

Oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen 7.4.2025 päätökseen § 95 Sisäisen tarkastuksen yhteenveto vuoden 2024 tarkastuksista ja tarkastussuunnitelma 2025

Kaupunginhallitus 19.05.2025 § 132
329/00.03.01/2025

Valmistelija

Hallintojohtaja Riitta Luotio ja kaupunginlakimies Turo Järvinen:

Aikaisempi päätös

Kaupunginhallitus on 7.4.2025 käsitellyt sisäisen tarkastuksen yhteenvetoa vuoden 2024 tarkastuksia ja hyväksynyt tarkastussuunnitelman vuodelle 2025. Samassa yhteydessä kaupunginhallitus on kokouksessa tehdyssä tarkennetussa pohjaehdotuksessa pysyttänyt sisäisen tarkastuksen aseman vuoden 2025 alussa toteutetun organisaatiouudistuksen mukaisena.

Oheismateriaali:

- Kaupunginhallituksen päätös 7.4.2025 § 95

Oikaisuvaatimus

Hankintapäällikkö/sisäinen tarkastaja Riikka Söderlund on tehnyt oikaisuvaatimuksen kaupunginhallituksen 7.4.2025 päätöksestä, jossa kaupunginhallitus on hyväksynyt vuoden 2025 sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelman ja vuoden 2024 aikana toteutetun sisäisen tarkastuksen yhteenvedon. Kokouksessa tarkennetussa päätösehdotuksessa on lisäksi otettu kantaa sisäisen tarkastuksen asemaan organisaatiossa. Sisäisen tarkastajan näkemys on, että päätöksenteossa on tapahtunut menettelyvirhe, kun asian käsittelyyn on osallistunut osallisuus- eli asianosaisjäävi kaupunginjohtaja.

Oikaisuvaatimus 24.4.2025 on liitteenä.

Liite 1, KH 19.5.2025

Oikaisuvaatimuksen tutkiminen tai tutkimatta jättäminen

Kuntalain 134 §:ssä säädetään seuraavaa:

Kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua. Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 67 §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 67 §:n 5 momentissa tarkoitetusta päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle. Jos hallintosäännössä on 92 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa liikelaitoksen johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Jos kunnanhallitus on 92 §:n nojalla ottanut alaisensa viranomaisen tai jaostonsa päättämän asian käsiteltäväkseen, päätöksestä tehty oikaisuvaatimus on käsiteltävä kunnanhallituksessa.

Hallintolain 6 §:ssä ja 45 §:ssä säädetään seuraavaa:

6 § Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

5 § Päätöksen perusteleminen

Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;*
 - 2) päätös koskee hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän taikka kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia; (29.6.2021/637)*
 - 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;*
 - 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka*
 - 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.*
- Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.*

Suosituksiset sisäisen tarkastuksen asemasta

Sisäinen tarkastus ei ole kunnissa lakisääteinen tehtävä, mutta se on osa kunnan sisäistä valvontaa. Sisäinen tarkastus on osa kunnan johtamisjärjestelmää ja kuuluu hyvään hallintotapaan. Hyvä hallintotapa määrittää sisäisen tarkastuksen keskeiseksi osaksi organisaation ohjaus- ja valvontajärjestelmää. Sisäinen tarkastus arvioi, kuinka hyvin organisaation sisäinen valvonta, riskienhallinta ja hallintokäytännöt toimivat.

Sisäisen tarkastuksen järjestämistä ohjaavat kansainväliset sisäisen tarkastuksen standardit. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Sisäinen tarkastus voidaan järjestää kunnan omana toimintana tai se voidaan hankkia ulkopuoliselta palveluntuottajalta.

Kansainvälisten sisäisen tarkastuksen ammattistandardien suositusten mukaan: ” Sisäisen tarkastuksen riippumattomuus ja objektiivisuus edellyttää, että sisäinen tarkastus asemoidaan organisaatiossa niin, että sisäisen tarkastuksen tehtävät ja vastuut on mahdollista toteuttaa ilman johdon vaikutusta. Näin ollen sisäinen tarkastus sijoittuu organisaatiokaaviossa kaupunginhallituksen alle ennen kaupunginjohtajaa”.

Oheismateriaali:

- Kansainväliset sisäisen tarkastuksen standardit

Naantalin kaupungin hallintosäännön 95 §:n mukaan sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoi arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia toiminnan

kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus raportoi kaupunginhallitukselle ja kaupunginjohtajalle.

Kuntalaissa ei ole säädetty sisäisestä tarkastuksesta, sillä kuntien erilaisen koon ja organisoitumismuotojen vuoksi kaikille kunnille sopivaa sisäisen tarkastuksen järjestämismallia ei ole löydettävissä. Eteenkin keskisuuressa tai suuressa kunnassa on suotavaa olla ammattimainen sisäisen tarkastuksen toiminto. Se voidaan järjestää esimerkiksi kunnan/kuntakonsernin omana toimintana tai yhteistoimintana muiden kuntien kanssa. Sisäistä tarkastusta voidaan hankkia myös ulkopuoliselta palvelun tuottajalta; tällöin on tärkeää, että kunnassa on kuitenkin oma sisäisen tarkastuksen yhteyshenkilö.

Kunnanhallituksen on suositeltavaa järjestää sisäisen tarkastuksen toiminto, jos kunnan toiminnan sisäisen valvonnan riksienhallinnan menettelyt eivät ole riittäviä toimintaan ja talouteen liittyvien riskien hallitsemiseksi tai valvomiseksi. Tarve järjestää sisäinen tarkastus voi perustua myös kuntakonsernin organisoitumiseen, palveluiden järjestämisen ja tuotantotapoihin sekä johtamisjärjestelmän menettelyihin.

Oikaisuvaatimuksen perusteiden arviointi

Vuoden 2024 tarkastusraportissaan sisäinen tarkastaja toteaa asiasta seuraavaa:

”Naantalissa kaupunginhallitus on päättänyt järjestää sisäisen tarkastuksen kaupungin omana toimintana ja sisäisen tarkastuksen esihenkilö on aikaisemmin ollut kaupunginjohtaja.

Organisaatiouudistuksen yhteydessä sisäinen tarkastaja kuitenkin siirrettiin talousjohtajan alaisuuteen kaupunginjohtajan 7.1.2025 tekemällä viranhaltijapäätöksellä. Päätöksestä ilmenee, että sisäisen tarkastajan työpanoksesta hankintatoimi on siirtynyt talousjohtajan alaisuuteen uuteen konsernipalvelujen toimialaan. Kaupunginjohtajan viranhaltijapäätöksestä ei suoranaisesti käy ilmi, että tässä yhteydessä myös sisäisen tarkastuksen esihenkilö vaihtui.

Esihenkilön vaihdos uhkaa sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta, objektiivisuutta ja luotettavuutta ja että sisäisen tarkastuksen velvollisuutena on tuoda tämä uhka kaupunginhallituksen tietoon. Mm. ammattistandardit lähtevät siitä, että mikäli riippumattomuus on vaarantunut tai vaikuttaa vaarantuneen, siitä täytyy ilmoittaa viipymättä asianmukaisille osapuolille.

Esihenkilön asema tulisi olla kaupunginhallituksen alaisella viranhaltijalla, jotta sen riippumattomuus ja vaikuttavuus säilyy. Se, että sisäisen tarkastuksen esihenkilöasema siirretään toiselle viranhaltijalle, uhkaa se myös sisäisen tarkastuksen arvostusta. Se viestii henkilöstölle ja kaupunkilaisille, että kaupunki ei pidä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tärkeänä asiana. Se, että sisäisen tarkastuksen raportit käydään edelleen kaupunginjohtajan kanssa läpi (ei talousjohtajan) ei muuta tätä näkökulmaa.

Esihenkilön vaihtamisesta ja vaihtoehtoista olisi tullut käydä keskustelua kaupunginhallituksen kanssa ja että sisäisen tarkastuksen esihenkilön vaihtamisesta olisi tullut tehdä selkeä kaupunginhallituksen päätös. Mikäli kaupunginhallitus on yhtä mieltä siitä, että riippumattomuus on vaarantunut tai mahdollisesti vaarantunut, esihenkilöasema tulisi siirtää takasin kaupunginjohtajalle.”

Sisäinen tarkastaja on esittänyt näkemyksensä kaupunginjohtajalle ennen tarkastusraportin ja tarkastussuunnitelman käsittelyä kaupunginhallituksessa 7.4.2025.

Esteellisyyden arviointi

Kaupunginhallitukselle kokouksessa esitetyssä tarkastetussa päätösehdotuksessa otetaan kantaa kaupunginjohtajan omaan asemaan eli kaupunginjohtajalle ei palauteta esihenkilöasemaa sisäisen tarkastuksen asioissa. Näin ollen kaupunginjohtaja on ollut esteellinen hallintolain 28.1 § 1 kohdassa tarkoitetun osallisuus- eli asianosasjääviyden perusteella. Toteamalla, että esihenkilösuhteet pysytetään, asiassa käsiteltiin kaupunginjohtajalle esitettyä velvollisuutta toimia itse sisäisen tarkastuksen esihenkilönä.

Hallintolain 29.2 §:n mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä.

Mikäli esteellinen henkilö ottaa osaa asiaan käsittelyyn, päätös syntyy ns. virheellisessä järjestyksessä. Hallintolain 50.1 § 3 kohdan mukaan viranomaisella voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, mikäli päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Oikaisuvaatimus päätökseen tulee antaa perusteltu ratkaisu.

Kuntaliiton lakimiesosaston näkemys

Kuntaliiton lakiasianosaston näkemyksen mukaan kaupunginhallituksen 7.4.2025 kokouksessa tehdyssä tarkennetussa päätösehdotuksessa on otettu kantaa kaupunginjohtajan omaan asemaan eli siihen, että sisäisen tarkastajan esimiesasemaa ei palauteta. Tältä osin voitaisiin katsoa, että kaupunginjohtaja on ollut asiassa esteellinen (osallisuus- eli asianosaisjäävi).

Hallintolain 29.2 §:n mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Epävarmassa tapauksessa esteellisen henkilön on parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn.

Jos esteellinen henkilö ei oma-aloitteisesti vetäydy asian käsittelystä, puheenjohtajan tulee saattaa asia toimielimen ratkaistavaksi. Henkilö ei itse saa osallistua esteellisyytensä käsittelyyn. Hän voi kuitenkin olla läsnä kokouksessa, kun hänen esteellisyydestään päätetään.

Kannanotto oikaisuvaatimukseen

Kaupunginhallituksen päätös 7.4.2025 ei valituksenalaiselta osalta ole sisältänyt perusteluja.

Perustelun tarkoituksena on varmentaa se, että asianosainen tai kuka tahansa saa halutessaan tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Lisäksi perusteleminen auttaa viranomaisesta kontrolloimaan omaa toimintaansa. Perusteleminen estää sen, että asia ratkaistaan huolimattomasti tai pintapuolisesti valmisteltuna. Huomion kiinnittäminen perusteluun karsii päätöksestä epäjohtamismukaisuuksia ja pakottaa sovellettavan normin ja tosiasiatietojen tarkkaan arviointiin.

Organisaatiouudistuksessa kaupunki on käyttänyt tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota ohjaavat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteetti-periaatteet sekä tarkoituksenmukaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimen on oltava puolueettomia, asiallisia ja riippumattomia. Myös hallintotoiminnan on nojattava lähtökohtaisesti yleisiin perusteisiin. Harkinnan on perustuttava objektiivisesti arvioiden hyväksyttäviin syihin.

Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 11.3.2024 käsitellyt Naantalín kaupungin organisaatiouudistusta toimielinten näkökulmasta. Tämän jälkeen kaupunginhallitus käsitteli 29.4.2025 viranhaltijaorganisaatiouudistusta. Tämän pykälän liitteenä on esitetty liitteen mukainen organisaatiokuvaus, jossa sisäinen tarkastus toimintona edelleen sijoittuu kaupunginjohtajan alle/rinnalle.

Viranhaltijaorganisaatio 1.1.2025 lukien on liitteenä.

Liite 2, KH 19.5.2025

Sisäisellä tarkastuksella on toimintona erityisasema. Mikäli sisäisen tarkastuksen asemaa ja sijaintia organisaatiossa muutetaan, tulee nimenomaisesti kaupunginhallituksen päättää asiasta.

Kaupunginhallituksen 7.4.2025 päätöksen sanamuodosta ei käy selkeästi esille, että sisäisen tarkastuksen esihenkilönä toimii viranhaltijaorganisaation 1.1.2025 mukaisesti kaupunginjohtaja, kuten aiemminkin. Kokouksessa laaditusta tarkennetusta päätösehdotuksesta (ja kj:n viranhaltijapäätöksestä) voi tehdä erisuuntaisia johtopäätöksiä viranhaltijan siirtämisestä.

Oikaisuvaatimus tulee hyväksyä.

Ratkaisuvalta

Kuntalaki § 134

Esittelijä

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja

Päätösehdotus

Oikaisuvaatimus hyväksytään ja kaupunginhallitus täsmentää 7.4.2025 § 95 tekemäänsä päätöstä sisäisen tarkastuksen aseman osalta todeten, että liitteenä olevan viranhaltijaorganisaatiokaavion mukaisesti sisäisen tarkastuksen hallinnollisena esihenkilönä toimii kaupunginjohtaja, kuten aiemminkin. 7.4.2025 § 95 päätöksessä todetun mukaisesti sisäinen tarkastus uudelleenorganisoidaan vuoden 2026 alkuun.

Kokouskäsittely

Merkittiin, että kaupunginjohtaja Laura Leppänen poistui kokouksesta osallisuusjäävinä tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi. Jääviyden perusteena oli asianosaisuus.

Päätös

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan ehdotus hyväksyttiin.