

Lausunto Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle kunnanvaltuuston päätöksestä 9.11.2020 § 83 Jakkukylän sillan lisämäärärahan myöntämisen käsittelystä suljetuin ovin ja lisämäärärahan myöntämisestä

Khall 22.12.2020
1088/10.03.01.00/2020

Valmistelija kunnanjohtaja Ari Alatossava, tekninen johtaja Janne Jokelainen, hallintojohtaja Annastiina Junnila

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pyytää lin kunnan lausuntoa Oili Kalevan valituksesta koskien kunnanvaltuuston päätöstä 9.11.2020 § 83 (liite: lausuntopyyntö 20356_2020. Oili Kaleva vaatii, että ”Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumoo lin kunnanvaltuuston päätöksen asiasta suljetuin ovin sekä kumoo lin kunnanvaltuuston päätöksen § 89 kokonaisuudessaan ja määrää päätöksen täytäntöönpano-kieltoon valitusprosessin ajaksi, kunnes päätös on lainvoimainen”. Mikäli hallinto-oikeus ei kumoa päätöstä, Oili Kaleva vaatii, että ”hallinto-oikeus palauttaa asian kunnanvaltuustolle asian uudelleen käsittelyyn”.

Toimeenpanokiellon osalta lausunto tulee antaa 29.12.2020 mennessä ja muilta osin 1.2.2021 mennessä.

Hallintosäännön 5 luvun 22 §:n kohdan 8 mukaan kunnanhallitus antaa lausunnon valtuuston päätöksestä tehdystä valituksesta katsoessaan, ettei valtuuston päätöstä ole valituksessa esitetyillä perusteilla kumottava.

Perusteluna päätösten kumoamiselle Oili Kaleva esittää seuraavaa:

”lin kunta on päättänyt vuonna 2019 rakennuttaa lijoen yli kevyenliikenteen riippusillan Jakkukylälle, Jakkukylän koulun kohdalle. Sillan rakentamiseen varattiin 550 000 euroa, joka muodostui Jakkukylän kyläyhdistyksen keräämästä 50 000 euron osuudesta ja Suomen valtion 225 000 euron avustuksesta. Loput, 275 000 euroa, kuului kunnan osuuteen.

Urakkakilpailutuksen jälkeen todettiin, että sillan rakentamiseen varattu määräraha ei riitä ja sen vuoksi asia vietiin kunnanvaltuuston käsittelyyn lisämäärärahan saamiseksi. Lisämäärärahaa tarvittiin lisää 300 000 euroa, jonka kunnanvaltuusto hyväksyi syksyllä 2019 pitämässään kokouksessa.

Sillan rakentaminen alkoi marraskuussa 2019 ja jatkui kevääseen 2020 saakka, jolloin ulkopuoliset henkilöt olivat alkaneet epäillä sillan kestävyyttä. Rakentaminen keskeytettiin rakennuttajan (lin kunta) toimesta tutkimuksien ajaksi, koska sillassa oli havaittu niin suuria puutteita, että se ei ollut turvallinen.

Syksyllä 2020 tutkimukset ja korjaussuunnitelma olivat siinä pisteessä, että tiedettiin suuruusluokka korjauskustannuksille. Lin kunta, siltasuunnittelija ja pääurakoitsija kävivät samaan aikaan neuvotteluja tulevien kustannusten jakaantumisesta osapuolien kesken.

Julkisuudessa kunnanjohtajan ja teknisen johtajan antamien tietojen perusteella lin kunnan viranhaltijat eivät ole tehneet mitään virhettä, mutta siitä huolimatta lin kunnan maksettavaksi tulisi kunnanvaltuuston päätöksellä 385 300 euroa, jotta silta saataisiin rakennettua valmiiksi. Näin sillan kokonaishinnaksi muodostuisi lin kunnan osalta noin miljoona euroa (ei pidä sisällään valtion avustusta), joka on liki neljä kertaa suurempi, kuin alun perin kunnan osuus on

ollut (275 000 euroa). Kunnanvaltuuston nyt tekemä lisämäärärahan suuruskin on reilusti suurempi, kuin alkuperäinen kunnan osuus.

lin kunnanvaltuusto on päättänyt lin kunnan viranhaltijoiden (kunnanjohtaja ja tekninen johtaja) esityksestä, että päätös §89 käsitellään salaisena. Perusteluna on ollut kuntalaki §101 ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, luvun 6, §24 kohtien 17 ja 20 mukaan, koska kyseessä on kunnan etu. Kuntalain §101:ssä mainitaan mm. "Valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syy'n vuoksi jossakin asiassa toisin päättä."

Kyseessä ei ole lailla säädetty salassa pidettävä asia. Sillan lisämäärärahasta päättäminen ei ole kuntalaisia tarkoitettu painava syy. Se on täysin normaalia päätöksentekoa eikä sitä saa kuntalaisilta salata ja siksi siihen vetoaminen on virheellinen toimenpide. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ei myöskään päde tässä asiassa syyksi, jossa päätettävänä on lisämäärärahan myöntäminen siltahankkeeseen. Kyseessä oleva laki on tarkoitettu lähinnä viranhaltija-päätöksien mahdolliseen salaamiseen, ei kunnanvaltuuston päätöksiin.

Lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta kohta 17 kuuluu seuraavasti: "Asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin; (10.8.2018/604)"

Edellä mainittu kohta ei päde sillan lisämäärärahan päätöksenteon salaamisen perusteeksi.

Lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta kohta 20 kuuluu seuraavasti: "Asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista; (10.8.2018/604)"

Tämäkään kohta ei ole pätevä peruste päätöksenteon käsittelyn salaamiseksi, koska kyseessä ei ole kenenkään tahon liikesalaisuus vaan pelkästään tehtyjen virheiden korjaamisesta sopiminen eikä niihin sisälly mitään liikesalaisuutta. Lisäksi kohta ei sovellu salauksen perusteeksi tässä puheena olevassa asiassa muutoinkaan.

Kokouksessa ei ole viranhaltijoiden tai muidenkaan taholta annettu vastausta kysymykseen kunnan tekemistä virheistä siltasuunnitteluun tai rakentamiseen liittyen. Valtuuston kokouksessa asiaa koskeva kysymys on esitetty kaksi kertaa saamatta vastausta. Koska kokouksessa ei ole annettu tietoa kunnan tekemistä virheistä siltahankkeeseen, minkä perusteella kunnan tulisi osallistua virheistä aiheutuneisiin kustannuksiin, ei ole ollut perustetta päätöksen tekemiseen asiassa vielä tässä vaiheessa.

Asian käsittely normaalina, julkisena valtuustokäsittelynä, on perusteltua siitkin syystä, kun alun perin siltahankkeeseen piti riittää 550 000 euroa, mutta lopputulos tulee olemaan moninkertainen alkuperäiseen nähden. Lisäksi koko siltahankkeen päätöksenteko rakentamisen suhteen olisi todennäköisesti kaatunut alkuunsa, jos hankkeen todelliset kustannukset olisivat siinä vaiheessa olleet tiedossa. Kuntalaisilla tulee olla oikeus tietää asioiden todelliset taustat ja tapahtumat, jotka nyt ovat johtamassa selvinneeseen lopputulokseen. Sen vuoksi asian käsittely tulee olla julkista ja myöskään lakikaan ei tunne salaista käsittelyä tämän tyyppisessä asiassa, kuten nyt on ilmoitettu.

Asian käsittely on ollut sekavaa ja tietojen saanti puutteellista, jolloin kokonaiskuvanluominen päätöksen tueksi on jäänyt vajavaiseksi. Sopimusta, jossa lin kunta on yhtenä osapuolena ei ole näytetty valtuustolle, joten sen sisältö on täysin hämärän peitossa.

lin kunnan etu ei vaadi päätöksen salaista käsittelyä, eikä myöskään pääurakoitsijan ja suunnittelutoimiston toimet ole sellaisia, että niiden perusteella päätös pitäisi salata kuntalaisilta.

Näiden edellä mainittujen syiden perusteella asia tulee käsitellä lin kunnanvaltuustossa julkisesti kaikki yksityiskohdat huomioiden.

Esittelijä Kunnanjohtaja Alatosava Ari

Päätösesitys lin kunnanhallitus päättää antaa asiassa seuraavan lausunnon:

1) Toimeenpanokielto

lin kunta pyytää, ettei Pohjois-Pohjanmaan hallinto-oikeus aseta päätöstä toimeenpanokieltoon valituksen käsittelyn ajaksi. Toimeenpanokielto vaarantaisi hankkeen kokonaisuakataulun, jolloin kunta voisi menettää ulkopuolisen rahoituksen ja sovintosopimusten mukaiset edut, ja kunta kärsisi merkittäviä taloudellisia menetyksiä.

Hankkeen aikataulun viivästyminen aiheuttaisi myös turvallisuusriskin. Tällä hetkellä sillan rakenteet ovat keskeneräisiä, ja poikkeukselliset ympäristö-olosuhteet, kuten myrskyt tai suurtulva voisivat vaurioittaa olevia rakenteita. Tästä voi olla seurauksena korjaustöiden ja –kustannusten merkittävä lisääntyminen. Tästä syystä sillan rakenteiden vahvistaminen tulee tehdä mahdollisimman nopeasti.

Myöhemmästä selvityksestä itse asiaan kohdistuvaan valitukseen käy ilmi, ettei valitukselle ole perustetta, joten toimeenpanokielto saattaisi aiheuttaa kunnalle vakavaa taloudellista haittaa ja turvallisuusriskin ilman asiallista perustetta.

2) Asian käsittely suljetuin ovin

Valittaja on esittänyt, ettei asian käsittelemiseksi käy perusteluna Kuntalain §101 ja Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, luvun 6, § 24 kohdat 17 ja 20, koska kyseessä on kunnan etu. Kuntalain §101:ssä mainitaan mm. "Valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin

päätä."

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 6 luku § 22 mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolo-velvollisuus. Osapuolten kustannustenjakosopimus on kaikkien sopimusosa-puolten liikesalaisuutta koskeva, joten siihen pätevät ko. lain luvun 6, § 24 kohdat 17 ja 20. Kunnan sopimuskumppanit ovat asettaneet sopimuksen toteutumisen ehdoksi, ettei sopimuksen sisältöä julkisteta, koska siitä saattaisi olla haittaa heidän liiketoiminnalleen. Tällä perusteella kyseessä on sopimuskumppaneiden liikesalaisuus. Sisällöltään sopimus (Sovintosopimus, Sweco ja Sovintosopimus, Mestek, ja laatimispäivä 28.10.2020, salainen: Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta luku 6, § 24 kohdat 17 ja 20) on sen kaltainen, että sen toteutuminen on kunnan edun mukaista. Sopimus on kunnalle edullinen suhteessa vaihtoehtoiseen menettelyyn eli asian riitauttamiseen. Kyseessä on siten myös kunnan liikesalaisuus.

Valittaja esittää perusteluna myös, että kustannustenjakosopimus käsittelee vain tehtyjen virheiden korjaamista, mikä ei pidä paikkaansa. Sopimuksessa sovitaan myös virheiden korjaamisen kustannustenjaosta, mikä kuuluu liikesalaisuuden piiriin.

Näin ollen kunnalla ei ole ollut kunnan edun vuoksi muuta mahdollisuutta, kuin käsitellä asiaa salaisena siltä osin, kun on käsitelty ko. sopimusta ja sen ehtoja. Koska sopimuksen hyväksyminen kuuluu kunnanhallituksen toimivaltaan, ei ole asian valtuustokäsittelyn kannalta olennaista, onko asiakirja näytetty valtuuston kokouksessa. Olennainen tieto sopimuksen sisällöstä on avattu asian suullisessa esittelyssä.

Lisäksi valittaja esittää, että Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta rajoittuisi kokemaan lähinnä viranhaltijapäätösten julkisuutta. Väite on pätemätön. Laki koskee viranomaistoimintaa ja se julkisuutta. Lain soveltamisala on todettu lain 4 §:ssä ja se kattaa myös kunnanvaltuuston kunnan viranomaisena.

Koska lisämäärärahan myöntäminen ja sopimus liittyvät kiinteästi yhteen, olisi ollut mahdotonta käsitellä asiaa siten, että valtuuston kokous olisi erottanut sopimuksen sisällön ja lisämäärärahan myöntämiskäsittelyn toisistaan. Tämän-kaltainen erottaminen olisi rajoittanut valtuutettujen mahdollisuutta esittää kaikkeen asiaan liittyvään tietoon perustuvia mielipiteitään julkisen käsittelyn aikana. Suljetuin ovin käsittelyllä on taattu sekä valtuutettujen mahdollisuus saada asiassa kaikki tarvittava tieto päätöksentekonsa perusteeksi että mahdollisuus esittää keskustelussa mielipiteitä niiden sisältöä rajoittamatta.

Valtuuston on siten voinut Kuntalain 101 §:n perusteella päättää käsitellä asian suljetuin ovin, koska ko. pykäläkohdassa on käsitelty asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi ja lisäksi valtuusto muuten painavan syyn eli kunnan taloudellisen edun vuoksi näin päättänyt. Itse päätöspykälä on julkinen, joten valtuusto on päätöksellään

suljetusta käsittelystä rajoittanut julkisuutta ainoastaan siltä osin kuin se on kunnan edun suojaamiseksi ollut tarpeellista.

3) Lisämäärärahan myöntäminen

Valittaja esittää, että ”koska kokouksessa ei ole annettu tietoa kunnan tekemistä virheistä siltahankkeeseen, minkä perusteella kunnan tulisi osallistua virheistä aiheutuneisiin kustannuksiin, ei ole ollut perustetta päätöksen tekemiseen asiassa vielä tässä vaiheessa”.

Kokouksessa saatettiin valtuutettujen tietoon, että kaikki osapuolet ovat sovinto-sopimuksen käsittelyn aikana myöntäneet, että valmistelu-, suunnittelu- ja rakentamisprosessissa on tapahtunut virheitä, joissa osapuolet ovat olleet eri vaiheissa eri asteisesti osallisia. Koska kunta ei voisi päästä asiassa sille taloudellisesti edullisempaan ratkaisuun sovintosopimukselle vaihtoehtoisella tavalla, ei ole ollut olennaista eritellä osapuolten virheitä valtuuston kokouksessa.

Asian riitauttaminen olisi rajoittunut käsittelemään alkuperäisen suunnittelu-sopimuksen euromäärää, joka on huomattavan pieni hankkeen kokonaisuuteen nähden. Asian riitauttaminen olisi myös viivästyttänyt hanketta olennaisesti ja mahdollisesti estänyt valtion rahoituksen, jonka saaminen on kunnan etu riippumatta siitä, mitä riitautuksen käsittelyssä olisi saavutettu.

Kunnan osalta kunnanhallituksen hyväksymän sopimuksen toimeenpanon edellytyksenä on, että kunnanvaltuusto myöntää lisämäärärahan. Sovintosopimuksissa on seuraava kirjaus: ”Mikäli Kunnan kunnanvaltuusto ei hyväksy sanottua lisämäärärahaa vuoden 2020 loppuun mennessä tai mikäli kyseinen päätös ei saa lainvoimaa kesäkuun 2021 loppuun mennessä, tämä sopimus raukeaa.” Asian käsittelyä ei siis ole ollut syytä kunnan edun vuoksi lykätä.

Vielä lisäksi valittaja esittää kumoamisperusteena, että ”Asian käsittely on ollut sekavaa ja tietojen saanti puutteellista, jolloin kokonaiskuvan luominen päätöksen tueksi on jäänyt vajavaiseksi. Sopimusta, jossa lin kunta on yhtenä osapuolena ei ole näytetty valtuustolle, joten sen sisältö on täysin hämärän peitossa.”

Kunnanhallitus toistaa edelleen aiemmin esittämänsä asian esittelystä valtuutetuille. Sopimuksen hyväksyminen kuuluu kunnanhallituksen toimivaltaan, eikä ole asian valtuustokäsittelyn kannalta ollut olennaista, onko asiakirja näytetty valtuuston kokouksessa. Olennainen tieto sopimuksen sisällöstä on avattu asian suullisessa esittelystä, jonka tukena sopimusneuvotteluja johtanut konsultti on esittänyt dia-aineistoa (liite: Jakkukylän sillan korjaus_9.11.2020).

Yllä mainituin perusteella lin kunnanhallitus päättää todeta, että
1) kunnanvaltuusto ei ole menetellyt virheellisesti päättäessään käsitellä asiaa suljetuin ovin,
2) kunnanvaltuustolla on ollut käytettävissään tarpeellinen tieto

- lisämäärärahan myöntämiseksi, eikä käsittelyä ole ollut syytä lykätä,
- 3) päätöksen täytäntöönpanokiellolle ei ole perusteita,
 - 4) kunnan edun vuoksi täytäntöönpanokiello tulisi käsitellä hallinto-oikeudessa mahdollisimman pian ja
 - 5) Pohjois-Pohjanmaan hallinto-oikeuden tulee hylätä Oili Kalevan vaateet asiassa.

Päätös