

Varatuomari Heikki Harjula
heikki.harjula@kolumbus.fi

Askolan kunta
Tekninen johtaja Esko Halmesmäki
Askolantie 30
07500 ASKOLA

OIKEUDELLINEN ARVIO ASKOLAN KUNNANJOHTAJAN VALINNAN LAILLISUUDESTA

Lausuntopyyntö

Askolan kunta/tekninen johtaja Esko Halmesmäki on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa ja oikeudellista arviota Askolan kunnanjohtajan valintatyöryhmän esteellisyydestä.

Askolan kunnanjohtaja Jouni Martikainen erosi kunnanjohtajan virasta 6.7.2020. Kunnanhallitus päätti 6.5.2020 julistaa Askolan kunnanjohtajan viran julkisesti haettavaksi ja asetti 28.5.2020 työryhmän, jonka tehtävänä on ollut valita hakijoista kelpoisuusehdot täyttäviä hakijoita haastatteluun ja suorittaa haastattelut. Työryhmään nimettiin Sanna Kurki, Tero Suominen, Hannu Vihreäluoto, Zaida Hämäläinen ja hallintojohtaja Tuija Saloranta. Työryhmä kokoontui kolme kertaa ja työnsä lopuksi pisteytti kolme parasta hakijaa.

Kunnanhallitus päätti 17.6.2020 esittää valtuustolle, että valtuusto valitsee Askolan kunnanjohtajan. Kunnanvaltuusto on 23.6.2020 valinnut Askolan kunnanjohtajaksi Teemu Kejosen ja varalle Kalle Eklundin.

Valtuutettu Antti Ollila on valtuuston kokouksessa 23.6.2020 ilmoitusasioissa esittänyt kunnanhallitukselle vaatimuksen päätöksessä olevan asiavirheen korjaamiseksi. Ollila vaatii kunnanhallitusta ensisijaisesti poistamaan 28.5.2020 tekemänsä päätöksen kunnanjohtajan valintaa valmistelleen työryhmän asettamisesta ja päätöksen poistamisen seurauksena nimeämään uuden esteettömässä kokoonpanossa toimivan työryhmän. Ollila katsoo, että hallintojohtaja Tuija Saloranta ja valtuutettu Hannu Vihreäluoto ovat olleet esteellisiä osallistumaan työryhmän työskentelyyn.

Askolan kunta pyytää oikeudellista arviota siitä, ovatko hallintojohtaja Tuija Saloranta ja valtuutettu Hannu Vihreäluoto olleet esteellisiä olemaan jäsenenä kunnanjohtajan valintatyöryhmässä.

Allekirjoittaneen käytettävissä ovat olleet asiaan liittyvät valtuuston, kunnanhallituksen ja valintatyöryhmän pöytäkirjat sekä valtuutettu Antti Ollilan vaatimus. Lisäksi

käytettävissä on ollut ote kunnanhallituksen pöytäkirjasta 19.3.2013, jossa on käsitelty Pasi Aaltosen oikaisuvaatimusta kunnanjohtaja Esko Rautiaisen MBA-koulutuksesta.

Valtuutettu Antti Ollilan vaatimus asiavirheen korjaamisesta

Ollila perustaa vaatimuksensa hallintolain 50 §:n asiavirheen korjaamista koskevaan säännökseen. Ollila katsoo, että kunnanhallitus on menetellyt virheellisesti kun valintatyöryhmään on valittu kaksi esteellistä henkilöä. Ollilan vaatimuksessa esteellisiksi on katsottu kunnanjohtajan sijaisena toiminut hallintojohtaja Tuija Saloranta ja pääluottamusmies, valtuutettu Hannu Vihreäluoto.

Hallintojohtaja Tuija Saloranta on Ollilan mukaan ollut esteellinen sen vuoksi että valittu kunnanjohtaja on hallintojohtajan lähin esimies. Kunnanjohtajan valinnalla saattaa olla merkittävää hyötyä tai haittaa hallintojohtajalle tulevaisuudessa. Ollila katsoo myös, että Salorannan puolueettomuus on vaarantunut hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan tarkoittamalla tavalla.

Hannu Vihreäluoto toimii Askolan kunnan henkilöstön pääluottamusmiehenä ja edustajana. Kunnanjohtaja edustaa Askolan kuntaa ja kuntalaisia. Vihreäluodon asema pääluottamusmiehenä on tehnyt hänestä esteellisen osallistumaan työryhmän työskentelyyn.

Lausunnon ja oikeudellisen arvion laajentaminen

Lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan oikeastaan vain sitä, onko kunnanjohtajan valintaa valmistelleessa työryhmässä ollut esteellisiä henkilöitä.

Ennen kuin otan kantaa ao. henkilöiden esteellisyyteen, on välttämätöntä arvioida tilannetta laajemmin ja lähinnä sitä, miten kunnanjohtajan valinnan laillisuus ja oikeellisuus voidaan riitauttaa sen jälkeen kun valtuusto on tehnyt päätöksen kunnanjohtajan valinnasta.

Kunnanjohtajan valinnan laillisuuden riitauttaminen

Askolan valtuusto on 23.6.2020 valinnut kunnanjohtajaksi Teemu Kejosen ja varalle Kalle Eklundin. Kunnanhallituksen valmisteltua asian valtuusto on siis tehnyt lopullisen päätöksen valinnasta.

Kuntalain 96 §:n mukaan kunnanhallituksen on valvottava valtuuston päätöksen laillisuutta. Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi.

Kunnanhallituksella olisi velvollisuus saattaa vaali uudelleen valtuuston käsiteltäväksi, jos se esimerkiksi katsoisi, että asian valmistelussa on tapahtunut virheitä.

Kuntalain systematiikassa laillisuuden arvioinnin ja muutoksenhaun kohteena voivat olla vain kunnan viranomaisen lopulliset päätökset. Jos päätös koskee vain valmistelua, siitä ei kuntalain 136 §:n mukaan saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kunnanjohtajan valinnassa muutoksenhaun kohteena on valtuuston päätös, josta voi tehdä kunnallisvalituksen ensi asteessa hallinto-oikeudelle. Valituksessa voidaan vedota myös asian valmistelussa tapahtuneisiin virheisiin, esimerkiksi kunnanhallituksen käsittelyssä tai sitä edeltäneessä työryhmäkäsittelyssä tapahtuneisiin virheisiin.

Antti Ollilan vaatimus kunnanhallituksen päätöksen oikaisemisesta kohdistuu kunnanhallituksen päätökseen, jolla asetettiin kunnanjohtajan valintaa valmistellut työryhmä. Tämä kunnanhallituksen päätös on ollut osa valtuustolle kuuluneen kunnanjohtajan valinnan valmistelua eikä niin ollen ole erikseen muutoksenhakukelpoinen. Valmisteluvirheet tutkitaan, kun muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä eli tässä tapauksessa valtuuston päätöksestä valitetaan.

Ollila vaatii kunnanhallituksen työryhmäpäätöksen oikaisua ja poistamista hallintolain 50 §:ssä säädettyä asiavirheen korjaamisena. Teoriassa viranomainen voi hallintolain 50 §:n nojalla korjata myös valmistelua koskevan päätöksensä, jos 50 §:n edellytykset täyttyvät. Systemaattisesti se sopisi kuitenkin huonosti siihen tilanteeseen, jossa lopullinen muutoksenhakukelpoinen päätös on jo tehty.

Hallintolain 50 § kuuluu seuraavasti:

Viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

- 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
- 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Pykälän 2 momentin mukaan päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Kunnanjohtajan valinnassa asianosaisia ovat kaikki virkaa hakeneet henkilöt. Virheen korjaaminen Antti Ollilan vaatimalla tavalla vaatisi ainakin kunnanjohtajaksi ja varalle valitun henkilön suostumuksen, ja on siinäkin mielessä teoreettinen.

Totean myös, että hallintolain 50 §:n tarkoittama ”viranomainen” on tässä tapauksessa valtuusto ja vain valtuusto voisi hallintolain 50 §:n edellytysten täytyessä poistaa virkavaalipäätöksen.

Johtopäätös edellä olevasta on, että asian tässä vaiheessa valtuuston tekemä kunnanjohtajan valintapäätöksen laillisuus ja oikeellisuus voidaan arvioida vain kunnanhallituksen laillisuusvalvonnassa ja hallinto-oikeudessa, jos valtuuston päätöksestä tehdään kunnallisvalitus.

Valintaa valmistelleen työryhmän kokoonpano ja esteellisyys

Edellä on käsitelty kunnanjohtajan valinnan oikeellisuuden riitauttamista kuntalain systematiikan pohjalta. Lausuntopyyntöissä pyydetään arvioimaan, onko kunnanjohtajan valintaa valmistelleessa työryhmässä ollut esteellisiä henkilöitä. Valtuutettu Antti Ollilan vaatimuksessa esteellisiksi on katsottu kunnanjohtajan sijaisena toiminut hallintojohtaja Tuija Saloranta ja pääluottamusmies, valtuutettu Hannu Vihreäluoto.

Salorannan esteellisyyden perusteeksi on esitetty, että valittu kunnanjohtaja on hallintojohtajan esimies ja Saloranta on saanut työryhmään osallistumisella erityistä hyötyä (ns. intressijäävi) tai että ainakin hänen puolueettomuutensa on vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla.

Vihreäluodon esteellisyyden perusteeksi on esitetty hänen asemaansa kunnan henkilöstön pääluottamusmiehenä, kun kunnanjohtaja edustaa kuntaa ja kuntalaisia. Ollila on myös vedonnut siihen, että Vihreäluoto oli jääväty vuonna 2013 aiempaa kunnanjohtajaa koskevan asian käsittelyssä.

Esteellisyyсарvio

Esteellisyyden syntyminen hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan intressijäävin nojalla edellyttää, että *asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa* hallintojohtaja Salorannalle. Käsittääkseni on selvää, että kunnanjohtajan valinta ei ole asia, jonka ratkaisusta kunnan henkilöstöön kuuluvalle syntyisi erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tällainen väite on luonteeltaan spekulatiivinen. Jos tulkinta olisi toinen, kukaan kunnan palveluksessa oleva ei voisi valmistella kunnanjohtajan tai muun esimiesasemassa olevan valintaa.

Myös hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan tarkoittama puolueettomuuden vaarantuminen edellyttää ulkopuolisen havaittavaa konkreettisuutta puolueettomuuden vaarantumisesta. Ns. alaisuusjääviin on suhtauduttu Suomen oikeudessa pidättyväisesti, eikä sitä myöskään hallintolaissa ole nimenomaisesti mainittu esteellisyydenperusteena. Lähtökohtaisesti jokainen viranhaltija toimii tehtävässään itsenäisesti virkavastuulla niin, ettei hän ole riippuvainen esimiehistään.

Viranhaltijan valintaprosessi kohdistuu tulevaisuuteen ja on eri asia kuin esimerkiksi virassa olevan kunnanjohtajan irtisanominen tai muuten hänen oikeuksiaan koskeva

asia. Viimeksi mainituissa tilanteissa voi olla perusteltua, ettei alainen osallistu asian käsittelyyn, kun kysymys on konkreettisesti kunnanjohtajan oikeuksia koskevasta asiasta.

Asiakirjoista selviää, että Hannu Vihreäluoto on valtuuston 1. varapuheenjohtaja ja on mitä ilmeisimmin juuri sen vuoksi valittu kunnanjohtajan valintaa valmistelleeseen työryhmään. Vaikka hän on myös kunnan henkilöstön pääluottamusmies, en näe perustetta, mikä olisi vaarantunut hänen puolueettomuutensa hallintolaissa tarkoitetulla tavalla ja mikä olisi tehnyt hänet kunnanjohtajan valintaprosessissa esteelliseksi.

Ollilan vaatimuksessa viitataan Vihreäluodon aiempaan jäävyykseen asiassa, jossa oli käsitelty kunnanjohtaja Esko Rautiaisen MBA-koulutusta. Kysymys on ollut Rautiaista henkilökohtaisesti koskevasta asiasta. Vihreäluoto on ollut pääluottamusmiehenä siinä ammattijärjestössä, johon Rautiainen on kuulunut. Tilanne on siis ollut täysin toinen kuin kunnanjohtajan valinnassa, jossa Vihreäluoto ei ole ollut kenenkään hakijan pääluottamusmies ja edunvalvoja.

Käsitykseni mukaan sekä kunnanjohtajan sijaisena toimiva hallintojohtaja Tuija Saloranta että valtuuston 1. varapuheenjohtaja ja henkilöstön pääluottamusmies Hannu Vihreäluoto ovat voineet olla mukana kunnanjohtajan valintaa valmistelleessa työryhmässä eivätkä he ole olleet esteellisiä.

Helsingissä, heinäkuun 7 päivänä 2020

Heikki Harjula
varatuomari, Helsinki