



Hallintokantelu

Kantelija

Kaupunginvaltuutettu Merja Mustonen

Kantelun kohteet

Savonlinnan kaupungin kaupunginhallituksen puheenjohtaja Kirsi Torikka, hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimus ja kaupunginjohtaja Janne Laine.

Ratkaisu

Aluehallintovirasto kiinnittää hallintojohtaja-kaupunginlakimies Rasimuksen huomiota perusteluista tarkemmin ilmenevästi siihen, ettei tämän olisi tullut jäädä itseään kaupunginjohtajan luottamusta koskeneissa kaupunginhallituksessa 9.11.2020 § 420, 23.11.2020 § 460 ja 7.12.2020 § 465 käsitellyissä asioissa.

Aluehallintovirasto saattaa kaupunginjohtaja Laineen tietoon käsityksenään lain mukaisesta menettelystä perusteluista tarkemmin ilmenevästi, että tämän olisi tullut jäädä itsensä tilapäisen valiokunnan asettamista koskeneessa kaupunginhallituksessa 22.2.2021 § 73 käsitellyssä asiassa.

Aluehallintovirasto katsoo, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella kaupunginhallituksen puheenjohtaja Torikka ei ole toiminut vastoin lakia.

Asia ei anna aluehallintovirastolle aihetta enempään.



Asian kuvaus

Kantelu

Kantelija on kannellut Itä-Suomen aluehallintovirastoon 22.4.2021 saapuneella kirjelmällään Savonlinnan kaupunginhallituksen puheenjohtaja Kirsi Torikan, kaupunginlakimies-hallintojohtaja Aki Rasimuksen ja kaupunginjohtaja Janne Laineen toiminnasta Savonlinnan kaupunginhallituksen päätöksenteossa ajalla 9.11.2020 – 19.4.2021.

Kantelun kohteena on kolme kokousprosessia.

1. Kaupunginjohtajan luottamuksen mittaamisen prosessi alkaen 9.11.2020

Kantelun alustuksessa kantelija nimeää osan 1. kohdalta nimenomaisesti kaupunginlakimies-hallintojohtaja Rasimuksen ja kaupunginjohtaja Laineen.

Kantelun osa 1 kohdistuu kantelijan mukaan esteellisyysskysymyksiin: asian käsittelystä itsensä jääväminen, esteellisyyden perusteen merkintäpuutteet pöytäkirjoissa ja asian esittelijäksi palaaminen kesken prosessin.

Kantelija viittaa asian osalta mm. seuraavaan ja esittää ohessa kantelukysymyksiä:

- 9.11.2020: Kaupunginjohtajan luottamuksen arviointi kuntalain 42 § mukaisesti.

420 §: Miksi kaupunginlakimies jäväsi itsensä asian käsittelystä ja jätti kokouksen ilman juridista tukea ja valvontaa? Esteellisyysperusteita ei ole kirjattu pöytäkirjaan. Juridista tukea olisi tarvittu, jotta asia olisi saatu käsittelyyn, oikeaa pykälää käyttäen.
- 23.11.2020 460 §: Esteellisyysperusteet ilmoittamatta kaupunginlakimiehen osalta, ei merkintää pöytäkirjassa, eli jälleen kokous jätetty ilman juridista tukea ja valvontaa?

- 7.12.2020:

465 §: Itseoikaisun käsittely – 9.11.2021 väärän lainkohdan käyttäminen kaupunginjohtajan luottamuksen mittaamisen osalta oikaistaan.

487 §: kaupunginjohtajan luottamuksen mittauttaminen käsitellään, nyt oikean pykälän mukaisena, jatko valtuustoon. Esteellisyyssperusteet ilmoitettu ensimmäistä kertaa.
- 14.12.2020: Valtuustokäsittelyn kaupunginjohtajan luottamuksen mittauttaminen, ei kannatusta, raukeaa.
- 21.12.2020: Valtuuston päätökset lainvoimaisiksi kaupunginhallituksessa. Aiemmin esteellinen kaupunginlakimies palaa esittelijäksi.
- 22.2.2021: 74 § Kaupunginhallituksessa luottamusäänestystä ajaneiden kaupunginhallituksen jäseniltä päätetään pyytää selvitykset. Kaupunginlakimies aloittaa luottamusasian selvityspyynnön esittelijänä, vaikka oli asian käsittelyssä syksyllä 2020 pitänyt itseään esteellisenä. Selvityspyynnöissä nostetaan esiin kaupunginhallituksen jäsenten mahdollinen rikosoikeudellinen vastuu. Kaupunginlakimies on kokousta varten pyytänyt ulkopuoliselta toimijalta lausunnon (Viljanen). Kuka oikeutti pyynnön? Voidaanko rikossyytösten uhka kirjata esittelytekstiin ulkopuolisen toimijan lausunnon pohjalta?

Rasmus oli siis jäävänyt itsensä kokouksissa 9.11., 23.11. ja 7.12.20, mutta 22.2.21 kokouksessa hän on virkamiehenä pyytämässä selvityksiä em. syksyisen prosessin kaupunginhallitustoimijoilta? Miten prosessien aiemmassa vaiheessa esteellinen voi ryhtyä asiaa ajamaan myöhemmin selvitystenkään osalta? Miten lakimiehen valvonnassa voidaan kokouksessa tehdä kokoustekninen ja juridinen ratkaisu, että kaupunginhallituskollektiivi (varajäseninen vähemmistö) pyytää selvityksiä osalta jäsenistään (luottamuksen mittauttamista ajaneet)? Onko mahdollista ja juridisesti oikein, että kaupunginhallitus tutkii itse omia toimiaan syksyn 2020 kokousprosessien osalta? Mikä taho olisi objektiivisin

asiaa tutkimaan? Onko menetelty oikein, että kaupungin virkamies alkaa toimenkuvansa kautta toteuttaa ns. tilapäisen valiokunnan toimenkuvaa ja pyytää lausuntoja ulkopuoliselta asiantuntijalta?

Prosessi jatkuu eli tässä vaiheessa uusi näkökulma: kaupunginhallitukseen tuodaan esitys tilapäisen valiokunnan perustamisesta kuntalain 35 § mukaan.

2. Kaupunginhallituksen puheenjohtajan menettely tilapäisen valiokunnan päätöksenteon viivyttelyssä kaupunginhallituksessa ja esteellisyysasian lisäkysymykset

Kantelija kertoo, että kantelun osa 2. koskee kaupunginhallituksen puheenjohtajan menettelyä tilapäisen valiokunnan päätöksenteon viivyttelyssä kaupunginhallituksessa, vaikka asia olisi kantelijan mielestä pitänyt viivytyksettä siirtää valtuuston harkittavaksi. Osa 2. sisältää myös esteellisyysasian lisäkysymyksiä.

Kantelija viittaa asian osalta mm. seuraavaan:

- 22.2.2021 73 §: Tilapäisen valiokunnan asettaminen 35 § mukaan. 1. kertaa kokouskäsittelyyn.

Päätös: Valmistellaan seuraavaan kokoukseen.

- 1.3.2021 89 §: Tilapäisen valiokunnan asia jätettiin pöydälle kaupunginjohtajan esityksestä.

Kantelukysymys: Miten syksyllä esteellinen ja luottamusmittauksen asianosainen kaupunginjohtaja Laine voi yhtäkkiä toimia esittelijänä asian seuraavassa vaiheessa? Miten syksyllä esteellinen Rasimus voi toimia asian valmistelijana?

- 8.3.2021 ja 15.3.2021: Tilapäisen valiokunnan asiaa ei tuotu aiemman päätöksen mukaisesti asialistalle.

Em. toimien kaupunginhallitus viivytti kokouksesta toiseen siirtämällä tilapäisen valiokunnan esitystä siten, että se ei ehtinyt valmistua päätökseksi, joka olisi ehtinyt valtuustoon.

- 17.3.2021: Tilapäisen valiokunnan asiaa ei tuotu aiemman päätöksen mukaisesti listalle vielääkään.
- 31.3.2021: Tilapäisen valiokunnan asia oli alkuperäisellä asialistalla, mutta se siirrettiin jatkokokoukseen ajankohtaan 7.4.2021.
- 7.4.2021: Tilapäisen valiokunnan asia on asialistalla pöydätyinä eli entisessä muodossaan.

Päätös:

<https://dynasty.savonlinna.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20216780-9>

Kaupunginhallitus toteaa asian loppuun käsitellyksi.

Kaupunginhallitus ei vie tilapäistä valiokuntaa koskevaa esitystä valtuuston harkittavaksi kuten menettelyn mielestäni kuuluisi tapahtua.

Kaupunginhallitus on vienyt em. menettelyllä valtuutetuilta mahdollisuuden siihen päätöksentekoon mihin heidät on vaaleissa valittu.

Edellä kuvatussa kaupunginhallituskäsittelyssä on herätetty valtuutetun huoli asian käsittelyn juridisesta ja hallinnollisesta osaamisen tasosta eli käsittelyn mahdollisista virheistä ja puutteista.

Tilapäistä valiokuntaa on esitetty kaupunginhallituksen kokouksessa, mutta asia ei ole edennyt prosessissa siihen päätöksenteon instanssiin mihin tilapäisestä valiokunnasta päättäminen kuuluisi eli valtuustoon. Menettelyssä on ensin viivytelty ja sitten prosessi on pysäytetty kaupunginhallitukseen.

Kokousjatkumossa pöydällepanon jälkeiselle käsittelylle ei ole esitetty kysyttäessä aikataulua. Olen ollut puhelinyhteydessä kaupunginhallituksen puheenjohtajaan prosessin aikana ja hän ei ole suullisesti osannut esittää muuta syytä viivyttelylle kuin se, ettei

asiaa ehditä valmistella. Asia oli pöydättyinä, ja se piti tuoda seuraavaan kokoukseen ilman mitään valmistelua. Perustelu ontuu.

Huomionarvoista ja huolta herättävä kysymys on miksi johtava virkamies, jota koko prosessi on käsitelty (kaupunginjohtaja Laine) voi toimia tilapäisen valiokunnan käsittelyssä esittelijänä – mihin hävisi esteellisyys?

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Kirsi Torikkaa kohtaan kanteluni kärki on hänen toimintansa flegmaattisuus: Torikka ei ole edistänyt asian käsittelyä edes valtuutetun kyselyn jälkeen. (puhelu ja valtuutetun sähköposti kaupunginhallitukselle, liite).

Kaupunginhallitus ei ole vastannut sähköpostiini.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja ei ole mielestäni toteuttanut asemaansa kuuluvaa asiallista viestintää suhteessa kaupunginvaltuutettuun.

Olen kirjoittanut myös julkisen mielipidekirjoituksen asiasta paikalliseen lehteen valtuutetun oikeusturvan ja päätöksentekooikeuden näkökulmasta.

Liitteet:

Kaupunginhallituksen pöytäkirjat

<https://dynasty.savonlinna.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetings&id=4>

Sähköpostini kaupunginhallitukselle: liite 1.

Lehtikirjoitukseni <https://www.ita-savo.fi/paakirjoitus-mielipide/4016248>

3. Kaupunginhallituksen hidas käsittely ”selvitys kaupunginjohtajan luottamuksen arviointiprosessissa”-pykälässä. Asian viivyttely, puheenjohtajan toiminta.

Kantelija kertoo, että kantelun 3. kohta koskee kaupunginhallituksen hidasta käsittelyä ns. ”selvitys kaupunginjohtajan luottamuksen



arviointiprosessista"- pykälässä (prosessi aloitettu kaupunginlakimiehen aloitteesta 22.2.2021).

Kantelija viittaa asian osalta seuraavaan:

Onko oikein ja kohtuullista, että tämänkin asian käsittelyä viivytellään kokouksesta toiseen, asianosaisten oikeusturva ja hallintolaki vaatii viivytyksetöntä käsittelyä?

Lakimies Susanna Ijäksen näkemykset ja lehtikirjoitus (kannanotto prosessin osalta, hankittu kaupunginhallituksen jäsen Eija Stenbergin toimesta) <https://www.ita-savo.fi/paikalliset/4090705> pohjana asia lienee käsittelyvalmis ja varsin selkeä, mutta sitäkin on siirretty seuraavasti

7.4.2021 asialistalla mutta sijoiteltu niin myöhäiseksi, että ei ehditty käsitellä.

19.4.2021 asialistalla mutta sijoiteltu niin myöhäiseksi, että ei ehditty käsitellä.

Onko kaupunginhallituksen systemaattinen tapa puheenjohtajansa johdolla ottaa jokaiseen kokoukseen asialistalle asia, mutta päättää kokous siten että asiat jäävät useita kertoja käsittelemättä, menettelytapana kuntalain ja hallintolain viivytyksettömän käsittelyn mukainen? Kohdistan tässä kanteluni viivyttelyyn koskien kaupunginhallituksen puheenjohtaja Kirsi Torikan systemaattiselta vaikuttavaan toimintatapaan olla huolehtimatta kokousasioiden etenemisestä asiallisessa aikataulussa.

Em. aineiston esitän kanteluna ja toivon Aluehallintoviraston ottavan kantaa ja lausuvan näkemyksensä Savonlinnan kaupunginhallituksen kokousmenettelyjen laillisuudesta ja eettisyydestä ajalla 9.11.2020 – 19.4.2021. Erityisesti toivon kannanottoa edes yleisellä tasolla kaupunginhallituksen puheenjohtajan virka-aseman velvoitteista suhteessa kokouskäytäntöihin ja asioiden päätöksenteon sujuvuuteen, läpinäkyvyyteen ja luotettavuuteen.



Yksittäisenä valtuutettuna olen kokenut, että kuvaamassani prosessissa ei ole kaikki kohdallaan ja pohtimani kantelukysymykset olen esittänyt yllä.

Olen lähettänyt samansisältöisen kantelun myös oikeuskanslerille.

Kantelun liitteet

Kantelun liitteenä on kantelijan lehtikirjoitus (Itä-Savo 26.3.2021).

Aluehallintoviraston tiedustelu oikeuskanslerinvirastolle

Aluehallintovirasto on tiedustellut oikeuskanslerinvirastolta 3.5.2021, onko se ottanut tai ottaako se kantelun tutkittavakseen.

Aluehallintoviraston hallussa olevan 5.5.2021 päivätyn kantelijalle annetun oikeuskanslerinviraston vastauksen mukaan asia esiteltiin apulaisoikeuskanslerille. Hänen ratkaisunsa oli, ettei kantelua ryhdytty enemmälti tutkimaan, koska siitä ei ilmennyt sellaisia seikkoja, joita olisi ollut aihetta ryhtyä tutkimaan tässä vaiheessa.

Aluehallintoviraston täydennyspyyntö 23.7.2021

Aluehallintovirasto pyysi 23.7.2021 kantelijaa toimittamaan täydennyksenä kantelussa viittaamansa Susanna Ijäksen Itä-Savossa olleen lehtikirjoituksen, jos tämä haluaa vedota siihen. Kantelija ei ole täydentänyt kantelua mainitulta osin.

Lausunto ja selvitykset

Aluehallintovirasto on pyytänyt asiassa 9.8.2021 päivätyllä selvityspyynnöllä Savonlinnan kaupunginhallitusta hankkimaan selvitykset kantelun kohteena olevilta ja antamaan niiden johdosta oman lausuntonsa.

Savonlinnan kaupunginhallitus on 29.9.2021 toimittanut aluehallintovirastolle lausunnon asiassa. Lausunnon liitteenä on kantelun kohteena olevien henkilöiden selvitykset sekä kaupunginhallituksen pöytäkirjanotteita asiaan liittyen.

Savonlinnan kaupunginhallituksen lausunnossa todetaan, että kaupunginhallituksen puheenjohtaja Kirsi Torikka, kaupunginjohtaja Janne Laine ja hallintojohtaja-kaupunginlakimies ovat selvityksissään tuoneet esille toimintansa kulloinkin käsittelyssä olleessa asiassa. Kaupunginhallituksella ei ole lisättävää annettaviin selvityksiin.

Hallintojohtaja-kaupunginlakimies Rasimus on selvittänyt asiaa seuraavasti:

Kantelun osa 1.

Savonlinnan kaupungin hallituksessa oli syksyllä 2020 KL 42 §:n mukainen prosessi kohdistettuna kaupunginjohtajaan. Tämä prosessi päättyi 7.12.2020 § 465 kaupunginhallituksen itseoikaispäätökseen, jossa kumottiin prosessiin liittyvät päätökset. Perusteena oli ettei KL 42 §:n mukaista prosessia voitu aloittaa kaupunginjohtajaa kohtaan johtajasopimuksen kirjausten vuoksi. Jääväsin itseni tähän liittyvässä prosessissa, koska prosessi oli hyvin epäselvä sisältönsä vuoksi 9.11.2020 § 420, 27.11.2020 § 460 ja 7.12.2020 § 465. Esteellisyys on perustunut hallintolain 28 §:n 7 kohdan mukaan. Hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden mukaan epäselvässä tilanteessa itsensä jääväminen ei ole menettelyvirhe. Edellä mainitulla perusteella en ole toiminut virheellisesti asian käsittelyssä, kun olen jäävänyt itseni. Kantelussa mainittu väite kaupunginhallituksen jättämisestä vaille juridista tukea on virheellinen. Kaupunginhallituksella olisi ollut mahdollisuus hankkia ulkopuolista juridista konsultaatiota menettelyyn liittyen jääviyteni perusteella.

En katso olleeni esteellinen kaupunginhallituksen kokouksessa 21.12.2020 § 495 kaupunginvaltuuston päätöksen § 71 osalta. Asia oli kaupunginvaltuuston päätöksellä rauennut, kuten kantelukirjelmässäkin tuodaan esille. Näin olen rauenneen päätöksen osalta ei voi syntyä esteellisyyttä.

Edellä mainittuun KL 42 §:n mukaiseen prosessiin liittyvistä menettelykysymyksistä, johtuen olen joulukuussa 2020 pyytänyt asiantuntijalausunnon kaupunginhallituksen päätöksenteko menettelystä. Hallintosäännön 11 luvun 75 §:n mukaan

hallintojohtaja-kaupunginlakimies vastaa kaupungin toiminnan lainmukaisuudesta. Hallintosäännön 12 luvun 76 §:n antaa hankintavaltuuden palveluhankintoihin. Hallintosäännön antaman valtuutuksen perusteella hallintojohtaja-kaupunginlakimies on pyytänyt kaksi asiantuntijalausuntoa.

Tässä lausunnossa tai lausuntopyynnössä ei ole otettu kantaa miltään osin sisällöllisiin kysymyksiin vaan puhtaasti menettelyn arviointiin, koska siinä on tapahtunut virheitä ja epäselvyyksiä. Lausunnon pohjalta ei ole edellä mainittua asian käsittelyä avattu uudelleen eikä tässä arvioida kaupunginjohtajan asemaa KL 42 §:n perusteella. Asiantuntijalausannon perusteella on kaupunginhallitus pyytänyt 22.2.2021 §:ssä 74 päätöksessä mainituilta luottamushenkilöiltä selityksen.

Esteellisyyttä arvioitaessa lähtökohtaisesti jokaisen virkamiehen katsotaan toimivan siten itsenäisesti, että hän ei ole virkahierarkkisesti riippuvainen esimiehistään. Lisäksi Suomessa ei ole erikseen säännelty esimiesjääviyttä. Tämän valmistelun osalta olen toiminut itsenäisesti, koska hallintosäännön mukaan minulle kuuluu kaupungin päätöksenteon lainmukaisuuden valvonta. Kaupunginjohtaja on jäävänyt itsensä tässä prosessissa kokonaisuudessaan.

Minusta esteellisyysskysymyksessä ei ole merkitystä sillä, että olen edellä mainitulla tavalla jäävänyt itse viime syksyn käsittelyssä koskien KL 42 §:n mukaista virheellistä menettelyä. Tämä käsittely oli jo edellä kuvatulla tavalla päätynyt eikä sitä ole avattu uudelleen. Esteellisyyssääntely on nimenomaan tapauskohtainen eikä virkamiehen asemaa laajemmalti koskeva säännös. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että esimiesjääviys tarvitsisi myös muita olosuhteita kuin pelkän esimiesalaissuhteen jääviyden syntymiselle, joiden perusteella esteellisyys voisi kumuloitua ja esteellisyys syntyisi yleislausekkeen perusteella.

Luottamushenkilöt ovat pyytäneet kaupunginhallituksen selityspyynnön lausunnon Lakimaa Oy:lta Susanna Ijäkseltä. Tässä lausunnossa on todettu, että kaupunginhallitus on ollut

toimivaltainen päättämään luottamuksen punnintaan liittyvän asian käynnistämisestä ja hallintojohtaja-kaupunginlakimies on ollut toimivaltainen esittelemään ja valmistelemaan asiaa.

Kaupunginhallitus on 31.5.2021 §:ssä 225 päättänyt, että en ole ollut esteellinen selityspyyntöä koskevassa asiassa.

Edellä mainituilla perusteilla en katso olevani esteellinen tämän asian valmistelijana ja esittelijänä.

Kantelun osa 2.

Kantelun toisessa osassa mainittu tilapäinen valiokunta oli asian otsikon mukaan asetettava selvittämään Savonlinnan kaupunginhallintoa. Koska sitä oltu rajattu tarkemmin, niin silloin sen katsotaan koskevan kaikkien kaupungin toimialojen hallintoa. Tässä tapauksessa en ole ollut esteellinen asian käsittelyssä, kun sitä ei rajattu pelkästään koskemaan keskushallintoa tai hallintopalveluiden vastuualueen toimintaa.

Hallintosäännön mukaan minä vastaa kaupunginhallituksen asioiden valmistelusta, joten minulla oli tässä asiassa valmisteluvastuu.

Yhteenveto

Edellä mainituilla perusteilla en ole kantelunmukaisissa asioissa toiminut virheellisesti tai lainvastaisesti.

Kaupunginjohtaja Laine on selvittänyt asiaa seuraavasti:

Kantelussa on esitetty minuun kohdistuva väite esteellisyydestäni asian käsittelyssä.

Kantelussa mainittu tilapäinen valiokunta on 22.2.2021 § 73 otsikon mukaisesti esitetty selvittämään Savonlinnan kaupungin hallintoa. Tilapäisen valiokunnan tehtävää tai toimeksiantoa ei tässä oltu tarkemmin rajattu tai määritelty. Koska sitä ei oltu tarkemmin määritelty niin silloin se käsittää Savonlinnan kaupungin kaikkien toimialojen hallinnon. Tämä otsikon mukainen esitys tilapäisen valiokunnan perustamisesta on niin laaja, että se ei voi luoda

esteellisyyssperustetta. Lisäksi kaupunginhallitus ei asian käsittelyn yhteydessä todennut minua esteelliseksi eikä ottanut edes esteellisyysskysymystä käsiteltäväksi. Tämäkin osoittaa, että en ole ollut esteellinen asian käsittelyssä.

Kantelussa esitetyillä väitteillä kaupunginhallitus olisi ollut esteellinen käsittelemään esitystä tilapäisen valiokunnan perustamisesta, koska tilapäisen valiokunnan esitys käsittelyjärjestystä koskevassa pykälässä 22.2.2021 koski ainoastaan kaupunginhallituksen ja hallintojohtaja-kaupunginlakimiehen toimintaa. Esitys tilapäisen valiokunnan perustamisesta ei koskenut kaupunginjohtajan toimintaa. Onkin hyvin erikoista ja tarkoitushakuista, että kantelija esittää väitteensä esteellisyydestä vain kaupunginjohtajaan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajaan, kun hänen logiikkansa perusteella esteellisiä olisivat koko kaupunginhallitus, koska tilapäistä valiokuntaa esitettiin tutkimaan kaupunginhallituksen toimintaa ei kaupunginjohtajan toimintaa.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan valmistellaan toimielimen ratkaistavaksi esittelijän johdolla. Esittelijä vastaa valmistelun asianmukaisesta suorittamisesta ja on valmistelun perusteella velvollinen tekemään asiassa toimielimelle päätösehdotuksen. Lisäksi valmistelussa on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Edellä mainittujen perusteiden mukaisesti asia ei voitu valmistelemattomana käsitellä 22.2.2021 §:ssä 73. Tästä syystä esityksenä oli asian valmisteleminen seuraavaan kokoukseen.

Toimielimen esittelijällä on oikeus muuttaa esitystä ennen kuin toimielin on tehnyt asiasta päätöksen. Savonlinnan kaupungin hallintosäännössä ei ole muiden toimielinten kuin kaupunginvaltuuston osalta annettu määräyksiä pöydälle pannun asian jatkokäsittelystä. Valtuuston osalta se on tuotava seuraavaan kokoukseen.

Kantelussa on mainittu tilapäisen valiokuntaa koskevan asian käsittelyä 31.3.2021 kaupunginhallituksen kokouksessa. Tässä kokouksessa kaupunginhallitus päätti §:ssä 139, että kaupunginhallituksen kokous päättyy kello 19.00 ja jäljelle jäävät asiat käsitellään kokouksessa 7.4.2021. Tämä päätöksen mukaisesti asia käsiteltiin 7.4.2021 kaupunginhallituksen kokouksessa §:ssä 153.

Kuntalain mukaan, jos aloitteen tilapäisen valiokunnan asettamisesta tekee neljäsosan valtuutetuista on kaupunginvaltuuston ratkaistava perustetaanko tilapäinen valiokunta. Tällöin asia tulee saattaa aina valtuuston käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa ei ollut kyse kuntalain mukaisesta valtuutettujen tekemästä aloitteesta, vaan kaupunginhallituksen osan jäsenistä tekemästä esityksestä arvioida, esitetäänkö valtuustolle tilapäisen valiokunnan perustamista tutkimaan kaupunginhallituksen omaa toimintaa. Siten esityksen tekeminen on perustunut täysin kaupunginhallituksen omaan harkintaan eikä valtuutettujen tekemään aloitteeseen. Kantelija on sotkenut kuntalain mukaisen valtuutettujen tekemän esityksen, jossa harkintavaltaa ei ole asian edelleen esittämisestä valtuustolle ja kaupunginhallituksen itsensä osan kaupunginhallituksen jäsenistä esittämän esityksen, jossa harkintavalta asian esittämisestä valtuustolle on.

Kuntalain mukaan kaupunginhallitus valmistelee valtuustossa käsiteltävät asiat. Tällä perusteella kaupunginhallitus päätti yksimielisesti, että asia on loppuun käsitelty. Kaupunginhallituksella on pohjaesityksestä huolimatta oikeus päättää asian saattamisesta valtuuston käsiteltäväksi hyväksytyyn kannatetun muutosesityksen perusteella.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Torikka on selvittänyt asiaa seuraavasti:

Kantelun 2.osiossa on otettu kantaa minun toimintaani 22.2.2021 tilapäisen valiokunnan asettamista koskevassa asiassa.

Kokouksen kulku 22.2.2021 kokouksessa oli seuraavanlainen.



Kaupunginhallitus päätti ottaa asian kaupunginhallituksen käsiteltäväksi Eija Stenbergin kannatetusta esityksestä 22.2.2021 asioiden käsittelyjärjestystä koskevan pykälän kohdalla.

Tilapäisen valiokunnan esityksen teki kaupunginhallituksen jäsen em. mukaisesti ja se osoitettiin kaupunginhallitukselle. Tässä tapauksessa kaupunginhallituksella on toimivalta päättää tilapäisen valiokunnan perustamisesityksestä kaupunginvaltuustolle.

Asiaa ei siinä kokouksessa voitu käsitellä, koska sitä ei oltu valmisteltu. Esittely tapahtuu valmistelun kautta.

Asiaa käsiteltäessä 1.3.2021 esittelijä, kaupunginjohtaja muutti esitystään, että asia jätetään pöydälle, jonka kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti. Tällä perusteella asian käsittely siirtyi.

Kaupunginhallituksen osalta hallintosäännössä ei ole aikataulumääräyksiä asian ottamisesta uudelleen kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Asia käsiteltiin uudelleen 31.3.2021 kaupunginhallituksen kokouksessa.

Tässä kokouksessa kaupunginhallitus päätti §:ssä 139, että kaupunginhallituksen kokous päättyy kello 19.00 ja jäljelle jäävät asiat käsitellään kokouksessa 7.4.2021. Tämä päätöksen mukaisesti asia käsiteltiin 7.4.2021 kaupunginhallituksen kokouksessa §:ssä 153.

Mahdollisen tilapäisen valiokunnan perustamista tutkimaan kaupunginhallinnon toimintaa oli tullut kaupunginhallituksen jäsenen kannatetusta esityksestä. Siten asian käsittelyn ja mahdollisen esityksen harkintavalta on täysin ollut kaupunginhallituksella itsellään.

Kuntalain mukaan, jos aloitteen tilapäisen valiokunnan asettamisesta tekee neljäjäsen valtuutetuista on kaupunginvaltuuston ratkaistava perustetaanko tilapäinen valiokunta. Tällöin asia tulee saattaa aina valtuuston käsiteltäväksi kaupunginhallituksen kautta.



Kantelun 3. kohtaan kirjattuun väitteeseen. Voin todeta, että asia jouduttiin siirtämään, kun siihen toimitettiin lyhyellä varoitusaajalla uutta selvitystä luottamushenkilöiden toimesta ja eikä sitä ehditty valmistelussa ottaa huomioon kokouksessa. Lisäksi asian käsittelyn yhteydessä ennen lopullista valmistelua ja päätöksen tekoa selvitettiin hallintojohtaja-kaupunginlakimiehen esteellisyys asian valmistelijana ja esittelijänä. Kaupunginhallitus käsitteli esteellisyyden vasta 24.5.2021 kokouksessa.

Aluehallintoviraston täydennyspyyntö 30.11.2021

Aluehallintovirasto pyysi kantelijaa 30.11.2021 vielä yksilöimään ne henkilöt, joille tämä oli lähettänyt kantelukirjelmän liitteenä olleen sähköpostiviestin.

Kantelija on toimittanut aluehallintovirastolle 30.11.2021 listauksen henkilöistä, joille kantelukirjelmän liitteenä ollut sähköpostiviesti lähetettiin. Kantelija kertoo lähettäneen sähköpostin kaupunginhallituksen jakelulla. Yhtenä vastaanottajana olevana henkilönä on mm. kantelun kohteena olevan kaupunginhallituksen puheenjohtaja Kirsi Torikka.

Aluehallintoviraston hankkima selvitys

Aluehallintovirasto on lisäksi hankkinut asian ratkaisemiseksi seuraavan selvityksen:

- Savonlinnan kaupungin hallintosääntö, voimaantulo 01.06.2017 (viimeisin päivitys voimaan 17.11.2022).
- Savonlinnan kaupunginhallituksen pöytäkirjanotteet päätöksistä 21.12.2020 § 495 ja 22.2.2021 § 73.
- Savonlinnan kaupunginvaltuuston pöytäkirjanote päätöksestä 14.12.2020 § 71
- Savonlinnan kaupunginhallituksen päätöksen 22.2.2021 § 74 liitteenä oleva professori Viljasen asiantuntijalausunto.
- Kuntaliiton hallintosääntömalli 2021.

Kuuleminen

Asiassa hankitusta täydennyksestä ja selvityksistä ei ole ilmennyt sellaisia uusia seikkoja, joiden johdosta kantelun kohteille olisi enää ollut tarpeen varata tilaisuus tulla kuulluksi.

Aluehallintoviraston ratkaisun perustelut

Sovellettava lainsäädäntö ja oikeusohjeet

Aluehallintovirasto voi kuntalain (410/2015) 10 §:n 2 momentin perusteella kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Hallintolain (434/2003) 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomaisen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomaisen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

Kuntalain 4 §:n 2 momentin mukaan kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.

Substanssinormisto

Kuntalain 35 §:n 1 momentin mukaan kun 34 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai 43 §:ssä

tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Kuntalain 35 §:n 2 momentin mukaan tilapäinen valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Kuntalain 39 §:n 2 kohdan mukaan kunnanhallituksen tulee vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.

Kuntalain 40 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Kuntalain 43 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.

Kuntalain 43 §:n 2 momentin mukaan asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Kuntalain 85 §:n 2 momentin mukaan, jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Kuntalain 90 §:n 1 momentin 2 kohdan j) alakohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta.

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Kuntalain 97 §:n 4 momentin mukaan esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Rikoslain (39/1889) 40 luvun 7 §:n mukaan:

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa

1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka

2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden,

hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäytännestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Savonlinnan kaupungin hallintosääntö, voimaantulo 01.06.2017 (viimeisin päivitys voimaan 17.11.2022):

Hallintosäännön 3 luvun 3 §:n mukaiset kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät:

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja johtaa kuntastrategian sekä kaupunginhallituksen tehtävien toteuttamisen edellyttämää poliittista yhteistyötä käymällä asioiden käsittelyn edellyttämiä keskusteluja poliittisten ryhmien kanssa sekä pitämällä sopivin tavoin yhteyttä kunnan asukkaisiin ja muihin sidosryhmiin,

Vastaa kaupunginjohtajan johtajasopimuksen valmistelusta.

Vastaa siitä, että kaupunginjohtajan kanssa käydään vuosittain tavoite- ja arviointikeskustelut

Hallintosäännön 5 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan kokouskutsun antaa puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja.

Hallintosäännön 5 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan kokouskutsussa on ilmoitettava kokouksen aika ja paikka sekä käsiteltävät asia. Esityslista päätösehdotuksineen lähetetään mahdollisuuksien mukaan kokouskutsun yhteydessä.

Hallintosäännön 5 luvun 25 §:n 1 momentin mukaan asiat ratkaistaan toimielimen kokouksissa pääsääntöisesti viranhaltijan esittelystä.

Hallintosäännön 5 luvun 25 §:n 2 momentin mukaan toimielin voi päättää, että asia käsitellään toimielimen puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä, mikäli esittelijä on esteellinen tai estynyt.

Hallintosäännön 5 luvun 25 §:n 3 momentin mukaan esittelijä vastaa esittelemiensä kokousasioiden asianmukaisesta valmistelusta ja on velvollinen tekemään toimielimelle päätösehdotuksen.

Hallintosäännön 5 luvun 26 §:n 1 momentin mukaan esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään ja ilmoitettava syy esteellisyydelleen.

Hallintosäännön 5 luvun 32 §:n 1 momentin mukaan pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä vastaa toimielimen puheenjohtaja.

Oikeudellinen arviointi

1. Kaupunginjohtajan luottamuksen mittaamisen prosessi alkaen 9.11.2020

Hallintojohtaja-kaupunginlakimiehen esteellisyys

Aluehallintovirasto toteaa asiassa olevan selvää, että Rasimus on jäävänyt itsensä, kun Savonlinnan kaupunginhallituksessa on käsitelty kaupunginjohtajan luottamuksen arviointiin liittyviä asioita päätöksillä 9.11.2020 § 420, 23.11.2020 § 460, 7.12.2020 § 465 ja 7.12.2020 487 §.

Edelleen Rasimus ei ole jäävänyt itseään enää 21.12.2020 § 495 kaupunginhallituksessa, kun se käsitteli kaupunginvaltuustossa rauennutta kuntalain 43 §:n mukaisen menettelyn aloittamista kaupunginjohtajan irtisanomiseksi ja tilapäisen valiokunnan asettamiseksi valmistelevaan asiaa. Kysymys on ollut kuntalain 39 §:n mukaisesta valtuuston päätösten laillisuusvalvonnasta ja täytäntöönpanosta.

Yhä edelleen Rasimus ei ole jäävänyt itseään, kun kaupunginhallituksessa on 22.2.2021 asiakohtana § 74 käsitelty selvitystä kaupunginjohtajan luottamuksen arviointiprosessista. Asiassa on ollut kysymys kaupunginjohtajan luottamuksen arviointimenettelyä koskevien päätösten puolesta äänestäneen kaupunginhallituksen enemmistön toiminnan arvioimisesta kuntalain 85 §:n (virheellinen menettely luottamustoimessa) ja rikoslain 40 luvun 7 §:n (virka-aseman väärinkäyttäminen) näkökulmasta.

Rasimus ei myöskään ole jäävänyt itseään asian valmistelusta koskien kaupunginhallituksen päätöstä 1.3.2021 § 89, jossa on käsitelty 22.2.2021 § 73 päätettyä tilapäisen valiokunnan asettamista tutkimaan kaupunginhallintoa (kantelun osassa 2. esitetty väite).

Arvioitaessa Rasimuksen menettelyä aluehallintovirasto toteaa tämän katsoneen esteellisyyden syntyneen kaupunginhallituksessa käsitellyissä asioissa 9.11.2020 § 420, 23.11.2020 § 460 ja 7.12.2020 § 465 sen johdosta, että prosessi oli hyvin epäselvä sisältönsä vuoksi. Rasimus on katsonut esteellisyyden perustuneen hallintolain 28 §:n 7 momenttiin.

Aluehallintovirasto toteaa, että hallintolain 27 §:n 1 momentti kieltää virkamiehen osallistumisen asian käsittelyyn ja läsnäolon asiaa käsiteltäessä, jos tämä on esteellinen. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetään niin sanotusta yleislausekejääviydestä, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Sitä seikkaa, että prosessi on ollut sisältönsä vuoksi epäselvä ei kuitenkaan sellaisenaan voida aluehallintoviraston käsityksen mukaan pitää asiana, joka vaarantaisi henkilön puolueettomuuden ja merkitsisi esteellisyyden syntymistä. Jos asia on epäselvä, viranomaisen tehtävänä on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisesti huolehtia asian selvittämisestä.

Siltä osin kuin Rasimus on viitannut asiassa siihen, ettei itsensä jääväminen epäselvässä tilanteessa ole menettelyvirhe aluehallintovirasto toteaa seikan jäävän asiassa merkityksettömäksi.

Huolimatta siitä, ettei perusteetta asian käsittelystä itsensä jääväminen merkitsekään päätöksen syntymistä virheellisessä järjestyksessä, seikasta ei seuraa, että viranhaltija voisi jäävätä itsensä muulloin kuin esteellisyyisperusteen täytyessä.

Edellä mainituilla perusteilla aluehallintovirasto katsoo, ettei Rasimuksen olisi tullut jäävätä itseään kaupunginjohtajan luottamusta koskeneissa kaupunginhallituksessa 9.11.2020 § 420, 23.11.2020 § 460 ja 7.12.2020 § 465 käsitellyissä asioissa.

Siltä osin kuin kantelussa on esitetty kaupunginhallituksen jätetyn ilman juridista tukea, aluehallintovirasto toteaa väitteen olevan liitännäinen edellä käsiteltyyn itsensä jääväämiseen ja voivan tulla huomioitavaksi menettelyn moitittavuusarvioinnissa. Seikan osalta aluehallintovirasto toteaa, että kaupunginhallituksella on kuitenkin ollut mahdollisuus lykätä päätöksentekoa asiassa ja hankkia konsultaatiota, jos se on katsonut tarvitsevansa juridista tukea asian ratkaisemiselle. Näin ollen seikkaa ei voida pitää menettelyn moitittavuutta korottavana tekijänä.

Edelleen siltä osin kuin Rasimus on poistunut esteellisenä asian 7.12.2020 § 487 käsittelystä aluehallintovirasto toteaa, ettei tämä ole antanut selvitystä jääviytensä perusteista asiassa.

Pöytäkirjanotteen mukaan esteellisyys on perustunut hallintolain 28 §:n 7 momenttiin, millä lienee tarkoitetun pykälän 1 momentin yleislausekejääviyttä. Kuitenkin kun mainitun päätöksen johdosta tehdyn kaupunginvaltuuston päätöksen laillisuutta on käsitelty kaupunginhallituksessa 21.12.2020 asiana § 495, Rasimus ei ole enää katsonut itseään esteelliseksi. Selvityksessään Rasimus on katsonut, että rauenneen päätöksen osalta ei voi syntyä esteellisyyttä.

Arvioitaessa Rasimuksen menettelyä aluehallintovirasto toteaa, että jos viranhaltija on ollut esteellinen asian aiemmassa käsittelyvaiheessa, sitä voidaan pitää poikkeuksellisena, että käsiteltäessä tehdyn päätöksen lainmukaisuutta, tämä ei olisi enää esteellinen sen johdosta, että päätös ei ole johtanut toimenpiteisiin. Ottaen huomioon kuitenkin yleislausekejääviyden laajan

soveltamisalan, täysin poissuljettuna tätäkään ei voitane pitää. Kun asia jää yhä jokseenkin epäselväksi ja Rasimus saa jo hallinnollista ohjausta esteellisyysskysymysten osalta, aluehallintovirasto katsoo, ettei asiaa ole tältä osin tarvetta ryhtyä selvittämään enempää. Aluehallintovirasto toteaa, että mainitulta osin asiassa saadusta selvityksestä ei käy ilmi, että asiassa olisi menetelty vastoin lakia.

Vielä siltä osin kuin Rasimus ei ole jäävänyt itseään 22.2.2021 § 74 käsitelystä kaupunginjohtajan luottamuksen arviointiprosessia koskevasta selvityksestä tai tilapäisen valiokunnan asettamisesta 1.3.2021 § 89 aluehallintovirasto toteaa, että kysymys on ollut eri asioista, kuin missä Rasimus oli jäävänyt itsensä aiemmin. Ensimmäinen asioista on koskenut kuntalain 85 §:n mukaista luottamushenkilöiden virheellistä menettelyä luottamustoimessa ja toinen tilapäisen valiokunnan asettamista kuntalain 35 §:n 2 momentin mukaisesti hallinnon tarkastamista varten. Edeltävät asiat, joissa Rasimus jääväsi itsensä, koskivat kaupunginjohtaja Laineen luottamuksen arviointia. Näin ollen asiassa ei ole edeltävän jääväämisen johdosta syytä epäillä, että Rasimus olisi ollut esteellinen.

Edelleen Rasimuksen valmisteltavaksi tullut 31.3.2021 § 89 käsitelty asia on ollut selvityksen kohteen osalta niin määrittelemätön, ettei asian voida katsoa kohdistuneen saati Rasimukseen tai Laineeseenkaan siten, että asiassa olisi syytä epäillä esteellisyyden muodostumista. Asiassa ei aluehallintoviraston käsityksen mukaan muutoinkaan ilmene seikkoja, joiden perusteella Rasimus voitaisiin katsoa esteelliseksi 22.2.2021 § 74 tai 31.3.2021 § 89 käsitellyissä asioissa. Näin ollen asiassa ei ole ilmennyt, että Rasimus olisi mainituilta osin toiminut vastoin lakia.

Pöytäkirjamerkinnot

Siltä osin kuin kantelussa on kanneltu esteellisyysperusteita koskevien pöytäkirjamerkintöjen puuttumisesta, aluehallintovirasto toteaa, että kuntalain 90 §:n 1 momentin 2 kohdan j) alakohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarkemmat määräykset pöytäkirjan laatimisesta. Yleensä vastuu pöytäkirjan sisällöstä kuuluu

toimielimen puheenjohtajalle. Savonlinnan kaupungin hallintosäännön 5 luvun 32 §:n 1 momentin mukaan pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä vastaa toimielimen puheenjohtaja.

Nyt käsillä olevassa kantelussa sen osan 1. alustuksessa kantelun kohteeksi on tarkennettu (hallintojohtaja-kaupunginlakimies) Rasimus ja (kaupunginjohtaja) Laine. Ottaen huomioon kantelun kohteiden asema ja mitä edellä on lausuttu siitä, kenelle velvollisuus pöytäkirjan sisällöstä kuuluu, aluehallintovirasto toteaa, ettei asiassa ilmene Rasimuksen tai Laineen toimineen vastoin lakia pöytäkirjaan tehtävien merkintöjen osalta.

Ottaen huomioon aluehallintoviraston toimivallan rajoittuvan kuntalain 10 §:n 2 momentin perusteella asiassa tehtyyn kanteluun ja kantelun kohteeksi nimettyjen Rasimuksen ja Laineen toiminnassa ei ole ilmennyt lainvastaisuutta, aluehallintovirasto ei ryhdy lausumaan pöytäkirjamerkintöjen osalta enemmälti.

Hallintojohtaja-kaupunginlakimiehen toiminta kaupunginjohtajan luottamuksen arviointia koskevan menettelyn selvittämisessä

Aluehallintovirasto toteaa asiassa olevan selvää, että hallintojohtaja-kaupunginlakimies Rasimus on hankkinut asiantuntijalausuntoja liittyen kaupunginhallituksen päätöksentekomenettelyyn ja osallistunut kaupunginhallituksen (jäljempänä myös KH) päätöksen 22.2.2021 § 74 valmisteluun ja toiminut siinä esittelijänä. Asiassa on ollut kysymys kaupunginjohtajan luottamuksen arviointimenettelyä koskevien päätösten puolesta äänestäneen kaupunginhallituksen enemmistön toiminnan arvioimisesta kuntalain 85 §:n (virheellinen menettely luottamustoimessa) ja rikoslain 40 luvun 7 §:n (virka-aseman väärinkäyttäminen) näkökulmasta. Asiassa on päädytty käsittelyn aikana tehtyjen esitysten myötä pyytämään kirjallinen selitys kaupunginhallituksen päätöksen 9.11.2020 § 420 puolesta äänestäneiltä.

Arvioitaessa Rasimuksen menettelyä asiassa aluehallintovirasto toteaa, että viranhaltijat voivat yleisesti hankkia asiantuntijalausuntoja näiden virkatehtäviin kuuluvissa asioissa.

Lausuntojen hankkiminen on osa asian selvittämistä. Rasimuksen tehtäviin on käytettävissä olevan selvityksen mukaan kuulunut vastata kaupungin toiminnan lainmukaisuudesta. Siitä seikasta, että kuntalain 35 §:n 2 momentin mukaan tilapäinen valiokunta voidaan asettaa hallinnon tarkastamista varten ei seuraa, etteikö hallintotoiminnan asianmukaisuutta voitaisi selvittää myös muillakin keinoin. Näin ollen asiassa ei ilmene toimitun vastoin lakia asiantuntijalausuntojen hankkimiseen liittyen.

Edelleen siltä osin kuin Rasimus on esitellyt selvitysten pyytämisen kaupunginhallituksen jäseniltä päätöksellä KH 22.2.2021 § 74 aluehallintovirasto toteaa, että kuntalain 85 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallituksen (tässä tapauksessa kaupunginhallituksen) on vaadittava asianomaiselta selitys, jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Ottaen huomioon päätöksentekoon liittyvä Viljasen lausunto aluehallintovirasto katsoo, ettei asian viemistä kaupunginhallituksen päätettäväksi voida pitää perusteettomana.

Siltä osin kuin kantelija on kysynyt, voidaanko rikossyytösten uhka kirjata esittelytekstiin ulkopuolisen toimijan lausunnon pohjalta, aluehallintovirasto toteaa, että hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava mm. mitkä selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Näin ollen asiassa ei ole ollut estettä viittaukselle mahdolliseen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Edelleen laki ei aseta estettä ulkopuolisten asiantuntijalausuntojen käyttämiselle osana asian selvittämistä.

Siltä osin kuin kantelija on kysynyt, onko mahdollista, että kaupunginhallitus tutkii omia toimiaan, aluehallintovirasto toteaa, että kuntalain ja hallintolain esteellisyyssäännökset rakentuvat henkilöiden, ei toimielinten esteellisyyden varaan. Edelleen kysymys ei tarkalleen ottaen ole ollut kaupunginhallituksen itsensä toiminnan arvioimisesta vaan siitä, ovatko eräät sen jäsenet mahdollisesti menetelleet virheellisesti luottamustoimessa. Kuntalain 85 §:n 2 momentti säättää nimenomaisesti siitä, että selityksen pyytäminen

kuuluu pykälän mukaisissa tilanteissa kaupunginhallitukselle. Näin ollen asiassa ei ilmene toimitun vastoin lakia.

Edellä lausutuilla perusteilla asiassa ei ole ilmennyt Rasimuksen toimineen vastoin lakia mainituilta osin.

Osa 2. Kaupunginhallituksen puheenjohtajan menettely tilapäisen valiokunnan päätöksenteon viivyttelyssä ja kaupunginjohtajan esteellisyys

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan väitetty viivyttely

Aluehallintovirasto toteaa asiassa olevan kysymyksen siitä, voidaanko kaupunginhallituksen puheenjohtaja Torikan katsoa viivyttelleen tilapäisen valiokunnan perustamista koskevassa päätöksenteossa asian saattamista kaupunginvaltuuston päätettäväksi.

Asiassa on selvää, että Savonlinnan kaupunginhallitus on 22.2.2021 päätöksellä § 73 päättänyt, että tilapäisen valiokunnan asettaminen valmistellaan seuraavaan kaupunginhallituksen kokoukseen. Kysymys on ollut kuntalain 35 §:n mukaisen tilapäisen valiokunnan asettamisesta selvittämään Savonlinnan kaupunginhallintoa.

Edelleen selvää on, asia on jätetty pöydälle 1.3.2021 päätöksellä § 89 eikä sitä ole kantelukirjoituksen mukaan tuotu seuraaviin kaupunginhallituksen kokouksiin 8.3.2021, 15.3.2021 ja 17.3.2021. Kantelun ja Torikan selvityksen mukaisesti kaupunginhallitus on kokouksessaan 31.3.2021 päättänyt, että jäljelle jäävät asiat käsitellään kokouksessa 7.4.2021, minkä johdosta tilapäisen valiokunnan asettaminen siirtyi mainittuun kokoukseen. Kaupunginhallitus on 7.4.2021 päättänyt päätöksellään § 153, että asian käsittely on päättynyt.

Edelleen selvitettyinä pidetään kantelukirjoituksen ja kantelun täydennyksen perusteella sitä, että kantelija on valtuutettuna ollut yhteydessä Torikkaan puhelimitse ja sähköpostitse vaatien käsittelyn edistämistä. Kantelukirjoituksen mukaan Torikka on ilmoittanut käsittelyn viivästyneen siksi, ettei asiaa ole ehditty valmistella.

Arvioitaessa asiaa aluehallintovirasto toteaa, että siltä osin kuin kantelija on katsonut, että asia olisi tullut saattaa valtuuston päätettäväksi, lakiin ei ole sisältynyt säännöksiä siitä, että käsiteltävänä olleen kuntalain 35 §:n 2 momentin mukaisen tilapäisen valiokunnan asettamisen osalta olisi ollut pakko toimia näin. Asia on kuulunut tässä vaiheessa kaupunginhallituksen harkintavaltaan.

Edelleen arvioitaessa itse viivyttelyväitettä aluehallintovirasto toteaa kuntaliiton hallintosääntömallin 143 §:n perusteluissa todettavan pöydällepanosta seuraavasti: *”Asian pöydällepano tarkoittaa ”aikalisän” ottamista. Asiaa ei valmistella uudelleen ja asia tuodaan yleensä seuraavaan kokoukseen samalla pohjaehdotuksella.”* Aluehallintoviraston käsitys menettelytavoista pöydällepanopäätösten yhteydessä on yhteneväinen. Ottaen huomioon mitä pöydällepanopäätöksellä tarkoitetaan, hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetystä viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta seuraa, että pöydälle pantu asia on pääsääntöisesti otettava käsiteltäväksi seuraavassa kokouksessa riippumatta siitä, onko asiasta tarkentavia määräyksiä hallintosäännössä.

Arvioitaessa Torikan toimintaa asiassa aluehallintovirasto toteaa kuitenkin, että Savonlinnan kaupungin hallintosäännön 5 luvun 25 §:n mukaan asiat ratkaistaan toimielimen kokouksissa pääsääntöisesti viranhaltijan esittelystä ja esittelijä vastaa esittelemiensä kokousasioiden asianmukaisesta valmistelusta. Mainitusta seuraa, että toimielimen päätettävät asiat tulevat käsiteltäviksi lähtökohtaisesti esittelijän tekemien esitysten perusteella, vaikka kokouskutsun antaminen ja täten käsiteltäväksi otettavista asioista päättäminen kuuluvatkin viime kädessä puheenjohtajalle hallintosäännön 5 luvun 15 §:n perusteella. Edelleen asiassa on syytä huomata, että kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävänä on kuntalain 40 §:n perusteella poliittisesta yhteistyöstä huolehtiminen eikä Savonlinnan kaupungin hallintosääntöön sisälly määräyksiä siitä, että tämän tehtäviin kuuluisi huolehtia asioiden esittelystä.

Aluehallintovirasto toteaa, ettei asiassa saadusta selvityksestä ilmene Torikan kieltäytyneen ottamasta asiassa tehtyä esitystä käsiteltäväksi kokouksessa. Edelleen kantelukirjelmänkin mukaan tämä olisi ilmoittanut viivästyksen syyksi sen, ettei asiaa ehditä valmistella. Näin ollen, kun asian käsittelyn lykkääntyminen ei ole mitä ilmeisimmin ollut seurausta Torikan toiminnasta eikä asiasta huolehtimisen voida katsoa kuuluneen tämän vastuulle, aluehallintovirasto katsoo, ettei asiassa ilmene tämän viivytelleen vastoin lakia.

Ottaen huomioon viivyttelyväitteen kohdistuneen asiassa Torikkaan, asiassa ei ole tarvetta enää nimenomaisesti ottaa kantaa siihen, oliko asian käsittely viivästynyt vastoin lakia.

Kaupunginjohtajan esteellisyys tilapäisen valiokunnan asettamisessa

Aluehallintovirasto toteaa olevan selvää, että kaupunginjohtaja Laine on jäävänyt itsensä asian käsittelystä silloin, kun kaupunginhallituksessa on 9.11.2020, 23.11.2020, 7.12.2020 ja 21.12.2020 käsitelty hänen luottamuksensa arviointia. Laine on pöytäkirjanotteiden mukaan poistunut asian käsittelystä esteellisenä 7.12.2020 päätösten § 465 ja § 487 ja 21.12.2020 päätöksen § 495 osalta hallintolain 28 §:n 1 momentin asianosaisjääviyden perusteella.

Edelleen selvää on, että Laine on toiminut esittelijänä mm. asioissa 22.2.2021 § 73, 1.3.2021 89 § ja 7.4.2021 § 153, kun kaupunginhallituksessa on käsitelty kuntalain 35 §:n mukaisen tilapäisen valiokunnan asettamista tarkastamaan kaupungin hallintoa.

Laineen esitys 22.2.2021 on ollut, että tilapäisen valiokunnan asettaminen valmistellaan seuraavaan kaupunginhallituksen kokoukseen. Asian selostuksessa on viitattu siihen, että kaupunginhallitus päätti ottaa asialistalle tilapäisen valiokunnan asettamisen kuntalain 35 §:n mukaisesti selvittämään Savonlinnan kaupunginhallintoa. Asiaa käsiteltäessä on tehty Laineen esityksestä poikkeavia esityksiä, joista ensimmäinen on vedetty pois.

Molemmissa esityksissä on esitetty sitä, että kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle kuntalain 35 §:n mukaisen valiokunnan perustamista selvittämään erinäisiä kysymyksiä kaupunginhallinnossa. Kysymykset ovat liittyneet mm. kokouskäsittelyn 9.11.2020 virheisiin, johtajan kanssa käytäviin keskusteluihin epäluottamuksesta ja johtajasopimuksen muuttamisesta, kuka toimii esittelijänä, jos esittelijä on esteellinen ja siihen, onko nykyinen johtajasopimus käsiteltävä valtuustossa. Päätös asiassa on tehty Laineen esityksen mukaisesti.

Edelleen asiassa on 1.3.2021 tehty Laineen toimesta kaupunginhallitukselle esitys siitä, ettei tarvetta tilapäisen valiokunnan asettamiselle ole ja asian toteamisesta loppuun käsitellyksi. Laine on muuttanut esitystään käsittelyn aikana siten, että asia jätetään pöydälle. 7.4.2021 kaupunginhallitus on hyväksynyt Laineen esityksen siitä, että tarvetta tilapäisen valiokunnan asettamiselle ei ole ja asia todetaan loppuun käsitellyksi.

Arvioitaessa Laineen esteellisyyttä aluehallintovirasto toteaa, että 9.11.2020 – 21.12.2020 tapahtuneessa päätöksenteossa asia on koskenut Laineen luottamuksen arviointia, jolloin tämä on ollut esteellinen asianosaisuutensa perusteella. 22.2.2021 alkaneessa tilapäisen valiokunnan asettamisesta koskevassa asiassa asia on kuitenkin ollut eri ja ei ole vielä Laineen esitysten johdosta koskenut Lainetta itseään siten, että tämän voitaisiin katsoa olleen asianosainen. Näin on siitä syystä, että esitykset eivät ole tarkemmin määrittäneet sitä, miltä osin hallintoa tarkastetaan.

Kuitenkin kun asiassa on 22.2.2021 tehty Laineen esityksestä poikkeavia ehdotuksia, asian luonne on tuolloin muuttunut. Erityisesti kun otetaan huomioon ehdotuksissa esitetyn selvitetäväksi Laineen johtajasopimukseen ja luottamukseen liittyviä asioita aluehallintovirasto katsoo, että Laineen voidaan katsoa tuolloin tulleen asiassa esteelliseksi vähintäänkin hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaisen yleislausekejääviyden, ellei jopa saman momentin 1 kohdan mukaisen asianosaisjääviyden perusteella.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei esteellisenä saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Kuntalain 97 §:n 5 momentti sekä Savonlinnan kaupungin hallintosäännön 5 luvun 26 §:n 1 momentti velvoittavat esteellisen henkilön ilmoittamaan esteellisyydestään ja sen perusteesta. Esittelijän esteellisyydestä päättää hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan toimielin.

Edellä mainituilla perusteilla aluehallintoviraston käsitys on, että Laineen olisi tullut jäävätä itsensä tilapäisen valiokunnan asettamista koskeneessa kaupunginhallituksessa 22.2.2021 § 73 käsitellyssä asiassa.

Osa 3. kaupunginhallituksen hidas käsittely ”selvitys kaupunginjohtajan luottamuksen arviointiprosessissa”-pykälässä. Asian viivyttely, puheenjohtajan toiminta.

Aluehallintovirasto toteaa asiassa olevan selvää, että Savonlinnan kaupunginhallituksessa on käsitelty selvityksen tekemistä kaupunginjohtajan luottamuksen arviointiprosessista ensin 22.2.2021 päätöksellä § 74, jolloin päätettiin pyytää selitykset asiassa 10.3.2021 mennessä. Edelleen asia on kantelukirjoituksen mukaan ollut 7.4.2021 ja 19.4.2021 kaupunginhallituksen asialistalla, mutta sitä ei ole ehditty käsitellä.

Asian oikeudellisen arvioinnin lähtökohdiksi aluehallintovirasto toteaa, että huolimatta valmistelu- ja esittelyvastuun kuulumisesta kaupunginhallituksessa esittelijälle, kokouskutsun antaa Savonlinnan kaupungin hallintosäännön määräysten mukaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Mainitusta seuraa, että puheenjohtajalla on jo kokouskutsua annettaessa tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa siihen, missä järjestyksessä asiat lähtökohtaisesti otetaan käsiteltäviksi. Viimesijaisesti päätös asioiden käsittelyjärjestyksestä kuuluu kuitenkin toimielimelle itselleen, sillä Savonlinnan kaupungin hallintosäännön 5 luvun 21 §:n 2 momentin mukaan asiat käsitellään esityslistan mukaisessa järjestyksessä, jollei toimielin toisin pääte.

Arvioitaessa asiassa saatua selvitystä aluehallintovirasto toteaa, ettei siinä ole tarkemmin selvitetty sitä, minkä seikkojen johdosta selvitysasian käsittely on sijoittunut kokouksissa 7.4.2021 ja 19.4.2021 niin myöhäisiksi asiakohdiksi, ettei niitä ole ehditty käsitellä. Toisaalta myöskään kantelija ei ole itse esittänyt konkreettisia seikkoja sen tueksi, että asian käsittelyn lykkääntyminen tai sijoittaminen esityslistan loppupuolelle olisi ollut seurausta pyrkimyksestä viivyttää asian käsittelyä.

Edellä mainitut seikat ja kantelun tekohetkellä toteutunut noin 2 kuukauden käsittelyaika huomioiden aluehallintovirasto katsoo, ettei asiassa ilmene sellaisia seikkoja, joiden johdosta asiaa tulisi selvittää enempää. Aluehallintovirasto toteaa, ettei asiassa ole ilmennyt, että Torikka olisi pyrkinyt viivyttämään asian käsittelyä vastoin lakia.

Seuraamusharkinta

Aluehallintovirasto toteaa katsoneensa kantelun osaa 1 koskien, ettei hallintojohtaja-kaupunginlakimies Rasimuksen olisi tullut jäädä itseään asian käsittelystä. Asiassa ei kuitenkaan ole näyttöä siitä, että Rasimus olisi tarkoituksellisesti toiminut vastoin lakia. Näin ollen aluehallintovirasto katsoo asiassa riittäväksi hallinnolliseksi ohjaukseksi Rasimuksen huomion kiinnittämisen siihen, ettei tämän olisi tullut jäädä itseään asian käsittelystä.

Aluehallintovirasto toteaa katsoneensa kantelun osaa 2 koskien, että kaupunginjohtaja Laineen olisi tullut jäädä itsensä asian käsittelystä. Asiassa ei kuitenkaan ole näyttöä siitä, että Laine olisi tarkoituksellisesti toiminut vastoin lakia. Edelleen jääviyskysymystä voidaan pitää tietyssä määrin tulkinnallisena. Näin ollen aluehallintovirasto katsoo asiassa riittäväksi hallinnolliseksi ohjaukseksi Laineelle käsityksen ilmaisemisen siitä, että tämän olisi tullut jäädä itsensä asian käsittelystä.

Muut kantelussa esitetyt huomautukset ja tutkinnan kohteen rajaus

Siltä osin kuin kantelun osassa 2. kantelija on katsonut, ettei Torikka ole toteuttanut asiallista viestintää suhteessa kaupunginvaltuutettuun aluehallintovirasto toteaa, että kantelija on ollut yhteydessä puhelimitse Torikkaan ja ilmaissut asiassa lähetetyllä sähköpostiviestillä näkemyksensä tilapäisen valiokunnan perustamisesta ja lain vaatimuksista asian suhteen. Viesti on lähetetty Torikan ohella muille kaupunginhallituksen jäsenille, valtuuston puheenjohtajistolle ja eräille virkamiehille. Viesti ei ole sisältänyt varsinaista kysymystä.

Ottaen huomioon kantelukirjoituksen mukaan kantelun kärkenä olevan Torikan toiminnan väitetyn flegmaattisuuden, asiassa esitetyn yhteydenpidon sisältö, kantelijan asema kuntaorganisaatioon kuuluvana luottamushenkilönä ja viestin vastaanottajien laaja joukko aluehallintovirasto katsoo, ettei asiassa ilmene sellaista lainvastaisuutta, että sen tulisi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin viestintään liittyvien velvollisuuksien osalta.

Edelleen siltä osin kuin osa kantelijan esittämästä kritiikistä on kohdistunut laajemmin kaupunginhallituksen toimintaan, aluehallintovirasto toteaa kantelun kohteeksi rajatun sen alussa nimetyn Rasimuksen, Laineen ja Torikan. Näin ollen aluehallintovirasto arvioi asiaa ainoastaan näiden toiminnan osalta.

Vielä siltä osin kuin kantelussa on esitetty kysymyksiä muutoin, aluehallintovirasto toteaa, että sille on kantelumenettelyssä annettu kuntalain 10 §:n 2 momentin perusteella toimivalta arvioida kaupungin toiminnan lainmukaisuutta. Tähän toimivaltaan ei kuitenkaan sisälly sellaisiin kysymyksiin vastaaminen, jotka eivät liity kantelun kohteena olevien toimenpiteiden lainmukaisuuden arviointiin. Näin ollen aluehallintovirasto ei vastaa asiassa esitettyihin kysymyksiin enemmälti, kuin edellä on toteutunut.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen ei hallintolain (434/2003) 53 d §:n perusteella voi hakea valittamalla muutosta.

Johtaja

Ulla Ahonen



Ylitarkastaja Juha Peltola

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Yhteystiedot

Ylitarkastaja Juha Peltola, puhelin: +358 295 016 898 sähköposti:
etunimi.sukunimi@avi.fi.

Salassapito

Päätös on julkinen

Jakelu ja suoritemaksu

Kaupunginvaltuutettu Merja Mustonen

Savonlinnan kaupunginhallitus

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Kirsi Torikka

Hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimus

Kaupunginjohtaja Janne Laine

Päätös on maksuton.

Tämä asiakirja ISAVI/3572/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ISAVI/3572/2021 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Peltola Juha 02.01.2023 14:56

Ratkaisija Ahonen Ulla 02.01.2023 14:49