

21.11.2002

720/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

KUNNAN ATK-HANKINTOJA KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY

1

KANTELU

A on 25.2.2001 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa tyytymätön 26.1.2001 oikeusasiamiehen kansliasta saamaansa vastaukseen kanteluunsa, joka on koskenut B:n kunnan atk-hankinnoissa noudatettua menettelyä. A katsoo, että vastauksessa ei ole otettu kantaa siihen, onko B:n kunnan atk-laitteiden hankintoja koskevassa menettelyssä noudatettu kuntalakia ja kunnan hallintosääntöä, kun hankinnat on tehty ilman minkäänlaisia kirjattuja päätöksiä. B:n kunnan vuoden 1998 atk-hankintoja kirjattiin käyttötalousmenoina ja investointimenoina yhteensä 2 607 523,46 markkaa. Kunnanhallitus on esittänyt syyksi lain ja hallintosäännön rikkomiseen yhden palvelimen särkymisestä aiheutuneen kiireen. Kuitenkin hankintoja tehtiin myös ennen palvelimen hajoamista, eikä tämän yhden palvelimen hajoamisen aiheuttamalla kiireellä voida selittää laiminlyöntejä muita hankintoja koskevassa päätöksenteossa.

Päätöksenteon laiminlyönti on tehnyt mahdottomaksi ilmoittaa niistä kunnanhallitukselle kuntalain 51 §:ssä ja kunnan hallintosäännön 23 §:ssä edellytetyllä tavalla. Myös oikaisuvaatimuksen tekeminen päätöksistä on ollut mahdotonta, kun mitään päätöksiä ei ole tehty. Kunnanvaltuusto hyväksyi tili- ja vastuuvapauden vuodelta 1998 äänin 13-5. A:n kirjoituksen mukaan siihen, ettei vähemmistön vaatimia tutkimuksia haluttu tehdä saattoi vaikuttaa se, että kunnanhallitus ei ollut huolehtinut sisäisen valvonnan järjestämisestä.

A toteaa, että ilman vastausta on siten jäänyt, onko menettely atk-hankinnoissa ollut lainmukainen, kun minkäänlaisia hankintapäätöksiä ei ole tehty. Voiko hankintoja koskevien kirjattujen ja arkistoitujen tositteiden häviäminen olla merkityksetön asia. A on myös epäillyt, että joku toimielin tai viranomainen on laiminlyönyt asiassa valvonta- tai muun velvollisuutensa.

2

SELVITYS

Eduskunnan oikeusasiamiehen päättämän tehtäväjaon mukaan asia kuuluu allekirjoittaneelle apulaisoikeusasiamiehelle.

B:n kunnanhallitus on toimittanut selvityksen ja lausunnon kantelun johdosta. A on antanut vastineen.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.

Kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille lain mukaan kuuluvat tehtävät.

Kuntalain 13 §:n 1 momentin mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Pykälän 2 momentin mukaan valtuuston tulee muun ohella päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä hyväksyä tilinpäätös ja päättää tili- ja vastuuvapaudesta.

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Kuntalain 50 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

8) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta sekä nähtävänä pitämisestä;

Kuntalain 51 §:ssä säädetään asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

Kuntalain 62 §:n 1 momentin mukaan toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa. Pykälän 2 momentin mukaan viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen johdosta ole tarpeetonta.

Kuntalain 9 luvussa säädetään kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisesta. Lain 73 §:n 3 momentin mukaan valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aiheita. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

B:n kunnan voimassa olevan hallintosäännön 21 §:ssä säädetään pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja nähtävänä pitämisestä.

Hallintosäännön 21 §:n 2 momentin mukaan pöytäkirjaan on merkittävä 1) järjestäytymistietoina muun ohella toimielimen nimi sekä kokouksen alkamis- ja päättymisaika, 2) asian käsittelytietoina muun ohella selostus asiasta, päätösehdotus, asiasta kuultavana olleiden lausumat, äänestykset ja päätöksen toteaminen sekä 3) laillisuustietoina muun ohella oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus sekä puheenjohtajan allekirjoitus ja pöytäkirjanpitäjän varmennus.

Hallintosäännön 21 §:n 6 momentin mukaan, mitä edellä on määrätty, noudatetaan soveltuvin osin viranhaltijan ja luottamushenkilön tekemiin päätöksiin. Pykälän 7 momentin mukaan juoksevaan hallintoon kuuluvista asioista ei tarvitse pitää pöytäkirjaa, vaan asian laadun suhteen voidaan tehdä riittävä merkintä päätöksen perusteena olevaan asiakirjaan tai laskuun.

Hallintosäännön 23 §:ssä säädetään ottokelpoisen päätöksen ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallituksen alaisen viranomaisen on ilmoitettava kunnanhallitukselle tekemistään päätöksistä lukuun ottamatta sellaisia asioita ja asiaryhmiä, joista kunnanhallitus on päättänyt, ettei se käytä otto-oikeuttaan. Pykälän 3 momentin mukaan ilmoitus on tehtävä neljän päivän kuluessa

pöytäkirjan tarkastamisesta. Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta.

Hallintosäännön 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lautakunta tehtäväalueellaan päättää 50 001- 1 000 000 markan hankinnoista.

Hallintosäännön 25 §n 1 momentin mukaan toimialapäällikkö tai tehtäväalueen vastuullinen esimies päättää omalta osaltaan tehtävien toteuttamisesta ja osamäärärahojen käytöstä.

3.2

B:n kunnan atk-hankintoja koskevasta päätöksentekomenettelystä

A:n kantelukirjoituksen mukaan vuonna 1998 B:n kunnalle on hankittu atk-laitteita runsaalla 2,6 miljoonalla markalla tekemättä hankinnoista minkäänlaisia kirjallisia päätöksiä.

Kunnanhallituksen selvityksen ja lausunnon mukaan vuonna 1998 B:n kunnan hallinnollinen tilanne atk:n osalta oli sekava. Alkuvuodesta kunnan mikrotukihenkilö vaihtui ja 17.2.1998 kunnan atk-järjestelmä kaatui. Kaaosmaisessa tilanteessa kunnan mikrotukihenkilö suoritti pikaisen hintakartoituksen ja ryhtyi saamiensa tarjousten perusteella välittömiin hankinta- ja asennustoimenpiteisiin. Ainoiksi dokumenteiksi tehdyistä hankinnoista jäivät näissä olosuhteissa tositteet ja niihin tehdyt hyväksymismerkinnät. Edelleen kunnanhallitus on todennut, että vaikka hankinnat suoritettiin pitemmän aikavälin kuluessa, ne kaikki olivat kiireellisiä, koska aika ja resurssit eivät sallineet kokonaisu suunnitelman laatimista.

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan kunnanhallitus ja valtuusto olivat useasti vuoden 1998 aikana käsitelleet atk-asioita määrärahaylitysten yhteydessä. Lisäksi kunnanhallitukselle oli 26.4.1999 annettu selvitys vuoden 1998 atk-menoista ja -hankinnoista. Tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 1998 oli todettu, että kunnan sisäisen valvonnan osalla oli esiintynyt puutteita atk-hankinnan yhteydessä. Kertomuksen mukaan kunnanhallituksen sisäisen valvonnan ohjeet selkeyttäisivät johtamista ja siihen oleellisesti liittyvää valvontaa kunnassa. Tili- ja vastuuvapaus vuodelta 1998 myönnettiin tilivelvollisille. Kunnan sisäisen valvonnan ohjeet puolestaan hyväksyttiin kunnanhallituksessa 17.1.2000.

Edelleen kunnanhallituksen selvityksen mukaan vuoden 1998 tositeaineistosta havaittiin keväällä 1999 puuttuvan kymmenen tositetta. Tositteista saatiin kuitenkin luotettavat jäljennökset, jotka liitettiin kirjanpitoon. Suoritetuissa etsinnöissä ja haastatteluissa tositteiden puuttumisen syy ei selvinnyt. Asian selvittämisestä keskusteltiin myös poliisiviranomaisten kanssa. Asiaa ei missään vaiheessa vähätelty, mutta sitä ei yrityksestä huolimatta onnistuttu selvittämään.

Kunnanhallituksen selvityksessä on korostettu, että vuoden 1998 atk-ongelmien selvittelyssä ei mikään viittaa siihen, että asiassa olisi tapahtunut tietoisia väärinkäytöksiä tai että miltään osin olisi kunnalle aiheutunut vahinkoa. Asiassa ei siten kunnanhallituksen käsityksen mukaan ole tarpeen ryhtyä enempään toimenpiteisiin. Kunnanhallitus on viitannut apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkan 26.1.2001 antamaan vastaukseen.

A on kunnanhallituksen selvitykseen antamassaan vastineessa viitannut kunnan tilintarkastajan lausuntoon 29.1.2002, joka on koskenut määrärahan varaamista atk-palveluihin tehtäväalueella yleishallinto. Lausunnon mukaan vuoden 2001 aikana toteutetuista atk-hankkeista oli vaikea löytää järjestelmällistä toimielimen tai tilivelvollisen viranhaltijan johdolla tapahtunutta hankkeiden johtamista. Lähinnä asioita oli käsitelty atk-työryhmässä, jolla ei ole päätöksenteko-oikeutta ja talousjohtaja yhdessä atk-suunnittelija-mikrotukihenkilön kanssa. Alkuvuodesta löytyi atk-hankinnoista viranhalti-

japäätöksiä, jotka koskivat kilpailutettuja laitehankintoja. Vuoden 2001 kesäkuun jälkeen tilintarkastaja lausuntonsa mukaan ei havainnut toimielimien eikä viranhaltijoidenkaan tekemiä atk-hankintojen päätöksiä, vaikka elokuusta vuoden loppuun oli määrärahan käyttö atk-hankintoihin ollut yli 1,3 miljoonaa markkaa ja yksinomaan vuoden 2001 joulukuussa lähes 450 000 markkaa. Tilintarkastajan johtopäätöksenä lausunnossa on, että kunnan atk-hankinnoissa vuonna 2001 kunnanhallitus, tietyt lautakunnat ja johtavat tilivelvolliset viranhaltijat eivät noudattaneet valtuuston budjetti-valtaa ja määrärahojen sitovuutta.

B:n kunnan www-kotisivulta saadun tiedon mukaan kunnanvaltuusto on 17.6.2002 äänin 23 - 4 myöntänyt vastuuvapauden vuodelta 2001 kunnan hallintoa ja taloutta hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille.

3.3

Kannanotto

A:n kantelukirjoituksen mukaan vuonna 1998 atk-hankintoja on tehty 2,6 miljoonalla markalla ilman minkäänlaisia kirjattuja päätöksiä. Myös vuonna 2001 tilintarkastajan lausunnon mukaan atk-hankintoja on tehty ilman niitä koskevia asianmukaisia päätöksiä, vaikka määrärahan käyttö vuoden 2001 elokuusta vuoden loppuun on ollut yli 1,3 miljoonaa markkaa.

Käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan B:n kunnanvaltuusto on myöntänyt kunnan hallintoa ja taloutta hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille vastuuvapauden sekä vuodelta 1998 että vuodelta 2001.

Oikeusasiamiehen tulee tutkia kantelu, jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston päätösten tarkoituksenmukaisuuden arviointi ei ole laillisuusvalvojan toimivaltaan kuuluva asia. Poliittisen vastuun kuntalaisiin nähden kantavat valtuutetut vaaleissa. Tämän vuoksi täällä on asiaa aihetta tutkia vain kunnan laitehankinnoissa noudatetun menettelyn osalta siltä osin kuin on ollut todettavissa, että laitehankintoja on tehty ilman asianmukaista toimielimen tai viranhaltijan päätöstä.

Kuntalain mukaan toimielimen päätöksestä pidetään pöytäkirjaa. Myös luottamushenkilön ja viranhaltija päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen vuoksi ole tarpeetonta. Pöytäkirjaa koskevat tarpeelliset määräykset annetaan hallintosäännössä. B:n kunnan hallintosäännön mukaan toimielimen pöytäkirjaan merkitään asian käsittelytietoina muun ohella selostus asiasta, päätösesitys, tehdyt esitykset ja onko niitä kannatettu sekä päätöksen toteaminen. Laillisuustietona pöytäkirjaan merkitään muun ohella oikaisuvaatimisohteet ja valitusosoitus. Näitä määräyksiä noudatetaan soveltuvin osin viranhaltijan tekemiin päätöksiin.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994) on todettu, että kunnallishallinnon päätösasiakirja on edelleen nimeltään pöytäkirja. Pöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Pöytäkirjalla on julkinen luotettavuus: asian katsotaan olevan niin kuin se on kirjattu pöytäkirjaan, jollei muuta näytetä. Edelleen hallituksen esityksen mukaan luottamushenkilön ja viranhaltijan tekemistä päätöksistä olisi pidettävä pöytäkirjaa, jollei pöytäkirja päätöksen luonteen johdosta ole tarpeeton. Päätösten kirjaamisella parannetaan muun muassa kansalaisten mahdollisuuksia valvoa oikeuksiaan (muutoksenhaku) ja yleensä mahdollisuutta valvoa hallintoa (julkisuusperiaate ja tilintarkastajat).

Kunnanhallituksen selvityksessä ja lausunnossa menettelyä vuoden 1998 laitehankinnoissa on puolustettu atk-järjestelmän kaatumisesta johtuneella kiireellä. Tästä syystä ainoiksi dokumenteiksi hankinnoista jäivät tositteet ja niihin liittyvät hyväksymismerkinnät. Kuitenkin tilintarkastajan lausun-

non mukaan myös vuonna 2001 on tehty huomattavalla markkamäärällä atk-hankintoja ilman toimielimen tai vastuullisen viranhaltijan päätöksiä. Tilintarkastaja on todennut johtopäätöksensä atk-hankinnoista, että kunnanhallitus, tietyt lautakunnat ja johtavat tilivelvolliset eivät ole noudattaneet valtuuston budjettivaltaa ja määrärahojen sitovuutta.

Edellä lausutuilla perusteilla katson, että B:n kunnassa noudatettu menettely atk-hankinnoissa on ollut kuntalain sekä kunnan oman hallintosäännön vastainen. Kun hankintoja on tehty ilman toimielimen tai viranhaltijan päätösasiakirjaa, hankintoja koskevassa päätöksenteossa on laiminlyöty tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tehtävät. Tämän vuoksi katson, että kunnanhallitus kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta vastuussa olevana toimielimenä on laiminlyönyt velvollisuutensa, kun se ei ole puuttunut kunnassa atk-hankinnoissa noudatettuun lain ja hallintosäännön vastaiseen menettelyyn.

3.4

Toimenpiteet

Saatan käsitykseni kunnassa noudatetun menettelyn virheellisyydestä B:n kunnanhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kunnanhallitukselle.

Kantelukirjoituksenne liitteet palautetaan oheisena.