

## Vaasan hallinto-oikeus

## Päätös



Antopäivä

Päätösnumero

07.12.2020

20/0411/2

Diaarinumero

01299/18/2207

Asia

Kunnallisvalitus

Muutoksenhakija

Kaj Lyyski, Kokkola

## Maakuntahallituksen päätös

Keski-Pohjanmaan liiton maakuntahallitus on 6.8.2018 § 66 irtisanonut kehittämisjohtaja Kaj Lyyskin virkasuhteen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n 5 momentin perusteella KVTES 2018-2019 VIII luvun 5 §:n 1 momentin mukaista kuuden kuukauden irtisanomisaikaa ja 3 momentin määräystä noudattaen. Kehittämisjohtajalla on oikeus käyttää vuosilomansa irtisanomisaikanaan, eikä hänellä ole työntekovelvoitetta sinä aikana, kun hän ei irtisanomisaikana ole muutoin estynyt suorittamasta virkatehtäviään.

Päätöksen mukaan kehittämisjohtajaa koskevat irtisanomisperusteet ovat tulleet riittävällä varmuudella työnantajan tietoon työ- ja elinkeinoministeriön annettua tietoa ministeriön ja Keski-Pohjanmaan liiton välillä 4.7.2018 järjestetyssä tapaamisessa, jossa on käsitelty ministeriön toimeksiannosta RMS Finland Oy:n Keski-Pohjanmaan liittoon suorittaman alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain 33 §:n mukaisen tarkastuksen tuloksia. Virkasuhteen päättämisen yksilöidyt perusteet on todettu erillisessä irtisanomisasiakirjassa, joka ei ole julkinen siinä esitettyjen työ- ja elinkeinoministeriön salassa pidettäväksi määräämään tarkastusraporttiin esitettyjen viittausten vuoksi.

Päätökseen liitettyssä irtisanomisilmoituksessa perusteluina on esitetty seuraavaa:

Kehittämisjohtaja Lyyskin irtisanomiseen oikeuttava peruste on ollut laissa säädettyjen velvoitteiden vakava rikkominen ja laiminlyönti.

Lyyskin virkasuhteen päättäminen perustuu työnantajan suorittamaan punnin-

taan ja kokonaisarvioon Lyyskin merkittävästä virka-asemasta Keski-Pohjanmaan liitossa, virkatehtävien hoitoon vaikuttavan lainsäädännön vastaisen toiminnan muodostamasta haitasta Keski-Pohjanmaan liitolle ja sen hanketoimijoille, muusta virkatehtävien hoidossa osoitetusta moitittavuudesta sekä virkatehtävän kehittämisjohtajan tehtävän hoidolle asettamasta korkeasta luotettavuusvaatimuksesta.

Kehittämisjohtaja Kaj Lyyski on vakavasti rikkonut virkamiehelle asetettua velvoitetta noudattaen kaikessa julkisessa toiminnassa tarkoin lakia ja velvoitetta suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä, kun kehittämisjohtaja Lyyski on hallintoviranomaisen vuosittain julkistamien välittävien toimielinten varojen käyttöä koskevien ehtojen vastaisesti puuttunut Keski-Pohjanmaan liiton hallinto- ja valvontajärjestelmäkuvauksen mukaiseen tehtävien eriyttämiseen maksatustoiminnon osalta. Irtisanomisilmoituksessa on viitattu toimistopalaveriin 27.4.2016 ja sähköpostiin 14.12.2017, jotka irtisanomisilmoituksen mukaan osoittavat, että Lyyski on tarkoituksellisesti pyrkinyt kumoamaan ja kumonnut maksatuksen tulkintoja maksatuspäätösten teossa. Maksatus-toiminto ei ole voinut toimia riippumattomasti ja painostuksesta vapaana, koska Lyyski on rahoituksen edustajana ilmoittanut oman tulkintansa olevan määrävä myös maksatuspäätöksissä tehtävien ratkaisujen osalta. Kumoaminen on johtanut erityisesti hankkeiden saamien tulojen käsittelyn osalta voimassa olevien, alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden suorittamista koskevien säännösten vastaisiin menettelyihin. Lisäksi Lyyskin toiminnasta on aiheutunut hanketoimijoille taloudellista vahinkoa ja negatiivista mainetta.

Kehittämisjohtaja Lyyski on linjannut hankkeiden tulojen ja yksityisen rahoituksen rajanvetoa säännösten vastaisesti, vaikka Keski-Pohjanmaan liiton maksatuksen ja jälkitoimenpiteiden henkilöt ovat vuoden 2015 lopulta alkaen esittäneet eriävän mielipiteensä kehittämisjohtajan linjauksiin. Sähköposteissa 18.4.2016 ja 19.4.2016 Lyyski on linjannut tulon ja yksityisen rahoituksen tulkintaa. Hallintopäällikön tiedusteltua linjauksen oikeellisuutta hallintoviranomaiselta, työ- ja elinkeinoministeriö on todennut, ettei Lyyskin näkemys perustu säädöksiin eikä ohjeisiin. Edelleen ministeriö on ilmoittanut Keski-Pohjanmaan liittoon kohdistamansa valvonta- ja ohjauskäynnin yhteydessä 11.5.2017, mikä on säännösten mukainen rajanveto tulojen ja yksityisen rahoituksen välillä ja edellyttänyt, että noudatetun virheellisen tulkinnan vaikutus on takautuvasti oikaistava välittömästi.

Yhteenvetona on todettu, että Lyyski on ainakin vuoden 2016 huhtikuusta 28.6.2017 saakka määrännyt sekä rahoituksen että maksatuksen tulkitsemaan tulojen ja yksityisen rahoituksen välistä rajanvetoa tavalla, joka on lain säännösten ja ohjeiden vastainen.

Lyyski on linjannut hankkeen muutosten kirjaamista tavalla, joka ei täytä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain 29 §:n 1 momentin ja rahoitusasetuksen määräyksiä ja on niiden vastainen. Lyyski on katsonut olevan riittävää, että hankkeen henkilöstössä tapahtuvat muutokset käsitellään ohjausryhmässä ja dokumentoidaan siellä. Kuitenkin rahoitusasetuksen 28 §:n mukaan kaikki hankkeen toteuttamista, sisältöä ja rahoitusta koskevat muutostarvehakemukset tulee päättää tuen myöntäneessä viranomaisessa. EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaan muutostarvehakemukset tulee käsitellä sähköisesti EURA 2014 -järjestelmässä, jotta dokumenttien jäljitysketju on kunnossa myös tarkastuksissa.

Hallintoviranomainen on ilmoittanut 11.5.2017 Keski-Pohjanmaan liittoon kohdistamansa valvonta- ja ohjauskäynnin yhteydessä, että EURA2014 -järjestelmään merkitsemättä jääneet hankehenkilöiden piirissä tapahtuneet henkilö- ja nimikemuutokset aiheuttavat takautuvan ja välittömän oikaisutarpeen. Kuitenkin Lyyski on vielä 28.6.2017 § 3 tekemässään viranhaltijapäätöksessä päättänyt, että ennen ohjaus- ja valvontakäyntiä muodostuneet henkilökulut hyväksytään aiemman käytännön mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriön käyntiin liittyvän ohjeistuksen saavuttua rahoittaja antaa tarvittaessa toimijoille ohjeet muutoshakemusten tekemiseen. Kuulemisessa 18.7.2018 kehittämisjohtaja Lyyski on myöntänyt, että muutoksia ei ole käsitelty EURA2014 -järjestelmässä vaan on pidetty riittävänä, että käsittely tapahtuu ohjausryhmässä.

Yhteenvedona on todettu, että Lyyski on tulkinnut hankkeiden henkilöstöön ja tehtyihin muutoksiin liittyvää ohjeistusta tavalla, joka ei ole hallintoviranomaisen asiasta antamien normien ja ohjeiden mukaista. Lyyskin toiminta asiassa on todettu hallintoviranomaisen toimesta useita kertoja säännösten vastaiseksi ja saatettu kehittämisjohtaja Lyyskin tietoon. Tästä huolimatta Lyyski on jatkanut normien ja säännösten vastaista toimintaa.

Kehittämisjohtaja Lyyskin toiminta ja rooli hanketoiminnassa on haluttu lopettaa viimeistään 29.1.2018, kun Keski-Pohjanmaan liitossa on hyväksytty käyttöön uusittu hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus. Maakuntahallitus on vahvistanut kokouksessaan 5.2.2018 kuvauksen ja sen henkilöstöliitteen, jossa Lyyskillä ei ole roolia hankkeiden käsittelyssä. Siten Lyyskillä ei ole ollut tammiukuusta 2018 lukien muodollista asemaa HVJ-kuvauksen voimassa olevassa henkilöstöliitteessä. Maakuntavaltuuston puheenjohtajan, maakuntajohtajan ja kehittämisjohtajan välisessä kokouksessa 27.2.2013 maakuntavaltuuston puheenjohtaja on tuonut selkeästi esille, että Lyyskin ei pidä osallistua enää hanketoiminnan ohjaukseen millään tavalla. Maakuntajohtaja Ylikarjula on RMS Finland Oy:n suorittaman tarkastuksen yhteydessä kertonut ilmoittaneensa Lyyskille, ettei tällä ole enää roolia hanketoiminnassa. Ylikarjula on 19.5.2018 lähettämässään sähköpostissaan todennut, että hän on jo aikaisemmin ilmoittanut asiasta Lyyskille.

Lyyski on RMS Finland Oy:n tarkastuksessa saamien tietojen mukaan kuitenkin toiminut ilman muodollista asemaa hallinto-, valvonta- ja ohjausjärjestelmässä ohjaajana osalle valvojista sekä osallistunut hankkeiden käsittelyyn eri vaiheissa, muun muassa hankkeiden valmisteluun, hankkeiden pisteytykseen sekä hankekohtaisiin ohjausryhmiin. Kehittämisjohtaja Lyyski on työnantajan 30.7.2018 suorittamassa lisäkuulemisessa myöntänyt, että hän on osallistunut hankkeiden ohjausryhmiin, vaikkei ollut saanut kutsua ohjausryhmän asiantuntijaksi. Lyyski oli saanut kutsun ohjausryhmään hankkeen valvojana, koska tieto valvojan muuttumisesta ei ollut päivittynyt hanketoimijalle. Lyyskin olisi tullut ymmärtää olla menemättä ohjausryhmän kokoukseen, koska hänellä ei ollut hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaista roolia rakennerahastotoiminnassa.

Yhteenvedona on todettu, että Lyyski on toiminut viranhaltijana ilmeisen huolimattomasti taikka tahallisesti työssään ja ollut huolimattomuuttaan taikka tahallisesti noudattamatta työnantajan direktio-oikeuden tai muun toimivallan rajoissa antamia määräyksiä olla osallistumatta hanketoimintaan.

Kehittämisjohtajan tehtävänkuvauksen mukaan kehittämisjohtajan tehtävässä

edellytetään viranhoitajalta yhteistyökykyisyyttä ja kriisitilanteissa ratkaisukeskeistä neuvottelutaitoa. Merkittävästä ja vastuullisesta virka-asemastaan sekä lainsäädännön velvoitteista huolimatta Lyyski on osoittanut toiminnallaan sellaista epäasiallista käyttäytymistä työyhteisössä ja muutenkin, jota ei voi pitää hänen virka-asemansa ja virkatehtävien hoidon kannalta asiallisena. Tällaisia virka-aseman ja virkatehtävien hoidon kannalta epäasiallisen käyttäytymisen tilanteita ovat olleet esimerkiksi 11.5.2016 usealle Keski-Pohjanmaan liiton hanketoimintaan osallistuvalla henkilöllä lähetetty sähköposti, Lyyskin käyttäytyminen 20.9.2017 pidetyssä palaverissa ja 6.10.2017 pidetyssä Keski-Pohjanmaan liiton johtoryhmän kokouksessa.

Maakuntahallitus on käynyt 6.10.2017 tapahtumien selvittämisen jälkeen maakuntajohtaja Ylikarjalan kanssa palaute- ja evästyskeskustelun, jossa maakuntajohtajaa on velvoitettu Lyyskin lähiesimiehenä käsittelemään asia Lyyskin kanssa sekä ryhtymään tarvittaviin seuraamustoimenpiteisiin Lyyskin käyttäytymisen vuoksi.

Työyhteisön kokonaisuus on edellyttänyt, että kehittämisjohtaja Lyyskin virkasuhde Keski-Pohjanmaan liittoon on irtisanottu viipymättä.

Lyyskin osalta on selvitetty mahdollisuuksia sijoittaa Lyyski muuhun virkasuhteeseen Keski-Pohjanmaan liitossa ja Keski-Pohjanmaan maakuntauudistuksessa.

### **Maakuntahallituksen päätös oikaisuvaatimuksen johdosta**

Maakuntahallitus on 17.9.2018 § 87 hylännyt Lyyskin oikaisuvaatimuksen.

### **Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

Kaj Lyyski on vaatinut, että maakuntahallituksen päätökset on kumottava.

Lisäksi Lyyski on vaatinut, että Keski-Pohjanmaan liitto on velvoitettava luovuttamaan hänelle työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta RMS Finland Oy:n Keski-Pohjanmaan liittoon suorittaman tarkastuksen perusteella laatima raportti kokonaisuudessaan. Lyyski on varannut tilaisuuden täsmentää valitusperusteita irtisanomisen asiaperusteiden osalta ja nimetä lopullinen todistelu sen jälkeen, kun raportti on luovutettu Lyyskille.

Lyyski on edelleen vaatinut, että asiassa on järjestettävä suullinen käsittely.

Lyyski on vaatinut, että Keski-Pohjanmaan liitto on velvoitettava korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa laillisine viivästyskorkeineen.

#### *Vaatimusten perusteet*

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n 5 momentin mukaisia perusteita Lyyskin virkasuhteen päättämiseen ei ole ollut olemassa. Lyyski on kiistänyt kaikki häneen irtisanomisilmoituksessa kohdistetut syytökset ja väitteet virkasuhteeseen liittyvistä laiminlyönneistä ja velvoitteiden rikkomisista. Työnantajalla on näyttövelvollisuus irtisanomisperusteista.

Koska irtisanomisen perusteena on käytetty sellaista asiakirjaa, jota ei ole luo-

vutettu Lyyskille eikä ilmeisesti irtisanomis päätöksen tehneille maakuntahallituksen jäsenille, päätös irtisanomisesta on muodollisestikin virheellinen. Hallinto-oikeus ei voi arvioida irtisanomisperusteiden laillisuutta ilman kyseistä raporttia.

Joka tapauksessa Lyyski ei ole vakavasti rikkonut ja laiminlyönyt virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavia velvoitteitaan.

Lyyskille ei ole ennen irtisanomista annettu edellä mainitun lain 35 §:n 3 momentissa tarkoitettua varoitusta irtisanomisilmoituksessa väitetyistä laiminlyönneistä ja rikkomuksista.

Lyyskin irtisanominen on perustettu työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiantosta tehtyyn konsulttiyhtiön raporttiin. Raporttia ei ole annettu Lyyskin luettavaksi ja tarkastettavaksi. Hän on ainoastaan saanut tutustua Keski-Pohjanmaan liiton tiloissa raportin perusteella tehtyyn tiivistelmään, josta ilmenee lähinnä vain raportin perusteella tehdyt johtopäätökset. Raportin tiivistelmääkään ei ole luovutettu Lyyskille.

Lyyskin irtisanominen on suurelta osin perustettu sellaisiin henkilöhaastatteluihin ja muihin selvityksiin, joista hänelle ei ole annettu tietoa; ei ainakaan siinä määrin ja siinä laajuudessa, että hän olisi irtisanomiseensa liittyvässä kuulemismenettelyssä voinut asianmukaisella tavalla puolustaa itseään esittämällä vastaanäyttöä häntä kohtaan esitettyjä syytöksiä vastaan. Nämä henkilöhaastattelut sisältyvät edellä mainittuun raporttiin.

Lyyskin oikaisuvaatimuksessa on esitetty epäily siitä, että maakuntahallituksen jäsenet, jotka ovat virallisesti päättäneet Lyyskin virkasuhteen irtisanomisesta, eivät ole tutustuneet edellä mainittuun raporttiin. Maakuntahallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamassa päätöksessä ei ole otettu mitään kantaa kyseiseen epäilyyn. Näin ollen lienee oikea johtopäätös, että irtisanomis päätöksen tehneet maakuntahallituksen jäsenet eivät ole raporttiin tutustuneet siitä huolimatta, että kyseisessä ”salaisessa” raportissa esille tuodut seikat ovat olleet virkasuhteen irtisanomisperusteita.

Lyyski on kutsuttu 30.7.2018 pidettyyn kuulemistilaisuuteen 24.7.2018 lähetetyllä kirjeellä, jossa on lueteltu mahdolliset irtisanomisperusteet. Kuulemistilaisuuteen varattu valmistautumisaika on ollut liian lyhyt ottaen huomioon asian laatu ja laajuus sekä salassa pidetty aineisto irtisanomisperusteista. Kuulemistilaisuuden sisältö on ollut se, että vt. maakuntajohtaja on lukenut 10-sivuisen asiakirjan, jonka otsikko on ollut irtisanomisilmoitus. Tämän jälkeen Lyyskiltä on kysytty, onko hänellä kommentoitavaa siihen, mitä vt. maakuntajohtaja juuri äsken luki. Maakuntahallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamassa päätöksessä ei ole kiistetty sitä, etteikö 30.7.2018 pidetyn kuulemistilaisuuden sisältö olisi ollut edellä kuvatun mukainen.

Jos verrataan Lyyskille 24.7.2018 lähetettyä kuulemiskirjettä vt. maakuntajohtajan lukemaan 10-sivuisen irtisanomisilmoitukseen, voidaan todeta, että Lyyskille ei ole tosiasiallisesti varattu tilaisuutta vastata ja kommentoida riittävällä ja asianmukaisella tavalla häneen kohdistettuja syytöksiä ja mahdollisia irtisanomisperusteita. Koska kuulemistilaisuudessa paikalla olleilla maakuntahallituksen puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on ollut kädessään sama asiakirja, jonka vt. maakuntajohtaja on kyseisessä tilaisuudessa lukenut ja joka on jo tuossa vaiheessa otsikoitu irtisanomisilmoitukseksi, voidaan todeta, että

kyseessä ei ole ollut todellisuudessa viranhaltijan kuulemistilaisuus kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 43 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla. Irtisanomisesta oli tosiasiallisesti päätetty jo ennen kuulemistilaisuutta. Irtisanomisilmoitukseksi otsikoitua asiakirjaa ei ole annettu Lyyskille eikä hänen avustajalleen kuulemistilaisuudessa. Lyyski on saanut asiakirjan vasta maakuntahallituksen päätöksen jälkeen siinä yhteydessä, kun irtisanomisilmoitus on annettu hänelle tiedoksi.

Lyyskille ei ole toimitettu minkäänlaista muistiota tai muutakaan kirjallista selvitystä siitä, mitä hänen tai hänen avustajansa sanomaksi on kirjattu kahdessa eri kuulemistilaisuudessa, eikä Lyyskille ja hänen avustajalleen ole varattu tilaisuutta kommentoida muistiota. Oikaisuvaatimuksessa on esitetty kysymys siitä, onko irtisanomisesta päättäneille maakuntahallituksen jäsenille toimitettu ennen päätöksen tekemistä selvitystä siitä, mitä Lyyski ja hänen avustajansa ovat kuulemistilaisuudessa lausuneet mahdollisista irtisanomisperusteista. Tähän kysymykseen ei ole otettu mitään kantaa maakuntahallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamassa päätöksessä. Tästä voitaneen vetää se johtopäätös, että irtisanomisesta päättäneille maakuntahallituksen jäsenille ei ole ennen päätöksen tekoa tehty selvitystä siitä, mitä Lyyskin puolesta on lausuttu mahdollisista irtisanomisperusteista ja esimerkiksi kuulemismenettelyn asianmukaisuudesta ja laillisuudesta.

Edellä esitetyn perusteella Lyyski on katsonut, että virkasuhteen irtisanomismenettelyssä on tapahtunut olennainen virhe viranhaltijan lainmukaisen kuulemisen osalta. Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on yksiselitteisesti todettu, että työnantajan on huolehdittava siitä, että kuulemistilaisuuden varaaminen on todellista. Työsuhteen päättämisasia ei saa todellisuudessa olla päätetty jo ennen kuulemistä. Nimenomaan virkasuhteisiin liittyen on virkamieslainsäädännössä katsottu, että mikäli virkamiehen kuulemistä ei ole suoritettu asianmukaisella tavalla ja nimenomaan siten, että virkamiehellä on ollut tosiasiallinen mahdollisuus antaa vastineensa niihin seikkoihin, joiden perusteella työnantaja harkitsee irtisanomista, irtisanomispäätös tulee kumota viimeistään valitusviranomaisen toimesta. Lyyski on viitannut Vesa Ullakonon kirjoitukseen Edilex-sarjassa.

### **Asian käsittely hallinto-oikeudessa**

*Hallinto-oikeus* on pyytänyt Keski-Pohjanmaan liiton maakuntahallitusta antamaan lausunnon valituksen johdosta ja toimittamaan hallinto-oikeudelle valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet asiakirjat. Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta Keski-Pohjanmaan liittoon suoritettun tarkastuksen perusteella laadittu raportti on pyydetty liittämään asiakirjoihin siltä osin kuin raportti on ollut Lyyskin irtisanomisen perusteena.

*Keski-Pohjanmaan liiton maakuntahallitus* on antanut lausunnon ja toimittanut hallinto-oikeudelle valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet asiakirjat. Lisäksi maakuntahallitus on toimittanut hallinto-oikeudelle työ- ja elinkeinoministeriön sisäisessä käytössä olleen valmisteluaineiston siltä osin kuin se koskee Lyyskiä ja on annettu Keski-Pohjanmaan liiton käyttöön vuoden 2018 heinäkuussa. Kopiot lausunnosta ja asiakirjoista on annettu Lyyskille.

Lausunnossaan maakuntahallitus on vaatinut, että valitus ja vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä asiassa on hylättävä.

Lisäksi maakuntahallitus on vaatinut, että Lyyski on velvoitettava korvaamaan Keski-Pohjanmaan liiton oikeudenkäyntikulut laillisine viivästyskorkeineen erikseen esitettävän laskelman mukaisesti.

Maakuntaliitto on esittänyt lausunnossaan kuulemismenettelyn ja päätöksen-  
teon osalta muun muassa seuraavaa:

Lyyski on kutsuttu 12.7.2018 virkasuhteen irtisanomista koskevassa asiassa 18.7.2018 pidettävään kuulemistilaisuuteen. Lyyskille on kutsussa ilmoitettu hänen oikeudestaan käyttää avustajaa kuulemisen aikana. Kuulemiskirje on toimitettu Lyyskille sähköpostitse ja postitse saantitodistuksella. Saantitodistus on Keski-Pohjanmaan liiton hallussa. Kutsun ja kuulemiskirjeen saapuminen Lyyskin tietoon on varmistettu Lyyskiltä 12.7.2018 puhelimitse, eikä Lyyskillä ole ollut asiaa häneltä erikseen kysyttäessä esteitä taikka muutostarpeita kuulemisajankohdalle. Kuulemiskirjeessä on selvitetty ne asiat, joista Lyyskiä tul-tai-siin 18.7.2018 kuulemaan.

Lyyskille on tarjottu 12.7.2018 mahdollisuutta tutustua välittömästi kuulemi-  
sen perusteena oleviin asiakirjoihin. Tähän Lyyski on ollut halukas vasta 16.7.2018, jolloin hän on käynyt Keski-Pohjanmaan liitossa perehtymässä nii-  
hin perusteasiakirjoihin, jotka Keski-Pohjanmaan liitto oli saanut käyttöönsä 4.7.2018 järjestetyn tapaamisen jälkeen. Siten Lyyski on saanut perehtyä työ-  
ja elinkeinoministeriön tarkastusraportin sisältöön (lausunnon liite 2), ministe-  
riön 4.7.2018 kokouksessa käsittelemään esitysaineistoon (lausunnon liite 3)  
sekä ministeriön 4.7.2018 neuvottelusta sisäiseen käyttöön laatimaan muis-  
tioluonnokseen (lausunnon liite 4). Lyyskin valituksessaan esittämä väite siitä,  
että hän ei ole saanut tutustua tarkastusraporttiin ja on saanut tutustua vain ti-  
ivistelmään, on täysin virheellinen, koska ministeriön tarkastusraportti on juuri  
tuo Lyyskin tiivistelmäksi kuvaama asiakirja, joka on annettu Lyyskin luetta-  
vaksi heti, kun hän itse on ollut siihen halukas eli 16.7.2018.

Lyyskille on tarjottu vielä 16.7.2018 mahdollisuutta siihen, että hänen avusta-  
jansa asianajaja Hannu Laakso olisi voinut perehtyä kyseisiin asiakirjaperus-  
teisiin. Tätä mahdollisuutta Lyyski tai hänen avustajansa eivät ole halunneet  
käyttää. Vielä kuulemisen alkaessa 18.7.2018 Laaksole on tarjottu mahdolli-  
suutta perehtyä asiakirjoihin. Laakso on kuitenkin ilmoittanut selkeästi vt.  
maakuntajohtaja Jyrki Kaiposelle, ettei hänen ole tarpeen perehtyä kuulemisen  
perusteena oleviin asiakirjoihin.

Kuulemisen tarkoituksena 18.7.2018 on ollut kuulla Lyyskiä häntä koskevassa  
asiassa työnantajan tiedossa olevista virkasuhteen päättämisen syistä peruste-  
luineen, jotka saattoivat mahdollistaa työnantajalle Lyyskin virkasuhteen irti-  
sanomisen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 8 luvun 35 §:n 5 momen-  
tin perusteella. Kuulemisessa työnantajan edustajina Keski-Pohjanmaan lii-  
tosta ovat olleet paikalla maakuntahallituksen puheenjohtaja Antti Mäkelä,  
maakuntahallituksen varapuheenjohtaja Esa Kant ja vt. maakuntajohtaja Jyrki  
Kaiponen. Lyyski on saapunut kuulemistilaisuuteen avustajansa asianajaja  
Hannu Laakson kanssa.

Maakuntahallituksen puheenjohtaja Antti Mäkelä on avannut tilaisuuden  
18.7.2018 kello 14.37 ja käynyt läpi kohta kohdalta työnantajan tiedossa olevat  
virkasuhteen päättämisen syyt perusteluineen. Lyyski on kiistänyt paikkansa  
pitämättöminä kaikki ne perusteet, jotka työnantaja on kuulemisessa esittänyt.

Asiasta on järjestetty lisäkuuleminen 30.7.2018, koska Lyyski ja erityisesti hänen avustajansa Laakso ovat ilmoittaneet kuulemisessa 18.7.2018, etteivät työnantajan esittämät perusteet mahdolliselle irtisanomiselle ole heidän mielestään riittävästi yksilöityjä ja perusteet ovat paikkansa pitämättömiä.

Lyyskille on toimitettu 24.7.2018 kirjallinen kutsu saapua lisäkuulemiseen. Kutsu ja sen perusteet on toimitettu Lyyskille myös sähköpostitse ja postitse saantitodistuksella. Saantitodistus on Keski-Pohjanmaan liiton hallussa. Lisäkuulemiskutsussa on esitetty tarkennetusti ne perusteet, joista Lyyskiä lisäkuulemisessa on kuultu.

Lisäkuulemisessa 30.7.2018 työnantajan edustajina ovat olleet maakuntahallituksen puheenjohtaja Antti Mäkelä, maakuntahallituksen varapuheenjohtaja Esa Kant ja vt. maakuntajohtaja Jyrki Kaiponen. Kaj Lyyski on saapunut kuulemistilaisuuteen avustajansa asianajaja Hannu Laakson kanssa. Kuulemisen aluksi maakuntahallituksen puheenjohtaja Mäkelä on todennut, että lisäkuulemisen lähtökohtana on ollut kuulla Lyyskiä niistä perusteista, joita on tarkennettu 18.7.2018 järjestetyn kuulemisen perusteella.

Lisäkuulemisessa vt. maakuntajohtaja Kaiponen on käsitellyt kohta kohdalta ja hyvin yksityiskohtaisesti työnantajan tiedossa olevat Lyyskin mahdollisen virkasuhteen päättämisen syyt ja perusteet oikeusperusteiden, tekoajan, paikan ja teon moitittavuuden tarkkuudella. Lisäkuulemisessa Lyyski on kiistänyt edelleen kaikki häntä kohtaan esitetyt väitteet ja näytön. Yhteenvetona Lyyskin kiistämisperusteista on todettu, että Lyyskin mielestä työnantajan tietoon saatetussa raportissa olevat tiedot perustuvat RMS Finlandin haastatteluilla saamiin virheellisiin tietoihin ja että hän on toiminut virassaan liiton rakennerahastohallinnoinnissa työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti. Lyyskin mielestä hänestä esitetyt väitteet ovat valheellisia ja kyse on häneen kohdistuvasta ajojahdistista. Keskustelua irtisanomisperusteista työnantajan edustajien ja Lyyskin välillä on käyty noin tunnin ajan siihen saakka, kunnes Lyyski ei ole halunnut jatkaa asian käsittelyä. Lyyski on poistunut lisäkuulemistilaisuudesta oman päätöksensä perusteella avustaja mukanaan.

Molemmissa kuulemistilaisuuksissa irtisanomisperusteet on käsitelty yksityiskohtaisesti ja siten, että Lyyskillä on ollut mahdollisuus esittää kannanottonsa kuulemisessa käsiteltyihin perusteisiin. Lyyskille on tuotu esille molempien kuulemisen alussa, että kuulemisten tarkoitus on ollut kuulla Lyyskin näkemys ja perusteet esitettyihin virkasuhteen irtisanomisperusteisiin. Lisäkuulemisen alussa 30.7.2018 Lyyskille on tuotu ilmi, että lisäkuulemisessa käsitellään asiat yksityiskohtaisesti sen aineiston perusteella, jonka työ- ja elinkeinoministeriö oli Keski-Pohjanmaan liitolle toimittanut. Lyyski on saanut kuulemisen aikana työnantajalta tietoonsa kaikki ne perusteet, jotka työnantajalla on ollut tiedossa ja mahdollisen irtisanomisharkinnan perusteena.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 8 luvun 36 §:ssä säädetyn kuulemistilaisuuden muotoa ei ole laissa määrätty. Laki ei edellytä, että kuulemisesta tulee ylläpitää tai jakaa erillisiä muistioita tai pöytäkirjoja. Kuulemistilaisuus voi olla suullinen tai kirjallinen taikka käsittää molemmat muodot. Se, millä nimellä Keski-Pohjanmaan liiton sisäisessä työskentelyssä nimitetään alustavia ja epävirallisia näkemyksiä sisältäviä asiakirjoja, ei ole oleellista, koska Keski-Pohjanmaan liiton hallintosäännön mukaan palvelussuhteen irtisanomisesta päättää palvelussuhteeseen ottava viranomais eli Lyyskin osalta maakuntahallitus, jota molemmissa kuulemisissa ovat edustaneet puheenjohtaja Antti



Mäkelä ja varapuheenjohtaja Esa Kant.

Molemmat kuulemistilaisuudet 18.7.2018 ja 30.7.2018 on järjestetty asiallisesti, tavanomaisina ja molempien osapuolten hyväksyminä ajankohtina sekä molempien osapuolen hyväksymänä Keski-Pohjanmaan liiton tiloissa. Lyyski ei ole vastustanut kuulemisen tai lisäkuulemisen järjestämistä eikä hän ole esittänyt, asiaa erikseen tiedusteltaessa, vastaväitteitä tai muutostarpeita hänelle hyväksyttäväksi esitettyihin kuulemisajankohtiin. Lyyskillä on ollut kokonaisuutena ja tosiasiallisesti riittävästi aikaa valmistautua molempiin kuulemisiin. Lyyski on voinut varautua esittämään oman perustellun näkemyksensä ilmoitetuista virkasuhteen päättämisperusteista ja hänellä on ollut aikaa hankkia avustaja kuulemistilaisuuteen.

Kaikki Lyyskin irtisanomista koskevat perusteet ja Lyyskin kuulemisessa esittämät kannanotot on käsitelty 6.8.2018 maakuntahallituksen kokouksessa. Maakuntahallituksella on ollut käytössään kokouksessa työ- ja elinkeinoministeriön Keski-Pohjanmaan liitolle 4.7.2018 kokouksen jälkeen toimittama RMS Finland Oy:n laatima raportti alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain 33 §:n mukaisesta tarkastuksesta (lausunnon liite 2), välittävän toimielimen tehtävien hoitamista koskevan ministeriön ja Keski-Pohjanmaan liiton välisen tapaamisen 4.7.2018 esitysaineisto (lausunnon liite 3) ja ministeriön laatima luonnosasiakirja välittävän toimielimen tehtävien hoitamista koskevasta tapaamisesta Keski-Pohjanmaan liiton ja ministeriön kesken 4.7.2018 laadittu luonnosmuistio sisäiseen käyttöön (lausunnon liite 4). Maakuntahallitukselle on myös selvitetty mainitussa kokouksessa Lyyskin kuulemisessa esille tuomat kiistämisperusteet ja suhtautuminen asiaan. Siten Lyyskin valituksessaan esittämät väitteet siitä, etteivät maakuntahallituksen jäsenet olisi tutustuneet tarkastusraporttiin tai muihin Lyyskiä koskeviin asiakirjoihin tai olleet tietoisia Lyyskin kuulemisessa ja lisäkuulemisessa esittämästä, ovat virheellisiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut erikseen Keski-Pohjanmaan liitolle otteita RMS Finland Oy:n laatimasta valmisteluaineistosta, joka koski Lyyskin toimintaa rakennerahastohankkeiden rahoittamisessa (lausunnon liite 6). Tämän aineiston Lyyskiä koskevat asiat on käsitelty Lyyskin lisäkuulemisessa 30.7.2018, joten ne ovat olleet Lyyskin tiedossa. Lyyskillä on ollut käytössään työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluaineistosta kaikki ne keskeisimmät tiedot siltä osin, kuin ne koskevat häntä tai ovat olleet irtisanomisen perusteena. Mitään muuta Lyyskiä koskevaa aineistoa Keski-Pohjanmaan liitolla ei ole ollut ministeriöltä saatuna käytössään. Myös maakuntahallitus on kokouksessaan 6.8.2018 perehtynyt kyseiseen valmisteluaineistoon.

*Kaj Lyyski* on antamassaan vastineessa uudistanut aikaisemmin esittämänsä ja vaatinut, että tarkastusmuistio on luovutettava hänelle kokonaisuudessaan yli-  
viivaamattomana.

Irtisanomismenettelyn osalta Lyyski on esittänyt seuraavaa:

Keski-Pohjanmaan liitto ei ole kiistänyt sitä, että 30.7.2018 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa liiton edustajina olleilla vt. maakuntajohtajalla, maakuntahallituksen puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on ollut hallussaan sama irtisanomisilmoitus, joka Lyyskille on annettu tiedoksi 6.8.2018 pidetyn maakuntahallituksen kokouksen jälkeen. Kun tätä asiaa tarkastellaan siinä valossa, mikä on irtisanomismenettelyssä viranhaltijan kuulemisen tarkoitus, ei voida

päätyä muuhun lopputulokseen kuin siihen, että Lyyskin irtisanomisesta oli tosiasiallisesti päätetty jo ennen kyseistä kuulemistilaisuutta ja ennen maakuntahallituksen kokousta 6.8.2018.

Liiton lausunnossa on todettu, että kuulemistilaisuudessa vt. maakuntajohtaja on käsitellyt kohta kohdalta ja yksityiskohtaisesti työnantajan tiedossa olevat mahdolliset virkasuhteen päättämisen syyt. Tämä käsittely on tarkoittanut konkreettisesti sitä, että vt. maakuntajohtaja on lukenut sanasta sanaan monotonisesti ja yhtäjaksoisesti kyseisen 10-sivuisen irtisanomisilmoituksen, jota ei tuossa tilaisuudessa ole edes annettu Lyyskille tai hänen avustajalleen. Tämän jälkeen vt. maakuntajohtaja on kysynyt Lyyskiltä, onko hänellä kommentoitavaa luetun johdosta. Kun verrataan Lyyskille vain viikko aikaisemmin lähetettyä kutsua kyseiseen kuulemistilaisuuteen siihen asiakirjaan, joka tuossa kuulemistilaisuudessa on hänelle luettu, on täysin selvää, ettei Lyyskillä ja hänen avustajallaan ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta vastata vt. maakuntajohtajan kysymykseen muuten kuin toteamalla, että valmistautumisaika kuulemistilaisuuteen on ollut liian lyhyt, eikä käytettävissä ole ollut kaikkia niitä asiakirjoja, joihin irtisanominen ollaan perustamassa.

Liiton lausunnossa oleva väite siitä, että Lyyskin avustaja olisi 18.7.2018 ilmoittanut, ettei hänellä ole tarvetta perehtyä kuulemisen perusteena oleviin asiakirjoihin, on virheellinen ja harhaanjohtava. Avustaja on kummassakin kuulemistilaisuudessa ilmoittanut, että asianmukainen kuuleminen on mahdollista vain sillä edellytyksellä, että Lyyskillä on käytettävissään kaikki ne asiakirjat ja muu aineisto, joiden perusteella häntä ollaan irtisanomassa.

Siltä osin kuin liiton lausunnossa on todettu, että Lyyskin väite siitä, että hän olisi saanut kuulemisensa yhteydessä tutustua vain tiivistelmään, on perätön, Lyyski on viitannut liiton lausunnon liitteenä 1 olevaan 12.7.2018 päivättyyn kuulemiskirjeeseen, jossa vt. maakuntajohtaja on nimenomaisesti ilmoittanut, että Lyyskillä on mahdollisuus tarkemmin perehtyä RSM Finland Oy:n työ- ja elinkeinoministeriölle toimittaman tarkastusraportin tiivistelmään Keski-Pohjanmaan liiton tiloissa. Kyseinen tiivistelmä on liiton lausunnon liitteenä 2 oleva asiakirja. Liiton hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa liitto on nimenmynyt kyseisen RSM Finland Oy:n tiivistelmän tarkastusraportiksi. Siinä yhteydessä, kun Lyyski on käynyt liiton tiloissa tutustumassa kyseiseen tiivistelmään, vt. maakuntajohtaja on ilmoittanut Lyyskille, että tämän lisäksi on olemassa noin 100-sivuinen erillinen raportti, jota liitto ei ollut vielä siinä vaiheessa saanut käyttöönsä ministeriöltä. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko kyseiseen tarkastukseen liittyen olemassa vielä muitakin asiakirjoja ja raportteja, joita ei ole annettu Lyyskin käyttöön.

Liiton lausunnon liitteeksi 6 on liitetty osia työ- ja elinkeinoministeriön tarkastusmuistiosta. Tämän asiakirjan Lyyski on nähnyt ensimmäisen kerran vasta hallinto-oikeusprosessissa siitä huolimatta, että kyseinen asiakirja on ollut liiton hallussa jo ennen Lyyskin viimeistä kuulemistilaisuutta 30.7.2018. Näin ollen riidatonta on se, että Lyyskillä ei ole ollut käytettävissään kuulemismenetelystään yhteydessä kaikkia niitä työnantajan hallussa olleita asiakirjoja ja raportteja, joihin hänen irtisanomisensa on perustettu.

Lyyski ei pidä hyväksyttävänä sitä, että tarkastusmuistiota ei anneta tässäkään yhteydessä kokonaisuudessaan hänen käyttöönsä. Näin ollen Lyyski on vaatinut, että kyseinen tarkastusmuistio luovutetaan hänelle kokonaisuudessaan ja ilman yliviiivauksia.

Liiton lausunnossa on todettu, että maakuntahallituksella on ollut 6.8.2018 kokouksessa käytössään liiton lausunnon liitteinä 2-4 ja 6 olevat asiakirjat. Lyyski on pyytänyt liittoa ilmoittamaan ennen hallinto-oikeuden suullista käsittelyä, onko kyseinen asiakirja-aineisto toimitettu maakuntahallituksen jäsenille ennen kyseistä kokousta ja jos toimitettiin, kenelle jäsenille se on toimitettu ja milloin. Tietoa tarvitaan mahdollisen henkilötodistelun nimeämiseksi.

*Kaj Lyyski* on toimittanut laskelman oikeudenkäyntikuluistaan. Oikeudenkäyntikulujen määrä on 7 068 euroa lisättynä hallinto-oikeuden mahdollisesti perimällä oikeudenkäyntimaksulla.

*Keski-Pohjanmaan liitto* on toimittanut laskelman oikeudenkäyntikuluistaan. Oikeudenkäyntikulujen määrä on 5 720 euroa.

*Kaj Lyyski* on antamassaan vastauksessa kiistänyt Keski-Pohjanmaan liiton oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteeltaan. Lyyski on lisäksi esittänyt, että siinäkin tapauksessa, että hänen valituksensa ei menesty hallinto-oikeudessa, olisi kohtuutonta, että hänet velvoitettaisiin korvaamaan Keski-Pohjanmaan liiton oikeudenkäyntikuluja. Vaatimuksen määrään Lyyskillä ei ole huomautettavaa.

*Keski-Pohjanmaan liitto* on antamassaan vastauksessa kiistänyt Kaj Lyyskin oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteeltaan ja määrältään. Asian laatu sekä valituksen laajuus ja perusteellisuus huomioon ottaen valituksen laatimiseen käytettynä aikana voidaan hyväksyä korkeintaan 15 tuntia. Muutoinkaan ei ole kohtuutonta, että Kaj Lyyski valittajana velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvaamaan Keski-Pohjanmaan liiton oikeudenkäyntikulut siten kuin hallinto-oikeus asian ratkaisu huomioon ottaen päättää.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus hylkää Lyyskin pyynnön suullisen käsittelyn järjestämisestä.
2. Hallinto-oikeus hylkää Lyyskin pyynnön Keski-Pohjanmaan liiton velvoittamisesta luovuttamaan Lyyskille työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta RMS Finland Oy:n Keski-Pohjanmaan liittoon suorittaman tarkastuksen perusteella laatima raportti kokonaisuudessaan.
3. Hallinto-oikeus kumoo Keski-Pohjanmaan liiton maakuntahallituksen päätökset 6.8.2018 § 66 ja 17.9.2018 § 87.

## Perustelut

### 1. Suullinen käsittely

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin (433/1999) mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Kun otetaan huomioon asiakirjoista saatava selvitys ja pääasiaratkaisun perustelut, hallinto-oikeus katsoo, että suullisen käsittelyn toimittaminen on hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ilmeisen tarpeeton.

## 2. Asiakirjapyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta suoritettussa tarkastuksessa kertynyt materiaali on toimitettu hallinto-oikeudelle ja Lyyskille siltä osin kuin se on ollut Keski-Pohjanmaan liiton käytössä ennen irtisanomista. Muu mahdollinen tarkastuksessa kertynyt materiaali ei ole ollut saadun selvityksen mukaan Keski-Pohjanmaan liiton käytössä ennen Lyyskin virkasuhteen irtisanomista. Siten muut kuin tämän asian asiakirjoihin hallinto-oikeudessa liitetyt asiakirjat eivät ole voineet olla Lyyskin irtisanomisen perusteena, eivätkä ne voi myöhemmin muodostua Lyyskin irtisanomisen perusteeksi. Näin ollen Lyyskin vaatiman materiaalin hankkiminen ei ole asiassa tarpeen.

## 3. Pääasia

### *Sovellettavat oikeusohjeet*

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 43 §:n 1 momentin mukaan ennen työnantajan suorittamaa irtisanomista tai purkamista viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi virkasuhteen päättämisen syistä perusteluineen. Viranhaltijalla on oikeus häntä kuultaessa käyttää avustajaa. Oikeudesta käyttää avustajaa on ilmoitettava viranhaltijalle. Työnantajan suorittamaa irtisanomista tai purkamista koskeva päätös perusteluineen on merkittävä pöytäkirjaan.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Hallintolain 33 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Saman pykälän 2 momentin mukaan asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

### *Asiassa saatu selvitys*

Asiassa on Lyyskin valituksen johdosta ratkaistava ensin se, onko Lyyskille ennen virkasuhteen irtisanomista varattu tilaisuus tulla kuulluksi virkasuhteen päättämisen syistä perusteluineen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 43 §:n 1 momentin ja hallintolain säännösten mukaisesti.

Keski-Pohjanmaan liiton maakuntahallituksen antaman lausunnon mukaan

Lyyskiä on kuultu virkasuhteen irtisanomista koskevassa asiassa kahdessa tilaisuudessa. Lyyski on kutsuttu 18.7.2018 pidettyyn henkilökohtaiseen kuulemiseen 12.7.2018 sähköpostitse ja postitse saantitodistuksella. Lyyskille 12.7.2018 lähetetyssä kutsukirjeessä on todettu, että työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta Keski-Pohjanmaan liittoon on tehty toukokuussa 2018 alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain 33 §:n mukainen tarkastus. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Keski-Pohjanmaan liiton edustajien välisessä tapaamisessa 4.7.2018 on keskusteltu tarkastuksen havainnoista ja Keski-Pohjanmaan liiton mahdollisuuksista toimia jatkossa välittävänä toimielimenä. Tarkastuksessa oli noussut esiin selkeitä puutteita ja ongelmia Keski-Pohjanmaan liiton toiminnassa. Keskeisiä tarkastusraportissa esitettyjä ja kehittämisjohtajan toimintaan liittyviä johtopäätöksiä olivat:

- Maakuntajohtaja ja kehittämisjohtaja ovat pyrkineet kumoamaan ja kumonnet maksatuksen tulkintoja maksatuspäätösten teossa.
- Epäviralliset päätäntäsuhteet ja henkilösuhteisiin liittyvät kitkatekijät häiritsevät hyvän hallinnon mukaista toimintaa ja aiheuttavat levottomuutta.
- Liiton päättävässä asemassa olevien henkilöiden toiminta on lain säännösten vastaista.
- Kehittämisjohtajalla ollut useita rooleja rakennerahastotoiminnassa, vaikka hänellä ei ole roolia päivitetystä HVJ-kuvauksessa.
- Kehittämisjohtajan on annettu toimia koko hanketoiminnasta vastaavana viranhaltijana niin, että erityisesti maksatuksen osalta toimintojen eriyttäminen ei ole toteutunut.
- Kehittämisjohtajan on annettu toimia sääntöjen vastaisesti.
- Hanketoimijoille on aiheutunut vahinkoa siitä, että HVO:n ohjaus- ja valvontakäynnin jälkeiset jatkotoimenpiteet käynnistyivät vasta syyskuussa.

Kutsukirjeessä on todettu, että Keski-Pohjanmaan liitto käynnistää kehittämisjohtajan asemaa ja viranhoidoa käsittävän kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 43 §:n 1 momentin mukaisen kuulemismenettelyn, joka mahdollistaa myös työnantajan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n 5 momentin mukaisen viranhaltijan irtisanomisen toimeenpanon.

Kutsu 30.7.2018 pidettyyn henkilökohtaiseksi lisäkuulemiseksi otsikoituun tilaisuuteen on lähetetty Lyyskille 24.7.2018 sähköpostitse ja postitse saantitodistuksella. Kutsussa on todettu, että mahdollisen irtisanomisen perusteena ovat muun muassa seuraavat perusteet:

1. Kehittämisjohtaja Kaj Lyyski on vakavasti ja toistuvasti rikkonut virkamiehelle asetettua velvoitetta noudattaa kaikessa julkisessa toiminnassa tarkoin lakia sekä velvoitetta suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä, kun kehittämisjohtaja Lyyski
  - on linjannut hankkeiden tulojen ja yksityisen rahoituksen rajanvetoa säännösten vastaisesti,
  - ollut ottamatta huomioon tai tahallisesti rikkonut hallintoviranomaisen tulojen ja yksityisen rahoituksen rajanvedosta antamia määräyksiä sekä
  - määrännyt sekä rahoituksen että maksatuksen tulkitsemaan tulojen ja yksityisen rahoituksen välistä rajanvetoa tavalla, joka on lain säännösten ja ohjeiden vastainen.

Tämän perusteella Lyyskin toiminnasta on muun muassa aiheutunut hanketoimijoille taloudellista vahinkoa ja negatiivinen maine.

2. Kehittämiskojohtaja Kaj Lyyski on vakavasti rikkonut virkamiehelle asetettua velvoitetta noudattaen kaikessa julkisessa toiminnassa tarkoin lakia ja velvoitetta suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä, kun kehittämisskojohtaja Lyyski on HVO:n vuosittain julkistaman (viimeisin 8.2.2018) välittävien toimielinten varojen käyttöä koskevien ehtojen vastaisesti puuttunut Keski-Pohjanmaan liiton HVJ-kuvauksen mukaiseen tehtävien eriyttämiseen maksatus-toiminnon osalta.

3. Kehittämisskojohtaja Kaj Lyyski on toiminut viranhaltijana ilmeisen huolimattomasti taikka tahallisesti työssään ja ollut huolimattomuuttaan taikka tahallisesti noudattamatta työnantajan direktio-oikeuden tai muun toimivallan rajoissa antamia määräyksiä olla osallistumatta hankkeiden käsittelyyn eri vaiheissa, mm. valmisteluun, hankkeiden pisteytykseen, hankekohtaisiin ohjausryhmiin sekä MYR:n sihteeristöön sen jälkeen, kun kehittämisskojohtaja Lyyskillä ei 29.1.2018 lukien ollut muodollista asemaa HVJ-kuvauksen voimassa olevassa henkilöstöliitteessä ja vaikka siitä hänelle oli erikseen kerrottu.

4. Kehittämisskojohtaja Kaj Lyyski on käyttäytynyt epäasianmukaisesti työyhteisössä, muun muassa uhkailemalla johtoryhmän jäsentä 06.10.2017 pidetyssä Keski-Pohjanmaan liiton johtoryhmän kokouksessa.

5. Kehittämisskojohtaja Kaj Lyyski on omalla toiminnallaan osoittanut olevansa niin sopeutumaton ja hankala työyhteisössä, että hänen käytöksensä vaikeuttaa muiden työn tekemistä.

Lyyski on valituksessaan esittänyt, että 30.7.2018 pidetyn kuulemistilaisuuden sisältö on ollut se, että vt. maakuntajohtaja on lukenut 10-sivuisen asiakirjan, jonka otsikko on ollut irtisanomisilmoitus. Tämän jälkeen Lyyskiltä on kysytty, onko hänellä kommentoitavaa siihen, mitä vt. maakuntajohtaja juuri äsken luki. Kuulemistilaisuudessa paikalla olleilla maakuntahallituksen puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on ollut kädessään sama asiakirja, jonka vt. maakuntajohtaja on kyseisessä tilaisuudessa lukenut. Lyyski on saanut asiakirjan maakuntahallituksen päätöksen jälkeen siinä yhteydessä, kun irtisanomisilmoitus on annettu hänelle tiedoksi. Maakuntahallituksen antamassa lausunnossa on esitetty, että 30.7.2018 pidetyssä kuulemistilaisuudessa vt. maakuntajohtaja Jyrki Kaiponen on käsitellyt kohta kohdalta ja hyvin yksityiskohtaisesti työnantajan tiedossa olevat Kaj Lyyskin mahdollisen virkasuhteen päättämisen syyt ja perusteet oikeusperusteen, tekoajan, paikan ja teon moitittavuuden tarkkuudella. Irtisanomisilmoitus on selostettu tämän päätöksen kohdassa maakuntahallituksen päätös.

Molemmat edellä selostetut kuulemistilaisuudet ovat maakuntahallituksen lausunnon mukaan olleet suullisia. Kuulemisista ei ole asiakirjojen mukaan tehty pöytäkirjaa tai muistiota.

Lyyski on valituksessaan esittänyt, että hänen irtisanomisensa on perustettu työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta tehtyyn konsulttiyhtiön raporttiin. Raporttia ei ole annettu Lyyskin luettavaksi ja tarkastettavaksi. Hän on ainoastaan saanut tutustua Keski-Pohjanmaan liiton tiloissa raportin perusteella tehtyyn tiivistelmään. Raportin tiivistelmää ei ole annettu Lyyskille. Maakuntahallituksen lausunnon mukaan Lyyskille on tarjottu 12.7.2018 mahdollisuutta tutustua välittömästi kuulemisen perusteena oleviin asiakirjoihin. Lyyski on

16.7.2018 käynyt Keski-Pohjanmaan liitossa perehtymässä niihin perusteasiakirjoihin, jotka Keski-Pohjanmaan liitto oli saanut käyttöönsä 4.7.2018 työ- ja elinkeinoministeriön kanssa järjestetyn tapaamisen jälkeen. Lyyski on saanut perehtyä työ- ja elinkeinoministeriön tarkastusraportin sisältöön (lausunnon liite 2), ministeriön 4.7.2018 kokouksessa käsittelemään esitysaineistoon (lausunnon liite 3) sekä ministeriön 4.7.2018 neuvottelusta sisäiseen käyttöön laatimaan muistiolunokseen (lausunnon liite 4). Kyseessä on ollut työ- ja elinkeinoministeriön tarkastusraportti, eikä Lyyskin tiivistelmäksi kuvaama asiakirja. Lyyskin avustajalle on 16.7.2018 ja 18.7.2018 tarjottu mahdollisuutta tutustua asiakirjoihin. Lausunnossa on edelleen todettu, että työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut erikseen Keski-Pohjanmaan liitolle otteita RMS Finland Oy:n laatimasta valmisteluaineistosta, jotka ovat koskeneet nimenomaisesti Kaj Lyyskin toimintaa rakennerahastohankkeiden rahoittamisessa (lausunnon liite 6). Tämän aineiston Lyyskiä koskevat asiat on käsitelty Lyyskin lisäkuulemisessa 30.7.2018, joten ne ovat olleet Lyyskin tiedossa. Lyyski on vastineessaan esittänyt, että hän on nähnyt tämän asiakirjan ensimmäistä kertaa vasta hallinto-oikeusprosessissa.

#### *Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset*

Lyyskille 12.7.2018 lähetetyssä kutsukirjeessä on lueteltu Keski-Pohjanmaan liitossa suoritettussa tarkastuksessa todettuja kehittämisjohtajan toimintaan liittyviä johtopäätöksiä, mutta kutsussa ei ole yksilöity virkasuhteen päättämisen syitä perusteluineen. Lyyskille 12.7.2018 lähetettyä kirjettä ei voida pitää kutsuna virkasuhteen irtisanomista koskevaan kuulemiseen, eikä 18.7.2018 pidettyä tilaisuutta voida näin ollen pitää kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 43 §:n 1 momentin mukaisena tilaisuutena, jossa Lyyskiä olisi kuultu virkasuhteen päättämisen syistä perusteluineen.

Kutsukirjeessä 24.7.2018 on lueteltu kirjeen sanamuodon mukaan osa virkasuhteen päättämisen syistä. Kutsukirjeessä ja irtisanomisilmoituksessa irtisanomisen syiksi ilmoitetut seikat ovat jonkin verran eronneet toisistaan. Kutsussa on jäänyt pääosin yksilöimättä Lyyskin tekemiksi väitettyjen tekojen aika ja paikka. Irtisanomisperusteet on esitetty Lyyskille seikkaperäisesti ja yksilöidysti vasta kuulemistilaisuudessa 30.7.2018. Lyyskille ei ole erikseen varattu tilaisuutta antaa vastinettaan yksilöityjen perusteiden johdosta, vaikka tämä olisi asian laajuus ja vakavuus huomioon ottaen ollut välttämätöntä.

Vaikka laissa ei ole määrätty kuulemiselle tiettyä muotoa, on kuuleminen virkasuhteen päättämisen syistä suoritettava asianmukaisesti. Kuulemisen asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon asian laajuus ja merkitys kuultavalle. Kirjallisuuden (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus (2018) s. 464) mukaan kuuleminen on asiakirjasidonnaista, sillä se kohdistuu tallennettuun tietoon. Vaikka kuulemisen kohde siis on säännönmukaisesti kirjallisessa muodossa, asianosainen voi esittää oman selityksensä ja kannanottonsa myös sähköisenä viestinä tai suullisesti. Suullinen mielipiteen esittäminen on mahdollista ainakin asianosaisen pyynnöstä, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaatimuksia. Suullinen kuuleminen on kuitenkin mahdollista myös muulloin, jos se on tarkoituksenmukaista kuulemisen toteuttamiseksi eikä vaaranna asianosaisen oikeusturvaa. Tällaisen kuulemisen sisältö on kirjattava asianmukaisesti esimerkiksi laatimalla siitä muistio.

Esillä olevassa tapauksessa kirjallinen luettelo Lyyskin irtisanomisen perusteista on ollut työnantajan edustajien käytössä toisessa kuulemistilaisuudessa. Luettelo on luettu Lyyskille ääneen, mutta kopiota luettelosta ei ole annettu hänelle. Lyyskille on varattu tilaisuus tutustua pääosaan irtisanomisen syynä olevista asiakirjoista Keski-Pohjanmaan liiton tiloissa, mutta hänelle ei ole annettu kopioita asiakirjoista. Maakuntahallituksen lausunnon mukaan lausunnon liitteenä 6 olevia asiakirjoja on käsitelty lisäkuulemisessa 30.7.2018, mutta lausunnossa ei ole esitetty, että ne olisi annettu Lyyskille tutustuttavaksi. Lyyski on esittänyt vastineessaan, että hän on nähnyt mainitut asiakirjat vasta hallinto-oikeusprosessissa. Kun otetaan erityisesti huomioon irtisanomisen perusteena olleen materiaalin laajuus, Lyyskin kuulemista ei ole voitu suorittaa antamatta kirjallista luetteloa ja muita irtisanomisen perusteena olleita asiakirjoja Lyyskille. Salassapitosäännökset eivät ole estäneet asiakirjojen antamista.

Hallinto-oikeus katsoo, että suullinen kuulemistilaisuus ei ole tässä tapauksessa ollut yksin riittävä, koska Lyyskille ei ole annettu mahdollisuutta perehtyä ennen kuulemista irtisanomisen perusteena olevaan laajaan aineistoon. Tämän vuoksi Lyyskille olisi tullut varata tilaisuus kirjallisen selityksen antamiseen suullisen kuulemisen jälkeen. Suullisesta kuulemisesta olisi tullut laatia pöytäkirja tai muistio, johon olisi kirjattu Lyyskin esittämät näkemykset asiassa.

Edellä mainituilla perusteilla hallinto-oikeus katsoo, että koska Lyyskille ei ole varattu tilaisuutta tulla kuulluksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 43 §:ssä ja hallintolaissa tarkoitetulla tavalla, maakuntahallituksen päätökset ovat syntyneet virheellisessä järjestyksessä, minkä vuoksi päätökset on kumottava.

Asian näin päättyessä raukeaa lausuminen muista valitusperusteista.

### **Sovelletut oikeusohjeet**

Perusteluissa mainitut  
Kuntalaki 135 §

### **Oikeudenkäyntikulut**

Hallinto-oikeus hylkää Keski-Pohjanmaan liiton maakuntahallituksen esittämän vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Hallinto-oikeus velvoittaa Keski-Pohjanmaan liiton korvaamaan Kaj Lyyskin oikeudenkäyntikulut 7 068 eurolla viivästyskorkoineen. Viivästyskorko määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

### **Perustelut**

Keski-Pohjanmaan liitto saa pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan, koska maakuntahallituksen päätökset on valituksen johdosta kumottu.

Keski-Pohjanmaan liitto on velvoitettava korvaamaan Lyyskin kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, kun maakuntahallituksen päätökset on valituksen johdosta kumottu.



**Sovelletut oikeusohjeet**

Hallintolainkäyttölaki (586/1996) 74 §  
Laki kunnallisesta viranhaltijasta 53 §

**Päätöksestä ilmoittaminen**

Tästä päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa.

**Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä Kun (01.20).

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden ylituomari Jaakko Kellosalo ja hallinto-oikeustuomarit Jorma Niemitalo, Janika Gummerus ja Merja Kivistö. Asian on esitellyt Merja Kivistö.

Jaakko Kellosalo

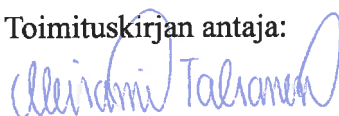
Jorma Niemitalo

Janika Gummerus

Merja Kivistö

Asia on ratkaistu vahvennetussa istunnossa.

Toimituskirjan antaja:



Meirami Takanen  
lainkäyttösihteeri

**Jakelu**

Päätös ja maksu

Kaj Lyyski, maksutta  
prosessiosoite:  
Asianajaja Hannu Laakso  
Asianajotoimisto Hannu Laakso

Jäljennös maksutta

Keski-Pohjanmaan liiton maakuntahallitus

MT



## VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

### Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

### Valitusaika

**Valitusaika, joka on 30 päivää**, luetaan siitä päivästä, jona ilmoitus päätöksestä on julkaistu kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa. Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista, tiedoksisaantipäivää lukuun ottamatta.

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa vastaanotto-todistus, saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen tai sähköisen viestin saapumispäivänä.

### Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot

- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntäminen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

## Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

## Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

## Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

<b>Postiosoite:</b>	Korkein hallinto-oikeus PL 180, 00131 Helsinki
<b>Sähköposti:</b>	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
<b>Käyntiosoite:</b>	Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki
<b>Puhelin:</b>	029 56 40200
<b>Faksi:</b>	029 56 40382
<b>Aukioloaika:</b>	arkipäivisin klo 8.00–16.15

**Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:**  
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>