

LAUSUNTO

Savonlinnan kaupungin hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimus on pyytänyt minulta oikeudellista arviota kaupunginjohtaja Laineen luottamuksen selvittämishanketta koskeneesta kaupunginhallituksen menettelystä. Lausunnon laatimista varten on käytettäväkseni toimitettu asiakirjoja, joita ei ole niiden runsauden vuoksi tarkoituksenmukaista tässä luetella. Erikseen mainitsen kuitenkin kaupunginjohtaja Laineen laatiman, 27-sivuisen päiväämättömän selvityksen, jossa hän on vastannut häntä koskeneisiin väitteisiin ja johon on kirjattu myös häneen kohdistetut moitteet (= ”luottamuksen arviointimuistio”), jotka ovat olleet perusteena hankkeelle irtisanoa hänet. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Lähtökohtana kaikessa kunnallisessa(kin) päätöksenteossa ja sen valmistelussa tulee olla Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty laillisuusperiaate: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Kunnallisissa viranomaisissa on myös noudatettava hallintolakia (434/2003), kuten sen 2.2 §:ssä säädetään, ja siten muiden muassa lain 6 §:ää, jossa säädetään hallinnon oikeusperiaatteista: ”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.”

1. Savonlinnan kaupunginhallituksen 9.11.2020 tekemän päätöksen § 420 arviointia

Savonlinnan kaupunginhallitus on 9.11.2020 § 404 äänestysten jälkeen päättänyt kaupunginhallituksen jäsenen E.S:n esityksestä ottaa käsiteltäväkseen esityslistan ulkopuolisena asiana kaupunginjohtaja Laineen ”johtajasopimuksen mukaisen luottamuksen arvioinnin”. Näin on kaupungin hallintosäännön 5 luvun 20.3 §:n mukaan sinänsä voitu päättää. Samassa kokouksessa §:n 420 kohdalla kaupunginhallitus on enemmistön äänin tehnyt päätöksen ”kaupunginjohtajan luottamuksen arvioinnista kuntalain 42 §:n mukaisesti”. Hyväksytyksi tullut E. S:n esitys on perustunut ”tehtyyn luottamuksen arviointimuistioon”, joka ei kuitenkaan ole ollut kokouksessa esillä eikä sitä ole suostuttu pyynnöistä huolimatta jakamaan kaikille kaupunginhallituksen jäsenille. Heille on jaettu vain sivu, jossa on ollut esityksen allekirjoittajien nimet selvennyksineen.

Näin meneteltäessä on tehty aivan perustavanlaatuinen virhe. Jokaiselle maallikollekin täytyy olla itsestään selvää, että tehtävän päätöksen pohjana olevan asiakirjan tulee olla kaikkien päätöksentekaelimen jäsenten käytettävissä ennen päätöksentekoa.¹ Pelkästään esityksen allekirjoittajien nimet sisältävä paperi ei kerro mitään itse asiasta ja on siten täysin riittämätön. Tässä suhteessa voidaan tukeutua myös hallintolain 31.1 §:ään, jonka mukaan ”viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.” On selvää, että tehty päätös § 420 ei ole perustunut riittäviin ja asianmukaisiin selvityksiin. Toisaalta on todettava, että lakia säädettäessä ei ole tullut edes mieleen sellainen mahdollisuus, että päätöksen perusteena olevaa aineistoa ei annettaisi kaikkien monijäsenisen päätöksentekaelimen jäsenten käyttöön. Kyse on aivan käsittämättömästä, lainvalmistelijoiden mielikuvituksen ylittäneestä virheestä. Esimerkiksi pelko siitä, että asiakirja vuotaisi julkisuuteen, ei ole missään määrin hyväksyttävä peruste olla toimittamatta asiakirjaa päätöksentekaelimen kaikkien jäsenten tietoon.

Kaupunginhallitus siis päätti 9.11.2020 § 420 ”kuntalain 42 §:n mukaisesti kaupunginjohtajan luottamuksen arvioinnista”. Nykyinen kuntalaki (410/2015) tuli voimaan 1.5.2015, mutta muiden muassa lain 7 lukua, johon 42 § sisältyy, tuli soveltaa vasta vuonna 2017 valitun valtuuston toimikauden alusta eli 1.6.2017 lukien. Kuntalain 42 §:n 1 momentin mukaan ”kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä.” Savonlinnan kaupungin ja kaupunginjohtaja Laineen välillä on tehty johtajasopimus jo 22.5.2006 eli ennen kuin johtajasopimuksesta oli säännöksiä

¹ Tässä suhteessa todettakoon, että Kittilän kunnanhallituksessa oli käytetty päätöksenteon pohjana ulkopuolisella henkilöllä laaditutettuja asiakirjoja niin, että niitä ei esitetty eikä edes niiden hankkimisesta kerrottu kaikille kunnanhallituksen jäsenille. Koska asiakirjat hankkineilla luottamushenkilöillä ei kunnan sisäisten sääntöjen mukaan ollut hankintavaltuuksia, heitä vastaan on, kun he olivat yrittäneet maksattaa laskut hankkimastaan asiantuntija-avusta kunnalla, nostettu syytteet törkeän petoksen yrityksestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syytteiden tarkempi sisältö ei ole vielä tiedossa, mutta asian käsittely alkaa Lapin käräjäoikeudessa helmikuussa 2021. Ks. tarkemmin Viljanen, Pekka – Hynynen, Eeva-Liisa: *Kittilän laki*. Otava 2020, s. 135-138.

laissa. Tämä ei vaikuta johtajasopimuksen pätevytyteen. Kuntalain 42 §:n 3 momentin mukaan ”johtajasopimukseen *voidaan ottaa* määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa *voidaan sopia* kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto.”

Johtajasopimuksen tekeminen on siis nykyisin laissa säädetty velvollisuus, mutta määräysten ottaminen sopimukseen lain 43 §:n mukaisen menettelyn sijasta sovellettavasta menettelytavasta ei ole pakollista. Näin ollen ei ole lakiin perustuvaa veloitetta päivittää kaupunginjohtaja Laineen johtajasopimusta kuntalain 42.3. §:n vuoksi.²

Kuntalain 43 §:ssä säädetään kunnanjohtajan irtisanomisesta (ja muihin tehtäviin siirtämisestä), jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.³ Myös kuntalain 42.3 §:ssä tarkoitetut, johtajasopimuksessa harkinnanvaraisesti sovittavat menettelytavat erimielisyyksien ratkaisemisesta ”43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta” tarkoittavat siten kunnanjohtajan vapauttamista/vapautumista tehtävistään. Ajatuksena on lähinnä se, että kunnanjohtaja tietynlaisessa tilanteessa irtisanoutuu ja saa sovitun erokorvauksen.

Kaupunginjohtaja Laineen johtajasopimuksen johdannossa todetaan sopimuksessa määriteltävän muun muassa ”tapa, jolla työn tuloksia ja yhteistyön toimivuutta arvioidaan.” Sopimuksen kohdan 2 ”Työn edellytykset” alakohdassa 3 on sovittu kaupunginjohtajan työn tulosten arviointimenettelystä. Sen mukaan arvioinnissa käytetään tavoitekeskustelumenetelmää, arviointi ja seuranta toteutetaan kerran vuodessa kaupunginhallituksessa maaliskuussa ja kaupunginjohtaja suorittaa kyselyn arviointikeskustelun pohjaksi. Kaupunginhallituksen pöytäkirjan 420 §:ssä tarkoitettussa asiassa ei ole ollut kyse tästä. Kyseisessä sopimuskohdassa tai sopimuksessa muutoinkaan ei ole sovittu mistään ”erimielisyyksien ratkaisemisesta” kuntalaissa säädetyn irtisanomismenettelyn sijasta.⁴

² Vrt. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, n:o 268/2014 vp, s. 170, jossa todetaan, että 1.6.2017 mennessä ”nykyisin voimassa olevat johtajasopimukset tulisi saattaa ehdotetun 42 §:n kuntalain mukaisiksi. Siten jos jo voimassa olevaan johtajasopimukseen sisältyy mahdollisuus erokorvauksen maksamiseen, eikä sopimusta ole käsitelty valtuustossa, tulisi sopimus hyväksyä valtuustossa.” Lakitekstissä ei päivittämisvelvollisuutta ole ja kyseinen perustelulausumakin vaikuttaa suositusluonteiselta, mikä on johdonmukaista siihen nähden, että 42.3 §:ssä mainittujen asioiden ottaminen sopimukseen on harkinnanvaraista. Vanhan sopimuksen jälkikäteinen hyväksyttäminen valtuustossa voi myös muodostua ongelmalliseksi: mitkä ovat valtuuston päättävällän rajat ottaen huomioon, että vanhakin sopimus sitoo kuntaa eikä sopimusta voida muuttaa kunnanjohtajan suostumuksetta?

³ Pelkkä luottamuksen menettäminen ei yksin riitä, vaan sen on perustuttava hyväksyttäviin syihin. Irtisanomisharkinta luottamuspuolan perusteella ei siten ole yksinomaan poliittista vaan myös oikeudellista, jossa on otettava huomioon muun muassa yleiset hallintoharkinnan periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate ja objektiviteettiperiaate. Ks. tarkemmin *Kittilän laki* s. 291-292.

⁴ Näin on sopimusta tulkinnut myös Kuntaliiton juristi Annaliisa Oksanen PowerPoint-esityksessään ”Epäluottamus johtajan toimintaan – prosessi ja juridiikka” (dia 3).

Johtajasopimuksen kohdan 3 "Kaupunginjohtajan palvelussuhteen ehdot" alakohdassa 3 on sovittu kaupunginjohtajan palvelussuhteen irtisanomisesta. Kaupunginjohtajalle maksetaan sen mukaan 12 kuukauden palkkaa vastaava siirtymäkorvaus (lukuun ottamatta kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:ssä tarkoitettuja irtisanomisperusteita), jos työnantaja irtisanoo virkasuhteen. Irtisanomisajan osalta sopimuksessa viitataan KVTES:iin. Mainitussa 35 §:ssä säädetään irtisanomisesta viranhaltijasta johtuvasta syystä. Syyn on oltava asiallinen ja painava pykälässä tarkemmin säädettyllä tavalla.

Näin ollen sopimuksessa näyttää pidetyn silmällä mahdollisuutta irtisanoa kaupunginjohtaja jollakin muullakin kuin tuossa 35 §:ssä tarkoitetulla perusteella, jolloin suoritettavaksi tulisi sopimuksen mukainen siirtymäkorvaus. Sopimuksessa ei kuitenkaan ole sovittu mitään menettelystä tällaisen irtisanomisen varalta eikä siitä, minkä toimielimen päätöksellä irtisanominen voidaan toimittaa. Näin ollen kaupunginhallituksen kokouksessa 9.11.2020 § 420 ei ole ollut kyse, toisin kuin esityksen tekijä oli katsonut, kuntalain 42 §:ssä tarkoitetusta menettelystä.⁵ Kun muuta ei ole sopimuksessa sovittu, on johdonmukaista katsoa, että irtisanomisesta päättää valtuusto, ottaen huomioon yleinen periaate, jonka mukaan virkaan nimittää ja siitä irtisanoo sama viranomainen.

Kaupunginhallitus on 9.11.2020 § 420 E.S:n esitykseen mukaisesti myös nimennyt kaupunginhallituksen puheenjohtajiston "käymään keskustelun tehdyn luottamuksen arviointimuistion pohjalta". Muistio annetaan päätöksen mukaan kaupunginjohtajan käyttöön ennen keskustelua. Päätöksen mukaan [kaupunginjohtajan] "kuuleminen järjestetään viikon sisällä tästä kaupunginhallituksen kokouksesta". Lisäksi on päätetty kuulla kaupunginjohtajaa "myös kirjallisen lausunnon kautta", joka tuli päätöksen mukaan esittää kaupunginhallitukselle 23.11.2020 pidettävässä kokouksessa.

Kuulemisesta ilmoittamista koskevan hallintolain 36 §:n mukaan "asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään." Laissa ei ole säädetty, kuinka pitkä aika asianosaiselle tulee varata kuulemiseen valmistautumiseksi, mutta yhden viikon aikaa voidaan yleensä pitää riittämättömänä. Sitä paitsi päätöksestä § 420 ei ilmene täsmällistä suullisen kuulemisen ajankohdtaa ("viikon sisällä"), joten päätös ei ole tässäkään suhteessa asianmukainen. Myöskään kuulemisen tarkoitus ei ilmene päätöksestä selvästi.

Savonlinnan kaupungin hallintosäännön 5 luvun 24.2 §:n mukaan toimieliin voi päättää, että asian käsitellään "toimielimen puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä". Tällaista

⁵ Näin on sopimusta tulkinut myös Kuntaliiton juristi Annaliisa Oksanen edellä mainitussa PowerPoint-esityksessään (dia 3). Hänen mukaansa irtisanominen on mahdollista vain valtuuston päätöksellä.

päätöstä ei näy erikseen tehdyn, mutta hallinto-oikeuskäytännössä tällaista puutetta on pidetty vähäisenä virheenä, joka ei yksistään johtaisi päätöksen kumoamiseen virheellisessä järjestyksessä syntyneenä. Vakava virhe on sitä vastoin tapahtunut siinä, että hallintosäännön 24.2 §:ssä edellytetty ”puheenjohtajan selostus” päätöksenteon pohjaksi on jäänyt asianmukaisesti tekemättä, koska sen kanalta keskeistä asiakirjaa ei ole tuotu esille. Palaan tähän asiaan hieman jäljempänä.

Kaupunginhallituksen päätökseen 9.11.2020 § 420 jätetyssä eriävässä mielipiteessä on arveltu muun muassa, että kaupunginjohtaja Laineen johtajasopimuksen mukaisesta menettelystä on enemmistön päätöksin poikettu kaupunginjohtajaa vahingoittavassa tarkoituksessa ja että synnä tähän olisi kaupunginjohtajan mielipide sote-maakunta-asiassa. Minulla ei ole mahdollisuutta eikä tarvettakaan ottaa ehdotonta kantaa näiden näkemysten paikkansapitävyyteen. Ne antavat kuitenkin aiheen nostaa esille rikosoikeudellisen virkavastuu, jota käsittelen laajemmin jäljempänä. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota vain virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan rikoslain 40 luvun 7 §:ään, jossa säädetään muun muassa: ”Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun.” Säännös, joka jäljempänä tässä lausunnossa tarkemmin kerrotun mukaisesti koskee myös kuntien luottamushenkilöitä, ei edellytä vahingon tai haitan aikaansaamista, pelkkä sellaiseen tähtäävä tarkoitus riittää. Viran menettäminen irtisanomisen kautta merkitsee tietenkin vahinkoa asianomaiselle viranhaltijalle, ja menettelysäännöksiä on mahdollista rikkoa juuri siinä tarkoituksessa, että tuohon lopputulokseen päästäisiin.

Kaupunginhallitus on äänestyspäätöksellään 23.11.2020 § 460 hylännyt päätöksestä § 420 tehdyn oikaisuvaatimuksen. Koska viimeksi mainitussa päätöksessä on ollut kyse vain valmistelusta, siitä ei kuntalain 136 §:n mukaan ole saanut tehdä oikaisuvaatimusta. Huolimatta siitä, että tehdyssä oikaisuvaatimuksessa on tuotu perustellusti esille päätöksen virheellisyyksiä, oikea ratkaisu olisi siten ollut oikaisuvaatimuksen *tutkimatta jättäminen*, mutta oikaisuvaatimuksen *hylkäämistä* ei ole pidettävä merkittävänä virheenä.

Päätöksellään 7.12.2020 § 465 kaupunginhallitus on kuntalain 50 §:n nojalla itseoikaisuna poistanut päätöksensä § 420 sillä perusteella, että ”valmistelusta puuttuu hallintosäännön mukainen esittelytapa”. Päätöksen poistaminen on lopputuloksen osalta oikea toimenpide, mutta sillä ei ole saatu tehtyä tekemättömäksi. Virheet on tehty ja ne pysyvät, vaikka niiden vaikutukset on pääosin saatu poistetuiksi, mutta ei täysin.⁶ Perustelut ovat lisäksi olleet virheelliset. Toisin kuin perusteluissa on esitetty,

⁶ Tämän lausunnon alussa mainittu 27-sivuinen selvitys on laadittu 9.11.2020 § 420 tehdyn päätöksen johdosta. Voidaan siis todeta, että kaupunginjohtaja on joutunut tekemään virheellisen päätöksen vuoksi turhaa työtä.

kaupunginhallituksen puheenjohtaja on toiminut oikein §:ssä 420, kun hän ei ole esitellyt asiaa, koska hänelle ei ole luovutettu asian perusteena ollutta asiakirjaa. E. S., joka pöytäkirjan §:stä 465 päätellen on sitten esitellyt asian, ei ole kuitenkaan esitellyt sitä asianmukaisesti, koska hän on ei ole saattanut asiaa koskenutta keskeistä asiakirjaa kaikkien kaupunginhallituksen jäsenten tietoon.

Käytettävissäni on ollut kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja E. S:n välistä, 3. – 5.11.2020 käytyä sähköpostikirjeenvaihtoa. Puheenjohtaja on pyytänyt E. S:ltä yksityiskohtaisia perusteluja kaupunginjohtajaa koskevan epäluottamuksen esittämiseksi ja maininnut samalla Kittilä-jupakasta, josta eli muun muassa kunnanjohtajan irtisanomisesta on käyty [rikosasiana] oikeutta jo yli kaksi vuotta. E. S. on vastannut, ettei hänellä ole antaa asiaan mitään materiaalia ja ettei voi tehdä yksityiskohtaista esitystä, ja hän on kysellyt, riittääkö hänen esitysluonnoksensa. Se vastasi olennaisilta osin esitystä, jonka hän sittemmin teki kaupunginhallituksen kokouksessa 9.11.2020 § 420.

Kaupunginhallituksen jäsen ei sitä paitsi ole laillisesti voinut toimia asian esittelijänä, jos puheenjohtajana asiaa käsiteltäessä on kuitenkin toiminut kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Pöytäkirjasta ei ilmene, että puheenjohtajana olisi tämän asian kohdalla toiminut joku muu kuin kaupunginhallituksen varsinainen puheenjohtaja.⁷

Kaupunginhallituksen puheenjohtajaa on itseoikaisupäätöksen § 465 perusteluissa moitittu myös siitä, että kaupunginjohtajan luottamusasiaa otettiin kokouksessa 9.11.2020 listalle uutena asiana, vaikka se oli otettu listalle jo edellisessä kokouksessa. Pöytäkirjasta 26.10.2020 § 392 ("Asioiden käsittelyjärjestys") todellakin ilmenee, että E. S. on esittänyt lisättäväksi esityslistalle kaupunginjohtaja Laineen "johtajasopimuksen mukaisen luottamuksen arvioinnin" ja että kaupunginhallitus on päättänyt käsitellä sen viimeisenä asiana. Pöytäkirjasta päätellen asiaa ei kuitenkaan ole käsitelty kyseisessä kokouksessa. Syytä siihen, miksi näin on tapahtunut, ei pöytäkirjasta ilmene. Kokouksessa 9.11.2020 § 404 kyseinen asia on uudelleen päätetty ottaa käsittelyyn ja on myös käsitelty §:ssä 420. Näin ollen en katso olevan asiallista merkitystä sillä, että asian käsiteltäväksi ottamisesta on päätetty uudelleen kokouksessa 9.11.2020. En näe myöskään perustetta kaupunginhallituksen puheenjohtajaan kohdistetulle moitteelle siitä, että hän ei ole ruvennut selvittämään kaupunginjohtajan luottamusasiaa, sillä kaupunginjohtaja Laineen johtajasopimus ei ole mahdollistanut esityksessä tarkoitettua, kuntalain 42 §:n mukaista menettelyä.

⁷ Hallintosäännön 24.2 § on jossakin määrin tulkinnanvarainen sen suhteen, mitä siinä tarkoitetaan "toimielimen puheenjohtajalla". Tarkoitetaanko vain toimielimen varsinaista puheenjohtajaa (siis ei varapuheenjohtajia) vai kokouksessa kulloinkin puheenjohtajana toimivaa. Järkevänä tulkintana pidän jälkimmäistä vaihtoehtoa.

On ilmeistä, että edellä mainitulla, kokouksessa 9.11.2020 §:ssä 420 käsitellyllä esityksellä on tarkoitettu käynnistää menettely tavoitteena kaupunginjohtaja Laineen irtisanominen luottamuksen menettämisen perusteella. Tätä käsitystä vahvistaa myös se, että suurin osa esityksen allekirjoittaneista on allekirjoittanut myös 30.11.2020 päivätyn aloitteen tilapäisen valiokunnan asettamisesta valmistelemaan kaupunginjohtajan irtisanomista kuntalain 43 §:n mukaisesti. Kaupunginvaltuusto on kuitenkin päätöksellään 14.12.2020 § 71 äänestyksen jälkeen päättänyt, että tilapäistä valiokuntaa ei perusteta.

2. Luottamushenkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta⁸

Kaupunginjohtaja Laineen 27-sivuisesta selvityksestä ilmenee, että päätöksen § 420 perusteena olleessa "luottamuksen arviointimuistiossa" on väitetty hänen menettelleen useilla tavoilla epäasiallisesti tai virheellisesti. Laine on kohta kohdalta toistanut arviointimuistiossa esitetyn, vastannut tehtyihin väitteisiin ja kiistänyt ne paikkaansa pitämättöminä. Tehtävänäni ei ole ratkaista sitä, kuka on vastakkaisten väitteiden suhteen oikeassa ja kuka väärässä. Käytettävissäni ollut aineisto ei kaikilta osin edes mahdollistaisi kannan ottamista tuollaiseen kysymykseen. Erikseen nostan kuitenkin esille kaupunginjohtajaan kohdistetun arvostelun siitä, että hänen kaupunginhallitukselle tekemiään esityksiä on uutisoitu lehdissä jo ennen kaupunginhallituksen kokouksia. Kaupunginjohtaja on selvityksessään useissa tapauksissa todennut, ettei hän ole edes antanut haastatteluja kyseisiin lehtijuttuihin. Kuntalain 29.2 §:ssä säädetyn mukaisesti esityslistat julkaistaan niiden valmistuttua yleisessä tietoverkossa. Myös hallintosäännön 5 luvun 15 §:n mukaan "esityslista julkaistaan kaupungin verkkosivuilla". Koska esityslistat ovat olleet julkisia niistä uutisoitaessa, kaupunginjohtajaan kohdistetut moitteet ovat näiltä osin selvästi perusteettomia.

Koska "luottamuksen arviointimuistiossa" esitettyä arvostelua on ollut tarkoitus käyttää perusteena kaupunginjohtajan irtisanomiselle, on aihetta korostaa sitä, että päätöksenteon ja sen valmistelun tulee perustua tosiasioihin. Kunnallinen päätöksenteko on, kuten edellä on jo todettu, hallintolain alaista toimintaa. Hallintolain 6 §:ssä säädetty tarkoitussidonnaisuuden periaate ja objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaate edellyttävät, että viranomaistoiminta ei saa perustua epäasiallisiin perusteisiin. Sellaisia perusteita ovat esimerkiksi ystävien suosinta ja toisaalta tarkoitus kostaa jollekulle tämän eri mieltä olemisen vuoksi ja ylipäänsä tosiasioita vastaamattomat seikat.⁹

⁸ Tämä esitys on yleisluonteinen eikä sisällä väitettä kenenkään syyllistymisestä rikokseen.

⁹ Todettakoon, että Kittilän kunnanjohtajan vuonna 2014 tapahtunut irtisanominen, joka todettiin lain vastaiseksi sekä hallinto-oikeudessa että KHO:ssa, johti myös syytteisiin törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä irtisanomista valmistelleen tilapäisen valiokunnan jäseniä, irtisanomisesta päättäneitä kunnanvaltuuston jäseniä sekä irtisanomispäätöksen laillisuusvalvonnan laiminlyöneitä kunnanhallituksen jäseniä vastaan. Lähes kaikki tilapäisen valiokunnan raporttiin kirjatut irtisanomisperusteet olivat tosiasioiden vastaisia. Ks. tarkemmin *Kittilän laki* s. 257-282. Käräjäoikeuden tuomio, jolla kaikki syytteet hylättiin, oli kelvottomasti perusteltu, joten sen perusteella ei ole syytä päätellä, että

Kunnallishallinnossa on totuttu siihen, että virheellisiin päätöksiin voidaan niin haluttaessa puuttua oikaisuvaatimuksin tai/ja hallinto-oikeuteen tehtävin valituksin. Virheellinen päätös mahdollisesti kumotaan, jos joku hakee siihen muutosta. Muuten virheellinenkin päätös jää voimaan. Jos päätös kumotaan, oikeudenkäyntikulut jäävät/tulevat usein kunnan maksettaviksi. Virheellisen päätöksen tekijöille ei hallintoprosessissa aiheudu mitään seuraamuksia.

Valitettavan vähälle huomiolle on jäänyt se kiistaton tosiasia, että kunnalliset luottamushenkilöt ovat myös rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 2 kohdan mukaan *julkista luottamustehtävää hoivia henkilöitä* ovat muiden muassa kunnanhallituksen jäsenet. Saman luvun 12.2 §:n soveltamisalasäännöksen 1 momentin mukaan ”tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön (ja julkista valtaa käyttävään henkilöön)”, mikä tarkoittaa siis, että kunnallinen luottamushenkilökin voi syyllistyä periaatteessa mihin tahansa rikoslain 40 luvussa säänneltyyn virkarikokseen. Kunnallisten luottamushenkilöiden virkavastuusta säädetään myös kuntalain 85 §:n 1 momentissa: ”Luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä”. Tämä kuntalain säännös on vain informatiivinen, sillä asianlaita olisi sama ilman sitäkin jo suoraan edellä mainittujen rikoslain säännösten perusteella. Voidaan lähteä siitä, että kunnalliset luottamushenkilöt tuntevat ainakin pääpiirteittäin toimintaansa koskevan keskeisimmän lain eli kuntalain ja siinä mainitun vastuunsa.

Riippumatta siitä, kumotaanko virheellinen päätös oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta vai ei, sama päätös voi johtaa myös rikosoikeudelliseen vastuuseen. Vaikka esimerkiksi hallinto-oikeus voi kumota kunnan viranomaisen tekemän päätöksen, se ei voi määrätä virheellisen päätöksen tehneille rangaistusta. Käräjäoikeus puolestaan ei voi kumota virheellistä kunnan viranomaisen päätöstä, mutta se voi tuomita sen tehneet päättäjät rangaistukseen virkarikoksesta. Hallinto-oikeuden näkökulmasta ei yleensä ole merkittävää, onko virheellinen päätös tehty tahallisesti vai tuottamuksellisesti, mutta käräjäoikeudessa näillä seikoilla on suuri merkitys arvioitaessa päättäjien virkavastuuta. Mainituilla kahdella tuomioistuinlinjalla on siten erilaiset tehtävät ja toimivallat eivätkä ne ole ehdottomasti sidottuja toistensa päätöksiin, vaikka käytännössä antavatkin suuren todistusarvon toistensa ratkaisuille: jos hallinto-oikeus esimerkiksi on katsonut, että tietyssä päätöksessä on kyse toimivallan ylittämisestä, käräjäoikeus melko suurella todennäköisyydellä päätyy samaan lopputulokseen, jos väitetyn toimivallan ylityksen johdosta on nostettu virkasyyte.

rikosoikeudellinen virkavastuu ei ulottuisi irtisanomispäätökseen. Ks. tarkemmin *Kittilän laki* s. 314-342. Hovioikeuden odotetaan antavan tuomionsa asiassa kevään 2021 kuluessa.

Kuntalain 136 §:n mukaan ”päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta”. Tällä muutoksenhakukiellolla ei ole periaatteellista merkitystä rikosoikeudellisen vastuun kannalta. Myös päätösten valmistelu ja täytäntöönpano on virkavastuun alaista toimintaa. Tämä näkyy selvästi myös esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämistä koskevasta rikoslain 40 luvun 7 §:stä, jonka mukaan kyseiseen rikokseen voi syyllistyä ”osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun”. Virkavastuun ulottuminen valmisteluun on luonnollista myös sen vuoksi, että vaikka valmistelua koskee edellä mainittu valituskielto, kielto tarkoittaa vain sitä, että siitä ei saa *erikseen* valittaa. Valitettaessa pääasialliseksi saadaan vedota myös valmistelussa tapahtuneisiin virheisiin, ja päätös voidaan kumota vaikkapa pelkästään niiden vuoksi.

Vuoden 2020 alusta lukien voimaan tullutta lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki; 808/2019) sovelletaan nimensä mukaisesti oikeudenkäynneissä, erityisesti – kuten lain 2 §:stä ilmenee – oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa eli alueellisissa hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Välillisesti sillä on silti merkitystä myös ensiasteen hallintotoiminnassa, kuten kunnallisten toimielinten päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Tässä yhteydessä nostan erikseen esille lain 37 §:n 3 momentin: ”Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.”

Säännöksen perustelujen mukaan asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvityksensä niin, ”että se vastaa näiden rehellistä käsitystä asian oikeasta laidasta. - - - Viranomaisen on oikeudenkäynnissä toimittava samoin tasapuolisesti ja tuotava esille myös ne seikat, jotka puhuvat yksityisen asianosaisen vaatimusten tai esittämän puolesta.”¹⁰ Viranomaisen on siten tarvittaessa myönnettävä hallintotuomioistuimelle menetelleensä virheellisesti tai olleensa päätöksessään muutoin väärässä.

Viranomaisen totuusvelvollisuuden sisältöä on lainvalmistelutöissä täsmennetty muun muassa huomautuksella, että ollessaan osapuolena oikeudenkäynnissä se pysyy edelleen viranomaista yleensä koskevien velvollisuuksien, kuten hallintolain 6 ja 31 §:n sitomana. ”Näihin yleisiin velvoitteisiin viittaa osaltaan säännös, jonka mukaan hallintoviranomaisen on hallintoprosessin osapuolenakin otettava tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut. Viranomainen ei voi esimerkiksi esittää pelkästään omaa kantaansa tukevaa selvitystä, jos sillä on käytettävissään myös muunlaista selvitystä.”¹¹

¹⁰ Ks. Hallituksen (HE) esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, n:o 29/2018 vp, s. 104.

¹¹ Ks. HE 29/2018 vp, s. 105.

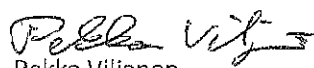
Kyseisellä hallintoprosessilain 37.3 §:n viimeisen virkkeen säännöksellä on haluttu korostaa viranomaisen puolueettomuutta oikeudenkäynnissä. Hallintoviranomaisten toimien puolueettomuus on yksi hallintolaissa säädetystä hyvän hallinnon perusteista. Lainvalmistelutöissä on todettu, että ”hallintopäätöksen tehneellä tai laissa säädettyä valvontatehtävää hoitavalla viranomaisella ei ole oikeudenkäynnissä valvottavanaan omaa etua, vaan sen tulee pyrkiä lainmukaiseen ratkaisuun.”¹²

Hallintoprosessilakia ei sovelleta esimerkiksi oikaisuvaatimusten käsittelyyn, jota pidetään hallintomenettelynä.¹³ Näin ollen hallintoprosessilain 37.3 §:ssä säädetty totuusvelvollisuuskäänne ei suoraan koske oikaisuvaatimusten käsittelyä eikä muutakaan hallintomenettelyä. Jos esimerkiksi kunnanhallitus sen omasta päätöksestä tehtyä oikaisuvaatimusta käsitellessään katsoo voivansa vähät välittää totuudesta, se joutuu kuitenkin kohtaamaan totuusvelvollisuuden antaessaan lausuntoa hallinto-oikeudelle, johon oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä on valitettu. Tästä syystä totuusvelvollisuus ulottuu tosiasiaa jo ensiasteen hallintopäätöksen tekemiseen, jotta päättäjät eivät joudu mahdolliseen valitukseen vastatessaan noloon tilanteeseen. Totuudessa pysymistä edellyttää, kuten edellä on todettu, jo hallintolain 6 §:kin, vaikka sen sisältö ei ole yhtä yksiselitteinen kuin hallintoprosessilain 37.3 §:n. On kiistatonta, että viimeksi mainittu säännös on sellainen, johon virkavelvollisuus (tässä = totuusvelvollisuus) ”perustuu” esimerkiksi rikoslain 40 luvun 7 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Edellä sanotun perusteella esimerkiksi kunnanjohtajan irtisanomispäätöksen valmistelu tai irtisanomispäätöksen tekeminen, jotka pohjautuvat toimenpiteisiin osallistuneiden tietien paikkansa pitämättömiin seikkoihin, voivat merkitä RL 40:7:ssä tarkoitettua virka-aseman väärinkäyttämistä.

Kunnallisen itsehallinto perustuu ajatukseen, että ylintä päätösvaltaa kunnissa käyttävät luottamushenkilöt, jotka ovat pääsääntöisesti ns. maallikoita, toisin sanoen heille ei ole säädetty mitään erityisiä pätevyysvaatimuksia. Juuri siksi on keskeistä, että päätösten valmistelijoina ja esittelijöinä toimivat pääsääntöisesti virkamiehet, joilta voidaan edellyttää, että heidän esityksensä ovat lain mukaisia. Luottamushenkilöiden täytyy voida lähtökohtaisesti luottaa siihen, että näin on. Luottamushenkilöiden oma vastuu lainmukaisuudesta kasvaa, kun he poikkeavat virkamiesesittelijän esityksestä tai ryhtyvät päätöksentekoon kokonaan ilman virkamiesesittelyä.

Helsingissä 4.2.2021


Pekka Viljanen

rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus, OTT, VT

¹² Ks. HE 29/2018 vp, s. 52.

¹³ Ks. HE 29/2018 vp, s. 67.