

KITTILÄN KUNTA
31 15 2018
Nro 451/00/2013

Antopäivä
28.5.2018
Päätösnumero
18/0259/2
Diaarinumerot
00071/17/2209
00072/17/2209

Asia Kunnallisvalitukset

Valittajat Inkeri Yritys, Kittilä
Pentti Kangas, Kittilä

Päätös, josta valitetaan

Viranomaisen ja päätöksen päivämäärä
Kittilän kunnanvaltuusto 19.12.2016 § 71

Valtuusto on hyväksynyt allekirjoitettavaksi Anna Mäkelän ja Kittilän kunnan välisen pöytäkirjan liitteenä 4 olevan sovintosopimuksen. Kunnan puolesta sovintosopimuksen allekirjoittaa kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varmentaa hallintojohtaja tai perusturvajohtaja. Allekirjoitukset tulee suorittaa viipymättä.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Yrityksen valitus

Valtuuston päätös on kumottava ja Kittilän kunta velvoitettava korvaamaan Yrityksen oikeudenkäyntikulut 300 eurolla laillisine korkoineen.

Hallinto-oikeuden on pyydettävä sopimusta valmistelleen 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 määritelty kunnanjohtajasopimuksen perusteella maksettavaksi korvaukseksi, vaikka kysymys on tosiasiaa 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.

Kankaan valitus

Valtuuston päätös on kumottava.

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 suoritettua äänestystä 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 äänestyskiertoja. 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 todellisuudessa tarkoituksena on ollut välttää kaikki mahdolliset myöhemmät korvausvastuut, jos kunnanjohtajan lainvastaisesta irtisanomisesta koituisi epäillyille 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 sopimusneuvotteluista 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.

Asian käsittely ja selvittäminen

Valtuuston puolesta on annettu lausunto.

Anna Mäkelä on antanut Yrityksen valituksen johdosta selityksen, jossa hän on muun ohella vaatinut ensisijaisesti Yrityksen, ja mikäli valitus hyväksytään, Kittilän kunnan, velvoittamista korvaamaan hänen asianosais- ja oikeudenkäyntikulunsa 1 525 eurolla korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine korkoineen siitä lukien, kun kuukausi on kulunut siitä päivästä, jona päätös on ollut asianosaisten saatavissa.

Anna Mäkelä on antanut Kankaan valituksen johdosta selityksen, jossa hän on muun ohella vaatinut ensisijaisesti Kankaan, ja mikäli valitus hyväksytään, Kittilän kunnan, velvoittamista korvaamaan hänen asianosais- ja oikeudenkäyntikulunsa 1 525 eurolla korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine korkoineen siitä lukien, kun kuukausi on kulunut siitä päivästä, jona päätös on ollut asianosaisten saatavissa.

Yritys ja Kangas ovat antaneet yhteisen vastaselityksen, jossa he ovat muun ohella vaatineet Mäkelän heihin kohdistaman asianosais- ja oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä sekä perusteettomana että määrältään kohtuuttomana. Vastaselityksen mukaan Mäkelä ei ole oikeudenkäynnissä heidän vastapuolensa, eikä heitä sen vuoksi voida velvoittaa korvaamaan Mäkelän oikeudenkäyntikuluja. Lisäksi Kangas on vaatinut Kittilän kunnan velvoittamista korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa.

Mäkelä on toimittanut 3 310,80 euron suuruisen laskun oikeudenkäyntikuluisaan. Laskun lähetekirjelmän mukaan Mäkelällä ei ole asianosaiskuluvaatimusta.

Kunnanhallitus on antanut laskun johdosta lausuman.

Yritys ja Kangas ovat toimittaneet lisäselvitystä.

Merkintä

Hallinto-oikeus on 3.2.2017 antamallaan päätöksellä nro 17/0068/2 hylännyt Yrityksen tekemän valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valitukset sekä Yrityksen ja Kankaan oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset.

Hallinto-oikeus Mäkelän Yritykseen kohdistaman oikeudenkäyntikuluvaatimuksen enemmälti hyläten velvoittaa Yrityksen korvaamaan Mäkelän oikeudenkäyntikulut 500 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkeo määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän päätöksen antamisesta.

Hallinto-oikeus Mäkelän Kankaaseen kohdistaman oikeudenkäyntikuluvaatimuksen enemmälti hyläten velvoittaa Kankaan korvaamaan Mäkelän oikeudenkäyntikulut 500 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkeo määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän päätöksen antamisesta.

Perustelut**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 sovinto-neuvottelujen 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 käsiteltäväksi. 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 toimielin 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 toimieliimen 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 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 ehtoista 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 määrätymisperusteesta.

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 puutteellisuuksien johdosta. 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 nimetyssä 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 muutovirheen 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 tahoja 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 puutteellisuuksien johdosta, minkä vuoksi Mäkelän virkasuhde kuntaan on jatkunut. Kunnanvaltuuston enemmistön ja Mäkelän välit ovat kuitenkin olleet sellaiset, että Mäkelän virantoimitukseen palaaminen ja viran 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 välttyä 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 syyllistyneiltä. 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 kohtuullisuuden lisäksi ottanut huomioon sen, että Mäkelän esittämään 3 310,80 euron suuruiseen laskuun sisältyy kuluja sovintosopimuksen allekirjoittamiseen 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.

Sovelletut oikeusohjeet

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

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (HaO 00.33 K).

Esittelevä jäsen

Riitta Arjas

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Aila Kovala, Anna-Kaisa Marski ja Riitta Arjas.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös Inkeri Yritys saantitodistuksin
Oikeudenkäyntimaksu
250 euroa

Pentti Kangas saantitodistuksin
Oikeudenkäyntimaksu
250 euroa

Jäljennös maksutta Kittilän kunnanvaltuusto
Anna Mäkelä / asianajaja John-Henrik Spåre saantitodistuksin

Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:ssä säädetyllä tavalla.

Oikeudenkäyntimaksun peruste

Tuomioistuinmaksulaki

Ohje oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemiselle

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle.

Toimituskirjan jäljennöksen oikeaksi todistaa

Ma. Lainkäyttösihteeri


Tea Jämsä

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava valitusviranomaiselle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin ja mitä muutoksia päätökseen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelämä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelämä on toimitettava valitusajan kuluessa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**.

Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Valituskirjelmän toimittamisesta telekopiona tai sähköpostina säädetään tarkemmin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:
PL 180
00131 HELSINKI

Käyntiosoite:
Fabianinkatu 15
00130 HELSINKI

Faksi: 029 56 40382
Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
HaO 00.33 K