

Savonlinnan kaupungin luottamushenkilöt ovat kääntyneet puoleeni heille esitetyn selvityspyynnön johdosta. Käsitykseni mukaan henkilöt, joilta selvitystä on pyydetty sekä hallituksen puheenjohtaja ovat esteellisiä (intressijäävi) osallistumaan asian käsittelyyn.

Käsitykseni asiasta on seuraavanlainen:

Kuntalain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan lainmukaisuudesta. Kunnanhallitus vastaa yksiselitteisesti suoraan kuntalain 39 §:n mukaan kunnan hallinnon yhteensovittamisesta ja käytännön hallinnosta huolehtimisesta. Savonlinnan kaupungin hallintosäännön mukaan hallintojohtaja-kaupunginlakimies vastaa kaupungin toiminnan lainmukaisuudesta. Kaupunginhallitus on ollut toimivaltainen päättämään luottamuksen punnintaan liittyvän asian käynnistämisestä ja hallintojohtaja-kaupunginlakimies valmistelemaan ja esittelemään tätä nyt vireillä olevaa virheelliseen menettelyyn luottamustoimessa liittyvää asiaa.

Luottamushenkilöiden virheelliseen menettelyyn kohdistuvan asian vireilletulo liittyy kaupunginjohtajan luottamuksen punnintaan liittyvään aiempaan kaupunginhallituksen päätöksentekoon asiassa. Perusteena kuntalain 85 §:n mukaisen menettelyn käynnistämiseksi on esitetty kaupunginjohtajan luottamuksen arviointiprosessissa tapahtunut menettelyvirhe. Virhe liittyy esitetyn mukaisesti asian käsittelyjulkisuuteen kaupunginhallituksen kokouksessa.

Kaupunginjohtajan luottamuksen punnintaa koskevaa asiaa on lähdetty viemään ensin johtajasopimuksen mukaisesti eli ei ole heti käynnistetty kuntalain 43 §:n mukaista menettelyä. Menettelyjärjestys on tyyppillinen ja toteuttaa johtajasopimuksen henkeä. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa johtajasopimus ei sisällä mitään erityisiä menettelytapasäännöksiä kaupunginjohtajan luottamukseen liittyvän erimielisyyden ratkaisemiseksi. Johtajasopimuksessa erikseen mainitaan, että noudatetaan voimassaolevaa hallintosääntöä. Hallintosäännön (kohta 20 §) mukaan puheenjohtajan on todettava kokouksen laillisuus ja päätösvaltaisuus ja asiat käsitellään esityslistan mukaisessa järjestyksessä, jollei toimita toisin päätä. Puheenjohtaja on ottanut johtajasopimukseen perustuvan kaupunginjohtajan luottamuksen punnintaan liittyvän asian esityslistalle. Kokouksen päätteeksi puheenjohtaja on kuitenkin ilmoittanut ilman asian käsittelyä, että asia siirretään seuraavaan kokoukseen. Käsitykseni mukaan toimitimen olisi tullut päättää asian siirtämisestä seuraavaan kokoukseen. Seuraavassa ma 9.11.2020 pidetyssä kokouksessa puheenjohtaja ei ottanut asiaa esityslistalle lainkaan. Käsitykseni mukaan edellisen kokouksen pöytäkirjaan perustuen toimitimen olisi tullut päättää siitä, ettei asiaa oteta esityslistalle.

Asia ei ollut esityslistalla, mutta puheenjohtaja esitti, että asia kuitenkin esitellään kaupunginhallituksen jäsenten toimesta. On epäselvää, onko tarkoitus ollut että asia otetaan käsiteltäväksi toimitimen jäsenen ehdotuksesta. Jos näin on ollut, tulee asian käsiteltäväksi ottamisesta päättää kunnanhallituksessa, kun asiaa ei oltu mainittu kokouskutsussa. Asian käsiteltäväksi ottamisesta ei ole päätetty. Asian käsiteltäväksi ottamisesta vastaa toimitimen puheenjohtaja. Asiasta on käyty kokouksessa keskustelua, ja jäsenet ovat esittäneet kaupunginjohtajan luottamusta koskevan menettelyn käynnistämistä johtajasopimukseen liittyen. Toimitimen voi jäsenten ehdotuksesta, jota on kannatettu, ottaa enemmistöpäätöksellä käsiteltäväksi asian, jota ei ole mainittu kokouskutsussa.

Kysymyksessä olevassa tilanteessa toimitielimen puheenjohtajan on tullut huolehtia asian käsittelyyn liittyvästä edellytyksestä. Asiaa ei oltu tuotu esityslistalle, vaikka edellisessä kokouksessa oli näin päätetty eikä toimitielin ollut päättänyt asiasta toisin. Asia kuitenkin käsiteltiin vaikka se ei ollut esityslistalla. Asia otettiin käsiteltäväksi poikkeuksellisesti jäsenien esityksestä, mutta sen käsiteltäväksi ottamisesta tässä poikkeuksellisessa tilanteessa ei kuitenkaan päätetty. Puheenjohtajan menettely on ollut sekä kuntalain, että hallintosäännön vastaista. Tällaisessa tilanteessa valmiiksi laaditun luottamuspuolan syitä sisältävän muistion toimittamatta jättäminen toimitielimen jäsenille ei ole ollut virheellistä tai lainvastaista. Kokouksessa oli epäselvää käsitelläkö asiaa virallisesti vai ei. Luottamuspuolan syistä keskusteltiin kuitenkin kokouksessa suullisesti.

Muistion jakaminen jäsenille olisi ollut käsitykseni mukaan ollut päätöksenteon edellytyksenä, mikäli asiaa olisi käsitelty kokouksessa esityslistan mukaisesti tai toimitielin olisi päättänyt asian poikkeuksellisesta käsittelystä. Tässä tapauksessa valmistellun asiakirjan jakamatta jättäminen kokouksessa ei ole menettelyvirhe lainkaan. Vaikka asian käsittelystä olisi päätetty asianmukaisesti ei luottamushenkilöiden menettely siinäkään tapauksessa käsitykseni mukaan täytä kuntalain 85 §:n mukaisen menettelyn käynnistämisen edellyttämää kriteeriä, jossa kunnanhallituksen jäsenet olisivat menelleet velvollisuuksiensa vastaisesti. Asia on ollut arkaluonteinen ja epävarmuutta herätti asiassa myös se, että normaalitilanteessa kokouksessa esiteltyjen asioiden julkistaminen luvatta kolmannelle ei vielä täytä virkarikoksen tunnusmerkistöä vaikka tieto onkin luottamuksellista. Arkaluonteisia kaupunginjohtajan luottamuspuola koskevia väitteitä sisältävä muistio katsottiin asiaa valmistelevien luottamushenkilöiden toimesta sellaiseksi, ettei sen enempään julkistamiseen kokouksessa käydyn keskustelun yhteydessä ollut syytä ryhtyä. Taustalla luottamushenkilöillä oli tässä ajatus, että kunnanjohtaja voi itse ottaa kantaa asiaan ensin sen arkaluonteisuuden takia. Asiakirjan enemmän tarkastelun välttäminen on tuntunut tärkeältä juuri kunnanjohtajan edun mukaisena toimenpiteenä. Kyse ei kuitenkaan ollut päätöksentekoon liittyvästä asiakirjasta, koska asiaa ei oltu päätetty ottaa käsiteltäväksi. Johtajasopimukseen perustuva menettely on muutoinkin luonteeltaan neuvottelevaa, sovittelevaa ja enemmän vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja sen mahdollistamat vaihtoehdot usein punnitaan kunnassa vapaamuotoisesti ennen kuntalain 43 §:n mukaisen menettelyn käynnistämistä. Luottamushenkilöt noudattivat saamiaan prosessia koskevia juridisia neuvoja.

Päätöksentekoprosessi on ollut osin virheellinen, kun asiaa ei oltu otettu esityslistalle vaikka käsiteltäväksi ottamisesta oli päätetty jo edellisessä kokouksessa. Uuden kokouksen osalta asiaa käsiteltiin ilman, että asia on ollut esityslistalla ja sen käsiteltäväksi ottamisesta ei oltu päätetty. Aikaisemman päätöksen jälkeen ei myöskään oltu päätetty asian käsittelemättä jättämisestä. Puheenjohtajalla on kuntalain 102 §:n mukaisesti velvollisuus johtaa asioiden käsittelyä kokouksessa. Menettelyvirhe, jota nyt punnitaan virheellisenä menettelynä luottamustoimessa, ei missään tapauksessa ole ollut kunnanhallituksen jäsenten menettelyvirhe vaan ensisijaisesti virhe on tapahtunut puheenjohtajan toiminnassa. Selvityspyyntöä ei ole kohdistettu puheenjohtajaan, eikä muihinkaan kunnanhallituksen jäseniin. Voidaan perustellusti miettiä onko asian vireillepanoa harkittu loppuun saakka, kun menettelyn käynnistämisen edellytyksenä on, että luottamushenkilöt näin toimiessaan toimestaan syyllystyneet virkarikokseen. Esittelijä kantaa esittelijän vastuun päätöksen esittelyn ja valmistelun osalta. Virheellistä menettelyä koskevan asian vireillepano edellyttää kuntalain mukaan, että todennäköisesti syytä epäillä rikosta. Luottamushenkilön vakava, epäasiallinen, kunnan edun vastainen käyttäytyminen voi myös johtaa prosessin käynnistymiseen ja luottamushenkilön selvitysvelvollisuuteen. Käsitykseni mukaan tässä luottamushenkilöiden menettelyssä ei ole kysymys kunnan edun vastaisesta menettelystä lainkaan, puhumattakaan rikosepäilystä. Luottamushenkilöiden toiminnan taustalla on ollut nimenomaan kaupungin ja kaupunginjohtajan yksityisyyden suoja.

Käsitykseni mukaan voidaan vahvasti kyseenalaistaa menettelyn käynnistäminen ylipäätään ja lisäksi erikoiseksi asian tekee se, että menettely on kohdistettu ainoastaan osaan kaupunginhallituksen jäsenistä. Jäsenet ovat samoja, jotka ovat puoltaneet kaupunginjohtajan luottamuspuolan punninnan käynnistämistä. Hallintotoiminta (sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden osalta) ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta tai henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu. Viranomaisen toiminnan on myös asioita vireille tuotaessa oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltua.

Asian luonne on erittäin vakava ja tästä syystä luottamushenkilöillä on tässä vaiheessa oikeus tietää mitä selvityspyynnö koskee ja mikä on se virheellinen menettely, josta selvitystä pyydetään. Nyt vireillä olevassa asiassa luottamushenkilöiltä on pyydetty selvitystä ulkopuolisen asiantuntijan antamasta lausunnosta. Asiakirjaa, jonka johdosta lausunto on tehty ei ole ollut luottamushenkilöiden saatavilla, ainoastaan asiantuntijan tästä tekemästä lausunnosta syydetään selvitystä. Asia tulee käsitellä kunnanhallituksessa ja tulee se valmistella kunnanhallituksen kokoukseen niin, että hallituksella on riittävät edellytykset päättää asiasta. Hallituksen päätösesityksen perusteluissa olisi ollut syytä jo ensimmäisen kokouksen yhteydessä käydä läpi ne seikat ja tapahtumat, joiden perusteella luottamushenkilöiden epäillään toimessaan menetelleen velvollisuuksiensa vastaisesti, ennen kuin selitystä lähdetään pyytämään. Luottamushenkilön oikeusturvan kannalta on olennaista tietää mitä asia koskee ja mihin häneen kohdistuvat epäilyt perustuvat ja mihin hänen tulee selvityspyynnön johdosta vastata. Luottamushenkilöt ovat pyytäneet saada itselleen näitä asian taustalla olevia asiakirjoja, mutta niitä ei ole heille luovutettu. Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta on tässä lainvastaisesti rajoitettu, puhumattakaan siitä, että asianosaisena heillä on oikeus saada kyseiset asiakirjat käyttöönsä ennen selityksen antamista ja hallintolain mukaista kuulemista. Selityksen syytä ei ole käsitykseni mukaan riittävästi yksilöity. Listatekstissä mainitaan, että lausunto, josta selvitystä on pyydetty, on nimenomaan tehty kaupunginjohtajan luottamuksen arviointia koskevasta prosessista johtajasopimuksen perusteella. Lausunnon tekijä taas kertoo antaneensa lausunnon nimenomaan virkavastuun asiantuntijana ja käsitelleensä lausunnossa luottamushenkilöiden rikosoikeudellista virkavastuuta yleisellä tasolla. Yleisellä tasolla annettua lausuntoa ei voida pitää riittävän yksilöitynä 85 §:n mukaista menettelyä käynnistäessä. Hallintolain mukaan asiaa ei saa ratkaista ennen kuin asianosaiselle on varattu tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä. Luottamushenkilölle on kuulemista varten annettava tieto kaikista asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä, eli tietoa sellaisista tosiseikoista

tai todisteista, jotka voivat vaikuttaa ratkaisuun asiassa. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Näin ei ole toimitettu. Luottamushenkilöitä ei ole hallintolain mukaan kuultu. Asianosaiselle on aina toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Selvitystä on pyydetty ainoastaan ulkopuolisen asiantuntijan lausunnosta, joka on perustunut muistiinpanoihin, joita luottamushenkilöille ei ole esitetty.

Nyt käsillä olevassa kokouksessa, jossa luottamushenkilöltä saatua selvitystä käsitellään, päätetään siitä, mihin toimenpiteisiin asian johdosta ryhdytään.

Saadun selvityksen perusteella kunnanhallitus voi päättää, ettei asia vaadi enempiä toimenpiteitä. KH jättää asian sillensä, jos se katsoo, että kysymys on kokonaisuutena arvioiden vähäisestä teosta. Käsitykseni

mukaan luottamushenkilöt eivät ole toimineet tehtävänsä vastaisesti. Luottamustehtävän hoitamiseen kuuluu olennaisena osan myös luottamuksen ylläpitäminen kaupungin toimijoihin.

Hallinnon menettelyn oikeellisuudesta vastaa kaupunginhallitus. Nyt käynnistetty menettely on kohdistettu ainoastaan osaan kaupunginhallituksen jäsenistä. Kaupunginhallitus ei ole objektiivinen arvioimaan toimielimenä oman hallinnollisen menettelynsä oikeellisuutta. Vaikka kaupunginhallitus kokoontuisi varajäsenillään, ei menettely välttämättä täytä toiminnan puolueettomuuden vaatimuksia. Hallintolain esteellisyysäännökset eivät lähtökohtaisesti koske kokonaisia toimielimiä, mutta päätös (myös menettelyltään virheellinen päätös) on tehty toimielimen eli kaupunginhallituksen toimesta. Kaupunginhallitus tekee päätöksensä aina toimielimenä, eikä yksittäisinä kaupunginhallituksen jäseninä. Kaikki kaupunginhallituksen jäsenet, jotka eivät ole jättäneet eriävää mielipidettään, ovat vastuussa päätöksestä, sen sisällöstä, perusteluista ja lopputuloksesta. Asioiden käsittelyn prosessin muodollisesta oikeellisuudesta vastaa toimielimen osalta puheenjohtaja.

Voidaan miettiä olisiko oikeampi toimenpide kunnan sisällä ollut tässä tapauksessa kunnan sisäinen kantelu. Hallintolaissa säädetään hallintokantelun tekemisestä. Hallintolain 53 a §:n mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Valvova viranomainen voi kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi.

Kunnan sisäisestä valvonnasta vastaa joka tapauksessa viime kädessä valtuusto.

Ystävällisin terveisin

Susanna Ijäs

Lakimaa Oy

P.045 118 8383

www.lakimaa.fi