

Juridinen lausunto: kaupunginvaltuutetun esteellisyys tuulivoimastrategiatyöryhmän puheenjohtajana

1. Kysymyksenasettelu

Arvioitavana on, voiko kaupunginvaltuutettu toimia kaupunginvaltuuston asettaman tuulivoimastrategiatyöryhmän puheenjohtajana tilanteessa, jossa valtuutettu omistaa maa-alueita tuulivoimahankealueilla.

Kysymys ei ratkea yksinomaan sen perusteella, että henkilö on maanomistaja. Oikeudellisesti ratkaisevaa on ensinnäkin se, **mikä asema työryhmällä on kunnan päätöksentekojärjestelmässä ja mitä tehtäviä sille on annettu**, ja toiseksi se, **millainen konkreettinen taloudellinen tai muu henkilökohtainen intressi valtuutetulla on tuulivoimastrategian kohteena oleviin alueisiin ja hankkeisiin**.

Erityistä merkitystä on sillä, käsitteleeö työryhmä vain yleistä poliittista valmistelua vai osallistuuko se sellaisen hallintoasian valmisteluun, jossa määritellään konkreettisesti tuulivoimarakentamisen edellytyksiä, alueita tai hankkeiden kohtelua.

2. Sovellettava lainsäädäntö

2.1 Kuntalain 97 §

Kuntalain (410/2015) 97 §:n mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen laissa tarkoitettua läheistään.

Saman säännöksen mukaan, jos valtuutettu osallistuu asian käsittelyyn **muussa toimielimessä**, häneen sovelletaan kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Tällöin lähtökohtana ovat hallintolain 27–30 §:n esteelisyysäännökset.

Tällä erottelulla on tässä tapauksessa huomattava merkitys. Valtuustossa valtuutetun esteellisyysskynnys on kuntalain 97 §:n erityissäännöksen vuoksi sidottu siihen, koskeeko asia häntä henkilökohtaisesti. Muussa toimielimessä sovellettavaksi tulevat hallintolain kaikki esteelisyysperusteet.

Jos strategiatyöryhmä katsotaan sellaiseksi monijäseniseksi toimielimeksi tai asian käsittelyyn osallistuvaksi elimeksi, johon esteelisyysäännökset soveltuvat, maanomistukseen liittyvä taloudellinen intressi arvioidaan siis hallintolain perusteella.

2.2 Hallintolain 27 ja 28 §

Hallintolain 27 §:n mukaan esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Säännöstä sovelletaan paitsi virkamieheen myös monijäsenisen toimielimen jäsenen ja muuhun asian käsittelyyn osallistuvaan.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan henkilö on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa hänelle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Lisäksi 7 kohdassa säädetään niin sanotusta yleislausekejäävistä: henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Tuulivoimahankkeessa olennaisimmat perusteet ovat siten käytännössä:

1. **intressijäävi** (28 §:n 1 momentin 3 kohta), ja
2. **yleislausekejäävi** (28 §:n 1 momentin 7 kohta).

Esteellisyys ei edellytä sitä, että henkilö tosiasiaassa käyttäisi asemaansa oman etunsa edistämiseen. Riittävää voi olla se, että asian ratkaisusta on objektiivisesti arvioiden odotettavissa erityistä hyötyä tai että luottamus puolueettomuuteen vaarantuu erityisestä syystä.

3. Maanomistus ei sellaisenaan aiheuta esteellisyyttä

Kuntaliiton ajantasaisen kaavoituksen esteellisyyttä koskevan ohjeistuksen mukaan maanomistus kaava-alueella ei automaattisesti synnytä esteellisyyttä. Arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa kaavan yleispiirteisyys, kaava-alueen laajuus, maanomistuksen laajuus ja merkitys sekä suunnitellun maankäytön vaikutukset.

Kuntaliitto toteaa erityisesti tuulivoimayleiskaavoista, että esteellisyyttä on arvioitu hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 ja 7 kohdan perusteella. Esteellisyys voi syntyä esimerkiksi silloin, kun maanomistaja on tehnyt tuulivoimayhtiön kanssa vuokrasopimuksen tuulivoimalan toteuttamiseksi ja saa siten hankkeesta taloudellista hyötyä. Esteellisyys voi syntyä myös silloin, kun maanomistus sijoittuu suunnitellun tuulivoimalan niin sanotulle siipeittoalueelle ja maanomistajalle on odotettavissa hankkeesta korvausta.

Toisaalta Kuntaliiton mukaan pelkkä mahdollisuus saada hankkeesta hyötyä tai korvausta ei sellaisenaan ole riittänyt esteellisyyteen. Hyödyn tulee olla riittävän konkreettinen ja erityinen.

Näin ollen oikeudellisesti ratkaisevaa ei ole kysymys:

"Omistaako valtuutettu maata tuulivoima-alueella?"

vaan pikemminkin:

"Onko strategiayön lopputuloksesta odotettavissa juuri tämän valtuutetun omistukseen liittyvää sellaista erityistä, konkreettista ja riittävän välitöntä taloudellista hyötyä tai vahinkoa, joka erottaa hänet tavanomaisesta kuntalaisesta tai muista alueen maanomistajista?"

4. Tuulivoimaa koskeva KHO:n oikeuskäytäntö

4.1 KHO 2021:69 – erityisen merkittävä ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus käsitteli ratkaisussa KHO 2021:69 tuulivoimaosayleiskaavaa ja esteellisyyttä.

Tapauksessa kaupungin kokonaan omistaman energiyhtiön hallituksen jäsen oli osallistunut kaupunginhallituksessa tuulivoimayleiskaavan valmisteluun. KHO katsoi, että hankkeella oli

toteutuessaan yhtiölle vähäistä suurempi ja pitkäkestoinen taloudellinen merkitys. Kaupungin ja yhtiön intressit sekä kaavoituksen erityinen tasapuolisuusvaatimus huomioon ottaen henkilön ei katsottu voivan osallistua kaava-asian käsittelyyn. Päätös kumottiin esteellisyysden vuoksi.

Ratkaisulla on tässä asiassa kaksi keskeistä opetusta.

Ensinnäkin **tuulivoimakaavoituksessa tasapuolisen käsittelyn vaatimus korostuu**, koska kaavoituksessa sovitaan yhteen useiden tahojen keskenään ristiriitaisia intressejä.

Toiseksi esteellisyysden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon asian ratkaisusta tietyille taholle odotettavissa oleva taloudellinen hyöty, vaikka kyse ei olisi aivan välittömästi henkilön omasta kiinteistöstä tehtävästä päätöksestä.

Tämä vahvistaa sitä johtopäätöstä, että tuulivoimastrategiatyössä henkilökohtaisen taloudellisen intressin merkitystä ei voida arvioida yhtä suppeasti kuin tavallisessa, yleisluonteisessa poliittisessa keskustelussa.

4.2 KHO 2019:126

Ratkaisussa KHO 2019:126 käsiteltiin tuulivoimaloiden rakennuslupia. Hallinto-oikeuden toteamalla tavalla rakennusvalvonnan jaoston jäsen oli vuokrannut maa-alueen rakennusluvan hakijalle tuulivoima-alueelta ja oli siten tuulivoimahankkeen edunsaaja. Hänen katsottiin olleen esteellinen osallistumaan rakennuslupapäätöksiin.

Vaikka ratkaisu koski rakennuslupia eikä strategiatyötä, se osoittaa oikeusperiaatteen selvästi: **kun henkilöllä on konkreettinen sopimuserusteinen taloudellinen intressi tuulivoimahankkeen toteutumiseen, esteellisyyskynnys ylittyy helposti.**

5. Työryhmän oikeudellinen asema ratkaisee

Tässä kysymyksessä kaikkein tärkein oikeudellinen ero koskee sitä, onko strategiatyöryhmä:

A. epävirallinen poliittinen valmisteluryhmä, vai

B. tosiasiallisesti hallintoasian valmisteluun osallistuva toimielin tai muu asian käsittelyyn osallistuva elin.

Jos työryhmä esimerkiksi vain keskustelee tuulivoimasta, vaihtaa poliittisia näkemyksiä ja valmistelee yleisluonteisia ajatuksia ilman päätös- tai valmistelutoimivaltaa, esteellisyysongelma on olennaisesti vähäisempi.

Jos työryhmän tehtävänä sen sijaan on esimerkiksi:

- määritellä kaupungin tuulivoimastrategian maankäytölliset tavoitteet;
- tunnistaa tai rajata tuulivoimalle soveltuvia alueita;
- asettaa tuulivoima-alueita keskinäiseen etusijajärjestykseen;
- valmistella aluekohtaisia kriteerejä;
- arvioida tiettyjen tuulivoimahankkeiden soveltuvuutta;
- tehdä kaupunginhallitukselle tai valtuustolle konkreettisia ehdotuksia tuulivoima-alueista;
- valmistella myöhemmin kaavoituksen pohjana käytettäviä linjauksia; tai

- vaikuttaa siihen, mitä tiettyjä hankealueita kaupunki aktiivisesti edistää,

työryhmän toiminta lähestyy oikeudellisesti hallintoasian käsittelyä.

Tällöin ei ole ratkaisevaa, että työryhmästä käytetään nimitystä "strategiatyöryhmä". Oikeudellinen arvio perustuu sen **tosiasiallisiin tehtäviin ja vaikutukseen päätöksentekoon**.

6. Puheenjohtajan asema lisää puolueettomuusongelman painoa

Puheenjohtajan asema on tässä suhteessa merkittävämpi kuin tavallisen jäsenen.

Puheenjohtaja ei välttämättä tee muodollisia päätöksiä yksin, mutta hän voi käytännössä vaikuttaa siihen:

- mitä kysymyksiä työryhmä käsittelee;
- mitä selvityksiä pyydetään;
- mitä vaihtoehtoja vertaillaan;
- millä perusteilla alueita arvioidaan;
- mitä asioita työryhmän raporttiin kirjataan;
- millainen esitys viedään kaupunginhallituksen tai valtuuston käsittelyyn.

Jos puheenjohtaja omistaa maata useilla juuri arvioitavilla tuulivoima-alueilla, hänen henkilökohtainen intressinsä ei siis rajoitu yhteen myöhemmin käsiteltävään päätökseen.

Tästä seuraa keskeinen oikeudellinen ero:

Yksittäisessä kaava-asiassa jääväminen voi riittää poistamaan esteellisyysoingelman kyseisestä päätöksestä.

Sen sijaan jos henkilö toimii koko strategiatyön puheenjohtajana ja hänen omaisuutensa kuuluu strategiatyön konkreettiseen vaikutuspiiriin, pelkkä myöhempien yksittäisten päätösten jääväminen ei välttämättä riitä poistamaan ongelmaa.

7. Erityinen merkitys on sillä, millaista maanomistus on

Maanomistusta on arvioitava ainakin neljän eri tilanteen kautta.

Tilanne 1: Laaja alue, vähäinen maanomistus, ei sopimussuhdetta

Jos valtuutettu omistaa vähäisen määrän maata laajalla strategia-alueella, eikä hänellä ole tuulivoimayhtiön sopimussuhdetta tai muuta erityistä taloudellista sidosta, esteellisyys on lähtökohtaisesti vaikeampi perustella.

Tätä tukee Kuntaliiton yleinen kanta, jonka mukaan maanomistus laajalla alueella ei automaattisesti aiheuta esteellisyyttä.

Tilanne 2: Maa sijaitsee suunnitellun voimalan välittömässä läheisyydessä

Jos valtuutetun kiinteistö sijaitsee sellaisessa paikassa, johon hankkeella on erityisen merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi melun, välkkeen, maiseman, rakentamisrajoitusten tai muun vastaavan vuoksi, esteellisyysriski kasvaa.

Kuntaliitto pitää merkityksellisenä muun muassa sitä, sijaitseeko maanomistus riittävän lähellä tuulivoimala-aluetta ja kohdistuuko kiinteistöön merkittäviä vaikutuksia.

Tilanne 3: Maanomistajalla on vuokra- tai muu sopimus tuulivoimayhtiön kanssa

Tässä tapauksessa esteellisyysriski on erittäin korkea.

Jos hankkeen toteutuminen vaikuttaa suoraan maanvuokran, korvausten tai muun sopimusperusteisen tulon syntymiseen, kysymyksessä on huomattavasti konkreettisempi taloudellinen intressi kuin pelkkä maanomistus.

KHO:n ja Kuntaliiton oikeusohjeiden valossa tällaisessa tilanteessa henkilön osallistumista hankkeen käsittelyyn on vaikea pitää puolueettomuusvaatimuksen mukaisena.

Tilanne 4: Valtuutettu omistaa maata useilla strategian kohdealueilla

Tämä on ongelmallisin tilanne erityisesti puheenjohtajuuden kannalta.

Jos henkilön omistukset kattavat useita strategiatyössä arvioitavia alueita, ei voida enää helposti ajatella, että esteellisyys voitaisiin ratkaista yksittäisen hankealueen kohdalla tehtävällä jääväämisellä.

Jos koko työryhmän tehtävä on nimenomaan määrittellä, **missä kaupungissa tuulivoimaa voidaan tai pitäisi edistää**, henkilön omistamat alueet voivat muodostaa suoran taloudellisen intressin strategiatyön lopputulokseen.

8. KHO 2021:69:n merkitys strategiatyölle

KHO 2021:69 on erityisen painava siksi, että KHO ei tarkastellut vain muodollista päätöksentekoroolia. Se painotti kaavoituksen luonnetta päätöksentekona, jossa joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia ja keskenään ristiriidassa olevia intressejä. Tämän vuoksi asian tasapuolisen käsittelyn vaatimus oli korostunut.

Tätä oikeusohjetta voidaan perustellusti soveltaa myös tuulivoimastrategian valmisteluun silloin, kun strategialla tosiasiallisesti luodaan lähtökohtia tulevalle tuulivoimarakentamiselle.

Mitä konkreettisemmin strategia määrittää tiettyjen alueiden käyttöä, sitä vahvemaksi muuttuu argumentti siitä, että henkilö, jonka omistuksiin kyseiset alueet kuuluvat, ei voi toimia strategiatyön puolueettomana johtajana.

9. Esteellisyys valtuustossa ja työryhmässä on erotettava

On mahdollista, että henkilö ei olisi esteellinen osallistumaan myöhempään strategian hyväksymiseen kaupunginvaltuustossa, mutta olisi esteellinen osallistumaan asian valmisteluun toisessa toimielimessä.

Kuntaliitto nimenomaisesti toteaa, että valtuutettu voi olla esteellinen käsittelemään kaava-asiaa esimerkiksi kunnanhallituksessa, vaikka hän ei olisi esteellinen valtuustossa. Tämä johtuu kuntalain 97 §:n ja hallintolain esteellisyysäännösten erilaisesta soveltamisesta.

Tämän vuoksi seuraava perustelu ei sellaisenaan riitä:

"Hän voi tarvittaessa jäädä itsensä, kun asia tulee valtuustoon."

Jos hän on jo osallistunut asian valmisteluun esteellisenä, myöhempi jääväminen lopullisessa päätöksessä ei välttämättä korjaa valmisteluvaiheessa syntyntä menettelyvirhettä.

KHO:n ratkaisussa 2021:69 esteellisen henkilön osallistuminen kaupunginhallituksen kaava-asian valmisteluun johti siihen, että myöhemmin tehty kaupunginvaltuuston kaavapäätös katsottiin syntyneeksi virheellisessä järjestyksessä.

10. Yleislausekejävi on tässä erityisen tärkeä

Vaikka maanomistuksesta ei voitaisi osoittaa hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamaa riittävän konkreettista erityistä hyötyä tai vahinkoa, asiassa on vielä arvioitava 7 kohdan yleislausekejävi.

Sen mukaan esteellisyys syntyy, jos luottamus henkilön puolueettomuuteen vaarantuu **muusta erityisestä syystä**.

Tämän säännöksen tarkoitus ei ole estää kaikkia tilanteita, joissa henkilöllä on jokin yhteys asiaan. Kysymys on objektiivisesti arvioitavasta erityisestä syystä, jonka vuoksi ulkopuolinen voisi perustellusti epäillä käsittelyn puolueettomuutta.

Tuulivoimastrategiassa tällainen tilanne voisi muodostua esimerkiksi, jos:

- puheenjohtajan maa-alueet ovat keskeisiä strategian kannalta;
- hänen tulonsa riippuvat tuulivoimahankkeiden toteutumisesta;
- hänellä on tuulivoimayhtiöiden kanssa maanvuokra- tai muita sopimuksia;
- strategiatyöryhmä ratkaisee tai tosiasiallisesti ohjaa hänen omistamiensa alueiden asemaa;
- puheenjohtajalla on mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä alueita strategiassa priorisoidaan.

Mitä useampi näistä tekijöistä täyttyy, sitä vahvempi yleislausekejävi on.

11. Arvio puheenjohtajuuden lainmukaisuudesta

11.1 Jos työryhmä on vain poliittinen keskustelu- ja valmisteluryhmä

Jos työryhmä ei käsittele hallintoasioita, sillä ei ole toimivaltaa tehdä tai valmistella yksittäisiä hallintopäätöksiä eikä sen tehtävänä ole määritellä tiettyjen maa-alueiden asemaa, valtuutetun maanomistus ei lähtökohtaisesti estä hänen valintaansa puheenjohtajaksi.

Tällaisessa tilanteessa kysymys olisi ensisijaisesti poliittisesta luottamuksesta eikä varsinaisesta esteellisyydestä.

11.2 Jos työryhmä valmistelee kaupungin konkreettista tuulivoimastrategiaa

Jos strategia määrittää esimerkiksi kaupungin tuulivoima-alueet, niiden prioriteetit, suojavyöhykkeet, rakentamisen ehdot tai kaupungin suhtautumisen yksittäisiin hankkeisiin, tilanne muuttuu olennaisesti.

Jos puheenjohtajalla on tällaisilla alueilla merkittävää maanomistusta, erityisesti sopimussuhteeseen perustuvaa taloudellista intressiä, **hänen toimimisensa puheenjohtajana on juridisesti erittäin ongelmallista.**

11.3 Jos työryhmä tosiasiallisesti valmistelee tulevaa kaavoitusta

Tässä tapauksessa esteellisyysriski on vielä suurempi.

Tuulivoimakaavoituksessa KHO on pitänyt asian tasapuolista käsittelyä erityisen tärkeänä ja hyväksynyt tilanteita, joissa taloudellinen intressi on johtanut esteellisyyteen.

Jos strategiatyöryhmä siis käytännössä valmistelee niitä ratkaisuja, joiden pohjalta myöhemmin päätetään tuulivoimakaavoituksesta, merkittävä maanomistus kyseisillä alueilla voi muodostaa esteellisuuden jo strategian valmisteluvaiheessa.

12. Johtopäätös

Pelkkä seikka, että kaupunginvaltuutettu omistaa maata tuulivoimahankealueella, ei tee hänen valinnastaan tuulivoimastrategiatyöryhmän puheenjohtajaksi automaattisesti lainvastaista.

Sen sijaan seuraava kokonaisuus muodostaa mielestäni **vahvan esteellisyysriskin**:

1. työryhmä on kaupungin virallinen tai tosiasiallinen hallintoasian valmisteluelin;
2. sen tehtävänä on määritellä tai valmistella kaupungin konkreettista tuulivoimapolitiikkaa tai -alueita;
3. puheenjohtaja omistaa maata juuri strategian kohteena olevilla alueilla;
4. omistuksella on taloudellista merkitystä tuulivoimahankkeen toteutumisen kannalta; ja erityisesti
5. puheenjohtajalla on tuulivoimayhtiön kanssa maanvuokra-, korvaus-, optio- tai muu sopimus.

Jos nämä tekijät täyttyvät, katson olevan juridisesti perusteltua pitää puheenjohtajana toimimista esteellisuuden kannalta ongelmallisena ja erityisesti hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 tai 7 kohdan soveltuminen on varteenotettava.

Jos maanomistus on lisäksi merkittävää ja sijoittuu useille työryhmän tarkastelemille hankealueille, puheenjohtajuuden puolueettomuusongelma on olennaisesti vakavampi kuin tilanteessa, jossa henkilöllä on pieni, yleisluonteinen maanomistus ilman taloudellista sidosta hankkeisiin.

Tiivistetty oikeudellinen johtopäätös

Ei voida sanoa, että maanomistaja olisi automaattisesti esteellinen. Mutta jos tuulivoimastrategiatyöryhmä tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, mille hänen omistamilleen alueille tuulivoimaa voidaan rakentaa ja hänellä on hankkeisiin liittyvä konkreettinen taloudellinen intressi, hänen toimimisensa työryhmän puheenjohtajana on todennäköisesti esteellisyysäännösten kanssa ristiriidassa.

Erityisen ongelmallista olisi tällöin perustella puheenjohtajuutta sillä, että henkilö voi "jäävätä itsensä tarvittaessa". Jos hänen henkilökohtainen intressinsä koskee **koko strategiatyön ydinkysymystä**, jääviys ei välttämättä ole rajattavissa yhteen myöhempään päätökseen.

13. Menettelyllinen suositus

Jos asiasta on tarkoitus tehdä kunnassa oikeudellisesti kestävä päätös, suosittelen, että ennen puheenjohtajan valintaa selvitetään ja kirjataan ainakin:

1. työryhmän täsmällinen tehtävänanto;
2. onko työryhmä toimielin vai epävirallinen valmisteluelin;
3. käsitteleekö työryhmä hallintoasioita tai niiden valmistelua;
4. työryhmän tarkasteltavat tuulivoima-alueet;
5. puheenjohtajan omistamat kiinteistöt suhteessa näihin alueisiin;
6. mahdolliset maanvuokra-, optio- ja muut tuulivoimahankkeisiin liittyvät sopimukset;
7. puheenjohtajan omistusten taloudellinen merkitys;
8. voidaanko työryhmän tehtävät suorittaa ilman, että puheenjohtaja osallistuu hänen omistamiaan alueita koskevaan valmisteluun.

Mikäli intressi on merkittävä, **juridisesti turvallisin ratkaisu olisi valita työryhmälle puheenjohtaja, jolla ei ole strategian kohdealueisiin liittyvää vastaavaa henkilökohtaista taloudellista intressiä**. Tämä ei ole välttämättä ainoa lainmukainen vaihtoehto, mutta se pienentää olennaisesti myöhempää muutoksenhaku- ja luottamusongelmaa.

Kuntalain 96 §:n mukaan kunnanhallituksen on jätettävä valtuuston päätös täytäntöön panematta, jos se katsoo päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä tai olevan muuten lainvastainen, ja asia on saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi. Esteellisyyteen liittyvä menettelyvirhe voi siten saada merkitystä myös myöhemmässä muutoksenhaussa.

Oikeuslähteet

Keskeiset oikeuslähteet ovat:

- kuntalaki (410/2015), erityisesti 97 §;
- hallintolaki (434/2003), erityisesti 27–30 §;
- KHO 2021:69, tuulivoimaosayleiskaava ja esteellisyys;
- KHO 2019:126, tuulivoimahankkeen taloudellinen intressi ja esteellisyys;
- Kuntaliiton ohjeistus esteellisyydestä maakunta-, yleis- ja asemakaavoituksessa, erityisesti tuulivoimayleiskaavoja koskeva osuus.

Lopullinen arvio voisi muuttua olennaisesti, jos työryhmän perustamispäätöksestä, tehtävänannosta ja puheenjohtajan maanomistuksista ilmenee tarkempia tietoja. Nimenomaan nämä asiakirjat ratkaisevat, onko kyse pelkästä poliittisesta strategiatyöstä vai sellaisesta hallintoasian valmistelusta, jossa hallintolain esteellisyysäännökset tulevat sovellettaviksi.