

Lausunto Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle valitukseen koskien kaupunginhallituksen päätöstä 7.1.2021 § 4

Tausta

Kaupunginhallitus teki päätöksen kaupungin johtamisen selvittämisestä 26.10.2020 § 285 §. 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 puheenjohtajalle. 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 puheenjohtaja 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. Tarjouksen hinnoittelusta ei ole käyty keskustelua prosessin aikana. Kaikki tarjousasiakirjat liitteineen on toimitettu kirjaamoon arkistoitavaksi eikä muita selvityksen tarjouksiin liittyviä dokumentteja ole olemassa. Asiassa toimitettiin talous- ja hallinto-osaston hallintopäällikön antamien suullisten ohjeiden ja kaupunginhallituksessa tehdyn päätöksen mukaisesti, joten hankinta on toteutettu hyväksytyllä tavalla.

Työterveyslaitos oli ilmoittanut tarjouksessaan kokonaishinnaksi 17 200 euroa ja että hinta ei sisällä matkakustannuksia. Työterveyslaitoksen laskun loppusumma 18 227,41 euroa sisältää matkakustannukset ja on tarjouksen mukainen.

Useampi tarjouksen jättäneistä esitti luottamukselliseksi määriteltyä aineistoa osana tarjousasiakirjoja. Ylöjärven kirjaamosta luovutettuja asiakirjoja luovutettaessa on käytetty toimivaltaisten viranhaltijoiden harkintavastuuta ja toimittu julkisuuslain 24 § mukaisesti nojalla toisin kuin Erkkilä esittää kunnallisvalituksessaan.

Toimivallan ylitykset

Kunnallisvalituksessa esitetään, että kaupunginhallituksen päätökset 16.11.2020 § 317 ja 7.1.2021 4 § olisi kumottava Ylöjärven kaupungin hallintosäännön vastaisena. Yleisesti todettakoon, että kaupunginhallitus on toiminut Kuntalain 39 § mukaisesti, jossa määritellään kunnanhallituksen tehtävät tilanteessa, jossa kaupunginhallitus on toiminut työnantajan vastuulla ja velvoitteilla. Lain mukaan kunnanhallituksen tulee:

- vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta;
- vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;
- valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;
- edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta;
- vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta;
- vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta;
- huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä

Vastauksessa haluamme tuoda esille, seuraavat perustelut päätösten oikeellisuudesta ja kiistää toimivallan ylitykset:

Hankinnan arvo ja hankintasopimus

Kuntalain 39 § mukaisesti hallitus edustaa kuntaa työnantajana. On vaikea kuvitella tilannetta, että työnantajalla ei olisi toimivaltaa tilata ulkopuolisia johtamis- ja työyhteisöselvityksiä saadakseen tietoa, jota muuten ei ole mahdollista saada esim. esteellisyys- ja muista vastaavista syistä johtuen. Tällainen johtopäätös olisi kuntalain vastainen. Edellä mainitun johdosta kuntalain yleisen hallitukselle kuuluvan toimivallan mukaan kaupunginhallituksella on toimivalta päättää kyseisen selvityksen hankinnasta, vaikka hankinnan arvo on alle 200 000 €. Hallintosäännössä todetaan, että kaupunginhallitus ja lautakunnan päättävät toimialaltaan yli 200 000 € hankinnoista, joten tehty 20 000 € hankinta ei ylitä määrärajaa. Väite toimivallan ylittämisestä on näin ollen paikkansapitämätön. Toimivaltaa voisi hallitus ylittää, jos se ylittäisi sille asetetut euromääräiset hankintarajat.

Kaupunginhallituksen päätösasiakirjat toimivat sitovina päätösdokumentteina hankinnasta eikä Työterveyslaitos edellyttänyt erillisten sopimusasiakirjojen allekirjoittamista. Näin ollen kaupunginhallitus, valmistelutyöryhmä tai kaupunginhallituksen puheenjohtaja eivät ole ylittäneet toimivaltaansa toisin kuin Erkkilä väittää.

Ylöjärven hallintosäännön puutteellisuudet

Ylöjärven kaupungin voimassa ollut ja 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 ole kenelläkään. Tässä tilanteessa tulee toimivaltaa soveltaa.

Todettakoon, että hallintosäännöstä on edellisellä valtuustokaudella poistettu kaupunginhallituksen puheenjohtajan esittelyoikeus, mutta sen puutteellinen tila on korjattu viipymättä kaupunginvaltuuston päätöksellä 7.12.2020, kun säännön puutteellisuus on havaittu.

Esittelyyn liittyvät väitteet toimivallan ylittämisestä liittyvät kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimintaan, kun molemmat viranhaltijat poistuivat kaupunginhallituksen kokouksesta 16.11.2021 yllättäen järjestämättä itselleen korvaavaa viranhaltijaa hoitamaan kokouksen esittelijän ja pöytäkirjanpitäjän tehtäviä. Kaupunginhallitukselle ei ollut muuta vaihtoehtoa asian käsittelemiseksi kuin käsitellä asia hallituksen puheenjohtajan esittelystä ja valita keskuudestaan pöytäkirjanpitäjä.

Hallintopäällikön sähköpostiohjaus kaupunginhallitukselle 13.11.2020 todettiin Kuntaliiton lakiasianyksikössä virheelliseksi. Asiasta käytiin puhelinkonsultaatio vielä 16.11.2020 ennen kaupunginhallituksen kokousta Kuntaliiton lakimiehen ja hallintopäällikön välillä. Hallintopäällikkö ei huomionnut ohjauksessaan Kuntalain 39 § merkitystä eikä siten huomionnut kaupunginhallituksen toimivaltaa 16.11.2020 tehtävässä hankintapäätöksessä. Hallintopäällikkö ei välittänyt Kuntaliiton näkemystä hallitukselle, mutta kaupunginhallituksen puheenjohtaja sai tiedon suoraan Kuntaliitosta ja välitti tiedon hallitukselle.

Kaupunginhallituksen esteellisyys

Johtamisselvityksen tarkoituksena oli kartoittaa kaupungin johtamisen toimivuus mukaan lukien kaupunginjohtaja, johtoryhmä ja kaupunginhallitus.

Kaupunginhallitus ei ole esteellinen toteuttamaan Kuntalain 39 § mukaista tehtäväänsä, jossa se on mukana yhtenä osapuolena. Jos sen sijaan selvitys olisi koskenut yksinomaan kaupunginhallituksen poliittista toimintaa, silloin olisi mahdollista tulkita siten, että kaupunginhallitus oli esteellinen selvityksen käynnistämässä ja toimeenpanossa. Näin ollen Erkkilän esittämä väite siitä, että kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja valmistelutyöryhmä olivat esteellisiä tässä selvityshankinnassa ja sen toteuttamisessa ei pidä paikkaansa. Yleisesti ottaen johtamis- ja työpaikkaselvityksissä ei ole asianosaisia.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden vastaisuus

Kunnallisvalituksessa esitetyt Erkkilän väitteet perustuvat tulkintaan päätöksenteosta ja irrotettuihin yksittäisiin lauseisiin oikaisuvaatimusvastauksista, joissa on todettu edellä jo aiemmin esitetty kuvaus siitä, ettei kaupunginhallitus ollut selvityksen ainoa osapuoli.

Täytäntöönpanopäätöksestä ja oikaisuvaatimusten käsittelystä

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.

Kaupunginhallitus totesi erillisellä täytäntöönpanopäätöksellä 30.11.2020 § 320, että ei ole tarkoituksenmukaista lykätä päätöksen täytäntöönpanoa huomioiden asian merkitys, johtaminen, työyhteisötilanteen selvittäminen ja jatkotoimenpiteiden toteuttaminen. Työyhteisön hyvinvoinnin ja toimivuuden selvittäminen ei sallinut asian viivästyttämistä. Hankintapäätöksen taloudellinen vaikutus eli hankinnan hinta oli vähäinen kaupungin taloudessa verrattuna hankinnan hyötyihin. Täytäntöönpanoa puoltavat seikat olivat painavampia kuin täytäntöönpanon lykkääminen. Täytäntöönpanosta ei aiheutunut kaupungille haittaa toisin kuin selvityksen lykkäämisestä olisi aiheuttanut. Hankintapäätöksen täytäntöönpano perustuu Kuntalakiin 143 § ja 39 §. Kysymyksessä on myös kaupungin päätöksenteon ja valmistelukoneiston toiminnallisuuden varmistamisesta.

Valmistelutyöryhmä valitsi yksimielisesti haastateltavat henkilöt ja niistä käyntiin lisäksi keskustelua Työterveyslaitoksen kanssa, joten Erkkilän tulkinnat siitä, että haastateltavat olisi valittu poliittisen tarkoituksiperin ei pidä paikkansa.

Oikaisuvaatimusten käsittelyn valmistelu aloitettiin viipymättä päätöksen oikaisuvaatimusajan umpeuduttua 10.12.2020. Vuoden vaihteeseen sijoittuvien juhlapyhien sekä viranhaltijoiden vuosilomien vuoksi oikaisuvaatimukset käsiteltiin kaupunginhallituksen ylimääräisessä kokouksessa 7.1.2021 eli ensimmäisessä mahdollisessa kokouksessa, kun valmistelu- ja kokousaikataulu antoivat siihen mahdollisuuden. Näin ollen oikaisuvaatimukset käsiteltiin viivytyksettä toisin kuin Erkkilä valituksessaan väittää.

Edellä mainituin perusteluin hankintapäätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiselle ei ole perusteita eikä sillä olisi merkitystään, koska hankintapäätöksen mukainen selvitystyö on jo toteutettu.