

23.4.2009

Dnro 1905/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

## **Porvoon kaupungin johdolle useita huomautuksia lainvastaisesta menettelystä**

1

### **KANTELU**

Kantelija X pyysi kunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Porvoon kaupungin virkamiehille luvattujen muutto- ja lisärahojen sekä Posintra Oy:n kanssa tehdyn sopimuksen laillisuuden. X:n kirjoituksen mukaan hän oli lähettänyt kaupunginhallitukselle tätä samaa asiaa koskevan tiedustelun. Hän sai siihen hallintojohtaja A:ta vastauksen, joka ei kertonut mitään. X epäili, ettei hallintojohtaja A menettelyt oikein, kun hän vastasi X:n tiedusteluun, vaikka kirje oli osoitettu kaupunginhallitukselle.

3

### **RATKAISU**

Oikeusasiamiehen toimivallasta

Perustuslain 109 §:n nojalla oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 111 §:n nojalla oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

3.1

Entisen kaupunginjohtaja B:n viranhaltijapäätökset

3.1.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Kuntalain 24 §:n 1 momentin mukaan kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari.

Kuntalain 51 §:ssä säädetään asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän

lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Pykälän 4 momentin mukaan asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä. Pykälän 5 momentin mukaan ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita, 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaali-toimen asioita eikä 3) 77 §:ssä tarkoitettulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.

Porvoon kaupungin hallintosäännön 1 luvussa ovat yleiset määräykset. Luvun 17 §:ssä on määräykset kaupunginhallituksen, lautakunnan ja vesilaitoksen johtokunnan otto-oikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan kaupungin viranomaisen on viiden päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ilmoitettava kaupunginhallitukselle, lautakunnalle ja vesilaitoksen johtokunnalle niiden määrämällä tavalla niistä päätöksistä, jotka voidaan ottaa kaupunginhallituksen, lautakunnan tai vesilaitoksen johtokunnan käsiteltäväksi. Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan kaupunginhallitus, asianomainen lautakunta ja vesilaitoksen johtokunta voi päättää, ettei se käytä otto-oikeuttaan tietyissä asioissa tai asiaryhmissä.

Hallintosäännön 6 luvussa on määräykset toimivallasta henkilöstöasioissa. Luvun 35 §:ssä on määräykset palkkauksesta. Pykälän 1 momentin mukaan kaupunginhallitus päättää valtuuston täyttämän viran palkkauksesta. Pykälän 2 momentin mukaan palkkaava viranomainen vahvistaa täyttämänsä viran tai toimen palkan kaupunginhallituksen henkilöstöjaoston ohjeiden mukaisesti. Kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, toimialojen johtajat, pelastusjohtaja, hallintojohtaja, talousjohtaja ja henkilöstöjohtaja päättävät tehtäväaluepäällikön esityksestä ja kaupunginhallituksen henkilöstöjaoston antamien ohjeiden mukaisesti alaisensa henkilöstön erillispalkkioista.

### 3.1.2

#### Tapahtumat ja arviointi

##### *Muuttoavustuksen myöntäminen*

Porvoon kaupunginhallitukselta saadun selvityksen mukaan entinen kaupunginjohtaja B oli päättänyt 30.3.2007 tulevalle kaupunginjohtajalle D:lle myönnettävästä muuttoavustuksesta. Päätös oli toimitettu kaupunginhallitukselle otto-oikeutta varten 2.4.2007. Kaupunginhallitus ei käyttänyt otto-oikeuttaan ja päätös oli ollut päätösluettelon mukaisesti nähtävänä 15.–29.5.2007. B:n selvityksen mukaan päätös avustuksen myöntämisestä perustui viranhakuvaiheessa käytyihin keskusteluihin ja silloin annettuun lupaukseen. Kaupunginjohtajalla oli B:n mukaan oikeus käyttää kaupunginhallituksen käyttövaroja ja kaupunginhallitus valvoo päätöksenteon tarkoituksenmukaisuutta juuri otto-oikeuden kautta.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella asiassa ei ole todettavissa toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä. Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuuteen. Edustukselliseen kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että vastuun kunnan päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden valtuutetut vaaleissa.

##### *Henkilökohtaisista erillisistä päättäminen*

Kaupunginjohtaja B päätti 17.1.2007 tekemällään viranhaltijapäätöksellä (§ 3) korottaa sivistysjohtaja E:n, sosiaali- ja terveysjohtaja F:n ja tekninen ja ympäristöjohtaja G:n sopimuspalkkaa 350 euron kuukausittaisella erillislisällä Paras-hankkeesta aiheutuvista lisätehtävistä ja vastuusta johtuen ajalle 1.1.–31.8.2007. Samoin B päätti (§ 4) Paras-hankkeesta ja kaupunginjohtajan vaihtumisesta aiheutuvasta lisätyöstä ja vastuusta johtuen korottaa apulaiskaupunginjohtaja C:n sopimuspalkkaa 700 euron kuukausittaisella erillislisällä ajalla 1.1.–31.8.2007. Päätösten perusteluna todettiin, että jos viranhaltijan tehtävien vaativuus olennaisesti muuttuu, pitää palkkaa tarkistaa (Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus II luvun 2 momentti).

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kaupungin hallintosäännön 35 §:n mukaan kaupunginjohtaja päättää kaupunginhallituksen henkilöstöjaoston esityksestä alaisensa henkilöstön erillispalkkioista. Apulaiskaupunginjohtaja ja toimialajohtaja ovat kaupunginjohtajan alaisia eikä henkilöstöjaosto ole antanut ohjeita asiassa.

Selvityksen mukaan näitä palkkauspäätöksiä ei ollut toimitettu kaupunginhallitukselle otto-oikeutta varten eikä myöskään päätösluettelon, koska ne oli tulkittu päätöksiksi, joihin ei ollut otto-oikeutta eikä muutoksenhakuoikeutta. Kaupunginhallitus oli saanut tiedon päätöksistä vasta jälkikäteen. Kaupunginhallitus on edellyttänyt, että asian selkeyttämiseksi valmistellaan päätös, jonka mukaan tiettyihin rutiinipäätöksiin otto-oikeutta ei käytetä. Muilta osin päätökset on tuotava normaalissa järjestyksessä kaupunginhallitukselle. B:n selvityksen mukaan hän oli tulkinnut palkkauspäätökset päätöksiksi, joihin ei ollut otto- tai muutoksenhakuoikeutta.

Kaupunginhallitukselta pyydettiin perusteltua lisäselvitystä siitä, millä perusteella näitä kaupunginjohtaja B:n päätöksiä ei pidetty sellaisina päätösinä, joihin olisi ollut otto-oikeus tai muutoksenhakuoikeus. Lisäksi lisäselvityksessä pyydettiin arvioimaan menettelyä viranhaltijoiden tasapuolisen kohtelun ja KVETS:n II luvun 5 ja 6 §:n säännösten kannalta.

Kaupunginhallituksen lisäselvityksessä viitattiin KVETS:n II luvun 5 §:n 1 ja 2 momenttiin sekä hallintosäännön 35 §:ään ja todettiin, että apulaiskaupunginjohtaja ja toimialojen johtajat olivat kaupunginjohtajan alaisia. Selvityksen mukaan kyse oli määräaikaisesta korotuksesta, joka johtui Paras-hankkeen työtaakasta, sekä apulaiskaupunginjohtajan osalta myös uuden kaupunginjohtajan perehdyttämisestä aiheutuvasta lisätyöstä ja sijaisena toimimisesta. Kaupunginjohtaja oli kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaisesti palkan määräaikaisella korottamisella nimenomaan pyrkinyt siihen, että samassa asemassa olevia viranhaltijoita kohdeltiin tasapuolisesti.

Kaupunginhallituksen lisäselvityksen mukaan kaupunginjohtaja B:n viranhaltijapäätöksiä ei toimitettu kaupunginhallitukselle otto-oikeuden käyttämistä varten eikä myöskään päätösluettelon. B oli selvityksessään katsonut, että päätökset olivat sellaisia, joihin ei ollut otto- tai muutoksenhakuoikeutta. Kaupunginhallitus oli saanut tietää päätöksistä vasta jälkikäteen. Otto-oikeutta on käytettävä viimeistään siinä ajassa, jossa oikaisuvaatimus olisi tehtävä. Tarkoituksena on ottaa kaupungin hallintosääntöön määräys, jonka mukaan tietynlaisista, esimerkiksi rutiiniluonteisista henkilöhallinnon päätöksistä ei tarvitse lainkaan ilmoittaa. Määräystä ei kuitenkaan tuolloin ollut vielä hallintosäännössä.

Kaupunginhallituksen selvitysten johdosta totean seuraavan.

Kuntalain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja. Kuntalaissa säädetään otto-oikeudesta ja sen rajoituksista. Porvoon kaupungin hallintosäännöissä ja kaupunginjohtajan jotosäännöissä on otto-oikeutta ja kaupunginjohtajan toimivaltaa koskevia määräyksiä.

Kuntalain mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Hallintolain mukaan päätökseen on tällöin sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla päätös ei ole valituskelpoinen.

Jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on hallintolain mukaan annettava uusi lainmukainen valitusosoitus. Viranomaisen on viran puolesta velvollinen antamaan valitusosoituksen. Valitusaika ei tässä tapauksessa ala lainkaan kuluu ennen kuin uusi valitusosoitus on annettu tiedoksi.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan työnantajan on kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, ellei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen II luvussa on palkkausta koskevat määräykset. Luvun 5 §:ssä on määräykset tehtäväkohtaisen palkan määrittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan viranhaltijan/työntekijän tehtäväkohtaista palkkaa määrättäessä tai siitä sovittaessa tehtäväkohtaisen palkan määräytymisperusteena on ensisijaisesti viranhaltijan/työntekijän tehtävien vaativuus. Pykälän 2 momentin mukaan, jos viranhaltijan/työntekijän tehtävien vaativuus olennaisesti muuttuu vähintään 10 työpäivän ajaksi toiseen virkaan tai tehtävään siirtymisen tai tehtävien uudelleenjärjestelyn vuoksi, tehtäväkohtaista palkkaa tarkistetaan, jos se ei vastaa muuttuneita tehtäviä.

Sopimuksen 6 §:ssä on määräykset henkilökohtaisesta lisästä. Pykälän 1 momentin mukaan viranhaltijalle/työntekijälle voidaan maksaa varsinaiseen palkkaan kuuluvaa euromääräistä henkilökohtaista lisää, jonka perusteena ovat viranhaltijan/työntekijän henkilökohtaiset työtulokset ja ammatinhallinta sekä mahdolliset muut paikallisesti määritellyt henkilökohtaiset taidot. Pykälän 2 momentin mukaan henkilökohtaisen lisän yleiset maksamisperusteet selvitetään yhteisesti henkilöstön tai sen edustajien kanssa. Henkilökohtaisia lisiä maksettaessa on eri viranhaltija-/työntekijäryhmiä kohdeltava tasapuolisesti. Viranhaltijalle/työntekijälle on pyydettyäessä ilmoitettava häntä koskevan henkilökohtaisen lisän maksamisen perustelut.

Porvoon kaupunginjohtaja B oli tekemillään viranhaltijapäätöksillä korottanut neljän kaupungin johtavan viranhaltijan palkkaa määräaikaikaisilla 1.1.–31.8.2007 maksetuilla henkilökohtaisilla lisillä. Viranhaltijapäätöksiin ei ollut liitetty muutoksenhakuohjausta taikka ilmoitusta valituskiellosta tai valituskelvottomuudesta. Päätöksiä ei myöskään toimitettu kaupunginhallitukselle otto-oikeuden käyttämistä varten eikä päätösluettelon. Päätösten mukaan perusteena lisille oli Paras-hankkeesta johtuva työtaakka ja apulaiskaupunginjohtajan kohdalla myös kaupunginjohtajan vaihtumisesta johtuvat työtehtävät ja vastuu sekä viittaus KVTES:n II lukuun.

Nimenomaisesti pyydetystä lisäselvityksestä huolimatta kaupunginhallituksen selvityksessä ei ilmoitettu, millä perusteella kaupunginjohtajan päätöksiä ei pidetty otto-oikeuden alaisina eikä muutok-

senhakukelpoisina. Selvityksessä ei myöskään pyynnöstä huolimatta arvioitu päätöksiä KVTES:n tehtäväkohtaisen palkkojen määrittelyä eikä henkilökohtaisten lisien maksamista koskevien säännösten kannalta.

Käsitykseni mukaan kaupunginjohtaja B:n menettely näiden henkilökohtaisten lisien määräämisessä, kun hän ei toimittanut päätöksiään kaupunginhallitukselle otto-oikeuden käyttämistä varten eikä myöskään päätösluetteloon, oli kuntalain ja kaupungin hallintosäännön vastainen. Lisäksi hänen viranhaltijapäätöksistään puuttui kuntalain vastaisesti muutoksenhakuohjaukset.

Kaupunginhallituksen menettelyn osalta totean seuraavan. Tapahtuneella tavalla vain kaupunginjohtajan arvioon ja harkintaan perustuvat kaupungin johtaville viranhaltijoille maksettavat henkilökohtaiset erillislisät herättävät perustellusti epäilyä kaupungin viranhaltijoiden ja työntekijöiden tasapuolisesta kohtelusta. Epäilyä päätösten perusteiden asianmukaisuudesta herättää erityisesti se, kaupunginjohtaja B ei toimittanut näitä päätöksiä kaupunginhallituksen arvioitavaksi. Kun näihin päätöksiin, joilla erilliskorvausten maksaminen johtaville viranhaltijoille oli lopullisesti päätetty, ei liitetty muutoksenhakuohjausta, niiden lainmukaisuutta ei ollut myöskään mahdollista saattaa muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi. Mielestäni kaupunginhallituksella olisi ollut tällaisessa tilanteessa erityisesti aihetta selvittää päätöksenteon perusteita minulle laillisuusvalvojana. Nimenomaisesta pyynnöstäni huolimatta asiassa annetut selvitykset ovat kuitenkin edelleen puutteelliset.

Kiinnitän Porvoon kaupunginhallituksen huomiota siihen, että kunnan hallinnosta ja taloudesta vastaavana viranomaisena sen kuuluu valvoa, että sen alaisen kaupunginjohtajan päätökset ovat lainmukaisia ja että ne on tehty oikeassa järjestyksessä. Kuntatyönantajana sen tulee myös valvoa, että viranhaltijoita kohdellaan tasapuolisesti. Kaupunginhallituksen minulle antamien selvitysten valossa se ei näytä pyrkineen selvittämään kaupunginjohtaja B:n päätöksenteon perusteita eikä hänen menettelynsä lainmukaisuutta omaa valvontaansa varten eikä myöskään oikeusasiamiehelle nimenomaisesta pyynnöstäni huolimatta. Kaupunginhallitus laiminlöi näin ollen velvollisuutensa.

Selvyyden vuoksi totean, että olen edellä arvioinut kaupunginhallituksen menettelyä, enkä ota tässä päätöksessäni kantaa kaupunginjohtaja B:n puheena olevien päätösten perusteiden laillisuuteen, koska tämä kysymys saattaa vielä tulla muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi. Hallintolain mukaan, jos valitusosoitusta ei ole annettu tai se on virheellinen, valitusaika alkaa kulua vasta uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.

## 3.2

Hallintojohtaja A:n menettely tiedusteluun vastaamisessa

### 3.2.1

Oikeusohjeet

*Kuntalain* 89 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle.

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kuntalain 93 §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

*Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.*

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määrääjässä täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmuksaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

### 3.2.2

#### Tapahtumat ja arviointi

Kantelija X lähetti 23.5.2007 Porvoon kaupunginhallitukselle osoitetun ja 25.5.2007 kaupungille saapuneen selvityspyynnön. Selvityspyynnössä X arvosteli kaupunginjohtaja D:lle myönnettyä muuttoavustusta ja Porvoon kaupungin kolmelle sektorinjohtajalle ja apulaiskaupunginjohtajalle myönnettyjä palkan erillisisiä, jotka X:n kirjelmän mukaan maksoivat kaupungille 13 000 euroa. Lisäksi X arvosteli Posintra Oy:n kanssa tehtyä sopimusta palveluiden ostosta. Hän piti sopimusta apulaiskaupunginjohtaja C:n jääviyden takia lainvastaisena. X kysyi, olivatko hänen arvostelemansa päätökset tehty kuntalaissa säädetyssä järjestyksessä.

Hallintojohtaja A vastasi X:lle 31.5.2007 päivätyllä kirjeellä, jossa hän selosti yleisesti toimielinten ja viranhaltijoiden päätösten lainmukaisuuden valvontaa. Hän mainitsi esimerkkeinä otto-oikeuden ja oikaisuvaatimusmahdollisuuden.

Porvoon kaupunginhallituksen selvityksen mukaan X:n kirjettä ei kaupunginkansliassa tulkittu oikaisuvaatimukseksi sen otsikoinnin ja sisällön johdosta. Hallintojohtaja A:n mukaan X:n kirjeen sisältämät asiat olivat kirjeen saapumisen aikoihin herättäneet paljon keskustelua paikallislehdissä. Lehdissä oli kirjoitettu myös kaupunginhallituksen roolista asiassa, joten epäselväksi jäi, miltä osin asia olisi X:n mukaan vielä pitänyt käsitellä kaupunginhallituksessa. Tämän vuoksi hän katsoi parhaimmaksi keinoksi vastata suoraan ja viitata erilaisiin mahdollisuuksiin edetä asiassa.

A katsoi, että X olisi voinut tarkentaa vaatimuksiaan ottamalla häneen yhteyttä. Koska A ei tulkinnut kirjettä oikaisuvaatimukseksi, hän ei ryhtynyt valmistelemaan sitä kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. A totesi, että kaupungin kirjaamoon saapuu runsaasti postia, joka on osoitettu kaupunginhallituk-

selle. Usein toimivaltainen oli kuitenkin joku muu. Tämän vuoksi kaikki kaupunginhallitukselle osoitettu posti ei aina tule kaupunginhallituksen käsittelyyn.

Kaupunginhallituksen lisäselvityksessä katsottiin, että hallintojohtaja oli toiminut niin kuin hallintolaki edellyttää neuvonnan osalta. Sen mukaan ei myöskään ollut syytä pyytää X:ää täydentämään kirjettään.

Näiden selvitysten johdosta totean seuraavan.

X oli osoittanut kaupunginhallitukselle selityspyynnöksi otsikoimansa kirjelmän. X:n kirjelmä saapui kaupunginkansliaan 25.5.2007. Ensimmäinen X:n arvosteleva päätös koski kaupunginjohtaja D:lle 30.3.2007 myönnettyä muuttoavustusta, toinen kaupungin virkamiehille 17.1.2007 myönnettyjä erillispalkkioita, ja kolmas X:n arvosteleva päätös oli apulaiskaupunginjohtaja C:n 16.5.2007 tekemä päätös, jota X piti esteellisyyden perusteella lainvastaisena. Tämän jälkimmäisen päätöksen osalta X:n kirjelmä oli saapunut oikaisuvaatimukselle säädetyssä määräajassa. Myöskään muutoksenhakuajan kaupunginjohtaja B:n erillisien maksamista koskevista päätöksistä ei ollut valitusosoitusten puuttumisen vuoksi alkanut kulu.

Hallintolaki velvoittaa viranomaista antamaan menettelyneuvontaa siitä, miten asia pannaan vireille viranomaisessa. Niin ikään hallintolaki velvoittaa viranomaista huolehtimaan siitä, että asiakkaalle varataan mahdollisuus täydentää asiakirjassa oleva puutteellisuus.

Käsitykseni mukaan hallintojohtaja A:n olisi ensisijaisesti tullut selvittää X:n kirjelmän tarkoitusta. Tämän jälkeen asiassa olisi tullut arvioida, kuuluiko asian käsitteleminen kaupunginhallitukselle vai saattoiko hallintojohtaja vastata siihen. Sen sijaan hallintojohtaja A lähetti X:lle muutaman rivin vastauksen, jossa oli vain yleisellä tasolla mainittu otto-oikeudesta ja oikaisuvaatimusmahdollisuudesta. Näin menetellessään hallintojohtaja A ei täyttänyt viranomaiselle kuuluvaa neuvontavelvollisuutta ja veloitetta kehottaa lähettäjää täydentämään kirjelmäänsä. Kun A ei huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, X ei saanut vastausta esittämiinsä kysymyksiin eikä mahdollisuutta hakea muutosta arvostelemiinsa viranhaltijoiden päätöksiin.

Korostan, että hyvään hallintoon ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuteen kuuluu, että kunnan viranomaiset ja viranhaltijat vastaavat asukkaiden esittämiin yksilöityihin tiedusteluihin täsmällisesti muun ohella kertomalla päätöksenteon käsittelyvaiheet. Tätä vastaamisvelvollisuutta ei poista asian mahdollinen käsitteleminen lehdistössä. Hallintojohtaja A:n X:n tiedusteluun antama vastaus oli puutteellinen. Kiinnitän hänen ja kaupunginhallituksen huomiota kuntalaisten tiedusteluihin annettavien vastausten täsmällisyyteen.

### 3.3

Päätöksentekomenettely festivaalitoimiston toimintamallin toteutuksessa

#### 3.3.1

Oikeusohjeet

*Kuntalain* 52 §:n 4 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yh-

teisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään, taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

*Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.*

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen.

Hallintolain 50 §:ssä säädetään asiavirheen korjaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan korjata 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.

Hallintolain 52 §:ssä säädetään korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Pykälän 2 momentin mukaan asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Pykälän 3 momentin mukaan asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai viranomaisen käytössä olevaan tietojärjestelmään. Uusi tai korjattu toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta.

### 3.3.2

#### Tapahtumat ja arviointi

Apulaiskaupunginjohtaja C hyväksyi 16.5.2007 tekemällään päätöksellä § 6 Posintra Oy:n tarjouksen festivaalitoimiston toimintamallin toteuttamisesta hintaan 50 000 euroa lisättynä arvonlisäverolla. Päätöksen perustelujen mukaan Porvoon kaupunginhallitus pyysi 2.2.2007 tarjousta Luovien alojen kehittämissuunnitelman mukaisen festivaalitoimiston toimintamallin toteutuksesta. Määräaikaan mennessä saapui yksi tarjous Posintra Oy:ltä.

Apulaiskaupunginjohtaja C kumosi 21.5.2007 tekemällään päätöksellä § 7 16.5.2007 tekemänsä päätöksen § 6. Perusteluna kumoamiselle oli jääviys. Kaupunginjohtaja D hyväksyi 21.5.2007 tekemällään päätöksellä § 18 Posintra Oy:n tarjouksen festivaalitoimiston toimintamallin toteuttamisesta hintaan 50 000 euroa lisättynä arvonlisäverolla.

Porvoon kaupunginhallitus käsitteli kokouksessaan 21.5.2007 § 257 viranhaltijoiden lähettämiä päätösluetteloita. Niin kuuluivat muun ohella kaupunginjohtajan päätös 21.5.2007 § 18 sekä apulaiskaupunginjohtajan päätökset 16.–21.5.2006 § 6 ja 7. Kaupunginhallitus päätti merkitä päätökset tie-



doksi ja ilmoittaa viranhaltijoille, ettei kaupunginhallitus käytä kuntalain 51 §:ssä säädettyä otto-oikeuttaan.

Kaupunginhallitus katsoi selvityksessään, että apulaiskaupunginjohtaja C:lla oli ollut perusteltu syy pitää itseään esteellisenä ja tästä syystä kumota tekemänsä päätös. Tämän jälkeen kaupunginjohtaja D:lle ei jäänyt muuta perusteltua vaihtoehtoa kuin tehdä asiassa annetun selvityksen perusteella identtinen päätös C:n kumoaman päätöksen kanssa.

Olin pyytänyt asian johdosta myös kaupunginjohtaja D:n selvityksen. Kaupunginhallitus ei kuitenkaan toimittanut minulle hänen selvitystään.

Tapahtuma-aikana apulaiskaupunginjohtajana toimineen C:n selvityksen mukaan hän toimi tuohon aikaan myös Posintra Oy:n hallituksen jäsenenä. Sen jälkeen, kun hän oli 16.5.2007 tehnyt päätöksen palveluhankinnasta, hän tuli siihen tulokseen, että hän oli kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan mahdollisesti esteellinen tekemään asiassa päätöksen. Hän katsoi, että Posintra Oy:n ja kaupungin edut olisivat saattaneet joutua ristiriitaan keskenään. Koska hän halusi varmistaa tärkeänä pitämänsä hankkeen etenemisen, hän katsoi varmimmaksi kumota tekemänsä päätöksen, jotta johtosäännön mukaan hänen sijaisenaan toimiva kaupunginjohtaja tekisi varmuudella esteettömänä henkilönä asiassa päätöksen hänen sijastaan. Tämä oli hänen päätöksensä 21.5.2007 § 7 perustelu, jota ei tässä laajuudessa ollut kirjattu itse päätökseen.

Saatujen selvitysten johdosta totean seuraavan.

Hallintolain mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Apulaiskaupunginjohtaja C oli tapahtuma-aikana Posintra Oy:n hallituksen jäsen. Tästä huolimatta hän 16.5.2007 teki apulaiskaupunginjohtajana päätöksen, jolla Porvoon kaupunki hyväksyi yhtiön tarjouksen festivaalitoimiston toimintamallin toteuttamisesta hintaan 50 000 euroa lisätynä arvonlisäverolla. Apulaiskaupunginjohtaja C oli kunta- ja hallintolain säännösten nojalla esteellinen käsittelemään Posintra Oy:n tarjousta eikä hän olisi saanut olla edes läsnä asiaa käsiteltäessä. Kun hän kuitenkin teki asiassa päätöksen, hän menetteli lainvastaisesti ja asiassa tapahtui menettelyvirhe.

Hallintolain mukaan, jos päätöstä tehtäessä on tapahtunut asiavirheenä pidettävä menettelyvirhe, viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa tehdään uusi päätös. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen antaa suostumuksensa päätöksen korjaamiseen. Asiavirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai viranomaisen käytössä olevaan tietojärjestelmään. Uusi tai korjattu toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta.

Koska C oli Posintra Oy:n hallituksen jäsen, hän oli esteellinen päättämään yhtiön tekemästä tarjouksesta. Hänellä ei myöskään ollut oikeutta kumota tekemänsä päätöstä, vaan hänen 16.5.2007 tekemässään päätöksessä ollut menettelyvirhe olisi tullut korjata hallintolaissa säädetyllä tavalla. Apulaiskaupunginjohtaja C menetteli asiassa lainvastaisesti.

Kantelija X:n kantelukirjoituksen johdosta olen arvioinut Porvoon kaupungin entisen kaupunginjohtajan B:n viranhaltijapäätösten, hallintojohtaja A:n X:n tiedusteluun antaman vastauksen sekä entisen apulaiskaupunginjohtaja C:n ja kaupunginjohtaja D:n viranhaltijapäätösten lainmukaisuutta. Samalla olen joutunut arvioimaan kaupunginhallituksen asiassa antamia selvityksiä. Jouduin kaupunginhallituksen puutteellisen selvityksen johdosta pyytämään asiassa lisäselvityksiä. Tämän jälkeenkin jouduin toteamaan lisäselvityksen puutteelliseksi.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan, jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen kuitenkaan ole tarpeen, hän voi antaa valvottavalla huomautuksen vastaisen varalle.

Kohdassa 3.1.2 olen todennut, että kaupunginjohtaja B:n päätökset, joilla kaupungin ylimmille viranhaltijoille oli maksettu palkan erillisisiä, oli tehty virheellisessä järjestyksessä, kun päätöksiin ei ollut liitetty muutoksenhakuohjausta eikä niitä ollut saatettu kaupunginhallituksen arvioitavaksi otto-oikeuden käyttämistä varten eikä myöskään päätösluettelo. Tämän vuoksi annan entiselle kaupunginjohtaja B:lle huomautuksen hänen kuntalain ja kaupungin hallintosäännön vastaisesta menettelystään asiassa.

Olin pyytänyt kaupunginhallitukselta lisäselvityksessäni nimenomaisesti selvitystä siitä, miksi näitä päätöksiä ei pidetty sellaisina päätöksinä, joihin olisi otto-oikeus tai muutoksenhakuoikeus. Lisäksi olin pyytänyt kaupunginhallituksen arvioita päätöksen perusteista muun ohella KVTES:n II luvun 5 ja 6 §:n kannalta arvioituna. Kaupunginhallituksen minulle antamien selvitysten valossa se ei näytä pyrkineen selvittämään kaupunginjohtaja B:n päätöksenteon perusteita eikä hänen menettelynsä lainmukaisuutta omaa valvontaansa varten eikä myöskään oikeusasiamiehelle nimenomaisesta pyynnöstäni huolimatta. Tämän vuoksi annan kaupunginhallitukselle huomautuksen sen velvollisuuden laiminlyönnistä.

Kohdassa 3.2.2 olen arvioinut hallintojohtaja A:n menettelyä, kun hän ei vastannut asianmukaisesti kantelija X:n yksilöityihin kysymyksiin kaupungin viranhaltijoiden päätösten lainmukaisuudesta. Kiinnitän A:n huomiota selostamiini oikeusohjeisiin ja siihen, että hyvään hallintoon ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuteen kuuluu, että heidän yksilöityihin tiedusteluihinsa vastaan asianmukaisesti ja täsmällisesti. Kiinnitän myös kaupunginhallituksen huomiota esittämiini seikkoihin tiedusteluihin vastaamisessa.

Kohdassa 3.3.2 olen todennut, että entinen apulaiskaupunginjohtaja C menetteli lainvastaisesti päättäessään Posintra Oy:n tarjouksesta festivaalitoimiston toteutuksessa. Apulaiskaupunginjohtaja C päätti kaupungin puolesta tarjouksen hyväksymisestä huolimatta siitä, että hän oli Posintra Oy:n hallituksen jäsen ja siten esteellinen. Tämän jälkeen C korjasi itse asiassa tapahtuneen menettelyvirheen noudattamatta hallintolain asiavirheen korjaamista koskevia säännöksiä. Annan C:lle huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään. Kiinnitän myös kaupunginjohtaja D:n ja kaupunginhallituksen huomiota selostamiini hallintolain säännöksiin asiavirheen korjaamisesta.



