

Kai Ketelimäki

Uudenmaan liitto  
Lakimies Tero Suursalmi  
Esterinportti 2 B  
00240 Helsinki

Lausuntopyyntöne 21.6.2023

## **Maakuntahallituksen ja maakuntahallituksen puheenjohtajan vastuusta**

Uudenmaan liitto on pyytänyt Kuntaliitolta:

1. selvitystä maakuntahallituksen ja sen puheenjohtajan vastuusta viime tilikautta koskien.
2. selvitystä, mitkä olisivat mahdolliset seuraavat vaiheet, jos maakuntavaltuusto päättäisi olla myöntämättä maakuntahallitukselle tai maakuntahallituksen puheenjohtajalle vastuuvapautta.

Kuntaliitto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### **Maakuntahallituksen ja maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävistä, roolista ja vastuusta**

Maakuntahallituksen ja maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävistä säädetään kuntalaissa ja kuntayhtymän hallintosäännössä. Yhtymähallituksella (maakuntahallitus) on kokonaisvastuu kuntayhtymän toiminnasta, taloudesta ja sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnasta. Maakuntajohtaja hoitaa tehtäviään maakuntahallituksen alaisuudessa.

Hallintosäännön mukaan maakuntahallituksen puheenjohtaja toimii maakuntajohtajan hallinnollisena esimiehenä ja hyväksyy maakuntajohtajan matka- ja muut laskut. Maakuntahallituksen puheenjohtaja vastaa myös maakuntajohtajan johtajasopimuksen valmistelusta ja siitä, että maakuntajohtajan kanssa käydään johtajasopimuksen



mukaiiset kehityskeskustelut. Lisäksi maakuntahallituksen puheenjohtaja mm. myöntää maakuntajohtajan vuosilomat, virkavapauden ja antaa virkamatkamääräyksen.

Hallintosäännön mukaan toimielimen puheenjohtaja antaa kokouskutsun. Kokouskutsun yhteydessä lähetetään esityslista ja kokouskutsussa on ilmoitettava kokouksessa käsiteltävät asiat. Maakuntahallituksen puheenjohtaja siten vastaa viime kädessä siitä, mitä asioita kokouksessa käsitellään. Hallintosäännön mukaan maakuntahallituksen puheenjohtajalla itsellään on myös oikeus ottaa maakuntahallituksen käsiteltäväksi asia, jossa hallituksen alainen viranhaltija, kuten esimerkiksi maakuntajohtaja, on tehnyt päätöksen.

Maakuntahallitus toimielimenä on maakuntajohtajan esimies, mutta operatiivinen esimiesvastuu on maakuntahallituksen puheenjohtajalla. Maakuntahallitus on maakuntajohtajan toiminnan valvonnan osalta käytännössä sen varassa, miten esimerkiksi tieto maakuntajohtajan toiminnasta ja päätöksistä hallitukselle on siirtynyt. Mikäli ilmoitukset tehdyistä viranhaltijapäätöksistä ovat tulleet maakuntahallituksen puheenjohtajalle, on hän luonnollisesti ollut viime kädessä vastuussa siitä, että päätökset olisivat tulleet maakuntahallituksen tietoon. Hallituksella olisi tällöin ollut mahdollisuus arvioida päätöksiä ja tarvittaessa käyttää niihin otto-oikeutta.

Toisaalta maakuntajohtaja toimii hallintosäännön 3 §:n mukaan maakuntahallituksen esittelijänä, joten hänelläkin on tässä roolissa vastuunsa maakuntahallituksen käsittelyyn tulevista asioista.

## **Otto-oikeudesta**

Kun kysymys on maakuntahallituksen alaisen viranhaltijan toiminnan valvonnasta, on ao. viranhaltijan viranhaltijapäätöksillä ja niiden seurannalla keskeinen rooli valvonnan toteuttamisessa.

Maakuntahallitus, maakuntahallituksen puheenjohtaja ja maakuntajohtaja voivat ottaa maakuntahallituksen käsiteltäväksi asian, joka on hallintosäännön nojalla siirretty maakuntahallituksen alaisen viranhaltijan toimivaltaan ja jossa asianomainen viranhaltija on tehnyt päätöksen. Mahdollisuus ottaa asia maakuntahallituksen käsiteltäväksi liittyy sen vastuuseen mm. kuntayhtymän toiminnasta, taloudesta ja sisäisestä valvonnasta.

Hallintosäännön 22 §:n mukaan maakuntahallituksen alaisen viranomaisen on ilmoitettava maakuntahallitukselle tekemistään ottokelpoisista päätöksistä. Ilmoitusvelvollisuus ei koske sellaisia asioita tai asiaryhmiä, joista maakuntahallitus on päättänyt, ettei se käytä otto-oikeuttaan. Ilmoitus on tehtävä neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta tai allekirjoittamisesta.

Tarkastusraportin (liitteen) mukaan osasta hankintapäätöksistä on tehty ilmoitus maakuntahallitukselle. Raportissa ei mainita, että esimerkiksi maakuntajohtajan pesäpalloyhteistyöhön liittyvistä hankintapäätöksistä olisi tehty ilmoituksia maakuntahallitukselle. Vuosina 2017–2022 on hallituksessa ollut käsittelyssä vain yksi pesäpalloyhteistyöhön liittyvä asia, joka ei koskenut viranhaltijapäätöstä.

Tarkastusraportin mukaan ainakaan kaikki maakuntajohtajan viranhaltijapäätökset eivät ole olleet tiedoksi merkittävänä maakuntahallituksen kokouksissa eikä maakuntahallituksella ole siten ollut mahdollisuutta harkita otto-oikeuden käyttämistä näihin viranhaltijapäätöksiin. Uudenmaan liiton verkkosivuilla julkaistuissa maakuntahallituksen pöytäkirjoissa vuosilta 2021–2023 ei ole lista-asiana kuin yksi viranhaltijapäätös, jonka osalta hallitus on päättänyt pysyttää päätöksen eli ei ole käyttänyt otto-oikeutta.

### **Otto-kelpoisia päätöksiä koskevasta käytännöstä**

Maakuntahallitus on valtuustokauden alussa tehnyt päätöksen valtuustokauden kokouskäytännöistään. Otto-oikeuden osalta on muun muassa todettu, että ”Viranhaltijoiden tekemät päätökset ovat maakuntahallituksen jäsenten luettavissa luottamushenkilöiden Teams-tiimissä heti niiden allekirjoittamisen jälkeen. Kunkin viikon perjantaina maakuntahallituksen puheenjohtajalle ja maakuntajohtajalle lähetetään lisäksi sähköpostilla tiedoksi kuluneen viikon aikana tehtyjen päätösten otsikot.” Uudenmaan liitosta saadun tiedon mukaan päätösten otsikot on ao. päätöksestä poiketen lähetetty koko puheenjohtajistolle.

Hallintosäännön 21 § mukaan maakuntahallitus ei käytä otto-oikeuttaan:

- alaisensa viranomaisen päätöksiin tai lausuntoihin, joissa viranomaisella ei lakiin, asetukseen tai kunnalliseen virkaehtosopimukseen perustun ole harkintavaltaa
- henkilöstöä tai liiton toimiston organisointia koskeviin päätöksiin lukuun ottamatta päätöksiä, jotka on hallintosäännössä säädetty maakuntahallituksen tehtäväksi.
- sekä muut päätökset, joiden osalta maakuntahallitus päättää, ettei se käytä otto-oikeuttaan

Yleinen käytäntö on, että viranhaltijapäätökset tuodaan hallitukselle lista-asiana tiedoksi, jotta hallitus voi arvioida mahdollista otto-oikeuden käyttämistä päätöksiin. Tämä on yksi keino hallitukselle käytännössä toteuttaa vastuutaan toiminnasta ja tarvittaessa puuttua hallituksen alaisen toimielimen tai viranhaltijan toimintaan.

Maakuntahallituksessa on omaksuttu käytäntö, jossa maakuntahallitukselle toimielimenä ei toimiteta otto-kelpoisia päätöksiä, vaan ne lähetetään vain maakuntahallituksen puheenjohtajistolle ja maakuntajohtajalle. Maakuntahallituksen

puheenjohtajalla ja maakuntajohtajalla on oikeus ottaa päätöksiä maakuntahallituksen käsiteltäväksi.

Tarkoituksena ilmeisesti on ollut saattaa viranhaltijapäätökset maakuntahallituksen jäsenten tietoon. Päätösten saattaminen jäsenten tietoon on sinällään asianmukaista. Maakuntahallituksen esityslistalla ei kuitenkaan ole kohtaa, jossa jäsen voi esittää otto-oikeuden käyttämistä. Se, otetaanko viranhaltijapäätöksiä maakuntahallituksen käsiteltäväksi, on siten ollut käytännössä vain maakuntahallituksen puheenjohtajan ja maakuntajohtajan päätettävissä.

Omaksutussa käytännössä voi nähdä myös ristiriitaa hallintosäännön 22 §:ssä säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden kanssa. Käytettävissä olevasta materiaalista ei käy ilmi, että maakuntahallitus olisi erikseen päättänyt asioista/päätöksistä, joissa se ei käytä otto-oikeutta.

Jos päätöksiä ei ole tuotu maakuntahallituksen käsiteltäväksi, ei sillä ole käytännössä ollut mahdollisuutta ottaa kantaa tehtyihin päätöksiin eikä myöskään arvioida mahdollista otto-oikeuden käyttöä niihin.

## Vastuuvapaudesta

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että vastuuvapauden epääminen perustuu yleensä tilintarkastuskertomuksessa tehtyyn muistutukseen. Valtuusto päättää kuitenkin vastuuvapaudesta harkintansa mukaan. Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan esityksen sisällöstä riippumatta vastuuvapaus voidaan myöntää tai evätä.

Jos vastuuvapautta ei myönnetä, valtuuston on päätettävä niistä toimenpiteistä, joita epäämisestä aiheutuu. Lähinnä kysymykseen voi tulla korvausvaatimuksen esittäminen tai rikossyytteen nostaminen.

Kuntalain 125 §:ssä (koskee myös kuntayhtymää) säädetään vastuuvapaudesta tilivelvollisille, joita ovat aina toimielimen jäsenet ja asianomaisen toimielimen tehtävälueen johtavat viranhaltijat.

Lain perusteluissa avataan asiaa seuraavasti: ” Pykälän 1 momentin mukaan tilivelvollisia olisivat kunnan toimielimen jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtävälueen johtavat viranhaltijat, joita olisivat toimielimen esittelijät ja itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavat viranhaltijat ainakin silloin, kun he ovat suoraan toimielimen alaisia. Laki ei edelleenkään edellyttäisi kunnan tilivelvollisten viranhaltijoiden määrittelyä ennakolta. Määrittely olisi suositeltavaa viranhaltijoiden johtamis-, ohjaus- ja -seurantavastuun toteutumisen edistämiseksi. Tilivelvollisten määrittely olisi osa kunnan hallinnon järjestämistehtävää ja siitä päättäminen kuuluisi valtuustolle. Viime kädessä tilintarkastuskertomuksen antava tilintarkastaja harkitsee, ketkä ovat muistutuksen kohteena olevia tilivelvollisia.”

Edelleen todetaan: ”Pykälän 2 *momentin* mukaan tilintarkastuskertomuksessa tehtäisiin tilivelvolliseen kohdistuva muistutus, jos tilintarkastuksessa havaitaan, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä, eikä siitä aiheutunut virhe tai vahinko ole vähäinen.”

Lähtökohtaisesti on mahdollista arvioida vastuuvapauskysymystä erikseen maakuntahallituksen ja sen puheenjohtajan osalta. Kun kysymys on vastuuvapaudesta tilikaudelta 1.1. -31.12.2022, ovat merkityksellisiä esim. ao. tilikautena tehdyt hankinnat ja niistä tehdyt päätökset.

Kun arvioidaan maakuntahallituksen vastuuta, on otettava huomioon sen tosiasialliset mahdollisuudet toimielimenä valvoa kuntayhtymän toimintaa, kuten esimerkiksi tehtyjä hankintoja. Maakuntahallituksen itse hyväksymä ottokelpoisia päätöksiä koskeva käytäntö on käytännössä vaikeuttanut sen mahdollisuuksia toimielimenä arvioida tehtyjä päätöksiä ja sitä, tulisiko asia ottaa maakuntahallituksen käsiteltäväksi. Käytäntöä ei kuitenkaan sellaisenaan voi pitää lainvastaisena.

Maakuntajohtaja ja maakuntahallituksen puheenjohtaja eivät ole tuoneet tehtyjä viranhaltijapäätöksiä maakuntahallituksen arvioitavaksi. Tilanteesta tekee ongelmallisen maakuntahallituksen itse hyväksymä menettely, jota on mahdollista tulkita niin, ettei ottokelpoisia päätöksiä tarvitse säännönmukaisesti tuoda esityslista-asiaina hallituksen tiedoksi merkittäviksi. Näin on ainakin menetelty ja hallitus näyttää käytännön toiminnallaan hyväksyneen. Tiedossamme ei ole, onko maakuntahallituksessa käyty asiasta keskustelua. Pöytäkirjojen perusteella maakuntahallituksen jäsenetkään eivät ole tehneet esityksiä otto-kelpoisten päätösten ottamisesta maakuntahallituksen käsiteltäväksi. Hallintosäännön 120 §:n mukaan ”Toimielin voi esittelijän ehdotuksesta tai jäsenen ehdotuksesta, jota on kannatettu, ottaa enemmistöpäätöksellä käsiteltäväksi asian, jota ei ole mainittu kokouksussassa.”

Maakuntahallitus on kokoontunut noin neljän viikon välein, joten on mahdollista, ettei otto-oikeuden käyttäminen olisi ollut kaikkien viranhaltijapäätösten osalta mahdollistakaan, koska otto-oikeutta on käytettävä oikaisuvaatimusajan kuluessa.

Maakuntahallitus vastaa toiminnastaan, kuten esimerkiksi hyväksymästään ottokelpoisia päätöksiä koskevasta käytännöstä, toimielimenä. Yksittäinen toimielimen jäsen, joka äänestää hyväksytyä päätöstä vastaan tai jättää siihen eriävän mielipiteensä, ei ole siitä vastuussa.

Maakuntahallituksen puheenjohtajan vastuun osalta on arvioitava toimintaa, joka hänen vastuulleen nimenomaisesti kuuluu.

Pöytäkirjojen mukaan maakuntahallituksen puheenjohtaja kuten ei maakuntajohtajakaan ole käyttänyt oikeutta ottaa viranhaltija- tai muita päätöksiä maakuntahallituksen käsiteltäviksi. Pelkästään sitä, että toimielimen puheenjohtaja tai viranhaltija ei käytä otto-oikeutta, ei voi pitää lain vastaisena. Sellaista se voisi olla, jos kysymys olisi päätöksestä, joka olisi ilmiselvästi lain vastainen tai jota voisi pitää muuten vakavana rikkomuksena, mikä olisi hyvin poikkeuksellista.

Kun arvioidaan maakuntahallituksen tai sen puheenjohtajan vastuuta, on arvioitava muun muassa sitä, onko toiminnasta tai mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutunut vahinkoa tai täyttääkö se mahdollisesti jonkin rikoksen tunnusmerkistön.

Kuten edellä on todettu vastuuvapauden myöntäminen tai myöntämättä jättäminen on valtuuston harkinnassa. Jos vastuuvapautta ei myönnetä, tulevat harkittavaksi mahdolliset toimenpiteet. Valtuusto päättää mahdollisista toimenpiteistä myöhemmin erikseen. Kuten edellä on todettu toimenpiteinä voisi olla korvausvaatimuksen esittäminen tai rikossyytteen nostaminen. Myös muista tarpeellisiksi katsotuista toimenpiteistä voidaan päättää. Harkinta voi johtaa myös siihen, ettei toimenpiteisiin ryhdytä.

#### SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki  
lakiasiaintohtaja

Kai Ketelimäki  
juristi