

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä  
22.3.2013

1 (7)

Taltionumero  
1042

Diaarinumero  
1626/3/12

PYHÄJÄRVEN KAUPUNGIN	
Saap.pvm	25/3 2013
Dpvm	1 20
Diaarinumero	

**Asia** Kunnallisasiaa koskeva valitus

**Valittaja** Pyhäjärven kaupunginhallitus

**Päätös, jota valitus koskee**

Oulun hallinto-oikeus 25.4.2012 nro 12/0184/2

## Asian aikaisempi käsittely

*Pyhäjärven kaupunginvaltuusto* on 31.10.2011 (§ 70) päättänyt esittää epäluottamuslausetta tarkastuslautakunnalle. Tarkastuslautakunta tulee erottaa ja uutta tarkastuslautakuntaa ei valita tuossa kokouksessa.

*Oulun hallinto-oikeus* on 25.11.2011 antamallaan päätöksellä taltionumero 11/0558/2 kieltänyt kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanon.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Oulun hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään Pyhäjärveltä olevan Jukka Tikanmäen valituksesta kumonnut Pyhäjärven kaupunginvaltuuston päätöksen.

Lisäksi hallinto-oikeus on todennut, että lausuminen kaupunginhallituksen vaatimuksesta kumota hallinto-oikeuden päätös, jolla valtuuston päätöksen täytäntöönpano oli kielletty, raukeaa.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti.

### *Asian taustaa*

Asiakirjoista käy ilmi, että asian taustalla ovat mahdolliset tarkastuslautakunnan toimintaan liittyvät epäselvyydet Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n taloudenpidon valvonnassa ja yhtiön toimintakuntoon saattamisessa. Pyhäjärven kaupungin hallinnossa on otettu esille kysymys, onko

Jeljennös

khall 15.4.2013  
Asia 15  
ohmat n:o 6

tarkastuslautakunta tai sen puheenjohtajisto toimivaltansa ylittäen mahdollisesti ohjeistanut teknistä johtajaa Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n asiakirjojen kuntoon saattamisessa ja onko lautakunnan puheenjohtaja mahdollisesti toimivaltansa ylittäen tilannut erityisen tilintarkastuksen Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:öön. Lisäksi erimielisyyttä on syntynyt siitä, onko tarkastuslautakunta laiminlyönyt tehtäviään, kun Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n aikaisempien vuosien tilinpäätökset ja tilintarkastukset ovat olleet asianmukaisesti hoitamatta.

Valtuusto on 29.8.2011 asettanut tilapäisen valiokunnan selvittämään tarkastuslautakunnan toimintaa Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n asiassa.

Tilapäinen valiokunta on suorittamansa selvitystyön pohjalta 6.10.2011 antamassaan loppulausunnossa todennut, että:

- a. Tarkastuslautakunta ei ole lautakuntana ohjeistanut tai neuvonut teknistä johtajaa.
- b. Tilintarkastusyhteisö KPMG ei ole antanut sille kuulumattomia ohjeita.
- c. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat kieltävät ohjeistaneensa teknistä johtajaa.
- d. Pyhäjärven kaupungin konserniohjeet ovat osittain vanhentuneet ja kaupungin arkistointiohjeet sekä muu tarkentava ohjeistus muun muassa tytär- ja osakkuusyhtiöiden pysyvien asiakirjojen arkistointiin ovat puutteelliset.
- e. Konsernijohto on laiminlyönyt tehtävänsä noin kymmenen vuoden ajalta (2001-2010) pois lukien vuosi 2004.
- f. Tilintarkastusyhteisö KPMG ei ole saanut virallista vahvistusta tarkastaa Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n tilejä.

Ennen asian käsittelyä valtuustossa 31.10.2011 kaupunginhallitus on antanut kuntalain 53 §:n 2 momentissa tarkoitetun lausunnon 25.10.2011. Kaupunginhallitus on lausunnossaan todennut, että tilapäisen valiokunnan loppulausunto ei poista niitä ristiriitaisia lausuntoja, joita asiasta on annettu.

Selvitystyön tulokset on viety valtuuston käsiteltäväksi 31.10.2011. Asia on käsitelty §:n 70 kohdalla otsikolla "Tarkastuslautakunnan toiminta Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n asiassa / kaupunginvaltuuston asettaman tilapäisen valiokunnan selvitystyö".

### ***Asian käsittely valtuustossa 31.10.2011***

#### *Sovellettavat oikeusohjeet*

Kuntalain 21 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti

valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Kuntalain 22 §:n mukaan valtuuston on asetettava keskuudestaan valiokunta valmistelemaan 21 §:ssä tarkoitettua luottamushenkilöiden erottamista koskevaa asiaa. Valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Kuntalain 53 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka lain 22 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 71 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut. Pykälän 2 momentin mukaan tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

Kuntalain 55 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu lain 53 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Pyhäjärven kaupunginvaltuuston työjärjestyksen 9 §:n 1 momentin mukaan esityslista, joka sisältää selostuksen käsiteltävistä asioista ja ehdotukset valtuuston päätöksiksi, on lähetettävä kokouskutsun yhteydessä, jolleivät erityiset syyt ole esteenä.

Työjärjestyksen 16 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn pohjana (pohjaehdotuksena) on kaupunginhallituksen ehdotus taikka, milloin tarkastuslautakunta tai tilapäinen valiokunta on valmistellut asian, niiden ehdotus. Pykälän 2 momentin mukaan jos kaupunginhallitus, tarkastuslautakunta tai tilapäinen valiokunta on muuttanut esityslistalla olevaa ehdotustaan ennen kuin valtuusto on tehnyt päätöksen asiassa, pohjaehdotus on muutettu ehdotus. Pykälän 3 momentin mukaan jos ehdotus on peruutettu, asia on poistettava esityslistalta.

#### *Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös*

Valtuusto on 29.8.2011 asettanut tilapäisen valiokunnan selvittämään tarkastuslautakunnan toimintaa Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n asiassa. Hallinto-oikeus katsoo, että toimeksiannon perusteella tilapäisen valiokunnan tehtävä on rajoittunut tarkastuslautakunnan toiminnan yleiseen selvittämiseen Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n asiassa eikä toimeksianto ole koskenut tarkastuslautakunnan luottamuksen menetystä ja erottamista. Tilapäisen valiokunnan kokouksista laadituista pöytäkirjoista ja loppulausunnosta on todettavissa, että valiokunta on kuullut tarkastuslautakunnan jäseniä ainoastaan sen selvittämiseksi, onko väitettyjä toimia lautakunnan tai sen puheenjohtajien taholta tapahtunut. Valiokunnan

kokouksista laadituista pöytäkirjoista ei ilmene, että valiokunnan kokouksissa olisi missään vaiheessa käsitelty tarkastuslautakunnan luottamuksen menetystä ja erottamista tai että tarkastuslautakunnan jäsenille olisi varattu tilaisuus antaa selityksensä luottamuksen menetyksestä ja erottamisvaatimuksesta. Edellä lausuttu huomioon ottaen tarkastuslautakunnan luottamuksen menetystä ja erottamista koskevaa asiaa ei ole valmisteltu kuntalain 22 ja 53 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtuuston kokoukseen 31.10.2011, eikä valtuusto ole voinut perustaa erottamispäätöstään kysymyksessä olevan tilapäisen valiokunnan suorittamaan valmisteluun.

Valtuuston valituksenalaista päätöstä koskevasta pöytäkirjasta ilmenee, että tilapäinen valiokunta ei ole tehnyt asiassa valtuustolle pohjaehdotusta, vaikka valtuuston työjärjestyksen 9 §:n 1 momentin ja 16 §:n määräykset tätä edellyttävät.

Kun otetaan huomioon edellä lausuttu, valtuuston valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

#### *Muut valitusperusteet*

Päätöksen tultua kumotuksi edellä mainituilla perusteilla muista valitusperusteista ei ole tarpeen lausua.

### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*Pyhäjärven kaupunginhallitus* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan. Lisäksi kaupunginhallitus on vaatinut hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä.

Pyhäjärven kaupunki ei hyväksy hallinto-oikeuden tapaa perustella valituksenalaista päätöstä. Hallinto-oikeuden esittämä tulkinta ei ole ollut esillä valiokunnan nimeämisessä eikä tarkastuslautakunnan erottamispäätöstä tehtäessä. Tarkoitus on ollut poliittisesti arvioida tarkoin tarkastuslautakunnan toimintaa kaupungin lentokenttäyhtiön, Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n, epäselvyyksien selvittämisen yhteydessä lautakunnan luottamuksen arvioimiseksi. Muutoin tilapäisen valiokunnan nimeämisessä ei olisi ollut mieltä kaupungin hallinnon kannalta, kun erityinen selvitysmies ja palkattu lakimies olivat jo pitkään selvittelleet kaupungin omistaman lentokenttäyhtiön asioita. Tälle selvitystyölle on pitänyt saada poliittinen arvio, mikä on ollut tilapäisen valiokunnan nimittämisen tarkoitus.

Laissa ei ole säädetty, että tarkastuslautakunnan jäseniä pitäisi kuulla joistain muista asioista kuin tosiasioista. He ovat niistä saaneet lausua mielipiteensä, eikä sitä ole edes kiistetty valituksenalaisessa päätöksessä. Poliittisen luottamuksen mittaaminen sinänsä on poliittinen eikä henkilökohtainen asia.

Poliittisen luottamuksen mittaamiselle ei ole asetettu mitään muuta menettelyvaatimusta valtuuston kannalta kuin valmistelua varten nimettävä tilapäinen valiokunta. Siltä ei tarvita esitystä eikä sen tehtävänä ole muu kuin tosiasioiden selvittäminen.

Tarkastuslautakunnan erottamisasian tarkastelun ytimessä on ollut lentokenttäyhtiön tilien ja hallinnon tarkastuksen vakavat puutteellisuudet. Ne olivat selvitettyt ja tiedossa, kun tilapäinen valiokunta asetettiin. Siten hallinto-oikeuden käsitys ei voi olla oikea. Ennen kaikkea oli kyse lentokenttäyhtiön epäselvyyksien laiminlyönnistä tarkastustoiminnasta; tästä ei ole ollut kellään epäselvyyttä. Lentokenttäyhtiön tarkastus osoitti tarkastuslautakunnan vakavat, jatkuneet virheet. Se synnytti laajan epäluottamuksen, joka ei ole poistunut.

Tarkastuslautakunnan erottamisessa ei ole ollut kyse hallinnossa tavallisesti tarkoitetulla tavalla kenenkään edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Kyse ei ole ollut oikeudellisesta arviosta tässä suhteessa. Arvio on ollut poliittinen. Tarkastuslautakunta on tehnyt vakavia virheitä kaupungin tytäryhtiön Pyhäsalmen Lentokenttä Oy:n tarkastustoiminnassa. Sen kaikkinaisen valvonta ja tarkastus oli vuosien ajan laiminlyöty. Yhtiö ei ollut antanut vastoin osakeyhtiölakia vaadittavia tilinpäätöksiä eikä kirjanpitoa ollut pidetty asianmukaisesti. Asia on nyt saatettu kuntoon vaadittavilla toimilla ja päätöksillä.

Esityksen tarkastuslautakunnan erottamisesta voi tehdä kaupunginhallitus tai se voi tulla esille valtuuston aloitteesta. Asiassa ei ole tavanomaisista esittelyä, vaan asia on poliittinen. Valtuustolla on vapaat kädet toimia tilapäisen valiokunnan annettua lausuntonsa, josta se on saanut kaupunginhallituksen lausunnon. Tarkastuslautakunta ei voi valmistella omaa erottamistaan. Tilapäisen valiokunnan kanta ei ole edellytyksenä valtuuston toimivallan käytölle.

*Tikanmäki* on antanut valituksen johdosta selityksen.

*Pyhäjärven kaupunginhallitus* on antanut vastaselityksen.

### **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöstä ei muuteta.
2. Lausuminen täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

*Perustelut*

1. Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanon kieltämisestä koskevasta vaatimuksesta ole tarpeen lausua.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Vahvistetaan korkeimman hallinto-oikeuden sinetillä ja esittelijän allekirjoituksella.

Asian esittelijä, *Anneli Tulikallio*  
esittelijäneuvos Anneli Tulikallio

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Anne E. Niemi, Eija Siitari-Vanne, Alice Guimaraes-Purokoski, Outi Suviranta ja Janne Aer.

**akelu**

Päätös  
Jäljennös

Pyhäjärven kaupunginhallitus, oikeudenkäyntimaksu 226 euroa  
Jukka Tikanmäki  
Oulun hallinto-oikeus

PL 15

86801 PYHÄJÄRVI