

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (17)
29.6.2020
Taltionumero
2833
Diaarinumero
5203/3/19
Vuosikirja

Asia Kunnallisia asiaa koskeva valitus

Valittaja Juha Kukkonen, Savonlinna

Päätös, jota valitus koskee

Itä-Suomen hallinto-oikeus 25.9.2019 nro 19/0439/2

Asian aikaisempi käsittely

Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry on 25.9.2017 päivätyllä avustushakemuksella hakenut Savonlinnan kaupungilta 500 000 euron suuruisesta avustuksesta Savonlinnan oopperajuhlien taiteellista toimintaa varten. Avustuksesta on neuvoteltu 3.11.2017. Neuvottelusta laaditun muistion mukaan neuvottelussa ovat olleet läsnä Savonlinnan kaupunginjohtaja ja kulttuurijohtaja sekä yhdistyksen talousjohtaja ja festivaali-johtaja. Muistion mukaan yhdistys on täyttänyt vuoden 2016 avustuksen raportointivelvoitteet ja noudattanut avustusehtoja. Muistion kohdassa 9 ”Muut asiat” on todettu seuraavaa: ”Kaupunki saa Oopperajuhlien valitsemiin tiettyihin oopperaesityksiin pääsylippuja (3 x 30 lippua).”

Savonlinnan kaupunginhallitus on 5.2.2018 (§ 30) on päättänyt myöntää 352 528 euron toiminta-avustuksen yhdistykselle vuodelle 2018 edellyttäen, että avustuksen saaja tekee kirjallisen selvityksen myönnetyn avustuksen käytöstä sekä esittää tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen jälkikäteen avustuksen käyttövuodelta. Päätöksen mukaan avustuksen edellytyksenä on, että jatkossa rekrytoinnit tehdään siten, että työskentelypaikka on Savonlinnassa viisi päivää viikossa.

Savonlinnan kaupunki on 15.2.2018 päivätyn menotositteen mukaan maksanut kaupunginhallituksen päätöksessä 5.2.2018 (§ 30) tarkoitetun toiminta-avustuksen yhdistykselle.

Savonlinnan kaupunginhallitus on 5.3.2018 (§ 64) päättänyt itseoikaisuna kumota, oikeastaan poistaa, päätöksensä 5.2.2018 (§ 30) ja käsitellä, oikeastaan ratkaista, asian uudelleen, koska itseoikaisupäätöksen mukaan asian käsittelyyn oli ottanut osaa esteellinen henkilö.

Savonlinnan kaupunginhallitus on 5.3.2018 (§ 65) päättänyt myöntää 352 528 euron toiminta-avustuksen Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry:lle vuodelle 2018 edellyttäen, että avustuksen saaja tekee kirjallisen selvityksen myönnetyn avustuksen käytöstä sekä esittää tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen jälkikäteen avustuksen käyttövuodelta. Päätöksen mukaan avustuksen edellytyksenä on, että Savonlinnan Oopperajuhlien tulee pitää jatkossa vakituisten työntekijöiden määrä vähintäänkin nykyisellä tasolla Savonlinnan toimipisteessä.

Juha Kukkonen on oikaisuvaatimuksessaan vaatinut, että kaupunginhallituksen päätös 5.3.2018 (§ 65) kumotaan ja asia palautetaan uudelleen valmisteluun.

Savonlinnan kaupunginhallitus on päätöksellään 9.4.2018 (§ 145) hylännyt Kukkonen oikaisuvaatimuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Itä-Suomen hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Kukkonen valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Valmistelua koskeva valitusperuste

Valituksen mukaan kaupunginhallituksen päätös avustuksen myöntämisestä on syntynyt virheellisessä järjestyksessä siitä syystä, ettei kaupunginhallituksen jäsenillä ole ollut käytettävissään kirjallista selvitystä yhdistykselle edellisenä vuonna myönnetyn avustuksen käytöstä. Kaupunginhallituksen hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan avustuksen saajan tulee kaupungin avustusohjeen mukaan toimittaa avustuksen maksamista seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä kirjallinen selvitys avustuksen käytöstä. Ohjeen mukaan asiakirja on toimitettava, vaikka avustusta ei haettaisi seuraavalle vuodelle.

Avustuksen käytöstä annettava kirjallinen selvitys liittyy kaupungin esittämien avustusohjeiden perusteella avustuksen käytön seurantaan. Kaupunginhallitus on voinut harkintansa mukaan päättää avustuksen myöntämisestä seuraavalle vuodelle, vaikka yhdistyksen kirjallista selvitystä edellisen vuoden avustuksen käytöstä ei ole esitetty. Päätös ei siten ole

syntynyt valituksessa esitetyllä valmistelun puutteellisuutta koskevalla perusteella virheellisessä järjestyksessä.

Esteellisyyttä koskeva valitusperuste

Sovellettavat säännökset esitöineen

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 27 §:n 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 asiankäsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) on 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Edelleen lain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun ohella todettu, että lainkohdassa tarkoitettun syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa. Tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät niin ikään tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihamies, samoin kuin ne tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde tai yhtiökumppanuus.

Esitetty selvitys

Savonlinnan kaupunki ja Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry (jäljempänä yhdistys) ovat neuvotelleet vuoden 2018 avustuksesta 3.11.2017. Neuvottelumuistion mukaan yhdistykselle myönnettiin 352 528 euron suuruinen avustus vuodelle 2016 ja 2017. Yhdistys on täyttänyt vuoden 2016 avustuksen raportointivelvoitteet ja noudattanut avustusehtoja. Yhtiö on anonut 500 000 euron avustusta vuodelle 2018. Oopperajuhlat pidetään 6.7.–5.8.2018. Juhlilla pidetään yhteensä minimissään 30 esitystä ja kävijätavoite maksullisten kävijöiden osalta on 51 000 ja yhteensä yli 70 000. Lipunmyyntitavoite on 5,7 miljoonaa euroa. Neuvottelumuistion kohtaan 9. Muut asiat on kirjattu, että kaupunki saa Oopperajuhlien valitsemaan tiettyihin oopperaesityksiin pääsylippuja (3 x 30 lippua).

Yhdistys on hallinto-oikeudelle antamassaan vastineessa, oikeastaan selityksessä, tuonut esille, että yhdistys on varannut muun muassa Savonlinnan kaupungin valtuuston jäsenille mahdollisuuden kutsusta osallistua Savonlinnan Oopperajuhlien oopperaesitykseen. Kutsu on ”korkeintaan” niin sanottu avec-kutsu ja lippujen normaalihinta on enintään 170 euroa kappaleelta. Väliaikatarjoilu on vapaaehtoinen ja arvoltaan muutamia euroja. Kutsu valtuutetuille on lähetetty vasta toukokuussa 2018.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on arvioitavana, ovatko päätöksentekoon osallistuneet kaupunginhallituksen jäsenet, joista valituksen mukaan kaikki ovat myös valtuutettuja, olleet esteellisiä sillä perusteella, että heille on tarjottu mahdollisuus osallistua yhdistyksen valitsemaan tiettyyn oopperaesitykseen sekä väliaikatarjoiluun. Arvioitaessa luottamushenkilöiden esteellisyyttä tulee arvioitavaksi se, onko ulkopuoliselle voinut syntyä perusteita epäillä päätöksentekijän ja päätöksentekomenettelyn puolueettomuutta. Arvioitaessa lahjan tai muun etuuden hyväksyttävyyttä voidaan ottaa huomioon muun muassa etuuden toistuvuus, molemminpuolisuus, laatu ja se, miten kiinteästi kyseessä olevan edun voidaan arvioida liittyvän nimenomaan luottamushenkilön asemaan ja tehtäviin sekä toisaalta luottamushenkilöiden mahdollisuudet vaikuttaa etuuden tarjoajan asioiden käsittelyyn.

Yhdistys on esittänyt, ettei valtuutetuille tarjotulla mahdollisuudella osallistua oopperaesitykseen ole voinut olla vaikutusta avustusta koskevaan päätöksentekoon, koska kutsu esitykseen on lähetetty vasta päätöksenteon jälkeen. Kaupungin ja yhdistyksen välisestä neuvottelumuistista kuitenkin ilmenee, että kaupungin edustajien mahdollisuus osallistua esitykseen on ollut jo avustuksesta neuvoteltaessa esillä, koska neu-

vottelumuistioon on kirjattu kaupungille varattujen paikkojen lukumäärä. Valituksen mukaan valtuutetuille varattu tilaisuus osallistua esitykseen on ollut vuosittain toistuva tilaisuus. Hallinto-oikeus arvioi näistä syistä, että kaupunginhallituksen jäsenillä on ollut avustuksen myöntämisestä päättäessään tiedossaan se, että heillä on mahdollisuus aiempien vuosien tapaan osallistua maksuttomaan esitykseen. Neuvottelumuistiossa olevan kirjauksen perusteella ei voida kuitenkaan katsoa, että oopperaesityksen tarjoaminen olisi nimenomainen vastine yli 300 000 euron suuruisen avustuksen myöntämiselle.

Yhdistys kutsuu oman selvityksensä mukaan valitsemiinsa oopperaesityksiin eri yhteistyökumppaneitaan ja sidosryhmiensä edustajia. Valtuutettuja on kutsuttu yhtenä tällaisena ryhmänä mukaan yleiseen oopperaesitykseen. Valtuuston jäsenille seuralaisineen tarjotun etuuden yhteenlaskettu taloudellinen arvo ei ole yhdistyksen esittämän selvityksen perusteella aivan vähäinen. Toisaalta asiassa on otettava huomioon, että oopperajuhlien merkitys Savonlinnan kaupungille on merkittävä, mistä syystä valtuutettujen osallistuminen juhlille on liittynyt osaltaan kaupungin elinvoimaisuuden ja matkailun edistämistehtävään eli kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaiseen tehtävään. Etu on myös koskenut yksittäisen tai yksittäisten luottamushenkilöiden sijasta koko toimielintä. Näissä oloissa yksinomaan päätöksentekohetkellä tiedossa ollut mahdollisuus osallistua maksuttomaan oopperaesitykseen valtuutettuna ei ole muodostanut sellaista erityistä syytä, jonka johdosta luottamus kaupunginhallitusten jäsenten puolueettomuuteen olisi asiassa hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla vaarantunut. Kaupunginhallituksen päätökset eivät siten ole valittajan esittämällä esteellisyyttä koskevalla perusteella virheellisessä järjestyksessä syntyneitä.

Avustusehtoa koskeva valitusperuste

Kaupunginhallitus on päättänyt, että kaupungin myöntämän avustuksen edellytyksenä on, että Savonlinnan Oopperajuhlien tulee pitää jatkossa vakituisten työntekijöiden määrä vähintäänkin nykyisellä tasolla Savonlinnan toimipisteessä. Kaupunki on ehdon asettaessaan pyrkinyt lähinnä kuntalain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla edistämään asukkaiden hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Ehdon asettamiselle on siten ollut asianmukainen peruste, eikä kaupunginhallitus ole valituksessa esitetyllä perusteella ylittänyt sille asiassa kuuluvaa harkintavaltaa. Kaupunginhallituksen päätökset eivät siten ole myöskään muuten lainvastaisia.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 39 § 3 kohta

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Juha Kukkonen on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja kaupunginhallituksen päätökset kumotaan. Hän on lisäksi vaatinut, että kaupunki määrätään maksamaan asiassa perittävät oikeudenkäyntimaksut, jos hänen valituksensa hyväksytään.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeudessa on tapahtunut kuulemisvirhe. Hallinto-oikeuden päätöksen selostusosassa on kuvattu Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry:n antamaa vastinetta valittajan kunnallisvalitukseen. Jäljempänä päätöksensä selostusosassa hallinto-oikeus on todennut, että valittajalle olisi varattu tilaisuus vastineen antamiseen. Tämä ei ole totta. Valittajalle ei ole varattu tilaisuutta vastata yhdistyksen antamaan selitykseen. Valittaja on vasta hallinto-oikeuden päätöksen selostusosasta nähnyt yhdistyksen hallinto-oikeudelle antaman selityksen.

Avustusta koskeva kaupunginhallituksen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Päätös on lainvastainen sen vuoksi, että päätöksen tekoon on osallistunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella esteellisiä henkilöitä. Avustuksen saajalta huomattavan lahjan saaneet luottamushenkilöt ovat olleet esteellisiä käsittelemään avustuspäätöstä. Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry jakaa vuosittain kaksi yhteensä noin 300 euron arvoista oopperaesityslippua Savonlinnan kaupunginvaltuuston jäsenille. Valtuutettu voi käyttää liput seuralaisensa kanssa. Lisäksi hänellä on mahdollisuus lahjoittaa tai myydä liput eteenpäin. Yhtä jäsentä lukuun ottamatta kaupunginhallituksen kaikki valituksenalaisen päätöksen tekemiseen osallistuneet jäsenet ovat myös yhdistykseltä lahjan saaneita kaupunginvaltuuston jäseniä. Annettujen lahjojen kokonaisarvo on noin viisi prosenttia yhdistykselle myönnetyn avustuksen määrästä.

Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös sen vuoksi, että vaikka kaupunginhallituksen päätöksen selostusosassa on mainittu yhdistykselle asetettu velvoite raportoida kaupungille avustuksen käytöstä, edellisten vuosien raportteja ei ole pyynnöstäkään näytetty kaupunginhallituksen jäsenille.

Avustuspäätöstä tehtäessä ja etenkin avustuksen maksatuksessa ei ole noudatettu kaupungin avustusohjetta, jonka mukaan avustukset maksetaan vasta sen jälkeen, kun avustuspäätös on saanut lainvoiman. Ohjeen mukaan avustuksen viimeistä erää ei makseta, ellei edeltävän vuoden toimintakertomusta, tilinpäätöstä ja tilintarkastuskertomusta ole toimitettu kaupungille. Avustus oli maksettu yhdistyksen tilille 15.2.2018, eli jo viikkoja ennen kuin kaupunginhallituksen avustuspäätöstä 5.3.2018

oli edes tehty, ja ennen kuin avustusohjeessa tarkoitettuja asiakirjoja oli toimitettu kaupungille.

Kaupunginhallitus on päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltansa, sillä se on asettanut markkinoilla toimivalle yhdistykselle myönnettävän avustuksen ehdoiksi työvoiman määrää koskevia ehtoja. Ehto ei ole lainmukainen, sillä jos tulee taloudellisista syistä tarvetta sopeuttaa toimintaa, työpaikkamäärää koskeva ehto voi asettaa yhdistyksen vararikon vaaraan, kun avustusehto estää henkilökunnan määrään liittyvän sopeuttamisen.

Savonlinnan kaupunginhallitus on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen ja valittajan oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä sekä esitetty muun ohella seuraavaa:

Avustuspäätös on syntynyt laillisessa järjestyksessä. Asiaan ei liity esteellisyyden aiheuttavaa lahjaa tai huomattavaa kestitystä. Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry on tarjonnut valtuutetuille ainoastaan mahdollisuutta osallistua esitykseen, ei ruokailua tai vastaavaa kestitystä. Asiassa on kysymys tavanomaisesta sidosryhmätöinnistä ja vieraanvaraisuudesta, jolla ei ole pyritty vaikuttamaan luottamushenkilöiden päätöksentekoon.

Kaupunginhallitus ei ole ylittänyt toimivaltaansa päättäessään avustuksen ehdoista. Avustuksen myöntäjällä on oikeus asettaa avustukselle ehtoja. Avustuksen hakijan harkinnassa on, haetaanko avustusta tai otetaanko avustus vastaan asetetuilla ehdoilla. Yhdistys on hyväksynyt avustuspäätöksen, joten yhdistys on myös hyväksynyt avustuksen myöntämiselle asetetut ehdot.

Avustuksen maksatuksen osalta on toimittu virheellisesti, mutta avustuksen maksatuksella ei ole merkitystä arvioitaessa avustukseen liittyvää päätöksentekoa. Kaupunki on käsitellyt virheellisen maksatuksen ja avustuksen saajalle on keväällä 2018 ilmoitettu, että mikäli päätös kumotaan, tullaan myönnetty avustus perimään takaisin kaupungille.

Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Valituksessa esitetyt väitteet ovat virheellisiä ja perusteettomia. Kaupunginhallituksen jäsenten puolueettomuus ei ole vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Yhdistys ei ole lähettänyt oopperalippuja kaupunginhallituksen jäsenille lahjaksi, vaan yhdistys on varannut yhteistyökumppaniensa ja sidosryhmiensä edustajille, muillekin kuin Savonlinnan valtuutetuille, mahdollisuuden halutessaan osallistua oopperaesitykseen. Kysymys ei ole vaikuttamistarkoituksesta tai kiitollisuudenvelan toivossa suunnatusta ja järjestetystä yksityisestä tilaisuudesta tai kestityksestä.

Kutsun vastaanottaja ei voi valittajan väittämällä tavalla lahjoittaa tai myydä lippuja eteenpäin, koska kutsu on henkilökohtainen. Kutsulla ei siten ole vaihdanta-arvoa.

Kaupunginhallituksen jäsenillä ei ole taloudellista sidonnaisuutta kyseiseen yhdistykseen. Oopperajuhlien järjestäminen ja niiden tukeminen on yleisen edun mukaista ja Savonlinnan kaupungin intressissä, ei kaupunginvaltuuston tai -hallituksen jäsenen henkilökohtaisessa intressissä.

On mahdotonta ajatella, että kutsun saaminen tai saamatta jääminen ohjaisi valtuutetun tai muun luottamushenkilön päätöskäyttäytymistä. Asiassa ei ole kysymys vaikuttamistarkoituksesta. Kutsut on lähetetty valtuutetuille riippumatta siitä, onko valtuuston jäsen myös kaupunginhallituksen jäsen, eli päättääkö henkilö ylipäätään avustuksen myöntämisestä vai ei, tai miten päätöksiä tehtäessä on äänestetty. Kutsut on lähetetty myös siitä riippumatta, onko avustusta myönnetty tai minkä suuruisena avustus on myönnetty tai myönnetään.

Hallinto-oikeuden päätöksessä oleva toteamus siitä, että kaupungin edustajien mahdollisuus osallistua esitykseen on ollut jo avustuksesta neuvoteltaessa esillä, koska neuvottelumuistioon on kirjattu kaupungille varattujen paikkojen lukumäärä, perustuu hallinto-oikeuden virheelliseen käsitykseen. Yhdistys ei ole neuvotellut, eikä neuvottele, avustuksen myöntämisestä kaupungin luottamushenkilöiden kanssa. Hallinto-oikeuden viittaamassa tapaamisessa 3.11.2017 on ollut kysymys kaupunginjohtajan koolle kutsumasta kaupungin ja yhdistyksen välisestä palautepalaverista. Tapaamista koskevan neuvottelumuistion kohtaan 9 ”Muut asiat” kirjatuihin kaupungille tulevista oopperaesitysten pääsylipuissa (”3 x 30 lippua”) ei ole ollut kysymys valtuuston jäsenille tarkoitetuista kutsuista vaan kaupungin kutsuvieraille tarkoitetuista lipuista. Nämä ovat kaksi eri asiaa. Valtuuston jäsenten mahdollisista kutsuista ei tapaamisessa ole keskusteltu lainkaan. Tieto kutsuista ei ole tullut valtuutetuille muutoinkaan etukäteen, vaan vasta kutsujen lähettämisen kautta toukokuussa 2018.

Vuoden 2017 avustuksen käyttöä koskeva raportti olisi tullut toimittaa vasta huhtikuussa 2018, eli vuoden 2018 avustusta koskevan päätöksen tekemisen jälkeen. Selvitykset liittyvät aiempien avustusten käytön jälkikäteiseen seurantaan, eikä aiempien vuosien raporttien toimittaminen ole

kuluvaa vuotta koskevan avustuksen myöntämisen edellytys. Selvitysten toimittamisella tai toimittamisajankohdalla taikka edes toimittamatta jättämisellä ei siten ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko valituksenalainen avustuspäätös asianmukainen. Avustuksen maksatus liittyy päätöksen täytäntöönpanoon, eikä avustuksen virheellinen maksatus tarkoita sitä, että itse avustuspäätös olisi virheellinen.

Valittaja on antanut vastaselityksen ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kysymys on esteellisyyden aiheuttavista lahjoista, jotka on annettu valtuutetuille vaikuttamistarkoituksessa. Neljän vuoden valtuustokauden aikana annettu etu on jo huomattavan arvokas yhtä luottamushenkilöä kohden. Koska lippuja ei ole nimetty, liput voi käyttää kuka vain. Kukin valtuutettu on saanut kaksi lippua samaan esitykseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

1. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Kukkosen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

Perustelut

1. Valituksen hylkääminen

1.1 Kysymyksenasettelu

Asiassa on Kukkosen kunnallisvalituksen johdosta ratkaistavana, onko hallinto-oikeuden päätös oikeudenkäyntimenettelyn virheellisyyden vuoksi kumottava ja ovatko Savonlinnan kaupunginhallituksen avustuksen myöntämistä ja Kukkosen oikaisuvaatimuksen hylkäämistä koskevat päätökset lainvastaisia Kukkosen valituksessaan hallinto-oikeudelle esittämien perusteiden nojalla. Päätöksen lainvastaisuutta arvioitaessa merkitystä ei ole avustuksen maksatukseen ja sen käytön seurantaan liittyvillä seikoilla. Asiassa ei liioin ole ratkaistavana itseoikaisun johdosta poistetun kaupunginhallituksen 5.2.2018 tekemän päätöksen oikeellisuus.

1.2 Kuuleminen

Asiassa on ensinnäkin otettava kantaa Kukkosen valitusperusteeseen, jonka mukaan hallinto-oikeus on menetellyt lainvastaisesti ratkaistes-

saan asian varaamatta Kukkoselle tilaisuutta lausua Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry:n hallinto-oikeudelle antamasta selityksestä.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan valittajalle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen. Asiakirjojen mukaan hallinto-oikeuden Kukkoselle 4.9.2018 lähettämässä kuulemiskirjeessä on varattu tälle tilaisuus vastineen antamiseen kaupunginhallituksen lausunnon ja yhdistyksen antaman vastineen johdosta 4.10.2018 mennessä. Lähetteen liitteiksi on merkitty jäljennös lausunnosta ja jäljennös vastineesta. Kukkonen on kuitenkin kiistänyt, että hänelle olisi varattu tilaisuus vastata yhdistyksen selitykseen.

Kunnallisvalitukseen kuntalain 144 §:n ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 126 §:n 1 momentin siirtymäsäännöksen perusteella sovellettavan hallintolainkäyttölain (586/1996) 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Saman lain 34 §:n 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Kunnallisvalituksen tehneellä kunnan jäsenellä on oikeus tulla asiaa hallintotuomioistuimessa ratkaistaessa kuulluksi, vaikka hänen valitusoikeytensä ei perustukaan asianosaisen asemaan. Asiassa ei ole sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttaisivat katsomaan, että Kukkoselta ei olisi tullut kuulla yhdistyksen viimeksi mainitun selityksen johdosta.

Hallinto-oikeuden lähetteen ja hallinto-oikeuden päätöksen selostusosan mukaan valittajalle on varattu tilaisuus lausua, paitsi Savonlinnan kaupunginhallituksen, myös Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry:n selityksen johdosta. Lähetteen mukaan mainitut asiakirjat ovat olleet lähetteen liitteinä.

Riippumatta siitä, onko jäljennös yhdistyksen hallinto-oikeudella antamasta selityksestä tosiasiallisesti ollut valittajalle toimitetun kuulemiskirjeen liitteenä, valittajalla on viimeistään valituksessaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ollut tilaisuus esittää asiaan vaikuttaviksi katsomansa seikat mainitusta selityksestä. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus ottaa asian ratkaistavakseen.

1.3 Esteellisyyttä koskeva valitusperuste

1.3.1 Sovelletut säännökset ja lain esityöt

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan kunnan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 27 §:n 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 monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 28 §:n 1 momentin 7 kohdan osalta, että mainittu säännös sisältäisi 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.

Hallintolailla kumottua hallintomenettelylakia koskevan hallituksen esityksen (HE 88/1981 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 10 §:n 1 momentin 6 kohdan osalta, että yleislauseketta sovellettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyyden noudattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi ja etteivät virkamiehet toisaalta voisi jäävätä itseään sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisyyden kannalta epäolennaisia.

1.3.2 Oikeudellinen arvio ja johtopäätös

Kukkosen kunnallisvalituksessa hallinto-oikeuteen on katsottu, että päätöksentekoon osallistuneet kaupunginhallituksen muut jäsenet kuin Kukkonen ovat olleet esteellisiä käsittelemään kaupunginhallituksessa Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry:n toiminta-avustushakemusta sillä perusteella, että heille on kaupunginvaltuutettuina tarjottu mahdollisuus osallistua yhdistyksen valitsemaan oopperaesitykseen sekä väliaikatarjoiluun.

Kuten lain esitöistä käy ilmi, arvioitaessa esteellisyyden syntymistä yleislausekkeen perusteella puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyserusteissa. Siten asian käsittelyyn osallistuva henkilö voi jäädä itsensä vain esteellisyyden kannalta olennaisten syiden perusteella.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vuosittain järjestettävät Savonlinnan oopperajuhlat ovat Savonlinnan kaupungin kannalta merkittävä tapahtuma, jonka järjestäminen, tukeminen ja sidosryhmäyhteistyö tapahtuu kaupungin intressissä ja kuuluu sen tehtäväkuvaan. Tähän nähden valtuutetuille tarjottu mahdollisuus osallistua oopperaesitykseen sekä väliaikatarjoiluun osana sidosryhmäyhteistyötä ei vielä sellaisenaan ole lähtökohtaisesti ollut omiaan vaarantamaan luottamusta päätöksentekoon osallistuneiden kaupunginhallituksen jäsenten toimintaan.

Arvioitaessa kaupunginhallituksen jäsenten esteellisyyden syntymistä on otettava huomioon muun ohella, että yhdistyksen oopperaesityksen muodossa tarjoama etu on koskenut Savonlinnan kaupunginvaltuutettujen lisäksi myös muita yhdistyksen yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien edustajia. Lisäksi etu on kohdistunut kaupunginvaltuutettuihin ryhmänä eikä pelkästään kaupunginhallituksen jäseniin, jotka tosin ovat olleet myös valtuutettuja.

Merkitystä esteellisyysarvioinnissa on myös tarjotun edun arvolla. Lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että mitä suurempi edun arvo on, sitä todennäköisemmin päätöksenteon puolueettomuus vaarantuu. Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei valtuutetulle tarjottua kahta yhteensä noin 300 euron arvoista oopperalippua väliaikatarjoiluineen ole pidettävä arvoltaan aivan vähäisenä. Toisaalta mainittua määrää ei voida katsoa kohutuuttoman suureksikaan.

Sillä yleisesti tiedossa olleella seikalla, että kyseinen etuus on ollut tarjolla valtuutetuille toistuvasti vuosittain, tai siltäkään seikalla, onko edun tarjoaminen tullut tietoon ennen tukipäätöstä vai sen jälkeen, kuten tässä tapauksessa, ei ole asiassa esteellisyyden syntymisen kannalta ratkaisevaa merkitystä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että valtuutettujen osallistumisessa oopperaesitykseen väliaikatarjoiluineen on kysymys tilaisuuden tarkoitukseen ja luonteeseen kiinteästi liittyvästä toiminnasta, jota on pidettävä tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottamisena. Edellä lausutuilla perusteilla etuuden ei myöskään voida katsoa vaikuttaneen moitittavalla tavalla kaupunginhallituksen päätöksenteon objektiivisuuteen yhdistyksen toiminta-avustuksen myöntämistä koskevassa asiassa. Näin ollen luottamus kaupunginhallituksen jäsenten puolueettomuuteen

ei ole edellä kuvatuissa olosuhteissa vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla muusta erityisestä syystä.

1.4 Täydentävät perustelut ja lopputulos

Näillä perusteilla ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Kukkoselle ei ole määrättävä korvausta oikeudenkäyntimaksuista aiheutuvista oikeudenkäyntikuluistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi
presidentti

Petri Helander
oikeusneuvos

Toomas Kotkas
oikeusneuvos

Antti Pekkala (t)
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Jukka Vanto
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Äänestyslausunto ilmenee päätöksen liitteestä.

LIITE

Äänestyslausunto

Äänestyslausunto

Eri mieltä olleen oikeusneuvos Toomas Kotkaksen äänestyslausunto, johon oikeusneuvos Petri Helander yhtyi:

"Kumoan hallinto-oikeuden päätöksen sekä esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä syntyneinä Savonlinnan kaupunginhallituksen 9.4.2018 (§ 145) ja 5.3.2018 (§ 65) tekemät päätökset.

Velvollisena lausumaan Kukkosen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevasta vaatimuksesta enemmistön pääasiaratkaisun perusteella olen siitä samaa mieltä kuin enemmistö.

Perustelut

Esteellisyyttä koskevan valitusperusteen johdosta asiassa on ollut ratkaistavana se, ovatko Savonlinnan kaupunginhallituksen jäsenet, jotka ovat myös olleet kaupunginvaltuuston jäseniä, olleet esteellisiä osallistumaan kaupunginhallituksen 5.3.2018 (§ 65) tekemään päätökseen, jolla Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry:lle on myönnetty 352 528 euron toiminta-avustus vuodelle 2018, kun Savonlinnan kaupungin ja kannatusyhdistyksen välillä 3.11.2017 käydystä neuvottelusta laaditun muistion mukaan kannatusyhdistys on varannut kaupungille tietyn määrän ilmaisia oopperalippuja. Kannatusyhdistyksen hallinto-oikeudelle antaman selityksen mukaan tarkoituksena on ollut varata kullekin kaupunginvaltuutetulle kaksi oopperalippua, joiden yhteenlaskettu arvo on enintään 340 euroa.

Kukkonen on valituksessaan hallinto-oikeudelle esittänyt kaupunginhallituksen jäsenten esteellisyyden syntyneen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan eli niin sanotun yleislausekejäävin perusteella. Sekä hallinto-oikeus että korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö ovat arvioineet esteellisyyttä kyseisen säännöksen valossa. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislauseketta on pidettävä sanamuotonsa – puolueettomuuden vaarantuminen ”muusta erityisestä syystä” – perusteella toissijaisena jääviysperusteena. Tämän vuoksi asiassa on ensisijaisesti sovellettava saman momentin 1–6 kohdan erityissäännöksiä esteellisyydestä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan virkamies tai monijäsenisen toimielimen jäsen on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen. Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (HE 72/2002 vp) mukaan säännöksessä on kyse niin sanotusta intressijäävistä, jossa esteellisyyden perusteena on erityinen suhde asian käsittelyyn osallistuvan ja asian välillä. Toisin kuin hallinto-oikeus

ja korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö katson, että asiassa esteellisyyttä tulee Kukkosen valituksessaan esittämästä huolimatta arvioida ensisijaisesti hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan intressijäävisään-
nöksen valossa, koska asiassa on kyse monijäsenisen toimielimen jäsenelle odotettavissa olevasta taloudellisesta hyödyistä.

Kun arvioidaan kaupunginhallituksen jäsenten puolueettomuuteen kohdistuvan luottamuksen vaarantumista hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan valossa, arvioinnin kannalta keskeistä on oopperalippujen taloudellisen arvon suuruus, ovatko kaupunginhallituksen jäsenet olleet tietoisia heille kaupunginvaltuutettuina lahjoitettavista lipuista sekä voidaan avustuspäätöksen ja lahjoituksen välillä katsoa olevan yhteys.

Katson samoin kuin hallinto-oikeus ja korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö, että valtuutetuille tarjotun etuuden taloudellinen arvo 340 euroa ei ole ollut vähäinen. Katson myös, että kaupunginhallituksen jäsenet ovat avustuspäätöstä tehdessään olleet tietoisia heille lahjoitettavista oopperalipuista, sillä asiasta on mainittu neuvottelumuistiossa ja kannatusyhdistys on myös aikaisempina vuosina lahjoittanut kaupunginvaltuuston jäsenille oopperalippuja. Näin tapahtui myös vuonna 2018. Nämä seikat ovat olleet omiaan synnyttämään ulkopuolisessa mielikuvan avustuspäätöksen ja odotettavissa olevan taloudellisen hyödyn vastavuoroisuudesta.

Sitä, että kannatusyhdistys on lähettänyt oopperalippuja myös muiden yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien edustajille, ei voida pitää asiassa merkityksellisenä. Kaupunginhallituksessa avustuspäätöksen tekemiseen osallistuneet kaupunginvaltuutetut eivät rinnastu muihin sidosryhmiin, sillä avustuspäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä ja päätöksellä on jaettu julkisia varoja.

Asiassa ei myöskään voida pitää merkityksellisenä sitä, että odotettavissa oleva taloudellinen hyöty on koskenut kaikkia kaupunginvaltuutettuja eikä vain osaa heistä tai yksittäistä valtuutettua. Oikeuskirjallisuudessa (Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa, 2018 s. 527) on todettu, että erityisesti kunnallishallinnossa on lähtökohtaisesti katsottu, että jos kaikki ovat esteellisiä, kukaan ei ole esteellinen, sillä muutoin päätöksenteko saattaisi lamaantua. Katson, että tämä lähtökohta soveltuu huonosti nyt kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, jossa kyse on taloudellisesta etuudesta ja edunsaajien joukko on ollut selkeästi rajattu. Totean lisäksi, että kaupunginhallituksen jäsenten katsominen esteellisiksi osallistumaan kannatusyhdistykselle myönnettävää avustusta koskevaan päätöksen tekemiseen ei käytännössä estä päätöksentekoa, sillä Savonlinnan kaupunki olisi kaupungin ja kannatusyhdistyksen ennen avustuspäätöksen tekemistä käydyssä neuvottelussa voinut esimerkiksi linjata, etteivät kaupunginvaltuutetut tulisi jatkossa vastaanottamaan oopperalippuja.

Edellä lausutun perusteella katson, että luottamus kaupunginhallituksen jäsenten puolueettomuuteen on vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella ja että kaupunginhallituksen jäsenet ovat siksi olleet esteellisiä tekemään 5.3.2018 (§ 65) päätökseen 352 528 euron toiminta-avustuksen myöntämisestä Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry:lle vuodelle 2018. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös ja kaupunginhallituksen päätökset on kumottava.”

Vakuudeksi

Jukka Vanto
oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Juha Kukkonen, maksutta (tuomioistuinmaksulaki 7 § 2 momentti)

Itä-Suomen hallinto-oikeus

Savonlinnan kaupunginhallitus

Savonlinnan Oopperajuhlien Kannatusyhdistys ry