

Lausunnon antaminen eduskunnan oikeusasiamiehelle kaupunginhallituksen puheenjohtajan menettelyä koskevassa asiassa

KH 07.10.2024 § 288
113/01.01.05/2024

Valmistelija

Hallintojohtaja Elina Amnell-Holzhäuser

Henkilöstöpäällikkö Thomas Grönholm

Eduskunnan oikeusasiamies on pyytänyt Loviisan kaupunkia antamaan selvitys ja lausunto asiassa, joka koskee kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimivaltaa kaupunginjohtajan kanssa tehdyn erosopimuksen tekemisessä sekä kaupunginhallituksen päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta.

Kaupunginhallitukseen kohdistetussa kantelussa arvostellaan kaupungin toimintaa seuraavalla tavalla:

Kaupunginhallitus on merkinnyt kokouksessaan 5.2.2024 tiedoksi kaupunginjohtaja Jan D. Oker-Blomin irtisanomisilmoituksen kaupunginjohtajan virasta, saattoi irtisanomisilmoituksen tiedoksi kaupunginvaltuustolle ja ehdotti kaupunginvaltuustolle, että se myöntää Jan D. Oker-Blomille eron kaupunginjohtajan virasta. Kaupunginhallitus päätti lisätä asian liitteeksi 2.2.2024 solmitun ”Sopimus työvelvoitteen päättämisestä, kaupunginjohtajan virkasuhde” nimetyn sopimuksen kaupunginjohtajan virkavapaudesta ja vuosilomista. Päätöksessä todettiin muutoksenhakukiello (kuntalain 136 §). Kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ei ole kuntalain tai hallintosäännön perusteella valtuuksia allekirjoittaa sopimusta työvelvoitteen päättämisestä. Edellä kerrotulla tavalla oli toimittu jo 3 päivää ennen kaupunginhallituksen kokousta. Kuntalain 136 § ei sovellu kyseessä olevaan tapaukseen. Sopimus työvelvoitteen päättämisestä on uusi sopimus ja sen myötä uusi päätös. Kantelussa vaaditaan sopimuksen mitätöimistä ja kaupunginhallituksen päätöksen muutoksenhakukelpoisuudelle avaamista.

Kantelun kohteena olevien tapahtumien aikaan kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimineelta Arja Isotalolta on pyydetty lausunto kantelun johdosta.

Kaupunginhallituksen ent. puheenjohtajan lausunto

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan Arja Isotalon lausunnossa todetaan muun ohella seuraavaa:

Kaupunginjohtaja Jan D. Oker-Blom irtisanoutui 29.1.2024 ja johtajasopimuksessa sovitun irtisanomisajan, 4 kk, mukaisesti hänen palvelussuhteensa viimeinen työpäivä oli siten 30.5.2024. Sopimuksessa on todettu palvelussuhteen päättyvän 30.5.2024 ja osapuolten sopineen yhteisymmärryksessä työvelvoitteen päättämisestä toisen työnantajan palvelukseen siirtymisen johdosta. Virkasuhteen ehtojen on todettu määräytyvän johtajasopimuksen ja KVTES:n mukaisesti koko palvelussuhteen ajan. Sopimuksen allekirjoittivat kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja kaupunginjohtaja Jan D. Oker-Blom. Läsnä tilaisuudessa oli lisäksi kaupunginhallituksen 1. varapuheenjohtaja Tom Liljestrand ja henkilöstöpäällikkö. Työvelvoitteen lopettaminen aikaistettiin alkamaan 17.2.2024, jotta saataisiin työrauha elinkeino- ja infrastruktuurikeskukseen.

Sopimus allekirjoitettiin samalla kuin kaupunginjohtajan loppupalkkoihin liittyvistä järjestelyistä sovittiin. Palkka-ajon määräaika oli 2.2.2024. Sopimuksen sisältö vastaa johtajasopimuksen ja KVTES:n määräyksiä. Työntekijä voi vapauttaa työntekijän työntekovelvoitteesta irtisanomisaikana, mutta työnantajalla on siitä huolimatta velvollisuus maksaa irtisanomisajan palkka. Työvelvoitteen poistumisesta huolimatta muut virkasuhteen oikeudet ja velvollisuudet ovat voimassa. Myös vuosilomaetuudet kertyvät. Koska edellä mainitut toimenpiteet perustuvat johtajasopimukseen tai KVTES:iin, on sopimus katsottu osaksi valmistelua ja täytäntöönpanoa. Kyseessä on ollut lisäselvitysasiakirja koskien kaupunginjohtajan irtisanoutumista ja sitä, miten käytännön asiat toteutetaan.

Oikeusohjeet

Kuntalain 41 §:n 1 mom. mukaan kunnan johtajan valitsee valtuusto.

42 §:n mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen hyväksyy kunnanhallitus. Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa ottaen huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään. Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan tällöin sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta.

Kuntalaki ei sisällä muuta sääntelyä siitä, kenelle päätöksenteko kaupunginjohtajan virkasuhdetta koskevissa asioissa, kuuluu. Loviisan hallintosäännön I osan 6 luku sisältää määräyksiä toimivallasta henkilöstöasioissa. 45 §:n mukaan, mikäli toimivallasta henkilöstöasioissa ei ole säädetty laissa eikä määrätty hallintosäännössä, on toimivalta kaupunginhallituksella. Hallintosääntö sisältää määräyksiä virka- ja työvapaiden myöntämisestä (54 §), mutta työvelvoitteen päättämisen osalta määräyksiä hallintosäännössä ei ole. Loviisan kaupungissa on voimassa kaupunginhallituksen 24.5.2021 hyväksymä paikallinen sopimus harkinnanvaraisen palkallisen tai palkattoman virkavapaan tai työvapaan myöntämisestä.

Kaupunginjohtaja Jan D. Oker-Blomin kanssa on solmittu 18.12.2017 allekirjoitettu kaupunginvaltuuston hyväksymä johtajasopimus, jossa määrätään mm. palvelussuhteen päättymisen ehdoista sekä lomista.

3. kohdan mukaan vuosiloma, virka- ja perhevapaat sekä kustannusten (lukuun ottamatta korvausta pysäköintimaksuista) ja luontoissuoritusten korvaukset määräytyvät kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) mukaan. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja hyväksyy kaupunginjohtajan lomien ajankohdat.

4. kohdan mukaan kaupunginjohtajan irtisanomisaika on neljä kuukautta, kun hän oma-aloitteisesti irtisanoutuu. 4. kohta sisältää määräyksiä myös menettelystä palvelussuhteen purkamisesta yhteisymmärryksessä sekä irtisanomismenettelystä luottamuspuolan vuoksi.

Johtajasopimus ei sisällä muita virkasuhteen päättymiseen liittyviä tai määräyksiä työvelvoitteen päättämisestä sopimuksin tilanteessa, jossa ei ole kyse luottamuspuolasta tai kaupungin edun edellyttämästä virkasuhteen päättämisestä yhteisymmärryksessä.

Kaupunginhallituksen päätös 5.2.2024, § 40

Kaupunginhallitus käsitteli kokouksessaan 5.2.2024 kaupunginjohtajan irtisanoutumista koskevaa asiaa ja päätti merkitä irtisanoutumisen tiedoksi, saattaa asian tiedoksi kaupunginvaltuustolle ja ehdottaa kaupunginvaltuustolle eron myöntämistä.

Kaupunginhallituksen päätöksen 5.2.2024, § 40, liitteeksi oli asian käsittelyssä kokouksen aikana lisätty kaupunginhallituksen yksimielisellä päätöksellä kaupunginhallituksen silloisen puheenjohtajan ja entisen kaupunginjohtajan allekirjoittama asiakirja. Asiakirja oli nimetty sopimukseksi ”työvelvoitteen päättämisestä, kaupunginjohtajan virkasuhde” (jatkossa: ”asiakirja”). Asiakirjalla sovittiin, että kaupunginjohtaja vapautetaan työvelvoitteesta 1.3.2024 lähtien ja, että kaupunginjohtaja siirtyy virkavapaalle 17.2.2024 lähtien. Virkasuhteen ehtojen todettiin määräytyvän johtajasopimuksen ja KVTES:n mukaisesti ja lisäksi todettiin, että ajalla 3.5.–30.5. maksetaan kuitenkin palkka ja edut 30.5.2024 asti johtajasopimuksen mukaisesti. Asiakirjalla todettiin, että työvelvoitteen päättämisen perusteena ei ole virkasuhteen irtisanomis- tai purkamismenettely, vaan kaupunginjohtajan oma irtisanoutuminen ja työvelvoitteen päättäminen toisen työnantajan palvelukseen siirtymisen johdosta.

Kantelun kohteena olevien tapahtumien arviointi

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Arja Isotalo ja kaupunginjohtaja Jan D. Oker-Blom ovat 2.2.2024 allekirjoittaneet asiakirjan, jossa on todettu virkasuhteen ehtojen, kuten palkanmaksun ja etuuksien jatkuvan virkasuhteen loppuun 30.5.2024 saakka johtajasopimuksen mukaisesti ja kaupunginjohtajan siirtyvän virkavapaalle 17.2.2024 alkaen. Työvelvoitteen on todettu päättyvän 1.3.2024. Työvelvoitteen päättymisen osalta valmistelijat toteavat, että virkavapaan aikana viranhaltijalla ei joka tapauksessa ole virantoimitusvelvollisuutta. Työvelvoitteen päättymisen on todennäköisesti mainittu asiakirjalla tulevaa asiantilaa selventävänä, koska kaupunginjohtaja siirtyi kokonaan toisen työnantajan palvelukseen 1.3.2024 alkaen.

Valmistelijat toteavat, että kaupunginhallituksen pöytäkirjaan 5.2.2024, § 40, liitetty asiakirja on syntynyt 2.2.2024 luottamushenkilölähtöisesti (kaupunginhallituksen puheenjohtaja Arja Isotalo ja 1. varapuheenjohtaja Tom Liljestrand) sen jälkeen, kun kaupunginhallituksen 5.2.2024 kokouksen esityslista oli jo valmis ja lähetetty kaupunginhallituksen jäsenille. Valmistelijoiden näkemyksen mukaan puheenjohtajista asiassa erityisen aloitteellinen oli Tom Liljestrand.

Kaupunginjohtajan irtisanouduttua virasta on irtisanoutuminen kaupunginhallituksen toimesta päätetty hallintosäännön 63 §:n mukaisesti saattaa palvelussuhteen ottamisesta päättäneen viranomaisen, eli kaupunginvaltuuston, tietoon.

Kaupunginhallituksen kokouskäsittelyssä edellä mainitun asian liitteeksi on pöytäkirjasta ilmenevän käsittelytiedon mukaan lisätty 2.2.2024 solmittu sopimus kaupunginjohtajan viran hoitamisesta irtisanoutumisen jälkeen. Pöytäkirjassa todetaan seuraavasti: ”Kaupunginhallitus päätti lisätä asian liitteeksi 2.2.2024 solmitun sopimuksen kaupunginjohtajan virkavapaudesta ja vuosilomista.”

Kokouksessa ei ole muutettu päätösehdotusta esityslistalla esitetystä, vaan on päätetty merkitä tiedoksi kaupunginjohtajan irtisanoutuminen,

päätetty saattaa irtisanoutuminen kaupunginvaltuustolle tiedoksi ja ehdottaa sille eron myöntämistä kaupunginjohtajalle. Pöytäkirjasta ei ilmene, että kaupunginhallitus olisi tehnyt varsinaista päätöstä liitteenä olevan asiakirjan osalta. Pöytäkirjan perusteella kaupunginhallituksessa on kuitenkin vallinnut asiakirjan pöytäkirjaan liittämisen ja todennäköisesti myös asiakirjan sisällön osalta yksimielisyys, koska käsitellytiedot eivät sisällä muita merkintöjä.

Kaupunginhallituksen asiassa tekemään päätökseen § 40 ei ole liitetty muutoksenhakuohjetta ja perusteena on ollut kuntalain 136 § (valmistelua ja täytäntöönpanoa koskeva päätös). Tehty päätös koskee kaupunginjohtajan irtisanoutumisilmoituksen merkitsemistä tiedoksi ja ilmoituksen saattamista tiedoksi kaupunginvaltuustolle sekä ehdotusta eron myöntämiseksi, joten se on katsottava kuntalain 136 §:ssä tarkoitetuksi valmistelua koskevaksi päätökseksi, joka ei ole muutoksenhakukelpoinen.

Arvioitaessa pöytäkirjaan liitettyssä asiakirjassa todettujen tai sovittujen asioiden muutoksenhakukelpoisuutta todetaan, että lomista sopiminen, palkanmaksun ja muiden etujen toteutuminen virkasuhteen loppuun saakka johtajasopimuksen ja työehtosopimuksen mukaisesti on sellainen työnjohdollinen toimenpide, joka ei ole muutoksenhakukelpoinen asia. Työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluu oikeus määrätä miten, missä ja milloin työtä tehdään sekä oikeus työnteon ja työtulosten laadun valvontaan. Esimerkiksi lomien ajankohdan vahvistaminen kuuluu työnantajan työnjohto-oikeuteen.

Siten kaupunginhallituksen 5.2.2024 tekemä päätös § 40 ei ole oikaisuvaatimus- tai muutoksenhakukelpoinen eikä siihen siitä syystä ole tullut liittää oikaisuvaatimusohjetta tai valitusosoitusta.

Kantelussa on arvosteltu sitä, että kaupunginhallituksen 5.2.2024 kokouksen §:n 40 pöytäkirjaan liitetty asiakirja oli kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimesta jo allekirjoitettu ennen kaupunginhallituksen kokousta. Tämän osalta todetaan, että menettely ei ole poikkeuksellinen. Usein erilaisia sopimuksia, kuten sovintosopimukset siviilioikeudellisissa riita-asioissa (selvennys: jollainen nyt kyseessä oleva asiakirja ei ole), allekirjoitetaan ennen toimitelinkäsittelyä. Usein tällöin erityisesti taloudellisesti merkittävässä sopimuksissa on maininta voimaantulosta toimitelimen käsitellyä asian.

Valmistelijat toteavat näkemyksensä, että kaupunginhallituksen puheenjohtaja on voinut kuntalain ja kaupunginvaltuuston hyväksymän johtajasopimuksen perusteella ja huomioiden hallintosäännön määräykset allekirjoittaa kyseisen pöytäkirjaan liitetyn asiakirjan. Valmistelijat katsovat myös näkemyksensä, että kaupunginhallitus on tosiasiallisesti hyväksynyt kyseisen asiakirjan sisällöltään. Kaupunginhallituksen tekemä päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen.

Kantelussa on vaadittu myös asiakirjan mitätöimistä valtuudetta allekirjoitettuna. Vaatimus on perusteeton eikä vaadittu toimenpide, asiakirjan mitätöiminen, ylipäänsä kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Oheismateriaali
Kantelu, Arja Isotalon lausunto

Liite nro 1.
Kari Hagforsin eriävä mielipide

Esittelijä	Kaupunginjohtaja Tomas Björkroth
Ehdotus	<p>Kaupunginhallitus päättää lausuntonaan ja selvityksensä asiassa EOAK/3269/2024 viitata edellä selostettuun henkilöstöpäällikön ja hallintojohtajan valmistelemaan lausumaan sekä toimittaa eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavat asiakirjat:</p> <ul style="list-style-type: none">– kantelun kohteena olevien tapahtumien aikaan kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimineen Arja Isotalon lausunto– Loviisan kaupungin hallintosääntö– 18.12.2017 allekirjoitettu johtajasopimus– kaupunginvaltuuston päätösote 13.12.2017, § 82– paikallinen sopimus harkinnanvaraisen palkallisen tai palkattoman virkavapaan tai työvapaan myöntämisestä. <p>Pykälä tarkastetaan välittömästi.</p>
Käsittely	<p>Kaupunginjohtaja täydensi ehdotusta siten, että eduskunnan oikeusasiamiehelle toimitetaan myös kaupunginhallituksen päätösote 5.2.2024, § 40.</p> <p>Jäsen Kari Hagfors teki seuraavan ehdotuksen: Kantelu todetaan aiheelliseksi ja hyväksytään.</p> <p>Kari Hagforsin ehdotus ei saanut kannatusta.</p>
Päätös	<p>Päätös täydennetyn ehdotuksen mukainen.</p> <p>Pykälä tarkastettiin välittömästi.</p> <p>Kari Hagfors jätti eriävän mielipiteen.</p>