



PÄÄTÖS

24.6.2025

Viite: 06.06.2024 vireille tullut kantelu

EOAK/3269/2024 IRTISANOMISILMOITUKSEN KÄSITTELY LOVIISAN KAUPUNGINHALLITUKSESSA

1 KANTELU

(jälj. kantelija) pyysi tutkimaan Loviisan kaupunginhallituksen menettelyä kaupunginjohtajan irtisanoutumisilmoituksen käsittelyssä. Kantelijan mukaan kaupunginhallitus merkitsi kokouksessaan 5.2.2024 tiedoksi kaupunginjohtajan irtisanoutumisilmoituksen ja päätti saattaa irtisanoutumisilmoituksen tiedoksi kaupunginvaltuustolle ja ehdottaa valtuustolle, että sen myöntää kaupunginjohtajalle eron virasta siten, että virkasuhde päättyy 30.5.2024. Kaupunginhallitus päätti myös lisätä asian liitteeksi 2.2.2024 päivätyn sopimuksen kaupunginjohtaja virkavapaudesta ja vuosilomasta "Sopimus työvelvoitteen päättämisestä, Kaupunginjohtajan virkasuhde".

Kantelijan mukaan kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ei olisi ollut hallintosäännön perusteella toimivaltaa allekirjoittaa sopimusta työvelvoitteen päättämisestä. Tästä huolimatta näin oli toimittu jo 3 päivää ennen kaupunginhallituksen kokousta.

Kantelijan mukaan kaupunginhallituksen päätöksessä oli myös virheellisesti muutoksenhakukielto kuntalain 136 §:n perusteella. Kyseinen lainkohta ei kantelijan mukaan sovellu päätökseen, koska työvelvoitteen päättämisestä on tehty uusi sopimus ja sen myötä uusi päätös, eikä kyse ollut aiemmin tehdyn johtajasopimuksen täytäntöönpanosta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Loviisan kaupungin selvitys ja lausunto.

2.1 Hallituksen puheenjohtaja selvitys

Tapahtuma-aikana kaupungin hallituksen puheenjohtajan toimineen selvityksessä kerrotaan muun muassa seuraava.

Loviisan aikaisempi kaupunginjohtaja .. irtisanoutui 29.1.2024 kaupunginjohtajan virasta. Hänen palvelussuhteensa viimeinen työpäivä oli 30.5.2024. Johtajasopimuksen mukaan kaupunginjohtajan irtisanomisaika oli neljä kuukautta, kun hän oma-aloitteisesti irtisanoutuu.

Sopimuksessa työvelvoitteen päättymisestä, oli hyvin selvästi sanottu, että johtajasopimuksen mukaisesti palvelussuhde päättyy 30.5.2024. Siinä on myös mainittu että, allekirjoittaneet ovat sopineet yhteisymmärryksessä, että kaupunginjohtaja vapautetaan työvelvoitteesta 1.3.2024 lähtien. Kyseessä oli työvelvoitteen päättäminen toisen työnantajan palvelukseen siirtymisen johdosta. Erikseen on vielä mainittu, että kaupunginjohtajan virkasuhteen ehdot, kuten irtisanomisajan palkka ja edut sekä vuosilomaoikeus, määräytyvät johtajasopimuksen ja KVTES:n mukaisesti koko palvelussuhteen ajan.

Lomakkeen/sopimuksen on 2.2.2024 allekirjoittanut kaupunginjohtaja sekä kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Läsnä allekirjoitustilanteessa olivat allekirjoittaneiden lisäksi kaupunginhallituksen 1. varapuheenjohtaja sekä henkilöstöpäällikkö. Työvelvoitteen lopetus aikaistettiin alkamaan 17.2.2024 alkaen, jotta saataisiin työrauha elinkeino- ja infrastruktuurikeskukseen.

Sopimus työvelvoitteen päättämisestä allekirjoitettiin samalla kun kaupunginjohtajan loppupalkkoihin liittyvistä järjestelyistä sovittiin. Palkkadeadline oli perjantai 2.2.2024. Tämä tuotiin kaupunginhallitukselle tiedoksi 5.2.2024.

Tässä työvelvoitteen päättämissopimuksessa, mainitut asiat ovat täysin kaupunginvaltuuston 13.12.2017 hyväksymän johtajasopimuksen ja KVTESin mukaisia. Vuosiloman kertyminen työvelvoitteen päätyttyä on tarkastettu KT:n juristilta. Työnantaja voi vapauttaa työntekijän työntekovelvoitteesta irtisanomisaikana, mutta työnantajalla on silti velvollisuus maksaa työntekijälle irtisanomisajalta palkkaa. Työvelvoitteen päättymisestä kannattaa sopia kirjallisesti. Työvelvoitteen poistumisesta huolimatta muut työsuhteen oikeudet ja velvollisuudet ovat voimassa. Vuosilomaetuudet kertyvät myös irtisanomisajalta, vaikka työntekijällä ei olisi työvelvoitetta irtisanomisaikana.

Koska kaikki yllä mainitut toimenpiteet perustuvat joko johtajasopimukseen tai virka- ja työehtosopimukseen, on katsottu, että tämä sopimus työvelvoitteen päätöksestä on osa valmistelua ja täytäntöönpanoa, lisäselvitys asiakirja koskien kaupunginjohtajan irtisanoutumista ja miten käytännön asiat toteutetaan.

Loviisan kaupungin hallintosääntö 63§: Viranhaltijan ilmoitus virkasuhteen irtisanomisesta saatetaan palvelusuhteen ottamisesta päättäneen viranomaisen tietoon.

Vuosiloma-aika 17.2–2.5.2024 on selvitetty mm. työvelvoitteen päättämisestä -sopimuksessa ja siinä on myös selvästi kerrottu, että ajalla 3.5–30.5 maksetaan palkka ja edut 30.5.2024 asti, kaupunginvaltuuston hyväksymän johtajasopimuksen mukaisesti. Kyseessä ei siis ole harkinnanvarainen virkavapaa, vaan työnantajalla on velvollisuus maksaa työntekijälle irtisanomisajalta palkkaa.

2.2 Loviisan kaupungin lausunto

Loviisan kaupungin lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa.

Kaupunginhallitus käsitteli kokouksessaan 5.2.2024 § 40 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, joka 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.

Kaupungin arvio tapahtumista

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja kaupunginjohtaja 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 ja 1. varapuheenjohtaja) sen jälkeen, kun kaupunginhallituksen 5.2.2024 kokouksen esityslista oli jo valmis ja lähetetty kaupunginhallituksen jäsenille.

Kaupunginjohtajan irtisanouduttua virasta on irtisanoutuminen kaupunginhallituksen toimesta päätetty hallintosäännön 63 §:n mukaisesti

saattaa palvelussuhteen ottamisesta päättäneen viranomaisen, eli kaupunginvaltuuston, tietoon.

Kaupunginhallituksen kokouks käsittelyssä 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 käsittelytiedot 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 kokouksen 5.2.2024 § 40 pöytäkirjaan liitetty asiakirja oli kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimesta allekirjoitettu jo 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 toimielinkäsittelyä. Usein tällöin erityisesti taloudellisesti merkittävissä sopimuksissa on maininta voimaantulosta toimielimen käsiteltäessä 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.

Loviisan kaupunginhallituksen jäsen _____ on jättänyt kaupunginhallituksen lausuntoon eriävän mielipiteen.

2.3 Kaupunginhallituksen jäsen _____, eriävä mielipide

Kaupunginhallituksen jäsen _____ toteaa eriävässä mielipiteessään muun muassa seuraavaa.

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimivalta käy yksiselitteisesti ilmi kuntalaista ja kaupungin hallintosäännöstä. Kuntalain 40 §:ssä säädetään kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä, että kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttamisen edellyttää ja kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Loviisan kaupungin hallintosäännössä ei myöskään ole kaupunginhallituksen puheenjohtajalle määritelty tai annettu toimivaltaa tehdä ja allekirjoittaa itsenäisesti minkäänlaisia sopimuksia.

Kuntalain 38 §:ssä määrätään, että kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Siten kaupunginjohtajan esimiehenä toimii kaupunginhallitus eikä sen puheenjohtaja. Tiedossa ei ole myöskään ylemmän oikeusasteen ennakkopäätöstä, jonka perusteella on olemassa sellainen oikeuskäytäntö, että kunnanhallituksen puheenjohtaja voi oman harkintansa perusteella ottaa itselleen sellaisia tehtäviä, joista ei ole määrätty kuntalain tarkoittamalla tavalla hallintosäännössä. Siten katson, että kaupunginhallituksen puheenjohtaja _____ ylittänyt asiassa toimivaltansa.

Valtuuston kokousta lukuun ottamatta asioista päätetään yleensä viranhaltijan esittelystä. Valmistelun perusteella esittelijän velvollisuus on tehdä päätösehdotus asian ratkaisijalle. Päätösehdotuksessa esittelijän on otettava asiallinen kanta päätettävänä olevaan asiaan. Päätösehdotuksen on oltava sellainen, että toimitelimen voi hyväksyä sen päätökseksi. Esittelijän päätösehdotuksen puuttuminen on yleensä muotovirhe.

Loviisan kaupungin hallintosäännön 152 §:ssä säädetään, että asiat päätetään toimitelimen kokouksessa viranhaltijan esittelystä. Esittelijä vastaa esittelemiensä kokousasioiden asianmukaisesta valmistelusta ja on

velvollinen tekemään toimitelimenlle päätösehduksen. Esittelijän ehduus on käsittelyn pohjana (pohjaehduus).

Loviisan kaupungin hallintosäännön 156 §:ssä säädetään, että jos keskustelun aikana ei ole tehty kannatettuja ehduksia, puheenjohtaja toteaa pohjaehduksen toimitelimen päätökseksi. Jos puheenjohtaja toteaa toimitelimen yksimielisesti kannattavan kokouksessa tehtyä ehdusta, puheenjohtaja toteaa ehduksen toimitelimen päätökseksi.

Kuten Loviisan kaupungin hallituksen pöytäkirjasta 5.2.2024 § 40 käy ilmi, niin esittelijä ei ole tehnyt pohjaehdusta sopimuksen hyväksymisestä, vaan ainoastaan tiedoksi merkitsemisestä. Siten kaupungin hallitus ei ole asianmukaisesti käsitellyt ja hyväksynyt sopimusta sekä sen ehtoja. Asiassa ei ole noudatettu kaupungin hallintosäännön 152 §:n ja 156 §:n määräyksiä.

Kaupungin hallitus on myös jättänyt huomiotta, että Loviisan kaupungin puolesta sopimuksen allekirjoittaneella kaupungin hallituksen puheenjohtaja ei ollut oikeutta neuvotella sopimuksen sisällöstä eikä toimivaltaa hyväksyä ko. sopimusta sen ehtoineen jo 3 päivää ennen kaupungin hallituksen kokousta. Puheenjohtaja ei myöskään ollut kaupungin hallituksen toimeksiantoa toimia kaupungin puolesta jonkinlaisena sopimusneuvottelijana, koskien sopimukseen (varsinaiseen johtajasopimukseen kuulumattomia) liittyviä ehtoja mm. työvelvoitteesta vapauttamisesta ja virkavapaudesta.

Huomattava seikka on, että kaupungin hallituksessa käsitellyn asian 5.2.2024 § 40 valmistelija on henkilöstöpäällikkö , eikä puheenjohtaja , joka kuitenkin osallistui asian käsittelyyn esittelijänä.

Asianmukainen ja kaikki asiassa sovellettavat säädökset täyttävä menettely olisi ollut, että kaupungin hallitus valtuuttaa esimerkiksi kaupungin hallituksen puheenjohtajan tai puheenjohtajiston neuvottelemaan kaupungin johtajan kanssa sopimuksen ehdoista, jonka jälkeen syntynyt sopimusehdutus esitellään hallitukselle. Käsiteltään ja hyväksyttyään sopimuksen kaupungin hallitus valtuuttaa hallituksen puheenjohtajan allekirjoittamaan sopimuksen.

Kaupungin hallituksen kokouksen 7.10.2024, asia nro 5 käsittelyssä esille tulleet säännösten vastaiset menettelyt ja toimet hyväksyneet kaupungin hallituksen jäsenten lisäksi myös esittelijä kantaa vastuun syntyneestä päätöksestä, sillä perustuslain 118 §:n mukaan esittelijä on päätöksentekijänä vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty.

2.4 Kaupungin hallituksen jäsen

lisäselvitys

Kaupungin hallituksen jäsen on lähettänyt asiassa oman lisäselvityksensä 24.10.2024. Lisäselvityksessä kerrotaan tämän asian EOAK/3871/2024 osalta kaupungin hallituksen selvitykseen liittyvän eriävänä mielipiteen jättämiseen liittyvistä asioista.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavia oikeusohjeita

Kuntalain (410/2015) 38 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Kuntalain 38 §:n 3 momentin mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.

Kuntalain 39 §:n mukaan 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 40 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Kuntalain 42 §:n 1 momentin mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen hyväksyy kunnanhallitus.

Kuntalain 42 §:n 2 momentin mukaan johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa ottaen huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään.

Kuntalain 134 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua.

Kuntalain 135 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;

- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (jälj. viranhaltijalaki 304/2003) 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Viranhaltijalain 23 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan tai hyvinvointialueen viranomainen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.

Viranhaltijalain 26 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijalle voidaan hakemuksesta myöntää määräajaksi vapautus virkatehtävien hoitamisesta joko kokonaan tai osittain.

Viranhaltijalain 27 §:n 1 momentin mukaan virkavapaata on haettava kirjallisesti, jollei muualla toisin säädetä tai virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty.

Viranhaltijalain 27 §:n 2 momentin virkavapaan myöntäminen ja sen pituus ovat työnantajan harkinnassa, jollei muualla toisin säädetä tai virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty. Mikäli virkavapaata ei voida myöntää hakemuksen mukaisesti, hakemus on hylättävä tai virkavapaa voidaan viranhaltijan kirjallisella suostumuksella myöntää muullakin tavalla.

Loviisan hallintosäännön 4 §:n mukaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja

1. johtaa kaupunkistrategian sekä kaupunginhallituksen tehtävien toteuttamisen edellyttämää poliittista yhteistyötä käymällä asioiden käsittelyn edellyttämiä keskusteluja poliittisten ryhmien kanssa sekä pitämällä sopivin tavoin yhteyttä kaupungin asukkaisiin ja muihin sidosryhmiin
2. vastaa kaupunginjohtajan johtajasopimuksen valmistelusta ja huolehtii kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston kytkemisestä valmisteluprosessiin tarkoituksenmukaisella tavalla
3. vastaa siitä, että kaupunginjohtajan kanssa käydään vuosittain helmikuussa tavoite- ja arviointikeskustelut
4. edistää alueellista yhteistyötä ja edunvalvontaa.

Loviisan hallintosäännön 17 §:n mukaan kaupunginjohtaja vastaa kaupunginhallituksen toimialueen toiminnasta sekä johtaa ja kehittää toimintaa kaupunginhallituksen alaisuudessa strategiaa noudattaen. Kaupunginjohtajan sijaisena kaupunginjohtajan ollessa poissa tai

esteellinen toimii ensisijaisesti hallintojohtaja ja toissijaisesti elinkeino- ja infrastruktuurijohtaja. Jos sijaisuus kestää yhtäjaksoisesti pidempään kuin kaksi kuukautta, kaupunginvaltuusto voi määrätä muun sijaisen.

Loviisan hallintosäännön 45 §:n mukaan, mikäli toimivallasta henkilöstöasioissa ei ole säädetty laissa eikä määrätty hallintosäännössä, toimivalta on kaupunginhallituksella.

3.2 Arviointi

Loviisan kaupunginjohtaja on ilmoittanut irtisanoutuvansa 29.1.2024 kaupunginjohtajan virasta. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja kaupunginjohtaja allekirjoittivat 2.2.2024 asiakirjan ”sopimus työvelvoitteen päättämisestä” (jäljempänä asiakirja). Paikalla allekirjoitustilanteessa olivat myös kaupunginhallituksen 1. varapuheenjohtaja ja kaupungin henkilöstöpäällikkö.

Asiakirjassa todetaan seuraavasti:

”Allekirjoittaneet ovat sopineet yhteisymmärryksessä kaupunginjohtajan viran hoitamisesta seuraavaa:

Kaupunginjohtaja vapautetaan työvelvoitteesta 1.3.2024 lähtien. Kaupunginjohtaja siirtyy virkavapaalle 17.2.2024 lähtien, jolloin kaupunginjohtajan tehtäviä ryhtyy em. ajankohdasta lukien hoitamaan vt. kaupunginjohtaja.

Kaupunginjohtajan virkasuhteen ehdot, kuten irtisanomisajan palkka ja edut sekä vuosilomaoikeus määräytyvät johtajasopimuksen ja KVTES:n mukaisesti palvelussuhteen ajan. Selvyyden vuoksi todetaan, että kaupunginjohtajan kertyneet vuosilomapäivät per 30.5.2024 riittävät vuosilomaan ajankaksolle 17.2.-2.5.2024. Ajalla 3.5.-30.5.2024 maksetaan kuitenkin palkka ja edut 30.5.2024 asti johtajasopimuksen mukaisesti. Edelleen selvyyden vuoksi todetaan, että työvelvoitteen päättämisen perusteena ei ole työnantajan käynnistämä virkasuhteen irtisanomis- tai purkamismenettely eikä virasta pidättämismenettely, vaan kaupunginjohtajan oma irtisanoutuminen virasta ja työvelvoitteen päättäminen toisen työnantajan palvelukseen siirtymisen johdosta.”

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja vei asiakirjan kaupunginhallituksen kokoukseen 5.2.2024 asiakohtaan § 40 ”Kaupunginjohtajan irtisanoutuminen ja eron myöntäminen”, jossa tarkoituksena oli päättää asian saattamisesta kaupunginjohtajan nimittämisestä vastaavan kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi ja ehdottaa, että kaupunginvaltuusto myöntää kaupunginjohtajalle eron virasta siten, että virkasuhde päättyy 30.5.2024. Pöytäkirjan mukaan ”kaupunginhallitus päätti lisätä asian liitteeksi 2.2.2024 solmitun sopimuksen kaupunginjohtajan virkavapaudesta ja vuosilomista.”

Kantelijan mukaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja on ylittänyt toimivaltansa allekirjoittaessaan kaupunginjohtajan kanssa edellä mainitun asiakirjan. Asian arvioimiseksi on ensin tutkittava, mistä kyseisessä

asiakirjassa on varsinaisesti kyse ja sen jälkeen onko kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ollut asiassa toimivalta.

3.2.1 Mistä asiassa on kyse?

Kaupunginjohtajan virkasuhteessa noudatetaan kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain lisäksi kunta-alan yleistä virka- ja työehtosopimusta (KVTES) sekä kaupunginjohtajan kanssa tehtyä johtajasopimusta kuten myös asiakirjassa todetaan. Loviisan kaupungin selvityksen mukaan kaupunginjohtajan kanssa allekirjoitetun asiakirjan sisältö vastaa kaupunkia jo ennestään sitovia sopimuksia vuosiloman määräytymisen, irtisanomisajan sekä palkanmaksun osalta. Uutena asiana asiakirjassa on siten todettu kaupunginjohtajan vapauttaminen työvelvoitteesta 1.3.2024 alkaen. Koska kaupunginjohtaja on ollut vuosilomalla 17.2.-2.5.2024 eikä kaupunginjohtajalla ole työvelvoitetta vuosiloman aikana, on kaupunginjohtaja tosiasiaa vapautettu irtisanomisaikanaan virkatehtävistä ainoastaan 3.-30.5.2024 väliseksi ajaksi.

Loviisan kaupunginhallituksen puheenjohtajan antaman selvityksen mukaan asiassa ei ollut kyse harkinnanvaraisen virkavapaan myöntämisestä vaan ainoastaan vapauttamisesta työvelvoitteesta.

Loviisan kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 5.2.2024 § 40 kyseisestä asiakirjasta on sen sijaan todettu "Kaupunginhallitus päätti lisätä asian liitteeksi 2.2.2024 solmitun sopimuksen kaupunginjohtajan virkavapaudesta ja vuosilomista".

Loviisan kaupunginhallituksen selvityksessä ei oteta erikseen kantaa asiakirjan luonteeseen, mutta todetaan kuitenkin kaupunginhallituksen päätöksen 5.2.2024 § 40 muutoksenhakukelpoisuuden osalta seuraavasti.

"Arvioitaessa pöytäkirjaan liitetystä asiakirjasta 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."

Arvioin ensin asiakirjan luonnetta suhteessa kuntalain 42 §:ssä säädettyyn kunnan ja kunnanjohtajan väliseen johtajasopimukseen.

Johtajasopimuksessa voidaan määrätä muun muassa johtamisen edellytyksistä sekä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa. Katson, että kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja kaupunginjohtajan allekirjoittamassa asiakirjassa ei ole ollut kyse kuntalain 42 §:ssä tarkoitetun johtajasopimuksen päivittämisestä tai uuden tekemisestä eikä sopimuksen tekemiseen tullut siten soveltaa kuntalain 42 §:ää.

Asiakirjat ja asiassa annettu selvitys ovat ristiriitaisia sen osalta, mistä kyseisessä asiakirjassa on ollut kyse. Asiakirjoista ei käy ilmi, onko kaupunginjohtajalle myönnetty palkallista virkavapaata vai onko kyse virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta taikka onko hänet muutoin vapautettu virkavelvoitteestaan irtisanomisaikana. Pidän laadittuja asiakirjoja tämän vuoksi epäselvinä. Pidän myös kaupunginjohtajan kanssa laaditun asiakirjan otsikkoa sopimus osittain harhaanjohtavana, sillä asiakirjaan on kirjattu työnantajan työjohto-oikeuteen kuuluvia asioita kuten vuosiloman ajankohdan vahvistaminen. Myös virkatehtävistä määrääminen kuuluu työjohto-oikeuteen siltä osin kuin tehtävistä ei ole määrätty sitovasti kuntalaissa tai kunnan hallintosäännössä sekä myös virkavapaasta päättäminen kuuluu työnantajalle.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 27 §:n nojalla virkavapaan myöntämisestä tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös. Päätettäessä virkavapaasta tulee lisäksi noudattaa muun muassa hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita kuten yhdenvertaisuutta. Lisäksi sovellettavaksi tulevat kaupungin hyväksymät omat ohjeet virkavapaan myöntämisestä.

Kunnan työjohdollisista määräyksistä siitä miten, missä ja milloin työtä tehdään sekä työnteon valvonnasta ei pääsääntöisesti tehdä päätöstä eikä niihin voi hakea muutosta. Tällaisia määräyksiä ovat esimerkiksi toimenkuvan ja vuosiloman ajankohdan hyväksyminen.

Viranhaltijalain 23 §:ssä säädetään virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta. Jos viranhaltijan tehtävät muuttuvat olennaisesti tulee virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta tehdä päätös, joka on muutoksenhakukelpoinen. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamista on arvioitu muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa (2014:94 ja KHO 7.10.2008/2706). Kaikissa tilanteissa rajanveto työnantajan työjohto-oikeuteen kuuluvan määräyksen ja virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen välillä ei ole selvä (esim. KHO 2019:13) ja viime kädessä tuomioistuin ratkaisee, onko kyseessä muutoksenhakukelpoinen päätös.

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula, Prättälä: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, 2023) kunnanjohtajan tehtävistä todetaan seuraavasti.

”Kunnanjohtajan tehtävät perustuvat lakiin, hallintosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin. Kunnanjohtaja on kunnanhallituksen esittelijä ja vastaa kunnanhallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta. Kunnanjohtajan tehtäviä ei voida jakaa tai ottaa pois niin, että hänen lakisääteinen asemansa hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtajana vaarantuu. Esimerkiksi päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa on oltava kunnanjohtajalla.”

Totean vielä, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa (KHO 1991 A 42 ja KHO 1991 A 43) todettiin vanhan kunnallislain (953/1976) 56.1 §:n vastaiseksi kaupunginjohtajan yleisiä tehtäviä koskevan määräyksen kumoaminen, sillä perusteella, että lain mukaan kunnassa tulee olla

kunnanjohtaja, jonka tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa.

Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Koska päätöksen valituskelpoisuus on tutkimisen ehdoton edellytys, voi hallinto-oikeus ottaa viime kädessä kantaa siihen, onko päätös muutoksenhakukelpoinen.

Pidän sekä kaupunginjohtajan kanssa 2.2.2024 laadittua asiakirjaa, että kunnanhallituksen pöytäkirjaa 5.2.2024 § 40 epäselvinä siltä osin, että niistä ei käy selkeästi ilmi, mistä asiassa on kyse. Kiinnitän Loviisan kaupungin huomiota asiakirjojen selkeyteen, jotta myös jälkikäteen pystytään selvittämään, mistä asiassa on ollut kyse.

3.2.2 Toimivalta asiassa

Kuntalaki ei sisällä sääntelyä siitä, kenelle päätöksenteko kaupunginjohtajan virkasuhdetta koskevissa asioissa, kuuluu. Myöskään Loviisan hallintosäännössä ei ole erillisiä määräyksiä kaupunginjohtajan virkasuhdetta koskevista asioista. Kaupunginjohtajan kanssa laaditun johtajasopimuksen mukaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja hyväksyy kaupunginjohtajan lomien ajankohdat. Loviisan hallintosäännön 45 §:n mukaan, mikäli toimivallasta henkilöstöasioissa ei ole säädetty laissa eikä määrätty hallintosäännössä, on toimivalta kaupunginhallituksella.

Kantelussa on arvosteltu sitä, että kaupunginhallituksen kokouksen 5.2.2024 § 40 pöytäkirjaan liitetty asiakirja oli kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimesta jo allekirjoitettu ennen kaupunginhallituksen kokousta. Loviisan kaupungin mukaan menettely ei ole poikkeuksellinen, vaan sopimus voidaan allekirjoittaa ennen toimitelinkäsittelyä ja usein sopimuksissa on tällöin maininta voimaantulosta toimitelimen käsiteltävä asian. Loviisan kaupunki esittää lausunnossaan, että kaupunginhallituksen puheenjohtaja on voinut kuntalain ja kaupunginvaltuuston hyväksymän johtajasopimuksen perusteella ja huomioiden hallintosäännön määräykset allekirjoittaa kyseisen pöytäkirjaan liitetyn asiakirjan ja että kaupunginhallitus on tosiasiallisesti hyväksynyt kyseisen asiakirjan sisällöltään.

Kaupunginhallitus on toimitelimenä kaupunginjohtajan esimies, mutta käytännössä yleensä kaupunginhallituksen puheenjohtaja toimii operatiivisena yhdyshenkilönä kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen välillä esimerkiksi johtajasopimuksen valmistelussa. Loviisan kaupunginjohtajan johtajasopimuksen mukaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja on voinut sopia yhdessä kaupunginjohtajan kanssa myös vuosilomista, jotka ovat ajoittuneet irtisanoutumisajalle. Sen sijaan Loviisan hallintosäännöstä tai johtajasopimuksesta ei käy selkeästi ilmi, minkälaisia työnjohdollisia määräyksiä kaupunginhallituksen puheenjohtajalla on mahdollisesti ollut oikeus antaa kaupunginjohtajalle ja onko kaupunginhallituksen puheenjohtaja voinut käyttää työnjohto-oikeutta

vapauttamalla kaupunginjohtajan virkatehtävistä. Tällä perusteella katson, että asia olisi ollut parempi saattaa kaupunginhallituksen päätettäväksi ottaen huomioon, että myös toimivalta päättää kaupunginjohtajan virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta ja palkallisen virkavapaa myöntämisestä ovat kuuluneet kaupunginhallitukselle. Se, että asia on saatettu kaupunginhallitukselle tiedoksi toisen asian yhteydessä, ei vastaa sitä, että kaupunginhallitus olisi päättänyt asiasta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.1 ja 3.2.2 esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä Loviisan kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Loviisan kaupungille.

Päätän lisäksi selvittää omana aloitteena Loviisan kaupungin käytännöt liittyen eriävän mielipiteen jättämiseen kaupunginhallituksen jäsenen tähän asiaan lähettämän lisäselvityksen perusteella. Lähetän asiassa Loviisan kaupungille erillisen selvityspyynnön.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen
Jari Råman

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Päivi Lahtinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.