

ITÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTOLLE

Asia Selvitys ja lausunto kanteluasiassa ISAVI/9485/2021

Viite

3.1.2022 päivätty lausuntopyyntö Jouko Kaipaisen kuntakantelusta 24.11.2021

Lausunnon antaja

Savonlinnan kaupunki / kaupunginhallitus

Asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Jyrki Piiparinen, Joensuu
Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy
Kauppakatu 17 B, 80100 Joensuu,
puh. (013) 120 731
e-mail: asianajotoimisto@kontturi.fi

Kantelija

Kaipainen, Jouko

Määräajasta

Itä-Suomen aluehallintovirasto on myöntänyt Savonlinnan kaupungille lisäaikaa toimittaa selvityksensä ja lausuntonsa 15.4.2022 mennessä. Määräpäivän sattuessa pitkäperjantaille, on tosiasiallinen määräpäivä siten 19.4.2022.

Selvitys- ja lausuntopyyntö

Savonlinnan kaupunginhallitukselle (jäljempänä myös ”kaupunki” tai ”kaupunginhallitus”) osoittamassaan Jouko Kaipaisen (jäljempänä myös ”Kaipainen” tai ”kantelija”) 24.11.2021 kuntakantelun johdosta pyytämässään selvitys- ja lausuntopyynnössä Itä-Suomen aluehallintovirasto (jäljempänä myös ”AVT”) on pyytänyt kaupunkia antamaan selvityksen oman toimintansa osalta ja hankkimaan selvitykset muilta asiaan osallisilta, sekä antamaan lausuntonsa siitä, onko asiassa sen käsityksen mukaan toimittu lainmukaisesti. Kaupungin antamaan selvitykseen ja lausuntoon viitataan jäljempänä yhdessä käsitteellä ”lausunto”.

Kaupunki on pyytänyt selvitykset kantelun johdosta asiaan osallisiksi katsomiltaan Savonlinnan kaupungin viranhaltijoilta eli kaupungin entiseltä talousjohtajalta Arja Petriläiseltä, tekninen johtaja Kari Tikkaselta, kaavoituspäällikkö Päivi Behmiltä sekä kaupunginjohtaja Janne Laineelta. Petriläinen ei ole toimittanut selvitystä annetussa määräajassa, mutta häneltä on saatu häntä koskevaan kantelukohtaan liittyen 11.3.2022 suullinen vastaus, jonka sisältö ilmenee tämän lausunnon sivulta 8. Tikkanen on vastannut selvityspyyntöön 28.3.2022 ilmoittaen katsovansa, että ainoastaan kantelukohta 6 koskee häntä, ja tältä osin hän on viitannut OTM Iljäkseltä pyytämäänsä 28.2.2022 päivättyyn lausuntoon, joka toimitetaan tämän lausunnon liitteenä. Behmin 30.3.2022 päivätty ja Laineen 5.4.2022 päivätty selvitys toimitetaan niin ikään liitteenä.

AVI on pyytänyt kaupunkia ottamaan kantaa kantelussa esitettyihin kantelukohtiin 1–6, yhteisesti lausuntopyynnössä esitettyyn kysymykseen kantelukohtien 7–15 osalta, sekä kohtiin 19 (s. 41), 19–20 (s. 42) ja 23.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Savonlinnan kaupunginhallitus katsoo jäljempänä esitetyn perustein, ettei se ole toiminut miltään osin Kaipaisen kantelussa väitetyin tavoin lainvastaisesti. Viranhaltijoiden sille pyynnöstä toimittamat selvitykset eivät liioin anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Selvyyden vuoksi ja toiston välttämiseksi tämä lausunto on jaettu alakohtiin siten, että kantelussa esitetty väite tai kysymys esitetään ennen kunkin kohdan tarkempia perusteita.

PERUSTELUT

Asian taustasta

Asiassa on kyse vuosia kestäneistä erimielisyyksistä maanomistajan ja kaupungin välillä. Savolan Kiinteistösaakeyhtiön (y-tunnus 1054343-9, jäljempänä SKOY) hallituksen puheenjohtaja Jouko Kaipainen on laatinut lukuisia selvityspyynnöitä Savonlinnan kaupunginhallitukselle muun muassa Savonlinnan keskusta-alueelle sijoittuvan Savolan alueen maankäytön suunnitteluun ja kaavoitusprosessiin liittyen. SKOY omistaa Savolan alueella sijaitsevan tontin 740-2-1-4, jonka pinta-ala on noin 0,6 ha. Muut ko. alueen maanomistajat ovat Savonlinnan kaupunki (3,1 ha), Suur-Savon Osuuspankki (2,1 ha), Suur-Savon osuuskauppa (0,35 ha) ja Savonlinnan Sokerileipurit (0,33 ha). Savolan alue on suunnitelmissa osoittaa strategisessa yleiskaavassa vuoteen 2040 keskustoimijoille. Kaavaluonnos on ollut nähtävillä vuosien 2019–2020 taitteessa ja kaavaehdotus on tarkoitus asettaa nähtäville vuonna 2022.

Kyseessä olevasta alueesta on käyty aiemmin neuvotteluja alueen maanomistajien kanssa, mutta Kaipainen/SKOY ei ole suostunut sille esitettyihin tarjouksiin. Kaupunki on muun ohella vuonna 2014 toimittanut SKOY:lle kaavoitussopimusehdotuksen ja ostotarjouksen, joihin SKOY ei kuitenkaan ollut vastannut. Vapaaehtoisen kaupan vaihtoehtona kaupunki on samana vuonna hakenut lunastuslupaa SKOY:n omistuksessa olevalle kiinteistölle, mutta ympäristöministeriö on hylännyt hakemuksen esteellisyyden perusteella vuonna 2017. Vuonna 2016 SKOY on puolestaan tehnyt ostotarjouksen Kirkkolahdessa sijaitsevan Citymarketin pysäköintialueesta. Kaupunki on hylännyt tarjouksen.

Suur-Savon Osuuspankki on ostanut Kaipaisen veljeltä Antti Kaipaiselta kolme tonttia 11.1.2008 päivätyllä kauppakirjalla. Asiassa saatujen tietojen perusteella kyseisen kiinteistön kaupan maksuehto on sidottu lainvoimaiseen asemakaavaan, jollaista ei vielä ole. Osuuspankki ei siten ole ollut velvollinen suorittamaan asiassa kauppahintaa, minkä Kaipainen on kantelussaan ja lukuisissa selvityspyynnöissään nostanut useita kertoja esille. Tältä osin kaupunki toteaa, ettei kaupunki ole ollut kyseisen kaupan osapuoli, eikä sillä näin ollen ole eikä voi ollakaan tarkkaa tietoa kauppakirjan ehdoista. Todettakoon lisäksi, ettei myöskään Jouko Kaipainen ole ollut kaupassa osapuolena, vaan kauppa on kohdistunut hänen veljensä kiinteistöihin.

Kaipaisen/SKOY:n toimesta tehtyjä tieto- ja selvityspyyntöjä, oikaisuvaatimuksia ja valituksia sekä vahingonkorvausvaatimuksia on vuosien varrella käsitelty niin kaupunginhallituksessa, teknisessä lautakunnassa kuin Itä-Suomen hallinto-oikeudessa, minkä lisäksi Kaipainen/SKOY on hakenut valituslupaa KHO:lta sellaista kuitenkaan saamatta. Vaatimukset eivät ole tähän mennessä johtaneet toimenpiteisiin pois lukien esteellisyyttä koskeva lunastuslupaprosessin päättymiseen johtanut menettelyvirhe. Samaan Savola-kokonaisuuteen liittyen Helsingin käräjäoikeudessa on käsitelty myös Kaipaisen/SKOY:n nostama vahingonkorvauskanne valtiota vastaan. Helsingin käräjäoikeus on 4.2.2022 antamallaan tuomiollaan 22/5304 asiassa L 17/43980 (liite 4) hylännyt kanteen kokonaisuudessaan. Tuomio toimitetaan tämän selvityksen liitteenä.

Kaupungin kannanotot kantelukohdittain

I. Kohtien 1–6 osalta

”1) Onko asiassa menetelty hallintolain edellyttämällä tavalla, kun vakavaa rikosepäilyä koskevaa asiaa ei ole saatu millään käsiteltyä asianmukaisesti kuluneen kolmen kuukauden aikana ja viranhaltijain 47 § edellyttämällä viivytyksettä erinomaisen hyvin rikosepäilyä vastaavasta oikeuskäytännöstä huolimatta?”

Kaipaisen tässä yhteydessä tarkoittama ”asia” koskee kaupungin käsityksen mukaan Kaipaisen 3.9.2021 päivätyn virkarikosepäilyn sisältävän selvityspyynnön käsittelyä. Kaupunginhallitus on 13.9.2021 päätöksellään § 366 päättänyt olla ottamatta asiaa käsittelyyn, mistä Kaipainen on puolestaan tehnyt oikaisuvaatimuksen 28.9.2021. Päätös on annettu Kaipaiselle tiedoksi samalla ilmoittaen, ettei tehty päätös ole valituskelpoinen. Kaipainen on kuitenkin oikaisuvaatimuksessaan ilmoittanut pitävänsä annettua oikaisuvaatimusohjetta selvästi virheellisenä ja harhaanjohtavana ja hakenut esitetystä kiellosta huolimatta asiaan oikaisua.

Oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty kaupunginhallituksessa vielä kantelun tullessa viireille. Sittemmin kaupunginhallitus on käsitellyt asian 13.12.2021 § 527, jolloin kaupunki on päättänyt jättää oikaisuvaatimuksen tutkimatta, koska muutoksenhaunalainen päätös on koskenut vain kaupunginhallituksen sisäistä asioiden käsittelyjärjestystä

eikä se ole sisältänyt varsinaista asiaratkaisua. Kyseen on katsottu olleen asian valmistelua koskevasta päätöksestä, johon ei kuntalain 136 §:n perusteella saa hakea muutosta.

Kaipaisen vakavaksi rikosepäilyksi esittämä tapahtuma on ennen kaikkea ”*Tekninen johtaja Kari Tikkasen kaupunginhallituksen kokoukselle 30.8.2021 § 340 tunnustamat törkeät virkarikokset*”, millä hän tarkoittaa väitettään siitä, että Tikkanen olisi kertonut kaupunginhallitukselle oma-aloitteisesti olevansa erittäin hyvin tietoinen Savolan alueella sijainneiden kiinteistöjen myyjälle (eli Kaipaisen veljelle) aiheutuneesta miljoonahingosta tahallisella kaavoituksen viivyttelyllä (selvityspyynnön s. 3). Pääteoksi Kaipainen on nimennyt yrityksen aiheuttaa kaavoituksen viivyttelyllä SKOY:lle ja Kaipaiselle niin suuria tappioita, että ne ajautuisivat maksuvaikeuksiin ja joutuisivat pakkorealisoimien eteen. Tämän osalta Kaipainen on arvioinut kyseen olevan ”– – käytännössä tarkoitustahallisesta pyrkimyksestä törkeän virkarikoksen tunnusmerkistön täyttävään lopputulokseen perusoikeuksia rikkomalla”.

Sinänsä paikkansa pitää se Kaipaisen kantelukirjelmässään toteama seikka, että kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003, viranhaltijalaki) 47.1:n mukaan tilanteessa, jossa viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, ja kysymyksessä on *ilmeinen* virkarikos, on asiasta tehtävä viipymättä rikosilmoitus.

Edellä viitatus epäilyn osalta kaupunki toteaa, että Kaipainen ei ole esittänyt mitään sellaista näyttöä väitteidensä tueksi, että sille olisi syntynyt velvollisuus ryhtyä viranhaltijalain 47.1:n mukaisiin toimenpiteisiin.

Savonlinnan kaupunki on pyytänyt rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvasesta arvion siitä, kuinka kaupungin tulee suhtautua Kaipaisen selvityspyynnössään esittämiin väitteisiin. Professori Tolvasen 23.2.2022 päivätty asiantuntijalausunto toimitetaan tämän selvityksen liitteenä (liite 5), ja kuten siinäkin on todettu, pelkkä väite rikoksen tapahtumisesta ei oikeuta edes aloittamaan esitutkintaa (AOA 604/1/99, 6.10.2004). Tolvanen on lausunnossaan todennut, ettei poliisi tulisi hänen näkemyksensä mukaan aloittamaan esitutkintaa sen selvityksen perusteella, johon Kaipainen on vaatimuksissaan kaupunginhallitukselle viitannut. Tämän lisäksi hän on korostanut,

ettei virkamiestä myöskään *saa* asettaa aiheettomasti rikoksesta epäillyn asemaan. Viranhaltijalain 47.1:n ilmoitusvelvollisuuden osalta hän on todennut lain sanamuodon nostavan velvollisuuden rikosilmoituksen tekemiseen ”*sangen korkeaksi*”. Johtopäätöksensä Tolvanen on todennut, ettei kaupungilla näissä olosuhteissa ole ollut velvollisuutta rikosilmoituksen tekemiseen.

Mitä tulee Kaipaisen viittaamaan erinomaisen hyvin rikosepäilyä vastaavaan oikeuskäytäntöön, kaupunki tulkitsee viittauksen kohdistuvan ratkaisuun KKO 1999:114. Tapauksessa oli katsottu Kuusamon kunnan kaavoitusinsinöörin rikkoneen Kuusamon kunnan virkasääntöön perustuvan virkavelvollisuutensa 1) salaamalla asiassa kiinteistön myyjän asiamieheltä kauppasopimuksen vastaisiksi tietämänsä ostajan esitykset ja rakennusoikeuden vähenemiseen johtaneet todelliset syyt, 2) asettamalla itse kunnanhallituksen nimissä rakennuskaavaehdotuksen nähtäville, vaikka Kuusamon kunnassa noudatetun käsittelyjärjestyksen mukaan kunnanhallituksen olisi tullut tehdä päätös rakennuskaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta, ja 3) laiminlyömällä kertoa kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston jäsenille rakennuskaavaehdotuksen poikkeamisen osayleiskaavasta sekä tiedoksisuuden merkityksen hyväksyttävälle rakennuskaavalle. Kaupungin viranhaltijoiden menettelyn ei voida miltään osin katsoa rinnastuvan kyseisen tapauksen oikeustositseikkoihin.

Edellä esitetyin perustein kaupunki toteaa, että asiassa on menetelty hallintolain ja myös muun relevantin sääntelyn edellyttämien tavoin jätettäessä rikosilmoitus tekemättä. Käsittelyajan osalta todetaan, että selvityspyyntöasia itsessään on ratkaistu vain 10 päivää sen tiedoksisaannin jälkeen. Muutoksenhakukiellosta huolimatta tehdyn oikeisuvaatimuksen käsittelyssä puolestaan on kestänyt jäljempänä selostettavien seikkojen johdosta noin kaksi ja puoli kuukautta.

”2) Onko asiassa menetelty hallintolain edellyttämällä tavalla, kun edes hallintolain 23.1 § mukaista asian käsittelyaikaa ei ole voitu määrittää sillä perusteella, että kaupungilla ei ole lakimiestä?”

HL 23.1:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Kantelussa viitattu käsittelyaika-asia koskee edellä mainittua Kaipaisen 28.9.2021 tekemän oikaisuvaatimuksen käsittelyä. Kuten edeltä käy ilmi, oikaisuvaatimuksessaan Kaipainen on todennut, että pakottavan säännöksen (viranhaltijalain 47 §) nojalla asia olisi saatettava viivytyksettä esitutkintaan. Tältä osin viitataan edellä lausunnon kohdassa I.1 todettuun siitä, ettei kaupunginhallituksella ole ollut Kaipaisen väittämää ilmoitusvelvollisuutta.

Kaupunki katsoo, että asiassa on ensinnäkin huomioitava oikaisuvaatimuksen ja sitä edeltävien asian käsittelyn vaiheiden luonne. Tältä osin todetaan, että hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yleisen ajallisen tehosteen täydennykseksi säädetty säännös käsittelyaikaa koskevan arvion esittämisestä on tarkoitettu ulottuvaksi ainoastaan niihin asioihin, joissa on asianosainen. Arvio on annettava asianosaiselle tämän pyynnöstä.¹ Tässä tapauksessa oikaisuvaatimus on kohdistunut edellä kuvatuin tavoin päätökseen, jolla on päätetty jättää yksittäiseen viranhaltijaan kohdistunut virkarikosepäilyä koskeva selvityspyyntö käsittelemättä. Käsittelemättä jätetty selvityspyyntö on sisältänyt kaupungille väitetyn toimintavelvoitteen rikosilmoituksen laatimiseksi.

Toisin kuin Kaipainen on antanut kantelussaan ymmärtää, on hänelle alun perin 10.9.2021 ilmoitettu selvityspyynnön käsittelyaika-arvioksi hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimuksen toimesta 31.10.2021 (lokakuun loppu). Tämän jälkeen Kaipainen on toimittanut muun muassa kaupungin kirjaamon sähköpostiosoitteeseen 21.10.2021 viestin, jossa hän on muun ohella pyytänyt HL 23.2:n mukaista selvitystä asian etenemisestä ja 28.9.2021 päivätyn oikaisuvaatimuksen käsittelyaikataulusta. Savonlinnan hallintopäällikkö Seija Hytönen on vastannut kyseiseen viestiin 27.10.2021 ilmoittaen kaupunginhallituksen myöntäneen hallintojohtaja-kaupunginlakimiehelle virkavapaan 1.10.2021–31.1.2023 väliselle ajalle, ja ettei virkavapaan sijaisuutta ollut vielä tuolloin kyetty täyttämään. Tästä syystä Hytönen on ilmoittanut asioiden valmisteluun ja käsittelyaikatauluun tulevan viivettä asioiden valmisteluun liittyvien henkilöresurssien ollessa oleellisesti normaalitilannetta vähäisempiä. Tässä yhteydessä Kaipaiselle on niin ikään nimenomaisesti ilmoitettu, ettei aiemmin annettu alkuperäinen aikatauluarvio lokakuun loppuun mennessä ole enää muuttuneissa olosuhteissa mahdollinen.

¹ HE 72/2002 vp, s. 75.

Vaikka sinänsä resurssivajetta ei ole ylempien laillisuusvalvojen linjauksissa katsottu riittäväksi syyksi asioiden käsittelyn viivästykselle, kaupunki toteaa, että henkilöstöllisesti vaikeassa tilanteessa se on pyrkinyt toiminnassaan noudattamaan hallintolain säännöksiä ja periaatteita niin hyvin kuin se on ollut mahdollista. Kyse ei ole ollut tyypillisesti moitinnan kohteena olevasta yleisesti ruuhkautuneesta työtilanteesta, vaan siitä, ettei kaupungilla ole väliaikaisesti ollut käytössään sellaista asiantuntijaa, jolta olisi ollut mahdollista saada juridista konsultaatiota. Kaupungin vakiintuneen toimintatavan mukaan juridisissa asioissa konsultoidaan lakimiestä, jollaista ei kaupunginlakimiehen virkavapaan johdosta väliaikaisesti ole ollut kaupungilla käytettävissään. Otaen huomioon asian tausta, erityisesti Kaipaisen toiminta kaupunkia kohtaan yli 10 vuoden ajalta, on kaupunki nähnyt tarpeelliseksi selvittää huolellisesti, kuinka sen tulee oikaisupyynnön johdosta asiassa toimia. Tästä syystä asiaa ei ole pystytty ratkaisemaan niin nopeasti kuin kantelija on edellyttänyt.

”3) Onko asiassa menetelty hallintolain edellyttämällä tavalla, kun kiireellisesti käsiteltävää oikaisuvaatimusta (KH 366/2021) on lykätty jo 5 KH:n kokouksen yli sillä perusteella, että kaupungilla ei ole lakimiestä?”

Tämän kysymyksen osalta kaupunki viittaa edelliseen kantelukohtaan antamaansa vastaukseen, sillä käytännössä kyse on kaupungin käsityksen mukaan samasta asiasta molempien kohdistuessa saman oikaisuvaatimuksen käsittelyyn.

”4) Onko asiassa menetelty hallintolain edellyttämällä tavalla, kun kaupunginjohtaja on ottanut kaupunginjohtajan sijaisena toimivalta talousjohtajalta osallistunut omaa asiaansa (PL 118 §) koskevan kysymyksen itselleen ratkaistavaksi?”

Kyseiseen kantelukohtaan liittyen Kaipainen on kantelussaan väittänyt talousjohtaja Arja Petriläisen kertoneen hänelle, että ”– – kaupunginjohtaja Laine oli ottanut 3.9.2021 päivätyyn selvityspyynnön pois häneltä ja päättänyt johtaa asian valmistelua itse – –”. Väitteen johdosta asiaa on 11.3.2022 tiedusteltu Petriläiseltä uuden kaupunginlakimiehen eli Markus Hämäläisen toimesta. Petriläinen on ilmoittanut Hämäläiselle samana päivänä hänen ainoan ilmoituksensa Kaipaiselle olleen se, ettei hän ole asiassa esittelijänä. Kaipaisen väite ei siten pidä paikkaansa eikä kaupunki ole käsityksensä mukaan toiminut tältäkin osin vastoin hallintolakia.

Kaupunginjohtaja on alun perin ollut valmistelemaan asiaa kaupunginhallituksen kokoukseen 4.10.2021, mutta jäljempänä kohdassa I.5 todetuin tavoin hän on päättänyt jäävätä itsensä asian käsittelystä perehdyttyään asiaan tarkemmin.

”5) Onko asiassa menetelty hallintolain edellyttämällä tavalla, kun kaupunginjohtaja on ottanut asian pois KH:n esityslistalta juuri ennen kokousta ja kirjelmät on salattu, vaikka hän on ollut PL 118 § johdosta itsekin asianosainen?”

Asiassa on ollut kyse edellä mainitusta kaupunginhallituksen 13.9.2021 päätöksestä § 366 tehdyn 28.9.2021 päivätyn oikaisuvaatimuksen käsittelystä. Kantelussa esitetty väite siitä, että kaupunginjohtaja oli ottanut asian pois kaupunginhallituksen esityslistalta pois juuri ennen kokousta, pitää paikkansa. Kaupunginjohtaja oli valmistellut poistetun § 424:n ja hänen oli tarkoitus niin ikään toimia sen kohdalla esittelijänä. Perehdyttyään tarkemmin asiaan hän oli katsonut, ettei hän voisi mahdollisesti esteelliseksi tulkittavissa olevana olla esittelemässä asiaa, mistä syystä hän poisti asian esityslistalta, koska tulevaan kokoukseen kukaan muukaan ei olisi ehtinyt valmistella asiaa tai ryhtyä siinä esittelijäksi.

Sen sijaan väite siitä, että asiaan liittyvät kirjelmät olisi salattu, on kaupungin käsityksen mukaan virheellinen ja yksilöimätön. Poistettaessa asia esittelylistalta, poistuvat myös asiaan liittyvät esityslistan liitteet automaattisesti. Lisäksi on tavanomainen toimintatapa, ettei kaikkea kokousmateriaalia julkaista kaupungin virallisilla verkkosivuilla. Kyse ei ole Kaipaisen väittämällä tavalla asiakirjojen salaamisesta ja siltä osin kuin Kaipainen väittää näin toimitun, ei kantelusta ilmene, minkä asiakirjojen salaamista ja millä tavalla Kaipainen on asiassa tarkoittanut.

Kaupunki katsoo toimineensa asiassa hallintolain edellyttämällä tavalla.

”6) Onko asiassa menetelty hallintolain edellyttämällä tavalla, kun tekninen johtaja on katsottu esteelliseksi tekla 12.10.2021 § 170, vaikka kaupunki ei ole tehnyt teknisen johtajan toiminnasta rikosilmoitusta?”

Teknisen lautakunnan kokouksen 12.10.2021 § 170 koskee Kaipaisen laatimaa, 20.6.2021 päivättyä selvityspyyntöä, jossa Kaipainen on muun ohella kritisoinut rajusti tekninen johtaja Tikkasen toimia. Kyseisessä pöytäkirjan kohdassa on Tikkasen

esteellisyyden osalta viitattu hallintolain 28.1,7:en yleislausekejääviyteen eli luottamuksen hänen puolueettomuuteensa on katsottu vaarantuvan muusta erityisestä syystä.

Lähtökohtaisesti kantelun tai rikosilmoituksen tekeminen virkamiehestä ei ole oikeuskäytännössä aiheuttanut suoraan virkamiehen esteellisyyttä kantelun tai rikosilmoituksen tehneen asiassa.² Tässä tapauksessa kyse on kuitenkin ollut nimenomaan suurilta osin Tikkaseen kohdistuneen selvityspyynnön käsittelystä, jolloin jäävämmisen voidaan katsoa olleen asianmukaista. Samaan johtopäätökseen on päädytty Tikkanen selvityksensä viittaamassa OTM, VT Iljäksen 28.2.2022 päivätyssä lausunnossa (liite 3).

Esteellisyyden ja rikosoikeudellisen vastuun arvioiminen ovat toisistaan erillisiä asioita. Ensimmäinen näistä ratkaistaan hallintolainkäytössä ja toiseen sovelletaan rikoslakia. Se, että virkamies on esteellinen käsittelemään asiaa, joka kohdistuu häneen kohdistettuihin väitteisiin virkarikoksiin syyllistymisestä, ei johda automaattisesti tulkintaan siitä, että esteellinen virkamies olisi toiminut vastoin virkavelvollisuuttaan. Kaipaisen selvityspyynnön ei voida miltään osin katsoa synnyttäneen siinä esitettyjen väitteiden varaan jäädessään virkamieslain 47 §:n tarkoittamaa ilmoitusvelvollisuutta kaupunginhallitukselle.

Edellä esitetyin perustein kaupunki katsoo, että myös kantelukohdan 6 osalta asiassa on menetelty hallintolain edellyttämällä tavalla.

II. Kohtien 7–15 osalta

Kantelussaan Kaipainen on esittänyt, että häneltä on vaadittu 27.9.2013 sopimusta, jonka mukaan SKOY:n olisi pitänyt suostua asemakaavoituksen ehtona lukuisiin perusoikeuksia loukkaaviin ehtoihin. Tältä osin AVI on pyytänyt kaupungilta selvitystä siitä, onko Savolan kiinteistöosakeyhtiön suostuminen kohtien mukaisiin tai vastaaviin vaatimuksiin edelleen kaavoituksen etenemisen edellytyksenä ja jos on, mihin oikeusperusteeseen vaatimukset perustuvat. Tältä osin kaupunki toteaa, että vaatimukset eivät ole missään vaiheessa olleet eivätkä siis ole edelleenkaan kaavoituksen etenemisen edellytyksenä, vaan kyse on ollut tarjotun yhteistyön raamien asettamisesta.

² Kuusikko, Kirsi: Esteellisyys hallinnossa (2018), s. 362.

Kaipaisen tarkoittama 26.9.2013 päivätty sopimus on ollut *runkosopimusluonnos Savolan alueen kehittämisestä*. Kuten kanteluun liitetystä sopimusluonnoksesta ilmenee, on sen tarkoituksena ollut sopia sopimuksen osapuolten välillä Savolan alueen kehittämiseen liittyvästä yhteistyöstä. Sopimusluonnoksen kohtaan 3. *Sopimuksen tausta ja tarkoitus* on nimenomaisesti kirjattu osapuolten olevan yksimielisiä siitä, että ko. sopimuksella ei voida rajoittaa kaavoitukseen liittyvää vuorovaikutusta eikä sopia myöhemmin valmisteltavan kaavoituksen sisällöistä, vaan kaavoitus tullaan toteuttamaan kunnan toimivaltaan kuuluvien hallinnollisten menettelytapojen sekä maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä noudattaen. Tämä johtuu siitä, ettei kaupunki voi sopia sitovasti siitä, kuinka se käyttää julkista valtaansa.

Runkosopimuksen esittäminen tai edes sopimuksen tekeminen luonnoksessa esite-tyillä ehdoilla ei joka tapauksessa ole voinut loukata sopimusosapuolen perusoikeuk-sia, sillä niillä on ainoastaan pyritty varmistamaan sopimuksen toteutuminen ja se, että osapuolet ovat aidosti sitoutuneet sopimukseen. Esimerkiksi sellaiset sopimusehdot, joissa edellytetään muiden sopimusosapuolten suostumusta, mikäli joku osapuolista haluaa luovuttaa sopimuksen piiriin kuuluvan kiinteistön ulkopuoliselle, ja sopimus-sakon maksamisesta sopimusrikkomustilanteessa, ovat tavanomaisia sopimusehtoja. Sopimusehtojen lopullinen muoto olisi myös ollut osin neuvottelukysymys, sikäli kuin SKOY olisi jatkanut neuvotteluja.

Kaupunki on pyytänyt asiassa ympäristöoikeuden emeritusprofessori Vesa Majamaalta lausunnon (liite 6). Majamaan käytössä on ollut edellä mainittu 26.9.2013 päi-vätty luonnos runkosopimuksesta. Kuten Majamaa on asiantuntijalausunnossaan to-dennut, on kaupunki sopimuksia tehdessään yksityisoikeudellinen toimija, mutta kaa-vaa laatiessaan kaupunki käyttää sille kuuluvaa julkista valtaa. Näin ollen kaupungin Kaipaiselle esittämässä sopimusluonnoksessa olevat lukuisat varaukset, jotka koske-vat suunnitellun asemakaavan sisältöä, johtuvat siitä, ettei kaupunki voi sopia siitä, miten se käyttää julkista valtaansa.

Edelleen on huomattava, että luonnos on toimitettu Kaipaiselle SKOY:n edustajana siten, että siellä on ollut täydennettäväksi jätetty kohta SKOY:n tavoitteiden kirjaa-mista varten. Toisin kuin Kaipainen kantelussaan on väittänyt, ei kaupunki edellä to-detuin perustein ole esittänyt vaatimuksia kaavoituksen etenemisen edellytyksinä. Kyse on ollut SKOY:lle tarjotusta yhteistyösopimuksesta, jonka allekirjoittamista ei ole vaadittu, vaan siihen on nimenomaan tarjottu mahdollisuus maanomistajana.

III. Kohtien 19 (s. 41), 19–20 (s. 42) ja 23 osalta

*”19) Jos katsotaan, että edellä mainitut vaatimukset ovat olleet perusteettomia eli kukaan ei voi osoittaa lakia, joka oikeutti kaupungin toimimaan kuvatulla tavalla, ja ne oli kaupungin tarjoaman sopimusasiakirjan mukaan asetettu rikoslain 40. luvun 2 § tarkoittamalla tavalla **virkatoimien (asemakaavoitus) hoitamisen ehdoksi mieltäen toistuvasti muistutettuna toiminnan aiheuttaman vahingon määrän**, onko Savonlinnan kaupungin hallitus toiminut asiassa viranhaltijalain 47 § edellyttämällä tavalla ei tehnyt asiasta rikosilmoituksen viivytyksettä?” (s. 41)*

Edellä todettuun viitaten kaupunki toteaa, ettei Kaipaisen väittämissä ”vaatimuksissa” ole ollut kyse asemakaavoituksen hoitamisen ehdoista. Asiassa ei ole tehty rikosilmoitusta, koska kyse ei ole ollut viranhaltijalain 47 §:n tarkoittamasta tilanteesta.

”19) Onko 30 vuotta kestänyt hallintoprosessi (asemakaavoitus) suhteellisuusperiaatteen mukaista ja käsitelty perustuslain 21 § edellyttämällä tavalla eli asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästyistä?” (s. 42)

Asemakaavoitukseen ja kunnan kaavoitusmonopoliin liittyvän sääntelyn, lainsäädännön kehityksen ja tulkinnan osalta kaupunki viittaa tämän selvityksen liitteenä toimitettavassa Helsingin käräjäoikeuden tuomiossa todettuun (erit. tuomion s. 30–33) sekä niin ikään oheen liitettyyn emeritusprofessori Majamaan lausuntoon.

Savolan aluetta koskeva asemakaava on vahvistettu 30.6.1961 ja tullut voimaan 14.11.1961. Voimassa olevan asemakaavan mukaan tontti 740-2-1-4 on teollisuusrakennusten ja -laitosten korttelialuetta. Savonlinnan ydinkeskustan osayleiskaava on vahvistettu 9.12.1997, ja sen mukaan kyseinen tontti on osittain liikerakennusten aluetta, asuin-, liike- ja toimistorakennusten aluetta, yleisten pysäköintilaitosten aluetta sekä tori- ja katualuetta.

Kuten Kaipainen on kantelussaan tuonut esiin, on Savonlinnan kaupunginvaltuusto 3.3.2008 päättänyt Savolan alueen, muun ohessa tontin 740-2-1-4 aluetta koskevan

asemakaavan muuttamisesta. Samana päivänä kaupunginvaltuusto on päättänyt, että kaupunginhallitus tekee päätöksen asemakaavoituksen käynnistämisestä. Kaupunginhallituksen päätöstä edeltäneen teknisen lautakunnan kokouksen pöytäkirjassa on selostettu kaavoituksen vireille tulon muotoa. Tältä osin pöytäkirjassa on muun ohella selostettu Savonlinnassa muodostuneen käytännöksi, että päätös kaavojen laatimisesta syntyy hyväksymällä vuosittainen kaavoitusohjelma. Edelleen pöytäkirjan mukaan silloin, kun asemakaavoitetaan muiden kuin kaupungin omistuksessa olevia alueita, olisi tarkoituksenmukaista tehdä määrämuotoinen päätös kaavoituksen käynnistämisestä. Pöytäkirjaotteesta ilmenee, että tekninen lautakunta on tehnyt kaupunginhallitukselle esityksen, että tämä tekee kaupunginvaltuustolle esityksen johtosäännön muuttamisesta siten, että kaupunginhallitukselle annetaan ratkaisulta asemakaavoituksen käynnistämisen päättämisestä.

Kaupunki toteaa, että vaikka asemakaavan muuttamista koskeva päätös on tehty kaupunginvaltuustossa 3.3.2008, ei kaavoitus kuitenkaan ole edennyt maankäyttöön liittyvistä syistä. Viivästynyt ohitustiehanke on viivästyttänyt alueen kaavoitusta sen oltua Savonlinnan keskustan kehittämisen kannalta olennainen, mistä syystä muut hankkeet olivat olleet pitkälti jäissä siihen saakka, kunnes ohitustie oli vuonna 2012 valmistunut. Savolan alue sijaitsee paikassa, jonka käyttötarkoituksen kannalta ohitustien eri linjausvaihtoehdoilla on ollut ratkaiseva vaikutus. Siten asemakaavan muuttamiselle ei vielä 1990-luvulla ole ollut perusteita, minkä johdosta on selvää, ettei asemakaavoitusprosessi ole voinut kestää Kaipaisen väittämällä tavalla 30 vuotta.

Asemakaavoitus ei ole käynnistynyt tosiasiallisesti vielä maaliskuun 2008 jälkeenkään, sillä alueen maanomistajien kanssa ei ole päästy viemään asiaa eteenpäin muun ohella siitä syystä, että alueen maanomistus on ollut osin epäselvä. Savolan maanomistukseen on liittynyt pitkittynyt riita siitä, oliko Jouko Kaipaisella oikeus lunastaa veljensä Antti Kaipaisen Savonlinnan Osuuspankille myymä Savolan alueella sijainnut yli 21 000 m²:n suuruinen tontti. Kyseinen riita-asia on päätynyt vasta 10.6.2011 korkeimman oikeuden hylättyä Kaipaisen valituslupahakemuksen.

Kaupunki on pyrkinyt Kaipaisen kanssa keskusteluyhteyteen ohitustiehankeen päätyttyä tarjoamalla muun ohella SKOY:lle kaavoitussopimusta ja ostotarjousta vuonna 2014. Koska SKOY ei kuitenkaan vastannut kumpankaan ehdotukseen, oli kaupunki päättänyt hakea lunastuslupaa SKOY:n omistamalle kiinteistölle tarjoten edelleen vaihtoehtona vapaaehtoista kauppaa ennen ympäristöministeriön päätöksen antamista.

Vuosina 2015–2017 vireillä ollut lunastuslupaprosessi, joka kaatui lunastusluvan hakemista koskevan päätöksen syntymiseen virheellisessä järjestyksessä esteellisen valtuutetun osallistuttua asian käsittelyyn, hidasti kaavoitusta entisestään.

Lunastuslupaprosessin päättymisen jälkeen kaupungin tekninen lautakunta oli tehnyt vuonna 2018 päätöksen tekninen johtaja Tikkasen ja hallintojohtaja-kaupunginlakimies Rasimuksen valitsemisesta neuvottelemaan MRL:n ja kuntalain mahdollistamista keinoista SKOY:n kanssa. SKOY oli valittanut neuvottelijoiden valintaa koskevasta päätöksestä Itä-Suomen hallinto-oikeuteen, joka ratkaisi asian kaupungin eduksi vuonna 2019. Edelleen vuonna 2019 kaupunginjohtaja oli kutsunut SKOY:n, Keskon, S-ryhmän, Lidlin ja Suur-Savon Osuuspankin edustajat neuvotteluun, jossa maanomistajille oli tarjottu aiesopimusta maanomistajille. Tässä yhteydessä on kuultu myös kantelijan veljeä Antti Kaipaista. Nämäkään neuvottelut eivät ole johtaneet SKOY:n osalta tuloksiin.

Kaupunki on pyrkinyt aktiivisesti tarjoamaan kaavoitussopimuksia alueen maanomistajille, jotta kaavoitusta saataisiin edistettyä. Kaupunki on selvittänyt Savolan pohjoisosan kaavoittamista myös erillisenä kokonaisuutenaan, mutta koko Savolan alueen kokonaistoteutus on nähty järkevämpänä vaihtoehtona. Kaupunki on teettänyt Savolan alueesta neljä puolueetonta hinta-arviota, joiden perusteella se on tehnyt ostotarjouksia SKOY:lle. SKOY on pitänyt tarjottuja hintoja liian matalina.

Kaupunki on pyrkinyt kunnan käytössä olevin normaalein – ja MRL:ssa nimenomaisesti lailliseksi säädetyin keinoin – luomaan Savolan alueelle tilanteen, jossa alueen asemakaavoituksen muutoksen käynnistäminen olisi ollut mahdollista. Kaipaiselle/SKOY:lle on tarjottu niin maa-alueen ostamista, kaavoitus- ja maankäyttösopimusta sekä sitä, että yhtiön osake-enemmistö luovutettaisiin kokeneelle sijoittajalle. SKOY ei ole suostunut minkään muun kuin itsensä aloitteesta esille tulleisiin ehdotuksiin. Omissa ehdotuksissaan se on puolestaan edellyttänyt, että muut maanomistajat luopuvat omistuksestaan maanomistajan hyväksi, jolloin SKOY alkaisi Kaipaisen vetovastuulla kehittää aluetta tavoitteenaan mahdollisimman suuri SKOY:n hyväksi koituva taloudellinen voitto.

SKOY on esittänyt kaupungille mallia, jossa Osuuspankki ja kaupunki sitoutuisivat esisopimuksin luopumaan maa-alueistaan sille, minkä jälkeen tehtäisiin kaavoitusso-

pimus, sitoutettaisiin loppukäyttäjät, hankittaisiin alueen lopullinen kehittäjä eli loppukäyttäjä, rakentaja tai sijoittaja, jolle SKOY luovuttaisi maa-alueensa osakekauppana, minkä jälkeen alue kaavoitettaisiin. Kuten 4.2.2022 annetusta Helsingin käräjäoikeuden ratkaisustakin ilmenee, on pidettävä selvänä, ettei kaupunki ole voinut luovuttaa sille julkisena toimijana, kaupungin maankäytöstä ja kaavoituksesta vastaavana tahona kuuluvia tehtäviä SKOY:n, eli käytännössä kantelijan, hoidettavaksi. Kaavoitusjärjestelmää ei ole luotu toteuttamaan yksityisen maanomistajan voitontavoittelua eikä hänen subjektiivisia odotuksia tai vaatimuksia kiinteistön arvonnousun aikaansaamisesta.

Kaupungin lähtökohtana on ollut ja on edelleen se, että yksityisten maita ei kaavoiteta ilman maanomistajan kanssa tehtävää kaavoitussopimusta. Savolan osalta ydinkysymys onkin ollut se, ettei maanomistajan eli SKOY:n kanssa ole saatu tehtyä kaavoitussopimusta.

Edellä esitetyin perustein kaupunki ensinnäkin toteaa, ettei kaavoitusprosessi ole kestänyt 30 vuotta. Toiseksi kaupunki toteaa katsovansa toimineensa asiassa kaikilta osin perustuslain mukaisesti. Säädöshierarkian osalta kaupunki viittaa edellä mainittuun käräjäoikeuden tuomioon (s. 35–36).

”20) Katsotaanko, että pelkästään 30 vuotta kestänyt asemakaavoitus on PeVL 38/1998 vp s. 6 mukaisesti EIS:n mukainen menettely (vrt. liite 10, kohta)?”

Kantelukohdassa 20 Kaipainen viitanee liitteen 10 sijaan kantelunsa liitteeseen 11 eli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamaan ratkaisuun Sporrang ja Lönnroth v. Ruotsi (23.7.1982). Kyseisen oikeustapauksen pääasiallinen oikeusohje kohdistuu pakkolunastuslupaan liittyneeseen rakennuskieltoon, joka oli kestänyt yli kahdeksan vuotta ilman, että maanomistajilla oli ollut mahdollisuutta saattaa pakkolunastuslupia ja niihin liittyviä rakennuskieltoja tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämän kokonaisuuden oli EIT:n ratkaisussa katsottu muodostavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisen loukkauksen. Viitatus perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kaavoitukseen liittyvät omaisuuden käyttöoikeuden rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään

käyttöön, vaan käytännössä mahdolliset vaarat omaisuudensuojan toteutumiselle voisivat valiokunnan näkemyksen mukaan aiheutua lähinnä kieltojen ja rajoitusten pitkästä kestosta.³

Savolan alueeseen ei ole missään vaiheessa kohdistunut tosiasiallista eikä liioin Kaipaisen kantelussaan väittämää ”hiljaista” rakennuskieltoa. Toisin kuin Kaipainen on asiassa katsonut, ei sovellettava laki ole rakennuslaki. MRL 208.2:ssa säädetään yleisistä siirtymäsäännöksistä, joista ilmenevän pääsäännön mukaan hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa noudatetaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Kunnassa MRL:n voimaan tullessa valmisteltavana olleen kaavan, joka hyväksytään kunnassa vasta MRL:n voimaantulon jälkeen, ei kuitenkaan voida katsoa olleen em. säännöksessä tarkoitettulla tavalla vireillä hallintoviranomaisessa siten, että tällaiseen kaavaan tulisi soveltaa rakennuslain säännöksiä. Koska Savolan kaavoitusta koskevaa asiaa ei ole ollut vireillä maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa hetkellä 1.1.2000, on sovellettava laki MRL. Näin ollen alueelle ei ole tullut voimaan rakennuskieltoa asemakaavan muuttamista koskevasta päätöksestä lukien siten kuin rakennuslain (370/1958) 42.2,3:n mukaan se olisi tullut.

Todettakoon vielä selvyudeksi, ettei kaupunki ole tehnyt päätöstä, jolla se olisi todennut asemakaavoituksen vanhentuneeksi, jolloin myöskään MRL 61 §:n viittaussäännöksen mukainen rakennuskielto ei ole tullut voimaan.

Kyse ei siten ole Sporrong ja Lönnroth -tapaukseen tai perustuslakivaliokunnan lausunnon tilanteeseen rinnastettavasta tilanteesta. Kaavoitus ei edellä todetuilla perusteilla ole kestänyt 30 vuotta, mistä syystä Kaipaisen esittämään kysymykseen ei kaupungin näkemyksen mukaan ole syytä tässä yhteydessä vastata.

”23) Jos katsotaan, että 30 vuotta vireillä ollutta asemakaavoitusta on viivytelty aiheuttomasti tai suhteellisuusperiaatteen vastaisesti ja menettelyllä on tietoisesti aiheutettu erityisen tuntuva haittaa ja vahinkoa 40. luvun 8 § tarkoittamalla tavalla, onko Savonlinnan kaupunginhallitus toiminut asiassa viranhaltijalain 47 § edellyttämällä tavalla eli tehnyt asiasta rikosilmoituksen viivytyksettä?”

³ PeVL 38/1998 vp, s. 6.

Edellä esitettyyn viitaten kaupunki toteaa, että asemakaavoitus ei ole ollut vireillä 30 vuotta eikä sitä liioin ole viivytelty aiheuttomasti. Tähtäkään osin kaupunginhallitus ei ole tehnyt rikosilmoitusta, koska mainittu viranhaltijalain säännös ei sovellu käsillä olevaan tilanteeseen.

Paikka ja aika

Joensuussa, 6. päivänä huhtikuuta 2022

Savonlinnan kaupunki / kaupunginhallitus

Laati



Jyrki Piiparinen
asianajaja, Joensuu

Liitteet

- Liite 1 Savonlinnan kaavoituspäällikkö Päivi Behmin antama selvitys 30.3.2022
- Liite 2 Kaupunginjohtaja Janne Laineen antama selvitys 5.4.2022
- Liite 3 Savonlinnan kaupungin tekninen johtaja Kari Tikkasen vastaus selvityspyyntöön 28.3.2022 sekä OTM Susanna Iijäksen lausunto 28.2.2022
- Liite 4 Helsingin käräjäoikeuden 4.2.2022 antama tuomio nro 22/5304 asiassa L 17/43980
- Liite 5 Professori Matti Tolvasen lausunto 23.2.2022
- Liite 6 Professori Vesa Majamaan lausunto 24.2.2022