selville, mitä säädosvalmistelijat »oikeastaan» ovatkaan tarkoittaneet. KunL 25.1 §:n sanamuoto ei anna lain soveltajalle aihetta olettaa, että säännöksellä ei ehkä olekaan tarkoitettu sitä, mitä laista on suoraan luettavissa. Lakitekstiin luottaessaan ja hyvässä uskossa toimissaan saattaa KunL 25.1 §:n soveltaja näin tulla poikenneeksi lainvalmistelijoiden tarkoituksesta.

Mikäli KunL 25.1 §:ää muutettaessa ei ole onnistuttu saavuttamaan asetettuja tavoitteita, se on osoitus erehtymisen mahdollisuudesta myös säädosvaltaa käytetäessä. Nyt tarkasteltavassa asiassa osavastuu saattaa olla eduskunnalla, ellei siellä ole huomattu mitään erikoista lakiehdotuksen tekstin ja perusteluiden välisessä suhteessa. HE n:o 254/1989 vp. lähetettiin laki- ja talousvaliokuntaan 15.2.1990 ja lakiehdotus hyväksyttiin eduskunnassa kolmannessa käsittelyssä 30.10.1990. Asia oli siis *kahdeksan ja puoli kuukautta* vireillä eduskunnassa. Kiirettä ei voine syyttää, jos asianmukaiseen huolellisuuteen ja tarkkuuteen ei tällä kerralla ylletty.

Mikäli KunL 25.1 §:n sanamuoto ei vastaa valmistelijoiden tarkoitusta, jää ongelmaksi, voidaanko tarkoitukselle antaa merkitystä lakia sovellettaessa ja voiko tarkoitus peräti sivuuttaa säännöksen sanamuodon. Jos tätä pidetään sallittuna ja mahdollisena, on li-

säksi kerrottava, millä *oikeudellisesti* perusteella niin tehdään.

#### Hallintokäytäntö hajanaiseksi?

Käytännön kunnallishallinnon näkökulmasta ikävintä tilanteessa on, että esteellisyysperusteiden tulkinta saattaa ajan mittaan alkaa vaihdella eri kunnissa riippuen siitä, kuinka tarkasti lakia luetaan, tulkitaan ja sovelletaan, siitä, luotetaanko lain yksiselitteiseen sanamuotoon, siitä, perehdytäänkö lainvalmisteluasiakirjoihin, sekä siitä, kuinka asennoidutaan lainvalmisteluasiakirjojen ja lakitekstin keskinäiseen suhteeseen. On jonkinasteinen paradoksi, että nimenomaan ne, jotka suhtautuvat lakitekstiin tarkasti ja analyyttisesti, ehkä tulevat poikenneeksi lainvalmistelijoiden päämääristä.

Kunnallishallintoakin koskevia säädöksiä valmisteltaessa ja säädettäessä tulisi tavoitteena luon-

nollisesti olla, että säädöksiin — niiden sanamuotoon — voidaan luottaa. Esitöillä säätämiseen — siihen, että säännöksen virheetön soveltaminen edellyttää valmisteluaineistoon perehtymistä, — on aihetta myös kunnallishallinnossa suhtautua riittävän varauksellisesti. Säännöksen soveltajalle ei ainkaan lähtökohtaisesti saa koitua haittaa tai vaivaa siitä, että säännöstä laadittaessa ei ajatuksia tahdota muotoilla tai kyetä muotoilemaan täsmälleen siten kuin pyrkimys on.

Jos asiat pystytään säädösten perusteluissa sanomaan selkeästi, ne varmaankin yleensä pystytään ilmaisemaan selvästi myös itse säännöksissä. Ellei pystytä, kuinka olisi mahdollista kohtuudella vaatia, että kansalaiset ja viranomaiset noudattavat toiminnassaan säännöksiä?

Tavallaan kyse on epävarmuudesta tai epäselvyydestä johtuvan

riskin jakamisesta: jääkö se säädösvalmistelijoille ja säädösvallan käyttäjille vai sälytetäänkö se jollakin perusteella säännösten soveltajille? Sen, joka haluaa valita jälkimmäisen vaihtoehdon, pitäisi perustella kantansa *juridisesti*. Vähempään ei ole aihetta tyytyä.

Aarre Tähti

#### Loppuarvio

KunL 25 §:ää muutettaessa on tavoite epäilemättä ollut hyvä: tämä esteellisyyspykälä on haluttu tehdä mahdollisimman selkeäksi. Kun asiaa arvioidaan valmisteluasiakirjojen valossa, on oletettavaa, että tässä pyrkimyksessä ei ainakaan pykälän 1 momentin osalta ole täysin onnistuttu.

*Errare humanum est* — myös lakeja valmisteltaessa ja säädettäessä?