

Vastaukset tilapäiselle valiokunnalle

14.04.2025

Tämä vastaus täydentää OTT Matti Tolvasen laatimaa asiantuntijalausuntoa. Vastauksia tulee arvioida ja tulkita yhtenä kokonaisuutena.

1. Vastaus valtuutetuilta tilapäiselle valiokunnalle toimitettuihin lausumiin

Olen toiminut lainsäädännön mm. kuntalain, kunnan hallintosäännön ja ohjeiden mukaisesti.

Pormestarin tehtävät on määritelty Tuusulan kunnan hallintosäännössä § 4.1.

Pormestari toimii:

- kansliapäällikön esihenkilönä
- kunnanhallituksen jäsenenä ja esittelijänä
- kunnan johtoryhmän jäsenenä
- päättää kansliapäällikköä koskevista asioista, kuten laskujen hyväksyntä, lomien myöntäminen, jne
- valtuustossa valtuuston jäsenenä.

Kansliapäällikön tehtävät on määritelty Tuusulan kunnan hallintosäännössä § 15. Muiden viranhaltijoiden toimivalta on määritelty hallintosäännössä.

Toimivaltarajat ovat selvät. Jokainen viranhaltija toimii niissä rajoissa mitä hallintosääntö määrittelee.

Litteroitujen kuulemisten sisältö on yleisluontoisia ja subjektiivisia kuultavien kokemuksia, tuntemuksia ja tunnepohjaista sisältöä. Osa kuultavien kertomuksista sisältää sopimatonta henkilökohtaista moitearvostelua, jolla ei ole yhteyttä pormestarin luottamustehtävän hoitamiseen.

2. Valiokunnalle on esitetty virheellisiä väitteitä sidonnaisuusilmoituksesta.

Olen ollut ainut omistaja kyseisessä pöytälaatikkoyrityksessä aloittaessani pormestarina elokuussa 2021. Olen ilmoittanut sidonnaisuusilmoitukseni täysin oikein. Olen luopunut yrityksen omistuksesta syksyllä 2022.

3. Kyseinen väite on vuoden 2023 syksyltä.

[REDACTED]

4. Kunnanhallitus on päättänyt kokouksessa 16.9.2024 § 305 sivistysjohtajan viran auki julistamisesta.

Haastatteluryhmän kokoonpano ensimmäisellä haastattelukierroksella oli Kalle Ikkela, Arto Lindberg, Anna Yltävä, Outi Huusko, Ari Nyman, Jari Immonen, Reijo Siltala ja Satu Kuivasto. Toisella haastattelukierroksella haastatteluryhmänä toimi edellisten lisäksi koko kunnanhallitus.

Kunnanhallitus on kokouksessa 25.11.2024 § 429 päättänyt yksimielisesti esittää valtuustolle, että virkaan valitaan Tiina Simons.

Valtuustoryhmien toiveiden mukaisesti molemmat kärkikandidaatit osallistuivat Teams-yhteydellä valtuuston informaatiotilaisuuteen keskiviikkona 4.12.2024. Toimivalta valtuuston kokousten ja valtuuston informaatiotilaisuuksien osalta on valtuuston puheenjohtajalla.

5. Kunnanhallituksen tiedoksisaanti ja informointi on hoidettu kuntalain ja kunnan hallintosäännön mukaisesti. Lain tulkinta ja menettelytavat on sovittu ja tarkastettu viranhaltijoiden kanssa.

- a. Kuntakehitysjohtajan esihenkilö, eli kansliapäällikkö on käynyt luottamukselliset keskustelut kuntakehitysjohtajan kanssa. Olen ollut läsnä keskustelun aikana.

Olen esittänyt kunnanhallitukselle kuntakehitysjohtajan tekemän ratkaisun irtisanoutua virastaan ja siirtyä määräaikaiseen hankepäällikön tehtävään.

Valtuusto on myöntänyt eron. Henkilö on valittu hankepäällikön tehtävän.

- i. Kuntakehitysjohtajan ja kansliapäällikön välisten keskustelujen sisällöt ja muistiot ovat ko. kansliapäälliköllä. Kansliapäällikkö on toiminut toimivaltuuksien mukaisesti.
- b. TE25-uudistus toi kunnille uusia vastuita. Laki yhteistoiminnasta velvoittaa kuntaa käymään neuvottelut henkilöstön kanssa muutostilanteissa (Yhteistoimintalaki § 17).

Viranhaltijat tekevät oman toimivaltansa rajoissa päätöksiä ja noudattavat lakia. Viranhaltijat ovat toimeenpanneet valtuuston hyväksymän talousarvion päätöksiä.
- c. Kunnanhallitusta on informoitu lain puitteissa ja yksilönsuojasta huolehtien. Lain tulkinnat on aina tarkistettu viranhaltijoilta.

6. Viitataan OTT Tolvasen oikeudelliseen arvioon ja johtopäätöksiin.

Kyseessä oleva kansliapäällikkö aloitti perehdytysjaksolla, jonka kesto oli noin 2 viikkoa, välillä 15.5.2024 - 31.5.2024. Hänelle maksettiin perehdytyksen aikana yhtä

suuri palkka kuin talousjohtajalle ja hallintojohtajalle, jonka suuruus oli 7682,71€/kk. Viranhoitomääräyksen on allekirjoittanut pormestari. Kansliapäällikön virassa aloittaessaan 1.6.2024 hänelle maksettiin täysi kansliapäällikön palkka.

7. Lakisääteinen vuoropuhelu henkilöstön edustajien kanssa toteutetaan Tuusulan kunnassa Yhteistyökomiteassa (YTK).

Läsnäoloni on kirjattu yhteistyökomitean pöytäkirjoihin.

Oma suhteeni pääluottamusmiehiin on asiallinen ja heidän työtään arvostava. Saatuaani heiltä ko. kirjeet olen pyytänyt viranhaltijoilta, eli kansliapäälliköltä ja henkilöstöjohtajalta selvitykset esitetyistä asioista ja varmistanut, että yhteistoimintaa edistetään tunnistettujen parannuskohteiden osalta.

8. Hallintosäännön mukaan kansliapäällikkö on johtoryhmän puheenjohtaja ja johtoryhmän kehittäminen on kansliapäällikön vastuulla.

Johtoryhmän toimintaa on kehitetty merkittävästi eteenpäin kuluvalle valtuustokaudella.

Johtoryhmässä varmistan kuntastrategian ja kuntalaisten edun toteutumisen kuntalain ja hallintosäännön mukaisesti. Kansliapäällikkö informoi kunnanhallitusta ja kunnanvaltuustoa johtoryhmän työskentelystä.

9. Kansliapäällikkö vastaa päätösten toimeenpanosta.

Tuusulan kunnan hallintosääntö, kansliapäällikön tehtävät, § 15, kohta 4: "vastaa valtuuston ja kunnanhallituksen päätösten toimeenpanosta".

Kunnioittavasti,
Kalle Ikkela
pormestari

**OIDEUDELLINEN ARVIO PORMESTARI KALLE IKKELÄN SELVITYKSESTÄ
TILAPÄISELLE VALIOKUNNALLE
14.4.2025**

Pormestari Kalle Ikkelän oikeusavustajana arvioin oikeudelliselta kannalta tilapäisen valiokunnan käytössä ollutta aineistoa ja Kalle Ikkelän valiokunnalle antamaa selvitystä.

Sovellettavat säännökset

Kuntalain 34 §:n 3 momentin mukaan valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta. Säännös eroaa kunnanjohtajan erottamista koskevasta säännöksestä. Kunnanjohtajan erottaminen luottamuspuolan vuoksi on säännelty eri tavalla. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu (kuntalain 43 §:n 2 momentti). Ero säännösten välillä ei ole kuitenkaan niin suuri kuin ensi lukemalla näyttäisi.

Pormestarin erottaminen ei ole mielivaltaista, vaikka säännöksessä ei ole nimenomaisesti asetettu erottamisperusteeksi muuta kuin se, ettei pormestari nauti valtuuston luottamusta. Lain esitöissä (hallintovaliokunnan mietintö 6/2006) on korostettu *perusteluvelvollisuutta ja hallinnon oikeussuojaperiaatteiden* noudattamista. Valtuuston on toisin sanoen perusteltava se, mihin luottamuspuola perustuu. Toiseksi päätösharkinnassa on otettava huomioon hallintolaista ilmenevät oikeussuojan takeet.

Hallintolain 6 §:n mukaan julkista valtaa saa ensinnäkin käyttää yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Kuntalain tavoitteena on taata kunnallinen itsehallinto ja kunnan etu. Nämä ovat tarkoituksia, jotka ovat keskeisiä harkittaessa sitä, onko käsillä laissa tarkoitettu luottamuksen menetys. Luottamuksen menettämisen tulee perustua asialliseen syyhyn, Luottamuspuola ei voi erottamisperusteena pohjata siihen, että pormestarista on levitetty keksittyjä väitteitä, jotka on todettu perättömiksi esimerkiksi poliisin toimittamassa esiselvityksessä. Korkein oikeus on korostanut tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ratkaisussa KKO 2023:17. Periaatteen tietoinen rikkominen voi olla rangaistavaa virkavallan väärinkäyttämistä. Tämä näkökohta on erottamisharkinnassa otettava vakavasti.

Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Nämäkin periaatteet on otettava erottamisharkinnassa vakavasti. Ratkaisevia eivät saa olla puoluepoliittiset intressit tai jonkin tahon henkilökohtaiset pyrkimykset vaan se, miten pormestari on tehtävänsä hoitanut. Periaatteet korostavat perusteluvelvollisuutta. On perusteltava se, mihin väitetty luottamuksen menettäminen perustuu. Jos luottamuksen selvittämiseen ovat johtaneet virheelliset, jopa väärät, tai harhaanjohtavat väitteet, kyseessä ei ole tilanne, jossa voidaan perustellusti arvioida, ettei pormestari nauti valtuuston luottamusta. Ratkaisevaa on siis se syy, josta luottamuksen menetyksen väitetään johtuvan. Jos syy on ristiriidassa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa, pormestaria ei voida kuntalain 34 §:n 3 momentin perusteella erottaa.

Väitetyn luottamuspuolan syiden oikeudellista arviointia

Tilapäisen valiokunnan aineistossa on viittauksia erääseen tonttivaraukseen

Ikkelää on arvosteltu myös siitä, ettei hän olisi ilmoittanut sidonnaisuuksiaan asianmukaisesti. Kysymys on yhtiöstä, josta Asiakastiedon mukaan omistaisi [REDACTED] [REDACTED] yhden osakkeen, Ikkelän omistaessa 99 osaketta. Asiakastiedon merkintä on vanhentunut. Ikkelä on hankkinut [REDACTED] osakkeen omistukseensa ennen valintaansa pormestariksi. Ikkelä on myös kertonut, että kyseessä on pöytälaatikkoyhtiö, jolla ei ole ollut tuloja. Väite laiminlyönnistä ilmoittaa sidonnaisuudesta on siten todellisuuspohjaa vailla.

_____ Ikkelä on toiminut täsmälleen kuntalain ja kunnan hallintosäännön mukaisten toimivaltuuksiensa mukaisesti. Häntä ei voida moittia päätöksistä, joita ovat tehneet muut toimivaltaiset viranhaltijat tai luottamuselimet. Ikkelältä ei ole voitu vaatia toimivaltuuksiensa ylittämistä, esimerkiksi yhteistoimintaneuvotteluissa. Niiden kulku on laissa tarkoin määrätty ja Ikkelä on varonut puuttumasta asiaan, joka ei ole hänen toimivaltaansa kuulunut.

Ikkelää on (mahdollisesti) moitittu myös siitä, ettei hän olisi laatinut johtajasopimusta kansliapäällikölle. Kuntalaki edellyttää johtajasopimuksen laatimista kunnanjohtajalle, mutta ei muille viranhaltijoille. Myöskään kunnan hallintosääntö ei velvoita johtajasopimuksen tekemiseen kansliapäällikölle. Ikkelään mahdollisesti suunnattu moite ei perustu lakiin tai hallintosääntöön. On ollut perusteltua maksaa perehdyttämisajalta hieman alempaa palkkaa, ja perehdyttämisaika on kestänyt vain kaksi viikkoa. Kyseessä on ollut sekä kunnan että kansliapäällikön edut tasapainoisesti huomioon ottava järjestely.

Ikkelään kohdistuvat moitteet ovat varsin yleisluontoisia ja siksi niitä on vaikea oikeudellisesti arvioida, Ikkelä on parhaan kykynsä mukaan yrittänyt ymmärtää, mistä moitteissa voisi olla kysymys. Vaikuttaa siltä, että joillakin viranhaltijoilla on subjektiivinen kokemus siitä, että Ikkelä olisi jotenkin kajonnut heidän oikeuksiinsa asiattomasti. Tällainen subjektiivinen väite ei voi kelvata kuntalain 34 §:n 3 momentissa tarkoitetun luottamuspulaan perustuvan erottamisen syyksi. Jotta Ikkelää olisi perusteltua moittia, pitäisi ensinnäkin osoittaa säännös, jota hänen olisi pitänyt noudattaa. Sen jälkeen pitäisi todeta, miten Ikkelä toimi. Kolmanneksi olisi arvioitava sitä, oliko Ikkelän toiminta kuntalain, hallintolain ja hallintosäännön mukaista vai ei. Puheena olevassa tapauksessa ei ole osoitettu normia, jota Ikkelä olisi tullut rikkoneeksi eikä sitä, missä suhteessa Ikkelän toiminta olisi ollut normin vastaista.

Kuntalain 44 §:n 1 momentin mukaan pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Pormestari on siis luottamushenkilö. Asioiden valmistelu ja täytäntöönpano ovat pääsääntöisesti viranhaltijoiden vastuulla. Mainitun pykälän 5 momentin mukaan pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Poliittinen ohjaus on pormestarin toimenkuvaan luonnollisesti kuuluva elementti, koska pormestari on poliittisella vaalilla tehtävänsä valittu.

Erottamista valmisteltaessa luottamuksen menetykseen johtaneet syyt on ilmoitettava. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi puutteet johtamisessa ja valtuusto- ja hallitusasioiden valmistelussa, lukkiutuneet suhteet luottamushenkilöihin, muuhun organisaatioon tai sidosryhmiin taikka puutteet kunnan etujen valvonnassa. Pormestarin erottamista koskeva säännös ei tosin edellytä luottamuspulaan johtaneiden yksittäisten tekojen ja laiminlyöntien esille tuomista ja yksilöintiä, mutta niiden ilmaisematta jättäminen voi antaa aiheen epäillä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkausta. Merkitystä on myös ajan kulumisella. Jos väitettyihin erottamisharkinnassa esiin nostettuihin syihin ei ole aikanaan vedottu, on epäasianmukaista nostaa ne vuosien kuluttua arvioitaviksi.

Kirjoittaessaan kunnanjohtajan irtisanomisesta Eduskunnan hallintovaliokunta on korostanut irtisanomispäätöksen riittävää perustelemista (HaVM 18/1994 vp ja HaVM 8/1996 vp). Valiokunta on painottanut kunnanjohtajan kuulemista, tilapäisen valiokunnan valmisteluvastuuta sekä hallinnossa yleisesti noudatettavien tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaatteiden huomioon ottamista. Irtisanomisen edellytetään johtuvan luottamuksen menettämisestä, johon myös aina pitää liittyä kunnanjohtajalle ilmoitettava asiallinen ja riittävä syy. *Luottamuspulan syyt on siis voitava objektiivisesti osoittaa sellaisiksi, että irtisanomista voidaan pitää oikeutettuna.* Erityisesti viimeinen virke soveltuu sellaisenaan pormestarin erottamiseen. Kunnanjohtajan irtisanomista koskevissa

ratkaisuissa KHO on, asian lopputuloksesta riippumatta, korostanut asiallisen syyn vaatimusta ja päätöksen perustelemista (KHO 21.8.1998 T 1453, KHO 14.1.1999 T 44, 8.10.1998 T 2178 ja KHO 27.12.2019 T 6185). Pormestarin erottamisesta KHO ei ole tietääkseni antanut ratkaisuja.

Oikeudellinen arvioni Ikkelän toiminnasta pormestarina on yksiselitteinen: *hän on tehtävässään toiminut säännöksistä ja määräyksistä ilmenevien virkavelvollisuuksien mukaisesti*. Luottamusputa voi perustua muuhunkin kuin lainvastaiseen menettelyyn. Kysymys on poliittisesta luottamuksesta. *Luottamusputaa mittaavassa prosessissa on kuitenkin esitettävä ne perusteet, jotka ovat antaneet aihetta epäillä luottamusputaa*. Perusteiden pitää olla objektiivisesti arvioitavissa, vaikka lopullinen luottamusta mittaava äänestys onkin poliittinen. Luottamusta on arvioitava niin, ettei sen arviointiin oteta sellaisia seikkoja, joiden osalta ei ole osoitettavissa lakien, hallintosäännön tai hyvän hallinnon periaatteiden kanssa ristiriidassa olevaa toimintaa. Tässä mielessä luottamuksen arviointi ei ole oikeusharkinnasta täysin riippumatonta poliittista harkintaa. Tilapäisen valiokunnan asettamisella pyritään varmistamaan juuri se, että erottamisharkinta perustuu asiallisiin syihin ja pormestarin oikeusturvan huomioon ottavaan menettelyyn. Oikeudellinen punninta ei koske vain muotoa vaan myös punninnan sisältöä. Sisällöllisenkin arvion tulee perustua asiallisiin syihin, ennen kaikkea sen arviointiin, missä määrin pormestarin työ on edistänyt kunnan etua. Laissa tarkoitettuun luottamusputaan ei riitä missään olosuhteissa se, että jotkut viranhaltijat haluavat päästä pormestarista eroon. Pormestarin tulee nauttia valtuuston luottamusta ja juuri sitä tässä prosessissa mitataan.

Matti Tolvanen

OTT, Rikos- ja prosessioikeuden professori (emeritus)

Neuvotteleva lakimies, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja

Asianajotoimisto Kontturi & CO Oy