

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on 21.9.2023 päivätyllä kirjeellään pyytänyt lin kunnalta lausuntoa Heidi Sandbergin tekemään kunnallisvalitukseen koskien lin kunnanhallituksen päätöstä 21.8.2023 §187 (diaarinumero 1317/03.04.04.04.10/2023).

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pyytää antamaan lausunnon valituksen johdosta. Lausunnossa on annettava selostus asiasta, vastattava esitettyihin vaatimuksiin ja perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä.

Asiakirjoihin tulee liittää valituksenalaisen päätöksen perusteina olevat asiakirjat. Hallinto-oikeus pyytää sisällyttämään lausuntoon luettelon lausunnon liitteenä olevista asiakirjoista, jotta osapuolet saavat myöhemmin tietoonsa hallinto-oikeudessa olevan oikeudenkäyntiaineiston.

Vastaanottaja

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Lausunnon antaja

lin kunnanhallitus

Muutoksenhaunallinen päätös

lin kunnanhallitus, 21.8.2023, § 187

Kunnallisvalituksen tekijä

Heidi Sandberg

ASIA

Kunnallisvalitus menettelytapavirheestä lin kunnanhallituksen päätöksessä 21.8.2023 §187 koskien esteellisyttä Olhavan koulun lakkauttamisprosessissa.

VAATIMUKSET

Heidi Sandberg esittää, että hallinto-oikeus kumoaisi lin kunnanhallituksen päätöksen 21.8.2023 §187 esteellisyydestä.

PERUSTELUT

1. Kunnanhallituksella ei ole ollut laillista oikeutta ottaa asiaa uudelleen käsiteltäväkseen.
2. Päätöksessä ei ole eritelty, ketä esteellisyys koskee, eikä sitä, miten asiaa on selvitetty ja kenen toimesta
3. Kunnanhallituksen kokouksessa on päätetty esteelliseksi henkilö, jonka kohdalla hallintolaissa määritellyt kriteerit esteellisyydestä eivät täyty.
4. Esteelliseksi väitetty henkilö ei ole itse ilmoittanut olevansa esteellinen.
5. Perusteettomaksi esteelliseksi toteaminen on laitonta.
6. lin kunnan hallintosääntöä on rikottu.

lin kunnanhallitus toteaa asiaan lausuntonaan seuraavaa:

1. Yhteenveto

Selostus asiasta:

Iin kunnassa on selvitetty ja toteutettu arvioiteja Olhavan koulun jatkamiseksi. Tehtyjen valmistelujen pohjalta kunnanvaltuusto päätti talousarvion yhteydessä 7.12.2020 §95, että Olhavan koulu lakkautetaan. Asiasta tehtiin valtuustossa erillinen päätös 1.11.2021 §183. Tästä päätöksestä tehdyn kunnallisvalituksen johdosta Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi lakkauttamispäätöksen 15.11.2022 menettelyvirheen vuoksi. Tämän jälkeen asiaa on uudelleen valmisteltu ja käsitelty toimitelmissä. Opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta päätti esittää kokouksessaan 17.05.2023 § 52 kunnanhallitukselle, ettei Olhavan koulua lakkautettaisi. Kunnanhallitus käsiteli asiaa kokouksessaan 22.05.2023 § 134. Kunnanhallituksen kokouksen jälkeen havaittiin, että kunnanhallituksen kokouksessa asiasta oli päättämässä esteellinen henkilö. Tämän johdosta kunnanhallitus otti itseoikaisuna asian käsiteltäväkseen 5.6.2023 § 160 ja päätti, että se kumoaa aiemmin (22.5.2023 §134) tekemänsä päätöksen, käy lähetekeskustelun prosessin uudelleen käsittelystä ja lähettää asian opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan valmisteltavaksi. Valmistelun jälkeen asia palaa kunnanhallituksen kautta kunnanvaltuuston päätettäväksi. Tästä päätöksestä tehtiin oikaisuvaatimus, jonka kunnanhallitus hylkäsi kokouksessaan 21.8.2023 § 187. Kunnallisvalitus koskee tätä päätöstä.

On hyvä huomioida, että varsinaisen päätöksen koulun lakkauttamisasiassa tekee kunnanvaltuusto. Näin ollen kunnanhallituksen päätös esteellisyydestä ja uudelleen käsittelystä koskee vasta valmistelua. Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Lisäksi hallintolain 29 §:n 3 momentin mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valiittamalla. Kunnanhallituksen päätöksestä oli kuitenkin annettu valitusosoitus, kunnanhallitus käsiteli ja hylkäsi oikaisuvaatimuksen. Lisäksi hallinto-oikeus on pyytänyt lin kunnalta lausuntoa asiasta, jonka vuoksi kunnanhallitus katsoo tarpeelliseksi sen antaa.

Päätöksessä olevan asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta säädetään hallintolain 8 luvussa. Viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe. Asiavirheen korjaaminen on puolestaan viranomaisen harkinnassa. Korjaamisasiassa noudatettava menettely riippuu virheen laadusta. Viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Uuden päätöksen tiedoksisaannista alkaa kulua uusi muutoksenhakuaika. Aloite virheen korjaamiseksi on tehtävä kuitenkin viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

Kyseisessä tilanteessa (22.05.2023 § 134) kunnanhallituksen puheenjohtaja ei ole ilmoittanut olevansa esteellinen päätöksenteossa. Hän on tehnyt niin aiemmissa asiaan liittyvissä päätösprosesseissa (esimerkiksi 1.11.2021 §183). Asiaa nyt käsiteltäessä hän on kertonut, että hän ei ole enää asiassa esteellinen, koska hänellä tai hänen omistamallaan yhtiöllä ei ole enää sopimussuhdetta ja maksuliikennettä kunnan kanssa. Kunnanhallituksen 22.5.2023 kokouksen jälkeen selvisi, että kyseinen yritys edelleen toimittaa ja laskuttaa lin kuntaa kyseessä olevan koulukiinteistön lämmitykseen liittyen. Varsinainen sopimus oli päättynyt, mutta toiminta ja yhteistyö jatkuivat entisellä tavalla. Uusi sopimus yrityksen kanssa on tehty elokuussa 2023 määräaikaisena. Jos koulutoiminta loppuu Olhavassa, yhdyskuntapalvelut kiinteistön omistajana etsii kiinteistölle uutta käyttötarkoitusta. Ensisijainen tavoite on tällöin myydä kiinteistö, jolloin myös lämmöntoimitussopimus kunnan ja kyseisen toimittajan kanssa päättyisi.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan yhtiö Vaaralainen Oy on tuottanut lämmön tontilla olevan pellettikäyttöisen pienlämpölaitoksen avulla Olhavan koulukiinteistöön ja vieressä olevaan Tenavatupaan (varhaiskasvatus). Vaaralainen Oy:llä on ollut 10 vuoden sopimus kunnan kanssa lämmöntuottamisesta kyseisiin kiinteistöihin. Sopimuksen 10 vuoden määräaika on umpeutunut 30.11.2022. Lämmöntuottaminen ja siihen liittyvä maksuliikenne on kuitenkin jatkunut. Lisäksi Vaaralainen Oy on vastannut ateriakuljetuksista keskuskeittiöltä koululle ja Tenavatuvalle.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja Ilkka Pakonen toimii yrityksen hallituksen puheenjohtajana, yrityksen toimitusjohtajana. Toisena hallituksen jäsenenä toimii hänen tyttärensä Kirsi-Maria Pakonen ja yhtiön hallituksen varajäsenenä toimii hänen poikansa Arttu Pakonen. Hän on keskusteluissa ilmoittanut aikovansa lopettaa lämmön tuottamisen toukokuussa 2023, mutta käytännössä toiminta on jatkunut keskeytyksettä. Uusi sopimus lämmöntuottamisesta 4.8.2023 lähtien on tehty Valtteri Pakosen kanssa määräaikaisena kevääseen 2024 saakka.

Olhavan koulun kohtaloa koskevasta ratkaisusta on kuvatuissa olosuhteissa ollut odotettavissa kyseiselle luottamushenkilölle ja hänen läheisilleen sellaista erityistä hyötyä tai vahinkoa, että esteellisyys tilanteessa syntyy. On myös huomionarvoista, että käsiteltäessä Olhavan koulun lakkauttamista 30.10.2023 §61, Ilkka Pakonen on jälleen ilmoittanut olevansa esteellinen, eikä hän ole osallistunut tällä kertaa päätöksentekoon.

Kunnallisvalituksen perustelu 1, Kunnanhallituksella ei ole ollut laillista oikeutta ottaa asiaa uudelleen käsiteltäväkseen sekä 6. lin kunnan hallintosääntöä on rikottu.

lin kunnan hallintosäännössä todetaan:

34 § Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi

Asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi voi päättää kunnanhallituksen, kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan lisäksi hallintojohtaja kunnanjohtajan sijaisena toimiessaan.

Hallintolaki § 50, asiavirheen korjaaminen. Viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

- 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
- 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 50 §:n kohdalla linjattu, että viranomaisen itseoikaisuna päätöksen tehneelle viranomaiselle annetaan mahdollisuus oikaista myös asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe ja ratkaista asia uudelleen. Menettelyvirheellä tarkoitetaan virhettä viranomaisen menettelyssä eli sitä, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Koska 22.05.2023 § 134 päätöksessä oli mukana esteellinen henkilö, syntyi päätös virheellisessä järjestyksessä ja se oli kumottava. Viranomaisilla, valmistelijoilla, esittelijöillä ja toimielinten puheenjohtajilla on kaikilla oma vastuunsa virheellisessä järjestyksessä syntyneiden päätösten korjaamisesta sekä muusta lainmukaisuuden ja hyvän hallinnon noudattamisesta. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen. Kunnanhallitus on asiassa toiminut toimivaltansa ja hallintolain mukaisesti.

Kunnallisvalituksen perustelu 2. Päätöksessä ei ole eritelty, ketä esteellisyys koskee, eikä sitä, miten asiaa on selvitetty ja kenen toimesta, 3. Kunnanhallituksen kokouksessa on päätetty esteelliseksi henkilö, jonka kohdalla hallintolaissa määritellyt kriteerit esteellisyydestä eivät täyty, 4. Esteelliseksi väitetty henkilö ei ole itse ilmoittanut olevansa esteellinen sekä 5. Perusteettomaksi esteelliseksi toteaminen on laitonta.

lin kunnan hallintosääntö 144 § Esteellisyys

Ennen asian käsittelyn aloittamista esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään ja esteellisyyden aiheuttamasta perusteesta sekä vetäydyttävä asian käsittelystä ja poistuttava kokouksesta. Puheenjohtajan on tarvittaessa saatettava kokoukseen osallistuvan esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi. Asianomaisen henkilön tulee tarvittaessa antaa selvitystä seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa. Annettuaan pyydetyn selvityksen asianomaisen henkilön on poistuttava kokouksesta. Henkilö, jonka esteellisyyden toimielin ratkaisee, saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain hallintolain 29 §:ssä tarkoitetussa poikkeustilanteessa. Esteellisyyttä koskeva ratkaisu on perusteltava pöytäkirjaan.

Henkilö on esteellinen intressijäävin perusteella, mikäli asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitetulle perhepiiriin kuuluvalla läheiselleen (Hallintolaki 28.1 § kohta 3).

Luottamushenkilön esteellisyydestä kunnanhallituksessa ja lautakunnassa säädetään hallintolaissa 27-30 §:ssä (esteellisyydestä, esteellisyysperusteista, esteellisyyden vaikutuksesta ja esteellisyyden ratkaisemisesta). Tilanteessa voidaan soveltaa myös intressijääviyttä, koska asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen. Lisäksi esteellisyys täyttyy myös hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan mukaisen yleislausekejääviyden perusteella, jolloin luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Mikäli henkilöllä on sellainen suhde viranomaisessa käsiteltävään asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa, hän on esteellinen eli jäävi. Kunnanhallitus on toimielimenä arvioinut asiaa ja todennut jääviyden 5.6.2023 § 160. Kunnanhallitus on päätöstä tehdessään käyttänyt apunaan asiantuntijoita kunnan käytännön mukaisesti.

Pöytäkirjan pitämisestä säädetään esimerkiksi kuntien hallinnon ja talouden järjestämiseen sovellettavassa kuntalain 107 §:ssä, jonka mukaan toimielimien päätöksistä pidetään pöytäkirjaa. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pöytäkirjaa koskevat tarkemmat vaatimukset annetaan hallintosäännöissä. Mikäli esteellisyyden perusteesta ei ole lautakunnassa erimielisyyttä, mahdollistaa hallintolain 29 § menettelyn, jossa lautakunnan pöytäkirjaan merkitään puheenjohtajan esteellisyys asiaa lautakunnassa enempää käsittelemättä. Esteellisyyden merkitsemisessä ja sen perusteluissa on noudatettu kunnan linjauksia ja pyritty toimimaan asianomaisten henkilöiden kannalta yksityisyyttä kunnioittaen.

Esteellisyyden ilmoittaminen on ensisijaisesti henkilön itsensä vastuulla. Kokoustilanteessa henkilö voi itse ilmoittaa esteellisyydestään ja vetäytyä asian käsittelystä. Toimielimen päätökseksi riittää tällöin toteamus henkilön esteellisyydestä ja hänen oma-aloitteisesta vetäytymisestään asian käsittelystä. Jos esteellinen henkilö ei oma-aloitteisesti vetäydy asian käsittelystä, puheenjohtajan tulee saattaa asia toimielimen ratkaistavaksi.

Jos henkilö vetäytyy esteellisyysepäilyjen vuoksi omasta aloitteestaan asian käsittelystä, päätös ei tämän johdosta synny virheellisessä järjestyksessä, vaikka hänet myöhemmin todettaisiin esteettömäksi (ks. esimerkiksi KHO 1999:36). Jos esteellinen henkilö osallistuu asian käsittelyyn tai mikäli esteetön henkilö jäävätään toimielimen päätöksellä, päätöstä rasittaa muotovirhe.

Kokonaisuutena kunnanhallitus toteaa lausuntonaan, ettei se pidä esitettyä kunnallisvalitusta perusteluiltaan sellaisena, että päätös tulisi kumota. Kunnallisvalituksen kohteena oleva päätös on tehty hyvän hallinnon, voimassa olevan hallintosäännön, lainsäädännön ja asianmukaisen päätöksentekoprosessin mukaisesti. Näin ollen kunnallisvalitus tulisi hylätä.