

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (26)
20.3.2019
Taltionumero
1029
Diaarinumero
3059/3/18

KITTILÄN KUNTA
25 1 3 20 19
Nro 151/00/2013

Asia Kunnallisvalitus
Valittajat Inkeri Yritys ja Pentti Kangas, Kittilä
Päätös, jota valitus koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 28.5.2018 nro 18/0259/2

Asian aikaisempi käsittely

Kittilän kunnanvaltuusto on 19.12.2016 (§ 71) hyväksynyt allekirjoitettavaksi Anna Mäkelän ja Kittilän kunnan välisen pöytäkirjan esityslistan liitteenä olleen sovintosopimuksen. Valtuuston päätöksen mukaan kunnan puolesta sovintosopimuksen allekirjoittaa kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varmentaa hallintojohtaja tai perusturvajohtaja. Allekirjoitukset tulee suorittaa viipymättä.

Inkeri Yritys ja Pentti Kangas ovat kunnan jäseninä valittaneet valtuuston päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Yritys on valituksessaan vaatinut, että valtuuston päätös kumotaan ja Kittilän kunta velvoitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa laillisine korkoineen. Yritys on esittänyt vaatimustensa tueksi muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden on pyydettävä sopimusta valmisteelleen toimikunnan asiakirjat selvittääkseen, onko sovinto- ja erosopimus kunnan toimialan ja toimivallan vastainen sekä kunnan ja kunnan veronmaksajien edun vastainen.

Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Sopimuksen valmisteluvaiheeseen on osallistunut esteellisenä kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Kurula, joka on 3.6.2016 käynyt neuvottelun kunnanjohtaja Anna Mäkelän kanssa. Hän on tuolloin sopinut Mäkelän kanssa johtajasopimuksen tekemisestä ja siitä, että sopimukseen kirjataan, että Mäkelällä ei ole työvelvoitetta Kittilän kuntaan. Lisäksi valmisteluvaiheessa kunnan korvausvastuun suuruutta määriteltäessä on sitouduttu siihen, että sopimuksen voimaantulon jälkeen osapuolilla ei ole toisiaan kohtaan Mäkelän virkasuhteeseen tai sen päättymiseen liittyen muita kuin mainitusta sopimuksesta ilmeneviä vaatimuksia. Sopimusta valmistelleen toimikunnan asiakirjoista käy ilmi, että tarkoituksena on ollut sopia myös siitä, että Mäkelälle maksettavat korvaukset jäävät kunnan maksettaviksi siinäkin tapauksessa, että lainvastaiseen irtisanomiseen osallistuneiden kunnanvaltuutettujen katsottaisiin syyllistyneen rikolliseen menettelyyn irtisanomispäätöstä tehdessään.

Kunnanvaltuusto on ylittänyt toimivaltansa ja päätös on muutoinkin lainvastainen. Valtuuston päätöksessä sopimuksen perusteella maksettava korvaus on määriteltä kunnanjohtajasopimuksen perusteella maksettavaksi korvaukseksi, vaikka kysymys on tosiasiallisesti laittoman irtisanomisen perusteella maksettavasta korvauksesta. Sopimuksen valmisteluasiakirjoista ilmenee, että sopimuksella kunta sitoutuu siihen, että Mäkelälle maksettavat korvaukset jäävät kunnan maksettaviksi siinäkin tapauksessa, että lainvastaiseen irtisanomiseen osallistuneiden kunnanvaltuutettujen katsottaisiin syyllistyneen rikolliseen menettelyyn mainittua irtisanomispäätöstä tehdessään. Kunnan toimialaan ei kuulu maksaa korvauksia päätöksestä, jos päätöksentekijöiden todetaan sitä tehdessään syyllistyneen rikokseen.

Sopimuksen mukaan kunnanjohtajalle maksetaan siitä, että hän irtisanoutuu tehtävästään. Sopimuksella pyritään siten pitämään voimassa lainvastainen irtisanomispäätös ja jättämään lainvastaisesta irtisanomisesta aiheutuneet kustannukset kunnan veronmaksajien vastattaviksi siinäkin tapauksessa, että rikostutkinnan seurauksena lainvastaiseen irtisanomiseen osallistuneet kunnanvaltuutetut saisivat tuomiot osallisuudestaan lainvastaiseen irtisanomiseen.

Kangas on valituksessaan vaatinut, että valtuuston päätös kumotaan. Hän on esittänyt vaatimuksensa tueksi muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden on hankittava Kittilän kunnanvaltuuston asettaman toimikunnan kaikki valmisteluasiakirjat, sopimusluonnokset ja valmistelijoiden kirjeenvaihto sekä tutkittava, onko valmistelussa toimittu kuntalain ja kunnan edun vastaisesti.

Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä valtuustossa toimitetussa äänestyksessä tapahtuneiden menettelyvirheiden johdosta. Valtuutettu Helena Huikuri-Kujala esitti asian käsittelyn yhteydessä sopimuksen palauttamista uuteen valmisteluun. Ensimmäinen äänestys olisi näin ollen pitänyt käydä siitä, palautetaanko asia uuteen käsittelyyn vai jatketaanko asian käsittelyä valtuustossa. Valtuuston kokouksessa tässä asiassa puheenjohtajana toiminut valtuutettu Esa Ylläsjarvi asetti äänestyksessä vastakkain palauttamisesityksen oman esityksensä kanssa, jonka esityksen mukaan kunnanjohtaja Mäkelän pitäisi palata hoitamaan virkaansa. Virheellisesti suoritettun äänestyksen voitti esitys sopimuksen palauttamisesta uuteen valmisteluun. Tämän jälkeen kokouksessa äänestettiin vielä useiden eri esitysten välillä. Huikuri-Kujalan voittaneen esityksen mukaan sopimus olisi tullut palauttaa uuteen valmisteluun eikä jatkaa uusia äänestyskiirroksia. Kun ensimmäinen äänestys käytiin virheellisesti, koko äänestysmenettely on virheellinen.

Sovintosopimuksen tekeminen ei kuulu kunnan toimialaan. Kunnanvaltuusto on ylittänyt toimivaltansa, koska yli 140 000 euron erorahan maksamista ei perustella sopimuksessa mitenkään. Sopimuksen perusteella kunta maksaa Mäkelälle siitä, että hän ei palaa hoitamaan virkaansa vaan irtisanoutuu tehtävästään.

Sopimuksen valmistelussa on käytetty harkintavaltaa väärin ja kunnan edun vastaisesti. Sopimuksen todellisenä tarkoituksena on ollut välttää kaikki mahdolliset myöhemmät korvausvastuut, jos kunnanjohtajan lainvastaisesta irtisanomisesta koituisi epäilyille tuomioita. Kunnan ja Mäkelän välinen sopimus on muokattu ”sovintosopimukseksi”, joka ei tunnusta sitä tosiasiaa, että Mäkelä irtisanottiin laittomasti. Sopimuksen johdosta yli 140 000 euron suuruista erokorvausta olisi vaikea periä mahdollisiin laittomuuksiin osallistuneilta valtuutetuilta. Hallintojohtaja ja asian esittelijä Esa Mäkinen esitti sopimusta valmistelleen toimikunnan kokouksessa 18.8.2016, että toimikunta lisäisi pöytäkirjaan lausuman siitä, että valtuusto voi päättää sopimuksen hyväksymisen yhteydessä periä Mäkelälle irtisanomisen vuoksi maksetut korvaukset ja sopi-

musneuvotteluista kunnalle aiheutuneet kustannukset takaisin mahdolliseen rikolliseen menettelyyn syyllistyneiltä. Saman lausuman lisäämistä valtuuston päätökseen esitti valtuuston puheenjohtaja Inkeri Yritys valtuuston kokouksessa 29.8.2016. Valtuusto äänesti asiasta ja päätti, ettei lausumaa liitetä pöytäkirjaan. Sovintosopimuksen tarkoituksena on siten ollut varmistaa se, että korvausvastuut jäävät kunnan ja kuntalaisten maksettaviksi ja että sopimuksen perusteella olisi vaikeaa ryhtyä perimään korvauksia Mäkelän irtisanomiseen osallistuneilta valtuutetuilta, mikäli heidät myöhemmin tuomitaan rikoksista.

Kangas on hänen ja Yrityksen antamassa yhteisessä vastaselityksessä vaatinut lisäksi, että Kittilän kunta velvoitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Inkeri Yrityksen ja Pentti Kankaan valitukset ja heidän oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimuksensa. Hallinto-oikeus on velvoittanut Yrityksen ja Kankaan korvaamaan Anna Mäkelän oikeudenkäyntikuluja kummankin 500 eurolla lain mukaisine viivästyskorkoineen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Toimikunnan asiakirjojen hankkiminen

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Saman pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Hallinto-oikeus toteaa, että asia on ratkaistavissa valittajien ja kunnan hallinto-oikeudelle toimittamien asiakirjojen perusteella eivätkä valituksissa tarkoitetut muut sovintosopimusta valmistelleen toimikunnan asiakirjat ole tarpeen asian selvittämiseksi. Tämän vuoksi hallinto-oikeus hylkää valittajien vaatimukset mainittujen asiakirjojen pyytämisestä.

Esteellisyys

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallinto-oikeus toteaa, että hallintolain 27 §:n esteellisyyttä koskevan säännöksen keskeisenä lähtökohtana on, että esteellinen virkamies, viranhaltija tai pykälän 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa ottaa osaa mihinkään asian käsittelyvaiheeseen eikä myöskään olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Käsittely sisältää kaikki sellaiset hallintoasian käsittelyssä virkamiehen, viranhaltijan ja muun edellä tarkoitetun henkilön suoritettavaksi kuuluvat toimet, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa annettavan ratkaisun sisältöön. Käsittelyä on asian valmistelu päätöksentekoa varten sekä sen esitleminen ja ratkaiseminen. Sen sijaan luonteeltaan tekniset toimenpiteet eivät ole sen laatuista asian käsittelemistä, jota esteellinen henkilö ei voisi tehdä.

Yritys on vaatinut päätöksen kumoamista muun muassa sillä perusteella, että kunnanhallituksen tuolloinen puheenjohtaja Timo Kurula on osallistunut esteellisenä asian käsittelyyn käytyään 3.6.2016 neuvottelun kunnanjohtaja Anna Mäkelän kanssa. Yrityksen mukaan Kurula oli tuolloin sopinut Mäkelän kanssa johtajasopimuksen tekemisestä ja siitä, että Mäkelällä ei ole työvelvoitetta Kittilän kuntaan. Vastaselityksessään Yritys on viitannut valtuuston puolesta annetun lausunnon liitteenä olevaan sähköpostiviestiin, jonka sopimusta valmistelleen toimikunnan puheenjohtaja Virpi Jesiöjärvi on lähettänyt toimikunnan yhdelle jäsenelle sekä toimikunnan käyttämälle asiantuntijalle. Viestin mukaan Kurula oli kertonut Jesiöjärvelle sopineensa 3.6.2016 puhelimesta Mäkelän kanssa, että Mäkelälle tehdään johtajasopimus ja sopimukseen kirjataan, että Mäkelällä ei ole työvelvoitetta Kittilän kuntaan. Valtuuston lausunnon liitteenä on myös Jesiöjärven laatima 9.3.2017 päivätty muistio, jossa hän on todennut Kurulan ainoastaan välittäneen puhelussa tiedon siitä, että Mäkelä oli ilmoittanut halunsa käydä sopimusneuvottelut loppuun ennen kuin osapuolet tekevät muita ratkaisuja asiassa. Muistion mukaan

puhelussa ei puhuttu mitään johtajasopimuksesta. Sähköpostiviestissä 3.6.2016 oleva maininta on siltä osin virheellinen. Mäkelä puolestaan on todennut hallinto-oikeudelle Yrityksen valituksen johdosta antamassaan selityksessä olleensa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä tiedon saatuaan yhteydessä Kurulaan selvittääkseen, miten asiassa päätöksen jälkeen toimitaan. Mäkelän mukaan Kurula oli tuolloin ilmoittanut hänelle olevansa esteellinen käsittelemään asiaa ja ohjannut Mäkelän kääntymään toimikunnan puoleen.

Asiassa on riidatonta se, että Kurula on ollut esteellinen osallistumaan valituksessa tarkoitetun sovintosopimuksen hyväksymistä koskevan asian käsittelyyn. Sen sijaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulee kysymys siitä, onko edellä mainittu 3.6.2016 tapahtunut ”neuvottelu” hallintolain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua asian käsittelyä.

Kunnanvaltuusto on 29.2.2016 (§ 19), sen jälkeen kun Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on 4.2.2016 antamallaan päätöksellä kumonnut valtuuston 17.11.2014 tekemän Mäkelän irtisanomista koskevan päätöksen, päättänyt asettaa toimikunnan neuvottelemaan sovintoratkaisusta ja jatkotoimenpiteistä Mäkelän kanssa ja laatimaan esityksen tämän asian ratkaisusta kunnanhallitukselle. Päätöksen mukaan toimikunta voi käyttää tarvitsemiaan asiantuntijoita tehtävässään. Toimikunnan päätöksen 21.6.2016 (§11) esittelytekstistä ilmenee, että toimikunta on aloittanut työskentelynsä maaliskuussa 2016 sovintoneuvottelujen eteenpäin viemiseksi. Mäkelän ja hänen asiamiehensä kanssa käytyjen neuvottelujen pohjalta on laadittu esitys sovintosopimukseksi. Toimikunta on edellä mainitulla päätöksellään palauttanut asian valmisteluun lisäselvityksiä varten ja päätöksellään 18.8.2016 (§ 12) päättänyt esittää kunnanhallitukselle, että kunnanhallitus asiaa enempää käsittelemättä esittää sovintosopimuksen kunnanvaltuustolle hyväksyttäväksi. Kunnanhallitus on 22.8.2016 (§ 244) päättänyt asiaa enemmälti käsittelemättä siirtää toimikunnan esityksen kunnanvaltuuston käsiteltäväksi. Valtuusto on 29.8.2016 (§ 56) hyväksynyt toimikunnan esityksen. Valtuutettu Timo Kurula on ennen asian käsittelyä valtuustossa ilmoittanut olevansa esteellinen, eikä hän ole osallistunut asian käsittelyyn. Kunnanhallitus on 11.10.2016 (§ 294) päättänyt, että valtuuston 29.8.2016 kokouksen asia § 56 tulee käsitellä uudelleen laillisuusvalvontaan liittyvänä asiana. Valtuustossa asia tulee käsitellä esteettömässä kokoonpanossa. Toimikunta on 25.11.2016 (§ 19) päättänyt saattaa sovintosopimusasian valtuuston käsiteltäväksi. Kunnanhallitus on 7.12.2016 (§ 349) päättänyt asiaa enemmälti käsittelemättä siirtää toimikunnan esityksen valtuuston käsi-

teltäväksi. Valtuusto on valituksenalaisella päätöksellään 19.12.2016 hyväksynyt allekirjoitettavaksi pöytäkirjan liitteenä 4 olevan sovintosopimuksen. Valtuutettu Timo Kurula on ennen asian käsittelyä valtuustossa ilmoittanut olevansa esteellinen ja poistunut paikalta asian käsittelyn ajaksi.

Korkein hallinto-oikeus on 3.6.2016 antamallaan päätöksellä hylännyt Kittilän kunnan valituksen Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden 4.2.2016 antamasta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut Kittilän kunnanvaltuuston 17.11.2014 tekemän Mäkelän irtisanomista koskevan päätöksen. Mäkelä on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä tiedon saatuaan soittanut Timo Kurulalle, joka on tuolloin toiminut kaupunginhallituksen puheenjohtajana. Yrityksellä sekä Mäkelällä ja Jesiöjärvellä on edellä todetut eri näkemykset käydyn puhelinkeskustelun sisällöstä.

Arvioitaessa sitä, onko Kurula osallistunut asian käsittelyyn hallintolain 27 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla on ensinnäkin otettava huomioon se, että neuvottelujen käyminen ja mahdollisen sopimusratkaisun löytäminen Mäkelän ja Kittilän kunnan välille on kuulunut kunnanvaltuuston asettamalle toimikunnalle, ei siis Kurulalle, joka ei ole edes kuulunut mainittuun toimikuntaan. Lisäksi on otettava huomioon se, että Mäkelä on kunnanjohtajana toiminut kunnanhallituksen alaisena ja siten tilanteessa, jossa Mäkelä on saanut tietää korkeimman hallinto-oikeuden irtisanomistaan koskevassa asiassa antamasta päätöksestä, hän on luonnollisestikin ollut yhteydessä kunnanhallituksen puheenjohtajaan selvittääkseen asian etenemistä. Erityisesti on huomioitava se, että Kurula itse ei ole ollut aloitteellinen vaan yhteyttä on ottanut nimenomaan Mäkelä. Edellä todetun perusteella hallinto-oikeus katsoo, ettei Kurula ole osallistunut valituksenalaisen asian käsittelyyn hallintolain 27 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, eikä päätös siten ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä mainitun esteellisyyttä koskevan väitteen johdosta.

Äänestysjärjestys

Kuntalain (365/1995) 59 §:n 1 momentin mukaan jos toimitella on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäväksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Puheenjohtaja saattaa toimitellimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestyksen sekä tekee äänestysesityksen siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Kittilän kunnan hallintosäännön äänestystapaa ja äänestysjärjestystä koskevan 108 §:n mukaan jos äänestykseen otettavia ehdotuksia on enemmän kuin kaksi, puheenjohtaja esittää valtuuston hyväksyttäväksi äänestysjärjestyksen. Äänestysjärjestyksen määräytymistä koskevien periaatteiden mukaan ensin otetaan äänestykseen kaksi eniten pohjaehdotuksesta poikkeavaa ehdotusta. Voittanut ehdotus asetetaan jäljellä olevista ehdotuksista eniten pohjaehdotuksesta poikkeavaa ehdotusta vastaan. Näin jatketaan, kunnes saadaan lopullinen vastaehdotus pohjaehdotukselle. Kuitenkin jos äänestykseen on otettava pohjaehdotuksen kokonaan hylkäämistä tarkoittava ehdotus, se on asetettava viimeisenä äänestettäväksi muista ehdotuksista voittanutta vastaan.

Kunnanvaltuuston valituksenalaisen päätöksen pöytäkirjasta ilmenee, että asian käsittelyssä on tehty kolme kannatettua toimikunnan ehdotuksesta poikkeavaa ehdotusta, minkä vuoksi asia on ratkaistu äänestämällä. Valtuutettu Helena Huikuri-Kujalan kannatetun ehdotuksen mukaan valtuuston tulee palauttaa sovintosopimus uudelleen valmisteluun. Ehdotuksen mukaan sopimuksessa tulee näkyä lausuma, että valtuusto voi päättää periä Anna Mäkelälle laittoman irtisanomisen vuoksi maksetut korvaukset ja sopimusneuvotteluista kunnalle aiheutuneet kustannukset takaisin niiltä, joiden mahdollisesti rikosoikeudenkäynnissä todetaan syyllistyneen rikolliseen menettelyyn irtisanomisasiassa. Ensimmäisessä äänestyksessä ovat olleet vastakkain edellä mainittu asian palauttamista koskeva päätösehdotus ja Esa Ylläsjärven kannatettu ehdotus, jonka mukaan Mäkelä palaa kunnanjohtajan virkaansa välittömästi. Äänestyksen jälkeen puheenjohtaja on todennut valtuuston tuossa vaiheessa hyväksyneen Huikuri-Kujalan ehdotuksen. Toisessa äänestyksessä ovat olleet vastakkain Keskustan valtuustoryhmän ehdotus ja Huikuri-Kujalan ehdotus. Äänestyksen on voittanut Keskustan valtuustoryhmän ehdotus, minkä jälkeen viimeinen äänestys on käyty toimikunnan ehdotuksen ja Keskustan valtuustoryhmän ehdotuksen välillä. Äänestyksen jälkeen kunnanjohtaja (oikeastaan puheenjohtaja) on todennut kunnanvaltuuston hyväksyneen Keskustan valtuustoryhmän päätösehdotuksen.

Hallinto-oikeus toteaa, että lähtökohtaisesti asiallista ratkaisuehdotusta ei voida panna asian palauttamista uudelleen valmisteltavaksi tarkoittavan ehdotuksen vastaehdotukseksi. Jos asian palauttamisesta ei olla yhtä mieltä, siitä on äänestettävä ennen kuin itse asian käsittelyä jatketaan.

Huikuri-Kujalan asian palauttamista koskevassa päätösehdotuksessa sopimukseen lisättäväksi ehdotettu lausuma olisi voitu lisätä sopimustekstiin ilman asian palauttamista uudelleen valmisteluun. Näin ollen ja kun ehdotettu lausuma on koskenut sopimuksen ulkopuolisia henkilöitä ja siten ollut luonteeltaan sellainen, josta kunta ja Mäkelä eivät ole voineet keskenään sopia ja jota siten ei edes olisi voitu ottaa sopimukseen, valtuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä Huikuri-Kujalan tekemän ehdotuksen äänestystä koskevan väitteen johdosta.

Asiaratkaisu

Kunnanjohtajan erokorvausta koskeva sääntely

Kunnanjohtajan johtajasopimusta koskevaa kuntalain (410/2015) 42 §:n säännöstä on sovellettu 1.6.2017 lukien. Tältä osin tätä ennen sovellettuun vanhaan kuntalakiin (365/1995) ei ole sisältynyt johtajasopimusta ja erokorvausta koskevia säännöksiä. Kuntalaissa (365/1995) ei ole säännöksiä myöskään kunnanjohtajan palkasta tai muista virkasuhteeseen liittyvistä eduista. Kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan palvelussuhteen ehdoista on sen estämättä, mitä laissa on säädetty, voimassa mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Kunnallisissa yleisissä virkaehtosopimuksissa kunnanjohtajan palkan määrä on jätetty kunnan asianomaisen viranomaisen harkintaan. Vuosien 2014–2016 kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen palkkausta koskevan II luvun 17 §:n muun muassa kunnanjohtajan palkkaa koskevan määräyksen soveltamisohjeesta ilmenee, että kunta voi vapaasti päättää siinä mainittujen viranhaltijoiden palkoista ja niiden tarkistamisesta sekä tarkistusten voimaantuloajankohdasta.

Tosiasiassa johtajasopimuksia on tehty jo ennen 1.6.2017. Johtajasopimus on muodostunut käytännön työvälineeksi, johon on otettu määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan. Sopimuksessa on sovittu myös mahdollisesta vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta korvausta vastaan sekä erokorvauksen määrästä tai määräytymisperusteesta.

Asiassa saatu selvitys

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on 4.2.2016 antamallaan päätöksellä kumonnut Kittilän kunnanvaltuuston 17.11.2014 tekemän kunnanjohtaja Mäkelän irtisanomista koskevan päätöksen kuulemisessa ja asian valmistelussa tapahtuneiden virheellisyyksien ja puutteellisuuden johdos-

ta. Korkein hallinto-oikeus on 3.6.2016 antamallaan päätöksellä hylännyt Kittilän kunnan hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituksen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen johdosta Mäkelän virkasuhde on jatkunut kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 44 §:n mukaisesti. Jo ennen korkeimman hallinto-oikeuden antamaa ratkaisua kunnanvaltuuston 29.2.2016 asettama toimikunta on käynyt neuvotteluja Mäkelän kanssa sovintoratkaisun löytämiseksi asiassa.

Kittilän kunnan ja kunnanjohtaja Mäkelän sovintosopimukseksi nimeytyssä valtuuston 19.12.2016 allekirjoitettavaksi hyväksymässä sopimuksessa Mäkelä on sitoutunut irtisanoutumaan kunnanjohtajan virasta siten, että irtisanoutuminen tulee voimaan, kun sopimus on molempien osapuolten toimesta allekirjoitettu ja kunnanvaltuuston sopimuksen hyväksyvä päätös on saanut lainvoiman. Mäkelän palvelussuhde päättyy tuolloin heti, koska irtisanomisajan palkka on maksettu jo aikaisemmin. Kunta puolestaan maksaa sopimuksen mukaan Mäkelälle 140 828,72 euroa. Maksu koostuu asiamiehen käyttämisestä aiheutuneiden kulujen korvauksesta 15.1.2016 jälkeiseltä ajalta 17 068 euroa lisätynä arvonlisäverolla (24 prosenttia) 4 096,32 euroa sekä virkasuhteen päättymisen johdosta maksettavasta korvauksesta 119 664,40 euroa (18 kuukautta x 6 646,91 euroa). Mäkelälle maksetaan yleistä käytäntöä vastaava korvaus hänen irtisanoutumisensa johdosta. Korvaus ei ole vahingonkorvausta 17.11.2014 suoritetun irtisanomisen johdosta, koska sopimuksella ei oteta kantaa irtisanomisen laillisuuteen. Sopimuksen mukaan sopimuksen voimaantulon jälkeen osapuolilla ei ole toisiaan kohtaan Mäkelän virkasuhteeseen tai sen päättymiseen liittyen muita kuin mainitusta sopimuksesta ilmeneviä vaatimuksia. Selvyyden vuoksi sopimuksessa on todettu, että korvaus Mäkelälle aiheutuneesta ansionmenetyksestä ajalta ennen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua 3.6.2016 maksetaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 44 ja 45 §:ssä säädetyn mukaisesti ja siinä säädettyä menettelyä noudattaen, eikä tällä sopimuksella muuteta millään tavoin kunnan taikka Mäkelän oikeuksia ja velvollisuuksia kyseiseen korvaukseen liittyen.

Sovintosopimuksen lähtökohtana on sopimuksen mukaan ollut muun ohella välttää virkasuhteen päättämiseen liittyvät mahdollisesti hyvin pitkäaikaiset riitaisuudet sekä turvata kunnan hallinnon toimivuus. Sovintosopimuksessa on todettu, että kunnanvaltuuston enemmistön ja Mäkelän välit ovat sellaiset, että Mäkelän virkaan palaaminen ja sen menestyksellinen hoitaminen yhdessä luottamushenkilöiden kanssa olisi haastavaa. Sopimuksen mukaan mikäli sovintoratkaisua ei saavuteta, kunta voi myös valmistella asian uudelleen ja harkita, päättääkö se uudella

päätöksellä virkasuhteen, koska aikaisempi päätös on kumottu muotovirheen perusteella. Mikäli kunnanvaltuusto menettelyvirheen korjaamisen jälkeen tekee uuden päätöksen Mäkelän irtisanomisesta, asiaa todennäköisesti käsiteltäisiin uudelleen hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kun Mäkelän mukaan irtisanomiselle ei ole perusteita, oikeudenkäynnit jatkuisivat mahdollisesti usean vuoden ajan. Mikäli irtisanomista koskeva päätös oikeudenkäyntien seurauksena kumoutuu, kunta joutuu kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 45 §:n nojalla korvaamaan Mäkelän ansionmenetyksen päätöksen antamiseen ja virkaan palaamiseen saakka. Joka tapauksessa oikeudenkäynnit sitoisivat sopimuksen mukaan huomattavasti kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden aikaa sekä aiheuttaisivat osapuolille huomattavan oikeudenkäyntikuluriskin. Riita-asian vireilläolo olisi kokonaisuutena arvioiden huono asia kunnan toiminnalle, julkisuuskuvalle ja sitä kautta taloudelliselle kehitykselle. Kunnan toimintakyky on heikentynyt olennaisesti riitojen ja rikosilmoitusten johdosta. Kokonaistaloudellisesti asian sopiminen on todennäköisesti selvästi kannattavampaa ja kokonaisuutena arvostellen tarkoituksenmukaisempaa kuin riita-asian jatkuminen.

Oikeudellinen arvio ja johtopäätökset

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnan toimialaan ja kunnanvaltuuston toimivaltaan on kuulunut sopia kunnanjohtajan virkasuhteen päättämiseen liittyvistä järjestelyistä, kuten erokorvauksen maksamisesta. Valtuuston toimivaltaa rajoittavat kuitenkin hallinnossa yleisesti noudatettavat harkintavallan käyttöä rajoittavat periaatteet kuten yhdenvertaisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Valtuuston päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa on merkitystä ainoastaan sillä, mitä sovintosopimuksessa on sovittu, ei sillä, mitä sopimuksen valmisteluvaiheessa ehkä on keskusteltu. Kysymys on kunnan ja Mäkelän välillä tehdystä sopimuksesta eikä siinä ole voitu sopia kolmatta tahoa koskevista asioista. Sopimuksen mukaan sopimuksen voimaantulon jälkeen osapuolilla ei ole toisiaan kohtaan Mäkelän virkasuhteeseen tai sen päättymiseen liittyen muita kuin mainitusta sopimuksesta ilmeneviä vaatimuksia. Edellä mainitulla sopimuksessa olevalla lausumalla ei ole sovittu eikä voitukaan sopia siitä, että kunta luopuisi esittämästä vaatimuksia Mäkelän 17.11.2014 tapahtuneeseen irtisanomiseen osallistuneita kunnanvaltuutettuja kohtaan eikä myöskään siitä, että Mäkelä luopuisi esittämästä vaatimuksia kunnanvaltuutettuja kohtaan.

Kuten edellä on todettu, sovintosopimuksen lähtökohtana on sopimuksen mukaan ollut muun ohella välttää virkasuhteen päättämiseen liittyvät mahdollisesti hyvin pitkäaikaiset riitaisuudet sekä turvata kunnan hallinnon toimivuus. Kunnanjohtajan irtisanomista koskeva päätös on kumottu kuulemisessa ja asian valmistelussa tapahtuneiden virheellisyyksien ja puutteellisuuden johdosta, minkä vuoksi Mäkelän virkasuhde kuntaan on jatkunut. Kunnanvaltuuston enemmistön ja Mäkelän välit ovat kuitenkin olleet sellaiset, että Mäkelän virantoimitukseen palaaminen ja virran menestyksellinen hoitaminen yhdessä luottamushenkilöiden kanssa olisi ollut haastavaa. Mäkelän näkemyksen mukaan hänen irtisanomiselleen ei ole ollut edellytyksiä, minkä vuoksi uuden irtisanomispäätöksen tekeminen olisi todennäköisesti johtanut uusiin oikeudenkäynteihin sekä asian käsittelyn pitkittymiseen. Sopimalla kunnanjohtajan vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta ja irtisanoutumisen johdosta maksettavasta korvauksesta on voitu välttää hallinnollisesti raskaasta irtisanomisprosessista, joka olisi ollut haitallista kunnan toimivuuden ja julkisuuskuvan kannalta tilanteessa, jossa kunnan toimintakyky on jo ennestään heikentynyt kunnanjohtajan aikaisempaan irtisanomiseen liittyvien riitaisuuksien ja tutkintapyyntöjen johdosta.

Mäkelän oikeus 17.11.2014 tapahtuneesta irtisanomisesta maksettavaan menetettyjen ansioiden korvaukseen määräytyy kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 44 ja 45 §:ien perusteella, mikä on todettu myös sopimustekstissä. Sopimustekstin mukaan sopimuksella ei muuteta millään tavoin kunnan taikka Mäkelän oikeuksia kyseiseen korvaukseen liittyen. Hallinto-oikeus toteaa, että virkasuhteen palautuminen ja menetettyjen ansioiden korvaaminen johtavat tilanteeseen, jossa viranhaltija on taloudellisestikin samassa asemassa kuin ilman palvelussuhteen päättymistä. Nyt puheena olevan sopimuksen perusteella maksettava korvaus on puolestaan korvaus siitä, että Mäkelä itse irtisanoutuu, jolloin vältetään mahdolliset tulevat virkasuhteen päättämiseen liittyvät pitkäaikaiset suuren kustannusriskin myös kunnalle aiheuttavat riitaisuudet. Sopimuksella ei ole otettu kantaa siihen, onko Mäkelän irtisanominen ollut laillinen, joten kysymyksessä ei tämänkään vuoksi ole laittomasta irtisanomisesta johtuva korvaus.

Valtuusto ei ole hyväksyessään sovintosopimuksen allekirjoitettavaksi päättänyt, että korvaukset jäävät kunnan maksettavaksi, mikäli irtisanomispäätöksen tekemiseen 17.11.2014 osallistuneiden kunnanvaltuutettujen katsottaisiin syyllistyneen rikolliseen menettelyyn. Valtuusto ei ole sopimuksen hyväksyessään myöskään päättänyt olla perimättä Mäkelälle irtisanoutumisen vuoksi maksettuja korvauksia ja sopimusneuvotteluista

kunnalle aiheutuneita kustannuksia takaisin mahdolliseen rikolliseen menettelyyn syylistyneiltä. Valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, ettei perinnästä ole päätetty. Se, ettei perintää ole päätetty tehdä, ei toisaalta estä valtuustoa päättämästä asiasta myöhemmin.

Edellä todetuilla perusteilla Mäkelälle irtisanoutumisesta maksettavaksi päätetylle korvaukselle on ollut hyväksyttävä peruste ja toisin kuin Kankaan valituksessa on todettu, erokorvauksen maksamiselle on esitetty sovintosopimuksessa varsin kattavat perusteet. Myös erokorvauksen määrää, joka muodostuu 18 kuukauden palkasta ja asiamiehen käyttämisestä aiheutuneiden kustannusten korvauksesta on pidettävä kohtuullisena. Kunnanvaltuusto ei sopimuksen hyväksyessään ole käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on ollut käytettävissä eikä siten ylittänyt toimivaltaansa. Kunnanvaltuuston päätös hyväksyä allekirjoitettavaksi sopimus, jonka perusteella kunta maksaa Mäkelälle korvausta siitä, että hän irtisanoutuu kunnanjohtajan tehtävästä, ei ole valituksissa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Pykälän 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Asian näin päättyessä ei ole kohtuutonta, että Yritys ja Kangas joutuvat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos Mäkelä, joka on asianosainen ja jolle sovintosopimuksella on erityisen suuri merkitys, joutuisi yksityishenkilönä pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Tämän vuoksi hallinto-oikeus velvoittaa Yrityksen korvaamaan Mäkelän oikeudenkäyntikulut kohtuulliseksi katsomallaan edellä ratkaisuosasta ilmenevällä määrällä. Samoin hallinto-oikeus velvoittaa Kankaan korvaamaan Mäkelän oikeudenkäyntikulut kohtuulliseksi katsomallaan edellä ratkaisuosasta ilmenevällä määrällä. Korvattavia määriä harkitessaan hallinto-oikeus on kohtuulli-

suuden lisäksi ottanut huomioon sen, että Mäkelän esittämään 3 310,80 euron suuruiseen laskuun sisältyy kuluja sovintosopimuksen alikirjoittamiseen liittyvistä toimenpiteistä, jotka eivät liity tämän valitusasian oikeudenkäyntiin sekä sen, että Mäkelän antamat selitykset Yrityksen ja Kankaan valitusten johdosta ovat pitkälle yhtenevät. Lisäksi hallinto-oikeus on ottanut korvattavia määriä harkitessaan huomioon sen, että hallinto-oikeus on hallinto-oikeudessa samana päivänä ratkaistujen ja samaa sovintosopimusta koskevien valitusasioiden dnrot 01190/16/2209 ja 01204/16/2209 yhteydessä velvoittanut Kittilän kunnan korvaamaan Mäkelälle oikeudenkäyntikuluja yhteensä 3 676,60 euroa.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki (365/1995) 90 § (1375/2007)

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Inkeri Yritys ja *Pentti Kangas* ovat yhteisessä valituksessaan uudistaneet hallinto-oikeudessa esittämänsä ja vaatineet, että hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston päätökset kumotaan. He ovat lisäksi vaatineet, että heidät vapautetaan velvollisuudesta korvata Anna Mäkelän oikeudenkäyntikuluja ja velvollisuudesta maksaa hallinto-oikeuden heille määräämät oikeudenkäyntimaksut. Yritys ja Kangas ovat myös vaatineet, että Kittilän kunta velvoitetaan korvaamaan heidän oikeudenkäyntikulunsa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

Vaatimustensa tueksi valittajat ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätös on virheellinen. Kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Hallinto-oikeus on arvioinut Kittilän vaikeaa tilannetta tarkoituksenmukaisuuden kannalta ja päätenyt siihen, että kunnanvaltuuston päätöstä ei sen virheellisyydestä huolimatta ole kumottava.

Kunnan ja Mäkelän välisen sopimuksen valmistelu ja sen myötä sopimus eivät ole kuntalaisten edun mukaisia.

Hallinto-oikeus on katsonut, että Kurula ei ole osallistunut sopimuksen valmisteluun, vaan että hänen toimintansa on ollut luonteeltaan pelkääntään teknistä valmistelua. Teknistä valmistelua olisi esimerkiksi kopioiden ottaminen. Kurula on esteellisenä puuttunut valmisteluun huomattavasti tätä syvällisemmin.

Asiassa on keskeistä, mitä Kurula on tehnyt Mäkelän yhteydenoton johdosta. Kurula on osallistunut sopimuksen valmisteluun tavalla, joka on voinut vaikuttaa ja tosiasiallisesti vaikuttanut asiassa tehdyn päätöksen sisältöön.

Kunnanhallitus on toimittanut valitusasian käsittelyä varten hallinto-oikeudelle muun ohella Virpi Jesiöjärven sähköpostiviestin 3.6.2016 sopimuksen valmistelussa mukana olleelle asianajaja Jarmo Junturalle ja sopimustoimikunnan esittelijälle Katariina Palolalle sekä Jesiöjärven 9.3.2017 päivätyn muistion.

Sähköpostiviestissä 3.6.2016 Jesiöjärvi kertoo muun ohella, että "Nyt pitää alkuviikosta muokata sopimusta uudelleen. Anna oli soittanut tänään kunnanhallituksen pj. Timo Kurulalle. He olivat Timon kertoman mukaan sopineet että Annalle tehdään johtajasopimus ja sopimukseen kirjaetaan että Annalla ei ole työvelvoitetta Kittilän kuntaan".

Jesiöjärvi kirjoittaa 9.3.2017 päivätyssä muistiossaan muun ohella, että: "Kurula välitti puhelussa tiedon siitä, että Mäkelä oli ilmoittanut halunsa käydä sovintoneuvottelut loppuun ennen kuin osapuolet tekevät muita ratkaisuja asiassa. Puhelussa Kurulan kanssa ei puhuttu mitään johtajasopimuksesta. Sähköpostissa 3.6.2016 oleva maininta siltä osin on virheellinen. Sähköpostissa oleva puhe johtajasopimuksesta ja virkavapaasta oli minun omaa pohdintaa ja ajatusta, ei Timo Kurulan".

Jesiöjärven sähköpostiviestiä 3.6.2016 on pidettävä uskottavampana selvityksenä kuin hänen yhdeksän kuukautta myöhemmin 9.3.2017 päivätyssä muistiossa esittämänsä. Kurula näyttää osallistuneen esteellisenä asian käsittelyyn esittämällä Mäkelälle ja Jesiöjärvelle johtajasopimuksen tekemistä Mäkelän kanssa ja vapauttamalla Mäkelän työvelvoitteesta.

Mäkelä ei ole palannut hoitamaan tehtäviään kohtuullisessa ajassa korkeimman hallinto-oikeuden 3.6.2016 antaman päätöksen jälkeen. Hän ei myöskään ole hakenut virkavapautta. Syynä hänen menettelyynsä ei ole voinut olla muu kuin Kurulan ilmoitus, jonka mukaan Mäkelällä ei ole työvelvoitetta.

Sopimuksen syntymisen kannalta on ollut keskeistä, että Mäkelä on kysymyksessä olleissa olosuhteissa voinut olla poissa virantoimituksesta virkasuhteen kuitenkin jatkuessa. Kurula on tämän johdosta selvästi osallistunut asian käsittelyyn. Kukaan ei ole väittänytään, että Mäkelä olisi ollut yhteydessä toimikuntaan. Tämä osoittaa, että Mäkelä on ollut poissa virantoimituksesta nimenomaan Kurulan antaman luvan perusteella. Mäkelä on vasta 23.8.2016 päivätyllä hakemuksellaan pyytänyt virkavapautta takautuvasti 6.6.2016 lukien.

Sopimusneuvotteluissa avustanut professori Koskinen on neuvottelujen aikana viestitellyt Kurulan kanssa. Koskinen on toimittanut Yritykselle sähköpostiviestejä, jotka on osoitettu myös Kurulalle. Kunnan ja Kurulan edut ovat voineet olla sopimusta koskevassa asiassa ristiriidassa keskenään.

Sopimusta koskevasta asiasta äänestettäessä on kiistatta tapahtunut virhe. Valtuuston olisi tullut ensin äänestää siitä, palautetaanko asia uuteen valmisteluun. Asian palauttamista koskeva ehdotus asetettiin ensin vastakkain kannatetun ehdotuksen kanssa, jonka mukaan Mäkelä palaa hoitamaan kunnanjohtajan virkaansa välittömästi. Asian palauttamista koskevan ehdotuksen voitettua ensimmäisen äänestyksen toimitettiin vielä kaksi muuta äänestystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2005:45, johon kunnanhallitus on hallinto-oikeudessa vedonnut kantansa tueksi, ei kaikilta osin vastaa nyt kysymyksessä olevaa tilannetta. Mainittua vuosikirjaratkaisua vastaavasti valtuusto hyväksyi puheenjohtajan esittämän äänestysjärjestyksen, jonka osalta ei esitetty eriävää mielipidettä. Vuosikirjaratkaisusta poiketen nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa toimitettiin kuitenkin yhden sijasta kolme äänestystä, ja kahden ehdotuksen sijasta äänestyksessä oli mukana neljä ehdotusta. Vuosikirjaratkaisussa oli kysymys tilanteesta, jossa äänestyksessä voitti sisällöllinen ratkaisuehdotus, joka tuli valtuuston päätökseksi. Kittilän tapauksessa ensimmäisessä äänestyksessä voitti asian palauttamista tarkoittava ehdotus. Kittilässä ei menetelty tämän ehdotuksen mukaisesti. Menettelyvirhe on näin ollen voinut vaikuttaa asian lopputulokseen. Kunnanhallituksen hallinto-oikeudelle antamaan selitykseen liitettyssä valtuutettujen muistiossa esitetyillä jälkikäteisillä pohdinnoilla siitä, kuinka he olisivat toisenlaisessa tilanteessa äänestäneet, ei ole asiassa merkitystä.

Valtuuston kokouksessa ei ole menetelty Kittilän kunnan hallintosääntö mukaisesti. Asian palauttamista koskevaa ehdotusta ei ole asetettu sen hylkäämistä koskevaa ehdotusta vastaan. Asian käsittelyä on jatkettu palauttamista koskevan ehdotuksen tultua äänestyksen jälkeen hyväksytyksi.

Toisin kuin hallinto-oikeus on päätöksessään esittänyt, asian palauttamisen perusteeksi esitetyille syille ei tule antaa merkitystä. Hallinto-oikeus ei ole asianmukaisesti perustellut, miksi valtuuston päätöstä ei menettelyvirheestä huolimatta ole kumottu.

Hallinto-oikeus ei ole ottanut päätöksessään kantaa sovintosopimuksen valmisteluun katsottuaan, että vain sopimuksen sisältö ratkaisee ja että kunnalla on laaja harkintavalta kysymyksessä olevassa sopimusasiassa myöhempien kiistojen välttämiseksi. Nyt on kuitenkin kysymys lainvastaisesti irtisanotulle kunnanjohtajalle kaksi vuotta irtisanomisen jälkeen tehdystä johtajasopimuksesta. Tällaisesta sopimuksesta on neuvoteltu kesken virkarikostutkinnan, jossa enemmistö kunnanvaltuutetuista on ollut epäiltyinä virkarikoksesta Mäkelän irtisanomisasiassa.

Hallinto-oikeus ei ole valittajien pyynnöstä huolimatta hankkinut käyttöönsä sopimuksen valmisteluasiakirjoja. Sopimuksen tulkinnassa keskeistä on sopijapuolten tarkoitus, joka ei aina ilmene sopimuksen tekstistä. Sopimuksen tarkoituksen selvittämiseksi voidaan joutua palaamaan valmistelun eri vaiheisiin.

Kuntalain mukaan päätöksestä, joka koskee pelkästään valmistelua, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Valmistelun lainmukaisuutta voidaan kuitenkin arvioida asiaratkaisuun kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä. Kunnanjohtajan erokorvausta koskevasta korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisusta KHO 2006:34 ilmenevällä tavalla korvauksesta päättävän viranomaisen mahdollista harkintavallan väärinkäyttöä arvioitaessa on otettava huomioon myös asian valmisteluvaiheet. Mainitusta ratkaisusta ilmenee myös, että kunnan edun huomioon ottaminen on luonteeltaan laillisuuskysymys.

Sopimusneuvotteluita koskeva 15.–16.2016 päivätty muistio, jonka kunnanhallitus oli liittänyt hallinto-oikeudelle antamaansa selitykseen, antaa neuvotteluista erilaisen kuvan kuin sopimuksen valmisteluaineisto. Tavoitteena ollut rikoksesta epäiltyjen henkilöiden etujen ajaminen niin, että sopimukseen olisi otettu maininta siitä, että Mäkelä peruuttaa tekemänsä tutkintapyynnöt ja luopuu rangaistusvaatimuksistaan. Tarkoituk-

sena on ollut estää Mäkelälle maksettavan korvauksen periminen takaisin hänen irtisanomisestaan päättäneiltä luottamushenkilöiltä. Mainituilta osin on kysymys siitä, mitä sovintosopimuksessa on sovittu ja sopimusmääräyksen tarkoituksesta.

Kunnanvaltuusto on sopimuksen hyväksyessään käyttänyt toimivaltaansa muuhun kuin lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen ja siten ylittänyt toimivaltansa sekä käyttänyt harkintavaltaansa väärin. Kunnan varoista maksettava korvaus on luonteeltaan korvaus myös rangaistusvaatimuksista luopumisesta. Maininta tutkintapyyntöistä ja rangaistusvaatimuksista luopumisesta on poistettu sopimustekstistä vasta jossakin vaiheessa Kuntaliiton 29.6.2016 antaman lausunnon jälkeen.

Mäkelän irtisanomista koskeva päätös on todettu hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa lain vastaiseksi menettelyvirheiden johdosta. Mäkelän virkasuhde ei tämän johdosta ole päättynyt. Sopimuksen mukaan Mäkelälle maksetaan korvausta hänen virkasuhteensa päättymisestä. Sopimuksen mukaan Mäkelä sitoutuu itse irtisanoutumaan. Sopimuksen mukainen korvaus on siten nimenomaan korvaus Mäkelän irtisanoutumisesta.

Olisi ollut kunnan edun mukaista tunnustaa irtisanomisen tapahtuneen ilman lain mukaista perustetta. Silloin kunta olisi säilyttänyt mahdollisuutensa vaatia maksamaansa korvausta maksuvelvollisuuden kunnalle aiheuttaneilta henkilöiltä. Valtuusto on käyttänyt harkintavaltaansa väärin hyväksyessään sopimuksen, jonka muotoilu estänee korvauksen perimisen mainituilta henkilöiltä.

Lausuma mahdollisuudesta periä korvaus takaisin ei olisi ollut välttämätön. Se olisi kuitenkin ollut hyödyllinen muistutus siitä, että uuden valtuuston asiana on huolehtia, että oikeudenkäyntejä seurataan ja että kunnan etua korvausasiassa valvotaan.

Valittajia ei tule velvoittaa korvaamaan Mäkelän oikeudenkäyntikuluja, koska heidän valituksensa ei kohdistu Mäkelään. Mäkelä ei siten ole heidän vastapuolenaan oikeudenkäynnissä.

Kittilän kunnanhallitus on antanut selityksen, jossa on uudistettu hallinto-oikeudessa esitetty ja vaadittu, että valitus hylätään. Kunnanhallitus on lisäksi vaatinut, että valittajat velvoitetaan yhteisvastuullisesti korvaamaan kunnalle lausuntojen hankkimisesta sovintosopimuksen valmistelussa mukana olleilta asiantuntijoilta aiheutuneet kulut laillisine korkoineen sekä esitetty lisäksi muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus on arvioinut päätöksessään nimenomaan valtuuston päätöksen laillisuutta. Hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio ja johtopäätökset ovat oikeita.

Valtuutettu Kurula on ennen sopimusta koskevan asian käsittelyä valtuustossa ilmoittanut olevansa esteellinen ja poistunut paikalta asian käsittelyn ajaksi.

Mäkelä on, saatuaan tiedon korkeimman hallinto-oikeuden 3.6.2016 antamasta päätöksestä, soittanut tuolloin kunnanhallituksen puheenjohtajana toimineelle Kurulalle. Yrityksellä sekä toisaalta Mäkelällä ja Jesiöjävellä on erilaiset näkemykset Mäkelän ja Kurulan välillä käydyin puhe- linkeskustelun sisällöstä.

Kurula ei ole kuulunut sopimusta valmisteeseen toimikuntaan. Mäkelän on ottanut yhteyttä Kurulaan, eikä päinvastoin. Valittajien Mäkelän työvelvoitteen ja virkavapauden osalla esittämillä seikoilla ei ole merkitystä Kurulan esteellisyyden osalta.

Valituksessa ei muutoinkaan ole esitetty mitään sellaista, jonka johdosta olisi katsottava Kurulan osallistuneen esteellisenä asian käsittelyyn hallintolain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ja valtuuston päätöksen syntyneen tämän johdosta virheellisessä järjestyksessä.

Äänestysjärjestys on kuvattu hallinto-oikeuden päätöksessä oikein. Vaikka asian palauttamisesta on äänestettävä ennen kuin asian käsittelyä jatketaan, palauttamista koskevan ehdotuksen sisältö huomioon ottaen äänestysjärjestys ei ole hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ilmenevällä tavalla voinut vaikuttaa valtuuston päätöksen lopputulokseen. Valtuuston enemmistö on kannattanut sopimuksen hyväksymistä. Sopimus olisi hyväksytty äänestysjärjestyksestä riippumatta.

Valtuustossa oli kysymys ainoastaan sopimuksen hyväksymisestä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on siten arvioitavana valtuuston sopimuksen hyväksymistä koskevan päätöksen lainmukaisuus. Valtuustossa ei ollut kysymys siitä, miten neuvotteluissa esillä olleita eri sopimusversioita tai niiden sanamuotoja tulisi arvioida. Aikaisemmat versiot ovat sisällöltään ja tarkoitukseltaan erilaisia kuin valtuuston hyväksymä sopimus. Valtuusto on ollut toimivaltainen päättämään sovintosopimuksen hyväksymisestä.

Mäkelän aloittaessa Kittilän kunnanjohtajana voimassa ollut kuntalaki ei edellyttänyt johtajasopimuksen tekemistä. Hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevällä tavalla kunnan ja Mäkelän välisen sopimuksen perusteella maksettava korvaus on korvaus siitä, että Mäkelä itse irtisanoutuu, jolloin vältetään mahdolliset tulevat virkasuhteen päättämiseen liittyvät pitkäaikaiset ja suuren kustannusriskin myös kunnalle aiheuttavat riitaisuudet. Sopimuksella ei ole, kuten hallinto-oikeus päätöksessään myös toteaa, otettu kantaa siihen, onko Mäkelän irtisanominen ollut laillinen. Kysymys ei siten ole laittomasta irtisanomisesta johtuvasta korvauksesta. Sovintosopimuksella on pyritty ratkaisemaan pelkästään ne ehdot, joilla kunnan ja Mäkelän välillä sovitaan virkasuhteen päättymisestä.

Kunnanhallituksen selitykseen on liitetty muun ohella sovintosopimusta valmistelleen toimikunnan sihteerinä ja esittelijänä 1.7.2016 saakka toimineen elinkeinojohtaja Katariina Palolan 1.12.2016 päivätty selvitys. Palola on antamassaan selvityksessä esittänyt muun ohella, että hänen kesäkuussa 2016 Koskiselle lähettämänsä sähköpostiviestin taustalla on ollut se, että toimikunnan kokouksessa 21.6.2016 toimikunnan jäsen esitti takaisinmaksulausekkeen lisäämistä sopimustekstiin. Esittelijän tehtäviin kuului tätä koskevan asian selvittäminen sopimusneuvotteluja käyviltä asiantuntijoilta. Sähköpostia edelsi Koskisen kanssa käyty puhelinkeskustelu siitä, millaisen riskin takaisinmaksulausekkeen lisääminen muodostaisi sopimuksen pitävyydelle eri oikeusasteissa ja miten tämä riski vältettäisiin.

Kunnanhallituksen selitykseen on lisäksi liitetty muun ohella professori Seppo Koskisen lausunto 10.9.2018 ja asianajaja Jarmo Junturan lausunto 20.9.2018 liitteineen.

Anna Mäkelä on antanut valituksen ja kunnanhallituksen selityksen johdosta selityksen, jossa on uudistettu hallinto-oikeudessa lausuttu ja vaadittu, että valitus hylätään. Mäkelä on myös vaatinut, että jos valitus hylätään, valittajat veloitetaan korvaamaan Mäkelän 2 117,92 euron oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen. Mikäli valitus hyväksytään, Kittilän kunta on veloitettava korvaamaan Mäkelän oikeudenkäyntikulut. Mäkelä on lisäksi esittänyt muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätöstä ei tule kumota valittajien esittämillä perusteilla. Kunnanvaltuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, valtuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa, eikä päätös ole muutenkaan lain vastainen. Päätöksen valmisteluun ei myöskään sisälly harkittavallan väärinkäyttöön liittyviä piirteitä.

Sovintosopimukseen on kirjattu, että sopimuksella ei oteta kantaa irtisanomista koskevan päätöksen perusteisiin tai niiden lainmukaisuuteen. Tämä on tavanomainen käytäntö sovintosopimuksissa. Mäkelän ja kunnan näkemykset irtisanomisperusteista ovat eriävät. Näin ollen sopimuksella ei ole haluttu pitää irtisanomista tosiasiallisesti voimassa.

Sopimuksen osapuolet ovat Kittilän kunta ja Mäkelä. Kunta ei ole voinut sopimuksella luopua esittämästä vaatimuksia kolmansia tahoja kohtaan. Tämä todetaan myös Kuntaliiton sopimusluonnoksen johdosta antamassaan lausunnossa 29.6.2016. Mäkelä ei voi sopia siitä, päättääkö kunta periä joitakin kustannuksia kolmannelta taholta. Sopimuksella ei ajeta poliisitutkinnan kohteena olevien henkilöiden etuja kunnan edun sijaan.

Kuntaliitto on sopimusluonnosta kommentoidessaan katsonut sopimuksen tekemisen kuuluvan kunnan toimialaan ja pitänyt sopimusta tavanomaisena. Kuntaliitto on erikseen huomauttanut, ettei sopimuksella ole, eikä voi olla vaikutusta kolmansiin osapuoliin, kuten esitutkinnan kohteena oleviin henkilöihin, eikä sopimuksella voi edes osapuolten välillä olla vaikutusta käynnissä olevaan rikostutkintaan sen kohdistuessa virallisen syytteen alaisiin tekoihin.

Valittajien mukaan takaisinperintävarauma valtuuston päätöksessä ei olisi ollut välttämätön, vaan ainoastaan hyödyllinen ja informatiivinen muistutus tulevia valtuutettuja varten. Valittajatkaan eivät siis katso, että valtuuston päätös olisi lainvastainen sen vuoksi, ettei mainintaa takaisinperinnän mahdollisuudesta ole kirjattu sopimuksen hyväksymistä koskevaan päätökseen.

Mäkelä on ollut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä tiedon saatuaan yhteydessä Kurulaan selvittääkseen, miten asiassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen toimitaan. Kurula on ilmoittanut Mäkelälle olevansa esteellinen käsittelemään asiaa ja on ohjannut Mäkelän kääntymään toimikunnan puoleen. Toimikunnan puheenjohtajana on toiminut Jesiöjärvi. Mäkelä on ollut yhteydessä Jesiöjärveen 6.6.2016 ja 7.6.2016. Kurula ei ole ollut jäsenenä sopimusta valmistelleessa toimikunnassa. Valittajien väitteet Kurulan osallistumisesta asian käsittelyyn eivät pidä paikkaansa. Työvelvoitteen osalta Mäkelän asiamies on ollut yhteydessä kuntaa avustaneeseen asianajaja Junturaan, ja asiassa on toimitettu sovitulla tavalla. Mäkelä on sittemmin sovitun mukaan jättänyt virkavapaushakemuksen.

Sopimuksen valmistelussa ei ole tapahtunut mitään lopullista päätöstä rasittavaa virhettä. Sopimuksen osalta valituksen kohteena voi olla vain asiassa tehty sopimus, jonka sisältö ilmenee sen sanamuodosta. Sovittu korvaus on tavanomainen. Sopimus on kunnan edun mukainen.

Vaikka korkein hallinto-oikeus katsoisi äänestysjärjestyksessä tapahtuneen jonkin virheen, äänestystapa ja -järjestys olivat valtuuston hyväksymiä, eikä väitetty virhe ole vaikuttanut asian lopputulokseen.

Valittajat ovat antaneet vastaselityksen, jossa on vaadittu, että Kittilän kunnanhallituksen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään, ja että Kittilän kunta velvoitetaan korvaamaan vastaselityksen antamisesta aiheutuneet kulut laillisine korkoineen. Lisäksi valittajat ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Kunnanhallituksen antamassa selityksessä ei ole esitetty mitään uutta äänestysjärjestyksen, asian valmistelun tai Mäkelälle maksettavan korvauksen osalta.

Kunnanhallituksen selityksen liitteenä oleva Katariina Palolan selvitys on ilmeisessä ristiriidassa sen kanssa, mitä hänen ja professori Koskisen välisistä sähköpostiviesteistä 29.6.2016 ilmenee. Palolan antama selvitys ei ole uskottavaa.

Kunnanhallituksen selityksen liitteenä olevasta Koskisen lausunnosta ilmenee muun ohella, että sopimusneuvotteluiden haluttiin etenevän häiriöttä. Kurula oli antanut Mäkelälle vapautuksen työvelvoitteesta ja näin ollen myötävaikuttanut neuvotteluiden edistymiseen.

Ennen Mäkelän korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamaa selitystä valitusprosessin missään aiemmassa vaiheessa ei ole väitetty, että Mäkelä olisi ollut korkeimman hallinto-oikeuden 3.6.2016 antaman päätöksen jälkeen yhteydessä sopimustoimikunnan puheenjohtajana toimineeseen Jesiöjärveen. Jesiöjärvi ei ole maininnut näistä yhteydenotoista edes 9.3.2017 päivätyssä muistiossaan. Mäkelä ei ole selityksessään kertonut, mitä hänen ilmoittamiensa yhteydenottojen seurauksena mahdollisesti olisi sovittu.

Prosessin aikaisemmissa vaiheissa ei myöskään ole esitetty, että Mäkelän asiamies olisi työvelvoitetta koskevassa asiassa ollut yhteydessä asianajaja Junturaan.

Jesiöjärvi tai Juntura ei ole ollut Mäkelän työnantaja eikä muutoinkaan sellaisessa asemassa, että heillä olisi ollut valtuudet päättää Mäkelän työvelvoitteesta vapauttamisesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian pääasian osalta. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Inkeri Yritys ja Pentti Kangas velvoitetaan, esitetty vaatimus enemmälti hyläten, yhteisvastuullisesti korvaamaan Anna Mäkelän oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 500 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorko määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Inkeri Yrityksen ja Pentti Kankaan oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

Kittilän kunnanhallituksen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

3. Korkein hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin kuin siinä on vaadittu hallinto-oikeudessa määrätyn oikeudenkäyntimaksun poistamista.

Perustelut

1. Pääasia

Kankaan valituksessa hallinto-oikeudelle sekä hänen ja Yrityksen yhteisessä valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle on vaadittu Kittilän kunnanvaltuuston päätöksen kumoamista muun ohella sillä perusteella, että äänestysjärjestys valtuuston kokouksessa on ollut virheellinen.

Hallinto-oikeus on äänestysjärjestyksen osalta katsonut valituksenalaisessa päätöksessään muun ohella, että Kittilän kunnanvaltuuston päätöstä ei ollut kumottava huolimatta siitä, että valtuusto oli jatkanut asian käsittelyä sen jälkeen, kun valtuutettu Huikuri-Kujalan ehdotus oli tullut ensimmäisessä äänestyksessä hyväksytyksi. Mainitun ehdotuksen mukaan valtuuston olisi tullut palauttaa sovintosopimus uudelleen valmisteluun. Edelleen ehdotuksen mukaan sopimuksesta olisi tullut näkyä lau-

suma, että valtuusto voi päättää periä Anna Mäkelälle laittoman irtisanomisen vuoksi maksetut korvaukset ja sopimusneuvotteluista kunnalle aiheutuneet kustannukset takaisin niiltä, joiden mahdollisesti rikosoikeudenkäynnissä todetaan syyllistyneen rikolliseen menettelyyn irtisanomisasiassa. Asian palauttamista on valtuuston kokouksessa ehdotettu ainoastaan edellä mainitun lisäyksen tekemistä varten.

Kittilän kunnanvaltuustossa on ollut käsiteltävänä kunnan ja Mäkelän välisen sopimuksen hyväksymistä koskeva asia. Huikuri-Kujala on ehdottanut asian palauttamista valmisteluun ainoastaan sellaisen lausuman lisäämistä varten, jossa ei ole ollut kysymys Kittilän kunnan ja Mäkelän eli sopimuksen osapuolten välisestä oikeussuhteesta. Näin ollen, ja kun otetaan lisäksi huomioon, että valtuusto oli kokouksen pöytäkirjan mukaan ensimmäisen äänestyksen jälkeen puheenjohtajan ehdotuksesta hyväksynyt äänestysjärjestyksen seuraavan vaiheen ja puheenjohtajan tekemän äänestys ehdotuksen sekä jatkanut sopimuksen hyväksymistä koskevan asian käsittelyä, Kittilän kunnanvaltuuston päätöksen ei ole katsottava syntyneen valittajien esittämien syiden johdosta virheellisessä järjestyksessä.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Oikeudenkäyntikulut

Ottaen huomioon Anna Mäkelän asema kysymyksessä olevassa Inkeri Yrityksen ja Pentti Kankaan valituksen johdosta vireille tullessa oikeudenkäynnissä olisi kohtuutonta, jos Mäkelä joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi ja asian näin päättyessä Inkeri Yritys ja Pentti Kangas on hallintolainkäyttölain 74 §:n nojalla määrättävä korvaamaan Anna Mäkelän oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Inkeri Yritykselle ja Pentti Kankaalle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Asian laatuun nähden ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Kittilän kunnanhallitukselle ei ole pääasian lopputuloksesta huolimatta määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

3. Tutkimatta jättäminen

Tuomioistuinmaksulain 11 §:n 1 momentin mukaan maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä virkamieheltä tai viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Edellä sanottu huomioon ottaen korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia vaatimusta, joka koskee hallinto-oikeudessa määrätyn oikeudenkäyntimaksun poistamista. Tähän liittyvä vaatimus on näin ollen jätettävä tutkimatta.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Anne E. Niemi
oikeusneuvos

Janne Aer
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Toomas Kotkas
oikeusneuvos

Mika Paavilainen
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Inkeri Yritys ja Pentti Kangas, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
✓ Kittilän kunnanhallitus
Anna Mäkelä

Asiakirjan oikeaksi todistaa



Jaostosihteeri Milla Jokinen