

22.01.2024

Dnro 504/03.04.04.04.10/2022



Asia Kunnallisasiaa koskeva valitus

Valittaja Kalle Erik Willman

Päätös, josta valitetaan

Joutsan kunnanhallituksen päätös 24.1.2022 § 18 (alun perin § 20)

Asian käsittely kunnassa

Kunnanhallitus on 29.11.2021 (§ 273) päättänyt

- 1) lisätä henkilökunnalle työkyvyn ja työhyvinvoinnin ylläpitämiseksi 100 euron korotuksen E-passiin vuonna 2022
- 2) todeta arviointikeskustelut käydyiksi sekä muuttaa toimialajohtajien palkaksi 1.1.2022 alkaen 5 720 euroa kuukaudessa sisältäen puhelinedun 20 euroa kuukaudessa
- 3) että toimialajohtajien työkykyä tuetaan jatkossa 100 eurolla vuodessa työhyvinvointimäärärahan lisäksi 1.1.2022 alkaen
- 4) että tilapäisestä sijaistamisesta maksetaan jatkossa korvaus porrastetusti siten, että alle kuukauden sijaistamisista ei makseta korvausta, 1–2 kuukauden mittaisesta sijaistamisesta korvaus on 5 % sijaistettavan henkilön bruttopalkasta ja sijaistamisen kestäessä yli 2 kuukautta korvaus on 10 %. Jos tehtävä jaetaan useamman henkilön kesken, jakautuu korvaus sen mukaisesti. Yli 6 kuukautta kestävästä sijaistamisjärjestelyistä ja niistä maksettavista korvauksista päätetään erikseen.

Willman on hakenut päätöksen oikaisua.

Kunnanhallitus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt oikaisuvaatimuksen.

Päätöksen perusteluissa on muun ohella todettu, että oikaisuvaatimuksen kohteena olleessa päätöksessä on käsitelty etuja, jotka koskevat kunnanjohtajaa ja hänen kaikkia mahdollisia sijaisiaan. Kunnanjohtaja ja hallintosäännössä hänen sijaisekseen määrätyt henkilöt ovat arvioineet olevansa esteellisiä, minkä vuoksi kunnanhallituksen puheenjohtaja on

esitellyt asian. Johtoryhmän työn painopistealueista, vastuualueista sekä työsuhde-eduista päättää kunnanhallitus. Kunnanhallitus on käyttänyt sille hallintosäännön määräyksellä kuuluvaa päätösvaltaa. Työntekijälle myönnetyt edut eivät liity paikalliseen sopimiseen.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Willman on vaatinut, että kunnanhallituksen edellä mainitut päätökset ja pöytäkirjan tarkastamista koskeva päätös 31.1.2022 § 28 kumotaan.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon Joutsan kunnan hallintosääntö siinä muodossa kuin se on ollut kunnan verkkosivuilla oikaisuvaatimuksen tekohetkellä. Sen mukaan hallintosäännön 4 §:n 4 kohdassa mainitut puheenjohtajat päättävät kunnanhallituksen 29.11.2021 tekemän päätöksen kohtien 2 ja 3 mukaisista työsuhde-eduista, eikä kunnanhallituksella ole asiassa päätösvaltaa. Kunnanhallitus on ottanut huomioon edellä mainittuun hallintosäännön kohtaan valtuuston 13.9.2021 tekemällä päätöksellä tehdyn muutoksen. Muutettu hallintosääntö on julkaistu kunnan verkkosivuilla vasta helmikuussa 2022. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti kunnan jäsenen on voitava luottaa kunnan verkkosivuilla julkaistuun hallintosäännön versioon. Valmistelussa on ollut mukana kunnanhallituksen puheenjohtajat ja valtuuston puheenjohtajat, vaikka hallintosäännön mukaan valtuuston puheenjohtajistosta valmistelussa voi olla mukana ainoastaan valtuuston puheenjohtaja.

Kunnanjohtaja on aiheettomasti jäävännyt itsensä kunnanhallituksen kokouksessa 29.11.2021. Hän ei ole ollut §:n 273 kohdalla esteellinen, koska kokouksessa ei ole käsitelty häntä henkilökohtaisesti koskevia etuja, vaan koko henkilöstöä koskevaa hyvinvointiseteliä. Kunnanhallitus ei ole myöskään tehnyt lain edellyttämää päätöstä esteellisyydestä, eikä esteellisyyden perustetta ole merkitty pöytäkirjaan. Hallintosäännön 3 §:n mukaan kunnanjohtajan ollessa esteellinen esittelijänä toimii hänen sijaisekseen määrätty. Asian esittelijänä on kuitenkin toiminut kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kunnanhallitus ei tehnyt päätöstä esittelijästä. Kunnanhallitus on oikaisuvaatimusta käsitellessään todennut, ettei kunnanjohtaja ole esteellinen, ja hän on toiminut esittelijänä. Pöytäkirjaa tarkastettaessa kunnanhallituksen kokouksessa 31.1.2022 kunnanhallituksen puheenjohtaja on poistunut käsittelystä yleislausekejääviyden perusteella. Jääviyttä ei ole perusteltu, eikä sitä ole olemassa. Oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä tehtäessä ja sitä koskevaa pöytäkirjaa tarkastettaessa ei ole noudatettu hallintosääntöä.

Oikaisuvaatimusta ei ole esityslistan yhteydessä jaettu kunnanhallituksen jäsenille. Oikaisuvaatimuspäätöksessä ei ole annettu perusteltua ratkaisua esimerkiksi oikaisuvaatimuksessa sijaistamisista esitettyihin vaatimuksiin. Kunnanhallituksen jäsenillä tulee olla mahdollisuus tutustua alkuperäiseen oikaisuvaatimukseen.

Kunnanhallituksen 29.11.2021 tekemän päätöksen esittelytekstissä tilapäisestä sijaistamisesta lausuttu on kunnallisen virkaehtosopimuksen ja hallintosäännön osastopäälliköitä koskevien määräysten vastainen. Johtoryhmän jäsenet ovat kokonaispalkkauksessa, eikä heille siten voida maksaa lisätyöstä. Sijaistamisista on määrätty hallintosäännössä, ja viranhaltijat ovat viran vastaanottaessaan hyväksyneet hallintosäännön.

Lausunnot ja selitykset

Kunnanhallitus on antamassaan lausunnossa todennut, että kunnanvaltuusto on hyväksynyt hallintosäännön kokouksessaan 7.6.2021 tulevaksi voimaan 1.8.2021 ja tehnyt siihen muutoksen syyskuussa 2021. Willman ei ole käyttänyt valituksessaan hallintosäännön voimassa olevaa versiota. Kunnanhallitus on menetellyt hallintosäännön 4 §:n 4 kohdan hengen mukaisesti, kun valmisteluun on koottu työryhmä, joka on koostunut kunnanhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajistosta. Kunnanhallituksella on yleistoimivalta henkilöstöasioissa. Kunnallinen työ- ja virkaehtosopimus antaa toimivaltaiselle viranomaiselle valtuuden päättää tehtäväkohtaisista palkoista esimerkiksi sijaistamistilanteissa. Sijaistamiskorvausten maksaminen on eri asia kuin sijaistusten määräytyminen hallintosäännössä. Lisäksi hallintosäännössä kuvataan ainoastaan ylimpien viranhaltijoiden sijaistamisjärjestelyt, mutta käytännössä määrällisesti eniten sijaistuksia tapahtuu työsuhteisilla henkilöillä.

Virkamies arvioi itse omaa esteellisyyttään. Kunnanjohtaja on kokouksessa ilmoittanut suullisesti olevansa esteellinen häneen kohdistuvan etuuden vuoksi ja poistunut kokouksesta. Kunnanhallitus on hyväksynyt esteellisyysperusteen. Päätöskohdassa 1 edut kohdistuvat myös kunnanjohtajaan. Kunnanjohtaja on ilmoittanut olevansa esteellinen valmistelemaan ja esittelemään asiaa, josta hänelle koituu erityistä hyötyä. Kunnanjohtaja on myös asianosainen asiassa. Lisäksi hänen puolueettomuutensa muutenkin vaarantuu esittäessään etuja, joista hän itse hyötyy. Myös talous- ja hallintojohtaja jääväsi itsensä, joten hallintosäännön 132 §:n perusteella kunnanhallituksen puheenjohtaja on selostanut asian. Kuntaliitosta myöhemmin saadun ohjeistuksen perusteella kunnanjohtaja on toiminut esittelijänä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä, sillä oikaisuvaatimuksen kohteena olleessa päätöksessä ei päätetty kunnanjohtajan palkankorotuksista.

Willman on antamassaan selityksessä todennut muun ohella, että hänen valitustaan ei ole toimitettu kunnanhallituksen jäsenille esityslistan liitteenä ja sitä on esittelytekstissä referoitu puutteellisesti.

Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus hylkää kunnanhallituksen lausuntoa koskevan väitteen.

Hallinto-oikeus ei tutki vaatimusta kunnanhallituksen päätöksen 31.1.2022 § 28 kumoamisesta.

Hallinto-oikeus on tutkinut valituksen muilta osin ja hylkää sen.

Perustelut

Lausuntoa koskeva väite

Hallinto-oikeus on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 79 §:n mukaan voinut valitusviranomaisena arvioida sille annetun lausunnon merkitystä itsenäisesti olematta sidottu lausunnossa esitettyihin näkökohtiin. Willmanin selityksessään esittämä seikka ei ole esteenä sille, että lausunnossa esitetty selvitys otetaan huomioon asiaa hallinto-oikeudessa ratkaistaessa.

Tutkimatta jättäminen

Pöytäkirjan tarkastamista koskeva päätös ei sisällä sellaista ratkaisua, johon kuntalain 136 § huomioon ottaen saisi erikseen hakea muutosta. Vaatimus kunnanhallituksen päätöksen 31.1.2022 § 28 kumoamisesta on siten jätettävä tutkimatta. Kyseistä pykälää koskevat valituksen perustelut voidaan kuitenkin tutkia kunnanhallituksen päätöstä 24.1.2022 § 18 koskevinä valitusperusteina.

Työsuhde-etuja koskevan asian valmistelu

Kunnanvaltuusto on 13.9.2021 tekemällään päätöksellä muuttanut valtuuston 7.6.2021 hyväksymän Joutsan kunnan hallintosäännön 4 §:n 4 kohta. Kunnan päätöksenteossa on siten 29.11.2021 tullut noudattaa tuolloin voimassa ollutta, 13.9.2021 muutettua hallintosäännön kohtaa. Kuntalain 109 §:ssä tarkoitettulla hallintosäännön julkaisemisella ei ole vaikutusta hallintosäännön voimaantuloon. Willmanin odotus siitä, että asiassa sovellettaisiin päätöksentekohetkellä voimassa olleen hallintosäännön määräyksen sijasta kunnan verkkosivuilla tuolloin olleesta hallintosäännöstä ilmennyttä aiempaa määräystä, ei siten ole ollut oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettu.

Joutsan kunnan hallintosäännön 4 §:ssä määrätään kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä. Mainitun pykälän 4 kohdan mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja vastaa siitä, että johtoryhmän kanssa käydään vuosittain arviointikeskustelut ja yhdessä muiden hallituksen puheenjohtajien ja valtuuston puheenjohtajan kanssa neuvottelevat ja valmistelevat kunnanhallitukselle johtoryhmän työn painopistealueet, vastuualueet, sekä johtoryhmän työsuhde-edut. Johtoryhmän työn painopistealueista, vastuualueista sekä työsuhde-eduista päättää kunnanhallitus.

Kunnanhallituksen lausunnon mukaan kyseessä olevan johtoryhmän työsuhte-
etuja koskevan asian on valmistellut kunnanhallituksen päätettäväksi
kunnanhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajistosta koostunut työryhmä.
Kunnan toimielimet voivat käyttää tällaisia valmisteluelimiä apunaan ilman
nimenomaista hallinnonsäännön määräystäkin. Kunnanhallituksen
näkemysten mukaan työryhmän kokoonpano on ollut hallintosäännön 4 §:n
4 kohdan hengen mukainen. Hallinto-oikeus pitää ilmeisenä, että valtuusto ei
ole hyväksynyt kyseistä hallintosäännön määräystä rajoittaakseen valtuu-
tettujen osallistumista valmisteluun vaan edistääkseen kunnanhallituksen ja
valtuuston vaikuttamismahdollisuuksia määräämällä kunnanhallituksen
puheenjohtajiston ja valtuuston puheenjohtajan osallistumisesta valmisteluun.
Kunnanhallituksen päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä sillä
perusteella, että asian valmisteluun on osallistunut valtuuston puheenjohtajisto
kokonaisuudessaan.

Esteellisyys ja sen ratkaiseminen

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan kunnan viranhaltijan esteellisyydestä
säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;

— —

3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle
tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;

— —

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä
vaarantuu.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen
esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän
esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin.

Kunnanhallituksen lausunnon mukaan kunnanjohtaja on kokouksessa
29.11.2021 ilmoittanut suullisesti olevansa asiassa esteellinen häneen
kohdistuvan etuuden vuoksi ja kunnanhallitus on hyväksynyt esteellisyys-
perusteen. Kunnanhallitus on päätöskohdassa 1 päättänyt muiden ohella
kunnanjohtajalle tulevasta hyvinvointiedun korotuksesta. Korotus on kuitenkin
koskenut koko kunnan henkilöstöä, eikä viranhaltija tällaisessa tilanteessa
oikeuskäytännön mukaan välttämättä ole esteellinen osallistumaan asian
käsittelyyn.

Esteellisyyttä koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa asian käsittelyn
puolueettomuus ja suojata luottamusta hallintotoimintaan estämällä sellaisten
henkilöiden osallistuminen asian käsittelyyn, joiden puolueettomuutta voidaan
perustellusti epäillä. Kunnanhallituksen ei tähän nähden voida katsoa
toimineen lainvastaisesti, kun se on epäselvässä tilanteessa hyväksynyt
kunnanjohtajan oma-aloitteisen vetäytymisen asian käsittelystä. Kunnan-
hallituksen päätöspöytäkirjaan ei ole kirjattu esteellisyyttä koskevan ratkaisun
perusteluita. Kunnanhallituksen päätöstä ei kuitenkaan ole yksinomaan tällä

perusteella syytä kumota virheellisessä järjestyksessä syntyneenä varsinkaan, kun ratkaisua ei ole annettu esteellisyysväitteen johdosta ja sen perusteet ovat muutoinkin olleet esteellisiksi katsottujen henkilöiden tiedossa.

Kunnanhallituksen ei myöskään voida katsoa toimineen lainvastaisesti, kun se on hyväksynyt kunnanhallituksen puheenjohtajan poistumisen kokouksesta 31.1.2022 §:n 28 kohdalla esteellisyyserusteiden yleislausekkeen nojalla. Kunnanhallituksen 24.1.2022 §:n 18 kohdalla tekemän valituksenalaisen päätöksen ei voida tuolla perusteella katsoa syntyneen virheellisessä järjestyksessä varsinkaan, kun asian käsittely edellä mainitun §:n 28 kohdalla on koskenut ainoastaan pöytäkirjan tarkastamista.

Asian käsittely puheenjohtajan selostuksen pohjalta

Päätöksentekohetkellä voimassa olleen Joutsan kunnan hallintosäännön 132 §:n 5 momentin mukaan toimielin voi erityisestä syytä päättää, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä.

Kunnanhallituksen hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan kunnanjohtaja ja hallintojohtaja ovat 29.11.2021 pidetyssä kunnanhallituksen kokouksessa §:n 273 kohdalla ilmoittaneet olevansa esteellisiä ja poistuneet kokouksesta asian käsittelyn ajaksi. Kunnanhallituksen oikaisuvaatimus-päätöksessä on todettu, että asia on koskenut myös teknistä johtajaa, joka hallintosäännössä on hallintojohtajan ohella määrätty kunnanjohtajan sijaiseksi. Kun kunnanhallituksen esittelijöinä toimivien viranhaltijoiden on katsottu olevan esteellisiä esittelemään asiaa, asian käsittelylle puheenjohtajan selostuksen pohjalta on ollut hallintosäännössä tarkoitettu erityinen syy. Kunnanhallituksen on katsottava hyväksyneen tämän asian käsittelytavan, kun se on §:n 270 kohdalla hyväksynyt kokouksen esityslistan, jossa kunnanhallituksen puheenjohtaja oli merkitty valmistelemansa §:n 273 esittelijäksi. Kunnanhallituksen päätös ei siten ole virheellisessä järjestyksessä syntynyt sillä perusteella, että asia on käsitelty puheenjohtajan selostuksen pohjalta.

Oikaisuvaatimuksen käsittely ja oikaisuvaatimus päätöksen perusteleminen

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Laissa tai Joutsan kunnan hallintosäännössä ei edellytetä oikaisuvaatimuksen toimittamista kunnanhallituksen jäsenille esityslistan liitteenä. Asiassa ei ole tullut esille, etteikö kunnanhallituksen jäsenillä olisi halutessaan ollut mahdollisuus tutustua oikaisuvaatimuskirjelmään. Willmanin oikaisuvaatimuksessaan esittämät vaatimukset ja niiden perustelut on joka tapauksessa sanatarkasti selostettu kunnanhallituksen päätöksen 24.1.2022 § 18 esittelytekstissä. Tähän nähden Willmanin oikaisuvaatimuksen käsittely ei ole ollut puutteellista valituksessa esitetyllä perusteella.

Willman on oikaisuvaatimuksessaan vaatinut kunnanhallituksen päätöksen kumoamista ja asian uudelleen käsittelemistä muun ohella sillä perusteella, että päätöskohdan 4 esittely on ollut puutteellinen. Kunnanhallitus on valituksenalaisen päätöksensä perusteluissa ottanut yleisellä tasolla kantaa kyseiseen oikaisuvaatimuksen perusteeseen. Kunnanhallitus on hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa perustellut tältä osin tarkemmin ratkaisuunsa vaikuttaneita seikkoja, ja Willman on voinut selityksessään lausua niistä käsityksensä. Kunnanhallituksen päätöstä ei ole syytä kumota perustelujen puutteellisuuden vuoksi virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.

Muut valitusperusteet

Kunnanhallitus on 29.11.2021 (§ 273) kohdassa 4 päättänyt sijaistamisesta maksettavasta korvauksesta. Päätöksen esittelytekstistä ilmenee, että korvausta maksetaan lisätyöstä, joka aiheutuu esimerkiksi pidemmistä poissaoloista ja henkilöstömuutoksista johtuvista sijaisuuksista. Päätöksen tarkoituksena on ollut kunnan sijaistamiskorvausta koskevan käytännön yhtenäistäminen. Kunta-alan yleisen virka- ja työehtosopimuksen II luvun 17 §:n mukaan kunta voi harkintansa mukaan päättää työnantajaa edustavien viranhaltijoiden palkasta ja sen määräytymisperusteesta. Se, että kunnan johtoryhtymään kuuluvien viranhaltijoiden palkka on määritelty kokonaispalkaksi, ei siten ole estänyt kunnanhallitusta päättämästä sijaistamiskorvausten maksamisesta kyseisille viranhaltijoille. Kunnan hallintosäännössä määrätään johtavien viranhaltijoiden sijaisista. Kyseisillä viranhaltijoiden toimivaltaan liittyvillä määräyksillä ei ole merkitystä nyt kyseessä olevassa asiassa.

Kun otetaan huomioon edellä jo todetut seikat päätöksentekohetkellä voimassa olleesta hallintosäännöstä, kunnanhallitus on ollut toimivaltainen päättämään toimialajohtajien palkasta ja työsuhte-educista.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Kuntalaki 135 §

Hallintolaki 6 §

Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 2 § 1 momentti

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 momentti

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Esittelijäjäsen Liisamaija Kangas

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jussi-Pekka Lajunen, Kaija Laitanen ja Liisamaija Kangas.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Kalle Erik Willman sähköinen asiointipalvelu / tavallinen tiedoksianto
Jäljennös	Joutsan kunnanhallitus, jonka on kuntalain 142 §:n mukaisesti ilmoitettava päätöksestä sähköpostitse
Oikeudenkäyntimaksu	270 euroa, laskutetaan myöhemmin
lik	

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Raatihuoneenkatu 1, 13100 HÄMEENLINNA
Käyntiosoite: Arvi Kariston katu 5, 13100 HÄMEENLINNA
Puhelinnumero: 029 56 42210
Faksi: 029 56 42269
Sähköposti: hameenlinna.hao@oikeus.fi
Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet/#/>

Puhelujen hintatiedot: 029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa puhelusta peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/>