

Oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä 16.11.2020 § 317

451/00.02.03/2020

KAUPHALL 07.01.2021 § 4

██████████ oikaisuvaatimuksessa vaaditaan 16.11.2020 § 317 päätöksen kumoamista ja päätöksen täytäntöönpanon kieltoa.

Kaupunginhallitus teki päätöksen kaupungin johtamisen selvittämisestä 285 § (26.10.2020). Päätös on tehty kaupunginjohtajan esittelystä, jossa 1) päätettiin käynnistää selvitys kaupungin johtamisen selvittämisestä, 2) valitaan työryhmä, jonka puheenjohtajana toimii kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja neljä jäsentä: Mauri Heiska, Merja Lehtonen, Juho Ojares ja Seppo Peltola, **3) valittu työryhmä hankkii ja valitsee ulkopuolisen selvityksen toteuttajan, ohjaa ja valvoo selvityksen toteuttamista**, 4) valmistelutyöryhmän puheenjohtaja tiedottaa selvitykseen osallistuvia tahoja selvityksen etenemisestä ja selvityksen aikaisesta tiedottamisesta sovitaan selvityksen toteuttajan kanssa erikseen, 5) valmistelutyöryhmä esittelee tulokset kaupunginhallitukselle ja 6) selvityksen tulosten perusteella linjataan erikseen toimenpiteet johtamisen kehittämiseksi. Päätös hyväksyttiin yksimielisesti. Päätöksen mukainen valmistelutyöryhmän kokoonpano on päätetty muodostaa kaupunginjohtajan esittelystä ilman viranhaltijaa, joten valmistelutyöryhmä on toiminut päätöksenmukaisen toimivallan puitteissa.

Valmistelutyöryhmässä päätettiin yksimielisesti ns. minikilpailutuksesta kaupungin hankintaohjeiden mukaisesti siten, että tarjouspyynnöt lähetetään kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimesta muutamalle toimijalle: FCG: lle, Luotaimelle ja Työterveyslaitokselle. Tarjouspyynnössä ohjattiin mahdolliset tarjouksiin liittyvät yhteydenotot yhdyshenkilölle eli hallituksen pj:lle. Tarjouspyyntöjen toimittaminen sähköpostitse on hyväksyttävä menettelytapa, sillä ns. minikilpailutuksen toteuttaminen sähköpostitse on tavanomainen menettelytapa eikä siitä aiheudu menettelytapavirhettä hankintaprosessiin.

Tarjouspyyntö toimitettiin kirjaamoon asiakirjahallintajärjestelmään kirjattavaksi. Kaksi muuta tarjouksen jättänyttä ottivat yhteyttä puhelimitse kaupunginhallituksen puheenjohtajaan ja esittivät kiinnostuksensa tarjouksen jättämisestä. Hallituksen pj ohjasi ko tarjouksen jättäneet selvittämään tarjouspyynnön tarkemman sisällön kirjaamosta ja toimimaan siinä annettujen ohjeiden mukaisesti. Tarjouksensa jättäneiden yhteydenottojen perusteella

kaupunginhallituksen puheenjohtaja on vastannut heidän esittämiin kysymyksiinsä puhelimitse kuten kohdejoukon laajuuteen ja selvityksen toteuttamismenetelmiin, joilla on oleellinen merkitys selvityksessä vaadittaviin resursseihin. Kaikki tarjousasiakirjat liitteineen on toimitettu kirjaamoon arkistoitavaksi eikä muita selvityksen tarjouksiin liittyviä dokumentteja ole syntynyt prosessin aikana toisin kuin [REDACTED] oikaisuvaatimuksessaan väittää.

Tarjoajilla on oikeus salata liiketoimintasalaisuuksiinsa vedoten tarjousasiakirjojensa sisältöosia. Tältä osin on kunnioitettu tarjoajien asettamia ehtoja tarjousasiakirjojen salaamiseksi ja noudatettu julkisuuslakia. Näin ollen asiakirjoja ei ole luovutettu eteenpäin Julkisuuslaki 24 § kohta 20 mukaisesti, jossa todetaan, että ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaakoskevasta seikasta.” Edellä mainitusta syystä [REDACTED] ei ole saanut tarjoajien määrittelemiä asiakirjojen osia, jotka he itse ovat määritellyt salassa pidettäviksi. [REDACTED] [REDACTED] odotuksista huolimatta kirjaamossa on toimittu ohjeiden mukaisesti epämällä salattujen asiakirjojen luovuttaminen.

Varsinaisen hankintapäätöksen 317 § (16.11.2020) käsittelyn yhteydessä kaupunginjohtaja ja hallintopäällikkö totesivat itsensä esteellisiksi ja poistuivat kokouksesta järjestämättä kaupunginhallituksen kokoukseen viranhaltijaa pöytäkirjanpitäjäksi. Esteellisyys syntyi siitä, että viranhaltijat ovat esteellisiä valitsemaan omaan toimintaansa kohdistuvaa selvittäjää.

Todettakoon vielä, että Ylöjärven kaupungin hallintosääntöä on muutettu 7.12.2020 siten sen voimaan tullessa 1.1.2021 kaupunginhallituksen puheenjohtajalla on esittelyoikeus edellä mainittujen viranhaltijoiden ollessa esteellisiä. Todettakoon, että hallintosäännöstä on aiemmin kuluvalta valtuustokaudella poistettu kaupunginhallituksen puheenjohtajan esittelyoikeus, mutta sen puutteellinen tila on korjattu viipymättä, kun säännön puutteellisuus on havaittu.

Ylöjärven kaupungin voimassa ollut muuhun kuntakenttään nähden puutteellinen hallintosääntö ei ole tunnistanut tilannetta, jossa sekä esittelijä että hänen sijaisensa ovat esteellisiä. Näin tapahtuessa on päätösvalta siirrettävä ylöspäin eli kaupunginhallitukselle, jolla on mm otto-oikeus viranhaltijan päätökseen. Hallintosäännöstä säännösten puuttuminen ei tarkoita, ettei toimivaltaa olisi säännön puutteellisuudesta johtuen kenelläkään. Sääntöjen lisäksi toimivaltaa on johdettavissa suoraan kuntalaista.

Tässä tilanteessa tulee toimivaltaa soveltaa Kuntalaista (39 §), jossa määritellään kunnanhallituksen tehtävät. Kunnanhallituksen tulee:

- 1) **vastata kunnan hallinnosta** ja taloudenhoidosta;
- 2) vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;
- 3) valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, **edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;**
- 4) **edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta;**
- 5) vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta;
- 6) vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta;
- 7) huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja **riskienhallinnan** järjestämisestä

Kuntalain yleisen hallitukselle kuuluvan toimivallan sekä Ylöjärven hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksella on toimivalta päättää kyseisen selvityksen hankinnasta, jonka arvo on alle 20 000 €. Hallintosäännössä todetaan, että kaupunginhallitus ja lautakunnan päättävät toimialaltaan yli 200 000 € hankinnoista, joten kyseinen hankinta alittaa merkittävästi hallintosäännössä asetetun hankintarajan. Väite toimivallan ylittämisestä on näin ollen paikkansapitämätön. Toimivaltaa voisi hallitus ylittää, jos se ylittäisi sille asetetut euromääräiset hankintarajat. Hallituksella on myös kuntalain mukainen otto-oikeus viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin - näiltäkin osin hallituksen toimivaltaa voidaan perustaa kuntalakiin. Kuntalain 39 § mukaisesti hallitus edustaa kuntaa työnantajana. On vaikea kuvitella tilannetta, että työnantajalla ei olisi mitään toimivaltaa tilata työyhteisöön kohdistuvia johtamis- ja työyhteisöselvityksiä. Tällainen johtopäätös olisi kuntalain ja sen esitöiden tarkoitusten vastainen.

Oikaisuvaatimuksessa todetaan, että Ylöjärven kaupungin Hallintosäännön 80 § mukaan hankintapäätöksen tekevä viranhaltija allekirjoittaa tarjouspyyntöasiakirjat ja hankintasopimuksen esittäen niiden kumoamista. Viitaten edellä mainittuun päätökseen 285 §, jossa kaupunginhallitus on päättänyt yksimielisesti kaupunginjohtajan esittelystä antaa toimivaltuudet valmistelutyöryhmälle ja kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti on toimittu, joten perusteita toimivallan ylittämisestä ei ole. Esteellinen viranhaltija on esteellinen myös täytäntöönpanotoimissa.

Oikaisuvaatimuksessa [REDACTED] esittää, että kaupunginhallituksen päätös 16.11.2020 olisi tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden vastainen aikaisempaan päätökseen nähden ja siksi kumottava ja lisäksi nähdään, että kaupunginhallitus olisi itse asianosainen. Oikaisuvaatimuksesta huolimatta kaupunginhallitus toteaa päätöksellään 317 § turvanneensa kuntalaissa pykälän 39 mukaisesti työnantajavelvoitteita ja vastanneensa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Kyseinen selvitys keskittyy operatiivisessa johtamisessa ilmenneisiin ja hallituksen tietoon saatettuihin

haasteisiin ja siitä heränneisiin kehittämiskohteisiin, jotka ovat selkeästi kirjattu tarjouspyynnössä. Operatiivisessa johtamisessa ilmenevät kehittämiskohteet heijastuvat mm tiedonkulun luotettavuuteen kaupunginhallitukselle. Lisäksi selvitys kohdentuu organisaatioista poistuneiden työntekijöiden haastatteluihin ja tarkoituksena on selvittää poislähteneiden syitä. Tällä selvityksen osalla tavoitteellaan tietoa rekrytointien haasteellisuudesta, signaaleja työilmapiiristä sekä muista mahdollisista työntekijöistä, joista syntyy organisaation osaamisvajeiden juurisyitä eli selvitys tehdään puhtaasti henkilöstöpoliittisista, operatiivisista näkökulmista.

Johtamisselvityksessä ei ole tarkoitus selvittää poliittista johtamista eli toimielimen sisäistä tai muutenkaan toimintaa, eikä täten kaupunginhallitus ja sen jäsenet ole varsinainen selvityksen kohde, vaan toimii ulkoisen selvittäjän yhteistyökumppanina ja tiedonantajana luottamushenkilöiden roolista käsin. Selvityksestä saatujen operatiiviseen johtamiseen liittyvien kehittämisenäkökulmien avulla pyritään vahvistamaan kaupunginhallituksen toimivaltaan kuuluvia kuntalain 39 § mukaisia velvoitteita ja näillä perusteluilla kaupunginhallitus katsoo, että se ei selvitä omaa toimintaansa eikä siten ole esteellinen valmistelemaan, selvittämään tai ratkaisemaan hankintapäätöksen mukaisia asioita. Kyseessä on toisaalta työyhteisöselvitys, jossa kaupunginhallitus toimielimenä ei ole toimihenkilö tai viranhaltija.

Kaupunginhallitus toteaa, että Kuntalain 39 § lisäksi päätöstä tehdessä on turvattu kaupunginhallituksen roolissa Työturvallisuuslain (2002) mukaisesti työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite 2 luku 8 §, jossa todetaan, että työnantaja on velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä.

■■■■ on oikaisuvaatimuksessaan esittänyt täytäntöönpanosta pidättäytymistä. Kaupunginhallitus on todennut päätöksellään § 320 (30.11.2020), että selvitystyön käynnistämistä ja päätöksen täytäntöönpanoa on poikkeuksellisesti edistettävä erillisellä täytäntöönpanopäätöksellä. Kaupunginhallitus on päätöksessään (§ 320) todennut, että asian merkitys; johtaminen, työyhteisötilanteen selvittäminen ja jatkotoimenpiteiden toteuttaminen huomioon ottaen, ei ole tarkoituksenmukaista lykätä päätöksen täytäntöönpanoa. Hankintapäätöksen vähäinen taloudellinen merkitys eli palveluhankinnan hinta on kaupungin kannalta vähämerkityksellinen. Täytäntöönpanoa puoltavat seikat ovat kokonaisuudessaan painavampia kuin täytäntöönpanon lykkääminen. Täytäntöönpanosta ei aiheudu kaupungille haittaa toisin kuin selvityksen lykkääminen olisi aiheuttanut, kaupunginhallituksen mukaan vahinkoa kaupungille. Hankintapäätöksen täytäntöönpano perustuu

Kuntalakiin 143 § ja 39 §. Johtamis- ja työyhteisöselvityksen lykkäämiselle mahdollisesti yli vuoden kestävästä valitusprosessin takia, ei ole nähty perusteita. Kysymyksessä on myös kaupungin päätöksenteon ja valmistelukoneiston toiminnallisuuden varmistamisesta.

Lisäksi todettakoon, että Ylöjärven kaupungin osastoilla/lautakunnissa on toimittu aiemmin vastaavalla tavalla hankintoja yhteydessä eli hankinnan valmistelut ja toteuttaminen on aloitettu viipymättä ennen päätöksen lainvoimaisuutta, joten tämän kyseisen hankinnan täytäntöönpano ei poikkea menettelytavoista, joita on aiemmin käytetty Ylöjärvellä.

Oheismateriaali - oikaisuvaatimus

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja ehdottaa

Kaupunginhallitus päättää hylätä [REDACTED] 25.11.2020 allekirjoittaman oikaisuvaatimuksen yllä mainituilla perusteilla.

Päätös

Keskustelun kuluessa Mauri Heiska ehdotti seuraavaa:

"Kaupunginhallitus päätti 26.10.2020 käynnistää johtamisselvityksen, jonka tarkoituksena oli kartoittaa kaupungin johtamisen toimivuutta mukaan lukien kaupunginjohtaja, johtoryhmä ja kaupunginhallitus. Silloin yksimielisen päätöksen jälkeen asioihin on kuitenkin jostain syystä tullut muutoksia ja itse päätöksen sisältöäkin on muutettu alkuperäisestään jostain ihmeen syystä. Myöhemmissä vaiheissa päätöksen jälkeen on myös rikottu kaupunkimme hallintosääntöä ja jätetty oikaisuvaatimus/oikaisuvaatimukset käsittelemättä oikea aikaisesti, vaikka oikaisuvaatimuksissa pyydettiin myös prosessin keskeyttämistä, jotta esimerkiksi päätösten lainvoimaisuus olisi täytynyt. Näihin syihin ja oikaisuvaatimuksen sisällön huomioiden esitän, että oikaisuvaatimus hyväksytään."

Heiskan ehdotus raukesi kannattamattomana.

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.

Mauri Heiska jätti päätökseen eriävän mielipiteen: "Kaupunginhallitus päätti 26.10.2020 käynnistää johtamisselvityksen, jonka tarkoituksena oli kartoittaa kaupungin johtamisen toimivuutta mukaan lukien kaupunginjohtaja, johtoryhmä ja kaupunginhallitus. Silloin yksimielisen päätöksen jälkeen asioihin on kuitenkin jostain syystä tullut muutoksia ja itse päätöksen sisältöäkin on muutettu alkuperäisestään jostain ihmeen syystä. Myöhemmissä vaiheissa päätöksen jälkeen on myös rikottu kaupunkimme hallintosääntöä ja jätetty oikaisuvaatimus/oikaisuvaatimukset käsittelemättä oikea

aikaisesti, vaikka oikaisuvaatimuksiinsa pyydettiin myös prosessin keskeyttämistä, jotta esimerkiksi päätösten lainvoimaisuus olisi täytynyt. Näihin syihin ja oikaisuvaatimuksen sisällön huomioiden esitän, että oikaisuvaatimus hyväksytään."

Jäsen Markku Mäki-Ventelä poistui kokouksesta esteellisenä tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi klo 18.45-18.50. Varajäsen Teuvo Hakanen oli kokouksessa tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajan.
