



9.3.2023

Dnro 22382/03.04.04.10/2021

Asia

Kunnallisvalitus

Valittajat

Lauri Kosonen, Sanna Metsälä, Seija Puputti, Ari Silvennoinen ja Eija Stenberg

Päätös, josta valitetaan

Savonlinnan kaupunginhallitus 15.11.2021 § 488

Asian käsittely kaupungissa

Kaupunginhallitus on 27.9.2021 § 414 hylännyt valittajien korvausvaatimuksen asiantuntijapalveluiden käyttämisestä. Päätöksen mukaan valittajien luottamuksen arviointiprosessi ei päätöksessä mainituilla perusteilla täytä vahingonkorvauslain mukaista perustetta korvauksen suorittamiseksi kaupungin varoista. Valittajat ovat tilanneet toimeksiannon yksityishenkilöinä, eivätkä kaupungin edustajina.

Valittajat ovat vaatineet päätökseen oikaisua.

Kaupunginhallitus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt valittajien oikaisuvaatimuksen.

Päätöstä on perusteltu muun ohella siten, että kaupunginhallituksen 22.2.2021 §:n 74 kohdalla tekemässä päätöksessä on ollut kysymys kuntalain 85 §:n 2 momentissa tarkoitettua selvityksen pyytämistä valittajilta. Selvityspyyntö on koskenut sitä, ovatko valittajat menettelleet kaupunginjohtajan luottamuksen arviointiprosessissa luottamushenkilöinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Koska velvollisuuksien vastaisesta toiminnasta oli herännyt perusteltu epäily, kaupunginhallituksella on ollut velvollisuus toimia asiassa siten, että asianosaisilta luottamushenkilöiltä on vaadittu kuntalain 85 §:n 2 momentissa tarkoitettu selitys. Valittajilla on ollut oman harkintansa mukaan mahdollisuus halutessaan käyttää selityksen laadinnassa asiantuntija-apua. Heidän lakiasiantoimistolle antamansa asiaa koskeva toimeksianto on ollut yksityisoikeudellinen toimeksianto, jonka aiheuttamista kustannuksista vastaavat toimeksiantajat. Kaupunginhallituksella ei ole toimeksiantosuhdetta

kyseiseen lakiasiantoimistoon eikä kaupunki siten ole toimeksiantosuhteen perusteella vastuussa kustannusten maksamisesta. Selvityspyyntö ei ole myöskään ollut sellainen viranomaistoimi, johon sellaisenaan sovellettaisiin hallintolain 6 §:n säännöstä hallinnossa asioivien kohtelusta, eikä sanottuun säännökseen voida perustaa kaupungin velvollisuutta suorittaa valittajille tai heidän käyttämälleen asiantuntijalle vaadittua korvausta.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Kaupunginhallituksen valituksenalainen päätös on kumottava ja palautettava uudelleen käsiteltäväksi. Valittajat ovat esittäneet vaatimustensa perusteeksi muun ohella seuraavaa:

Valituksenalaiseen päätökseen liitetty valitusosoitus on ollut virheellinen.

Kaupunginhallitus on 15.11.2021 tehnyt valittajien korvausvaatimukseen kielteisen päätöksen kyseenalaiseen ja puolueelliseen valmisteluun pohjautuen. Päätös on valmisteltu ja selostettu käsiteltäväksi vastoin perustuslain 124 §:n säännöstä. Lain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Valituksenalainen päätös on tehty puheenjohtajan selostuksen pohjalta, eikä valmistelijaa ole mainittu pykälässä. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Anna-Kristiina Mikkonen ei ole kaupunginhallituksen vastuullinen viranhaltija. Jälkikäteen on myös selvinnyt, että asian valmistelussa on ollut mukana asianajaja Antti Vainio. Mikkonen ja Vainio eivät ole viranomaisia.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Anna-Kristiina Mikkosen mahdollinen esteellisyys on tullut kaupunginhallituksen tietoon varajäsen Aila Makkosen esittämänä. Esteellisyyden syy ei kuitenkaan ilmene pöytäkirjasta.

Asianajaja Antti Vainio on antanut kaupunginjohtajan luottamusta arvioitaessa lausunnon kaupunginjohtajan toimien laillisuudesta. Hänen on siten katsottava aiemmin antamiensa lausuntojen perusteella olevan esteellinen käsittelemään ja valmistelemaan kaupunginjohtajan luottamuksen arviointia esittäneiden henkilöiden kustannusten korvaushakemusta.

Asian käsittelyyn on esteellisenä osallistunut Savonlinnan hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimus. Asian käsittelyssä on herännyt voimakas epäily, että Rasimus on toiminut prosessissa puolueellisesti asettautuen vain kaupunginjohtajan asian edistäjäksi ja kaupunginjohtajan lakimieheksi. Rasimus ei ole ollut halukas antamaan valittajille lainopillisia neuvoja eikä ohjaamaan siinä, kuinka valittajien tulisi toimia saadakseen kaupunginhallituksen päätös lakipalveluiden hankkimiseksi tai vaihtoehtoisesti kaupungin vastuuvakuutus korvauksen saamiseksi. Asian valmisteluun, selostukseen ja esittelyyn ovat asian käsittelyn eri vaiheissa lisäksi osallistuneet esteelliset henkilöt Torikka ja Mikkonen. Edellä mainitut henkilöt ovat näin ollen toimineet vastoin virkavelvollisuuksiaan ja jättäneet noudattamatta tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteita.

Valittajat ovat tulleet aiheettomasti saatetuiksi epäilyksen alaiseksi kaupunginlakimies-hallintojohtaja Aki Rasimuksen toimesta. Tämän vuoksi kaupungilla olisi myös vahingonkorvauslain mukaan korvausvelvollisuus viranhaltijan virheellisten toimien johdosta. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä asia on kuitenkin vastoin valittajien hakemusta muutettu vahingonkorvauslain mukaiseksi hakemukseksi. Valittajat eivät ole hakeneet vahingonkorvausta, vaan he ovat kaupunginhallituksen jäsenenä hakeneet tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi korvausta syntyneistä kustannuksista. Kaupungin toimesta on maksettu muut asiaan liittyvät pyydettyjen lausuntojen korvaukset, kuten kaupunginlakimies-hallintojohtajan pyytämä asiantuntijalausunto ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan kaupunginjohtajan toiminnan laillisuudesta tilaama lausunto. Päätös loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Valittajien korvaushakemus on tutkittava myös yhdenvertaisuuslain mukaisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Lausunto ja vastine

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon, jossa se on vaatinut valituksen hylkäämistä perusteettomana. Lausunnossa on muun ohella todettu seuraavaa:

Savonlinnan kaupunginhallitus on 22.2.2021 päätöksellään § 74 päättänyt pyytää kuntalain 85 §:n 2 momentissa tarkoitetun selityksen Lauri Kososelta, Sanna Metsälältä, Seija Puputilta, Ari Silvennoiselta, Eija Stenbergiltä ja Anja Backmanilta siitä, ovatko he menetelleet kaupunginjohtajan luottamusta koskevassa arviointiprosessissa luottamushenkilöinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Valittajat ovat 31.8.2021 esittäneet kaupunginhallitukselle korvaushakemukseksi nimetyn asiakirjan, jolla he ovat vaatineen Savonlinnan kaupunkia korvaamaan heille lakimies Susanna Iljäksen kulut, jotka ovat muodostuneet konsultoinneista hallintomenettelyasiassa (kaupunginjohtajan luottamuksenarviointiprosessista käynnistyneet selvityspyynnöt). Valittajat ovat korvaushakemuksessaan ilmoittaneet heille syntyneen vahinkoa mainehaitasta ja kuluja lakimiespalveluista.

Kuntalaki tai Savonlinnan kaupungin hallintosääntö eivät sisällä säännöstä tai määräystä, jonka perusteella valmistelijan merkitseminen pöytäkirjaan olisi välttämätöntä. Kaupunki on konsultoinut lakimies Antti Vainiota korvaushakemuksen käsittelyyn liittyen. Juridinen konsultaatio ei ole kuitenkaan tulkittavissa asian valmisteluksi siten, että lainoppineen katsottaisiin hoitavan julkista hallintotehtävää.

Koska kaupunginhallituksen varajäsen Aila Makkonen on esittänyt väitteen puheenjohtaja Mikkosen esteellisyydestä, on esteellisyysasia tullut ratkaista. Valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee Mikkosen poistuneen esteellisyysasian käsittelyn ajaksi, ja että kaupunginhallitus on todennut, ettei esteellisyyttä ole ollut. Perustetta esteellisyysväitteelle tai sen kumoamiselle ei ilmene pöytäkirjasta, mutta perusteluvollisuuden täyttämättä jättäminen on kuitenkin siinä määrin vähäinen virhe, ettei se kaupungin käsityksen mukaan johda siihen, että päätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai että se tulisi tällä perusteella kumota.

Asianajaja Antti Vainio on antanut lausunnon koskien kaupunginjohtajan toiminnan laillisuutta. Vainio ei ole kuitenkaan viranhaltija, vaan kyse on ulkopuolisesta toimijasta, jolta on pyydetty toimeksiannon perusteella konsultaatioapua asiaan. Kaupunki on voinut pyytää harkintansa mukaan asiantuntijalausuntoa. Esteellisyysperusteita sovelletaan myös viranomaisen käyttämään ulkopuoliseen asiantuntijaan, mikäli hän osallistuu asian käsittelyyn esimerkiksi antamalla suullisen lausunnon toimielimen kokouksessa. Jos asiantuntija puolestaan antaa vain kirjallisen lausunnon tietystä asiasta, kyse ei yleensä ole osallistumisesta asian käsittelyyn hallintolain tarkoittamalla tavalla. Vainio ei ole hoitanut julkista hallintotehtävää eikä osallistunut hallintoasian valmisteluun hallintolain tarkoittamalla tavalla. Valituksessa ei ole yksilöity Rasimuksen, Torikan tai Mikkosen osalta, millä perusteella valittajat katsovat, että he olisivat osallistuneet asian käsittelyyn esteellisinä. Asian käsittelyyn ei ole osallistunut esteellisiä henkilöitä, eikä asiassa ole tullut esille sellaisia perusteita, joiden johdosta kenenkään väitetyn virkamiehen voitaisiin katsoa toimineen virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Vastapuolen menettelyn johdosta tarvittavista toimenpiteistä johtuvat lainopillisen avustajan kulut ovat luonteeltaan selvittely- ja oikeudenkäyntikuluja. Kyseessä on siten rahallinen menetys, jota voidaan vaatia korvattavaksi taloudellisena vahinkona vahingonkorvauslain mukaisesti. Lainsäädäntömme ei tunnista tilannetta, jossa syntyneitä selvittely- tai oikeudenkäyntikuluja voitaisiin velvoittaa korvaamaan vain sillä perusteella, että se olisi oikeudenmukaista ja tasapuolista.

Hallintojohtaja-lakimiehen ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan hankkimien asiantuntijalausuntojen ja valittajien käyttämän asiantuntija-avun osalta tilanteet ovat erilaiset. Valittajilla luottamushenkilöinä ei ole ollut hallintosääntöön tai mihinkään muuhunkaan sääntelyyn perustuvaa toimivaltaa solmia palvelusopimusta kaupungin lukuun. He eivät myöskään ole voineet toimia työnantajan edustajana, kuten kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Kyseessä on siten lainopillisia palveluita tarjoavan tahon kanssa solmittu yksityisoikeudellinen toimeksianto, jossa kaupunki ei ole ollut osallisena. Kyse ei ole ollut luottamushenkilön tehtävien hoitamisesta, vaan valittajien oman toiminnan arvioimisesta.

Valittajat ovat toimittaneet lisäselvitystä, jossa he ovat muun ohella ilmoittaneet yhtyvänsä kaupunginhallituksen jäsen Panu Peitsaron lausunnon antamista hallinto-oikeudelle koskeneessa kaupunginhallituksen kokouksessa 28.2.2022 (§ 73) tekemään esitykseen.

Valittajat ovat antaneet vastineen, jossa on muun ohella todettu seuraavaa:

Päätökseen liitettyssä valitusosoituksessa on todettu, että asia on mahdollista saattaa haastehakemuksella käräjäoikeuden käsiteltäväksi, eikä hallinto-oikeus ota tutkittavakseen vahingonkorvausta koskevaa valitusperustetta. On poikkeuksellista, että kaupunginhallitus on päättänyt, ettei hallinto-oikeus ota asiaa käsiteltäväkseen. Kaupunginhallituksella ei ole oikeutta linjata hallinto-oikeuden käsittelyyn liittyvää asiaa päätöksessään.

Mikkosen esteellisyyden syyn merkintä pöytäkirjaan olisi ollut tärkeää asian kannalta. Mikkonen on ilmoittanut valtuustoryhmänsä kokouksessa olevansa esteellinen käsittelemään kaupunginjohtajan epäluottamusasiaa. Syyksi asialle hän on kertonut ystävyyden kaupunginjohtajan kanssa. Hän on kuitenkin tosiasiallisesti osallistunut asiaa koskevaan käsittelyyn niin valtuustossa kuin hallituksessakin. Asia olisi ollut tärkeää ratkaista hallituksen kokouksessa 15.11.2021 ja tämä olisi tullut kirjata julkiseen pöytäkirjaan. On selvää, ettei Mikkonen ole voinut toimia oikeudenmukaisesti korvausasiassa, kun kokouksissa epäasiallisen käytöksen selvästi nähtyään ei ole ollut valmis selvittämään kaupunginjohtajan epäluottamusta. Ystävyyssuhteessa usein on kyse lojaalisuudesta ja varsinkin tässä virkamieheen liittyvästä ystävyyden tuomasta hyödyistä. Mikkosen olisi ollut tällöin syytä jäävätä itsensä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla.

Hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimus, hallintopäällikkö Seija Hytönen sekä kaupunginhallituksen puheenjohtaja Kirsi Torikka ovat olleet kokouksissa läsnä, kun niissä on esiintynyt epäasiallista käyttäytymistä kaupunginjohtajan toimesta. Rasimus ja Hytönen ovat jääväneet itsensä aiemmissä käsittelyissä, mutta jatkossa he eivät ole katsoneet itseään jääviksi. Rasimus on katsonut olevansa esteellinen tähän asiakokonaisuuteen liittyvissä asioissa kaupunginhallituksen kokouksissa 9.11.2020 (§ 420), 23.11.2020 (§ 460) ja 7.12.2020 (§ 465). Jääviyden syyksi Rasimus on maininnut ensimmäisessä käsittelyssä kaupunginjohtajan esimiesaseman sekä Rasimuksen että Hytösen kohdalla. Esteellisyyden syytä ei tässäkään asiassa ollut kirjattu pöytäkirjaan.

Kaupunki on pyynnöstä toimittanut kaupungin 27.9.2021 ja 15.11.2021 voimassa olleet hallintosäännöt, mikä on annettu valittajille tiedoksi.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin kuin se koskee oikeutta vahingonkorvaukseen tai viranhaltijan taikka luottamushenkilön virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa.

Hallinto-oikeus ei tutki valitusperusteita, jotka kohdistuvat muihin päätöksiin kuin kaupunginhallituksen päätöksiin 27.9.2021 § 414 ja 15.11.2021 § 488.

Hallinto-oikeus ei tutki myöskään valitusajan päättymisen jälkeen esitettyjä uusia valitusperusteita.

Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut valituksen ja hylkää sen.

Perustelut

Asian käsittelyn lähtökohdat ja tutkimatta jättäminen

Tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa tai muussa laissa.

Valittajat ovat vaatineet Savonlinnan kaupunkia korvaamaan heille heidän käyttämistään oikeudellisista asiantuntijapalveluista aiheutuneet kustannukset. Valittajien vaatimus perustuu keskeisesti siihen, että valittajat ovat joutuneet turvautumaan ulkopuolisiin asiantuntijapalveluihin kaupungin aloitettua heidän menettelyään luottamustoimessa koskevan arvioinnin ja laiminlyötyä velvollisuutensa antaa valittajille asiassa oikeudellista neuvontaa. Valittajien esittämät taloudelliseen vahinkoon perustuvat korvausvaatimukset ovat yksityisoikeudellista vahingonkorvausta koskevia vaatimuksia, jotka on mahdollista saattaa toimivaltaisen käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Valituksenalainen päätös sisältää ainoastaan oikeusriidan toisen osapuolen eli Savonlinnan kaupungin yksipuolisen kannanoton yksityisoikeudelliseen kysymykseen, eikä päätöksellä ole voitukaan sitovasti ratkaista asiaa. Hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan tutkia vain julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva asia, eikä hallinto-oikeudella ole toimivaltaa käsitellä vahingonkorvauskannetta.

Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu viranomaisen menettelystä tehtyjen kantelujen ratkaiseminen tai sen tutkiminen, onko kunnan viranhaltija tai luottamushenkilö syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen tai muuhun epäasialliseen menettelyyn. Valittajien valitus on jätettävä siten tutkimatta myös siltä osin kuin siinä on kysymys väitteistä viranhaltijan tai luottamushenkilön virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan liittyen.

Valittajien mukaan hallintojohtaja-kaupunginlakimies sekä kaupunginhallituksen puheenjohtaja Torikka ovat ylittäneet toimivaltansa hankkiessaan ulkopuolisen asiantuntijalausunnon kaupunginjohtajan toiminnasta ilman kaupunginhallituksen päätöstä. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Torikka on valituksen mukaan käsitellyt esteellisenä kaupunginjohtajan luottamuksen arviointia koskevaa asiaa. Valittajat ovat lisäksi esittäneet, ettei kaupunginhallituksen päätöstä 2.8.2021 § 313 ole valmisteltu kaupunginhallituksen kokouksessa 31.5.2021 (§ 226) päätetyllä tavalla. Hallinto-oikeus toteaa, että kaupunginhallitus on 27.9.2021 (§ 414) hylännyt valittajien asiantuntijapalveluista aiheutuneiden kustannusten korvausvaatimuksen ja valituksenalaisella päätöksellään hylännyt valittajien kaupunginhallituksen mainitusta päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu tutkia vain sen päätöksen lainmukaisuus, josta kunnallisvalitus on tehty. Hallinto-oikeus ei voi tutkia kaupungin päätöksentekoa laajemmin kuin mistä kaupunginhallituksen valituksenalaisessa päätöksessä on kyse. Näin ollen hallinto-oikeus jättää tutkimatta valitusperusteet, jotka kohdistuvat kaupungin päätöksentekoon kaupunginjohtajan luottamuksen arviointia, kuntalain 85 §:n mukaisten

selvitysten pyytämistä luottamushenkilöiltä tai kaupunginhallituksen päätöstä 2.8.2021 § 313 koskevissa asioissa.

Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Valitusaika kaupunginhallituksen päätöksestä 15.11.2022 § 488 on päättynyt 20.12.2021. Valittajat ovat vasta 7.3.2022 hallinto-oikeudelle saapuneessa lisäselvityksessään sekä 3.4.2022 saapuneessa vastineessaan esittäneet kaupunginhallituksen puheenjohtaja Mikkosen esteellisyyden perusteeksi hänen ystävyytensä kaupunginjohtajan kanssa. Valittajat ovat vastineessaan lisäksi esteellisyyväitteidensä perusteeksi esittäneet, että Savonlinnan kaupungin hallintopäällikkö Seija Hytönen, hallintopäällikkö-kaupunginlakimies Rasimus sekä kaupunginhallituksen puheenjohtajat Torikka ja Mikkonen ovat olleet kaupunginhallituksen kokouksissa läsnä silloin, kun niissä on esiintynyt epäasiallista käyttäytymistä kaupunginjohtajan toimesta. Vastineen mukaan Rasimus on aiemmin ilmoittanut olevansa esteellinen samaan asiakokonaisuuteen liittyvissä kaupunginhallituksen kokouksissa 9.11.2020 (§ 420), 23.11.2020 (§ 460) ja 7.12.2020 (§ 465), eikä esteellisyyden syytä tässäkin asiassa ollut kirjattu pöytäkirjaan.

Valittajien hallinto-oikeuteen vasta valitusajan päättymisen jälkeen toimittamassa lisäselvityksessä ja vastineessa esitetyt edellä mainitut valitusperusteet on jätettävä myöhässä esitettyinä tutkimatta.

Virheellinen valitusosoitus

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaiseen päätökseen liitettyjen muutoksenhakuohjeiden oikeellisuudella ei ole merkitystä arvioitaessa valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta. Muutoksenhakuohjeiden mahdollisella virheellisyydellä ja puutteellisuudella on merkitystä arvioitaessa sitä, onko valitus saapunut valitusviranomaiselle valitusosoituksen tai lainmukaisen valitusajan kuluessa. Valitus on saapunut hallinto-oikeuteen kunnallisvalitukselle asetetussa 30 päivän määräajassa.

Kaupunginhallituksen päätösten 27.9.2021 § 414 ja 15.11.2021 § 488 lainmukaisuus valituksessa esitettyjen valitusperusteiden mukaisesti

Sovellettavat säännökset

Suomen perustuslain 124 §:n mukana julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

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

Kuntalain 85 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla, ja häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Kuntalain 90 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

--

d) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;

--

i) esittelystä;

j) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta;

--

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

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

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

Pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

--

7) 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. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Hallintosäännön määräykset

Savonlinnan kaupungin päätöksentekohetkellä voimassa olleen hallintosäännön 3 §:n kohdan ”toimiala” mukaan kaupunginhallituksen esittelijänä toimii kaupunginjohtaja. Kaupunginjohtajan ollessa poissa tai esteellinen, esittelijänä toimii hänen sijaiskseen määrätty.

Hallintosäännön 24 §:n 1 momentin mukaan asiat ratkaistaan toimielimen kokouksissa pääsääntöisesti viranhaltijan esittelystä.

Pykälän 2 momentin mukaan toimielin voi päättää, että asia käsitellään toimielimen puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä, mikäli esittelijä on esteellinen tai estynyt. Toimielin voi tällöin päättää, että puheenjohtajan ehdotus on käsitelty pohjana eikä vaadi kannatusta.

Pykälän 3 momentin mukaan esittelijä vastaa esittelemiensä kokousasioiden asianmukaisesta valmistelusta ja on velvollinen tekemään toimielimelle päätösehdotuksen.

Hallintosäännön 25 §:n 4 momentin mukaan esteellisyttä koskeva ratkaisu on perusteltava pöytäkirjaan.

Hallintosäännön 31 §:n 3 momentin mukaan toimielimen pöytäkirjaan merkitään asian käsittelytietoina:

- 6) asiaotsikko
- 7) selostus asiasta
- 8) päätösehdotus
- 9) esteellisyys ja perustelut
- 10) asian salassapito
- 11) tehdyt ehdotukset ja onko niitä kannatettu
- 12) äänestykset, äänestystapa, äänestysjärjestys, äänestysesitys sekä äänestyksen tulos siten, että kunkin jäsenen kannanotto ilmenee pöytäkirjasta
- 13) vaalit, vaalitapa ja vaalin tulos
- 14) päätöksen toteaminen
- 15) eriävä mielipide

Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi

Kaupunginhallituksen valituksenalaisen päätöksen pöytäkirjaan on hallintosäännön mukaisesti kirjattu muun ohella asian selostus sekä päätösehdotus. Hallintosääntö ei sisällä määräystä valmistelijan kirjaamisesta pöytäkirjaan. Näin ollen valituksenalainen päätös ei ole virheellisessä järjestyksessä syntynyt sen johdosta, ettei asian valmistelijaa ole erikseen kirjattu päätöspöytäkirjaan.

Savonlinnan kaupungin hallintosäännön mukaan asia voidaan käsitellä toimielimen puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä, mikäli esittelijä on esteellinen tai estynyt. Valituksenalaisen päätöksen käsittelyosioista ilmenee, että esteellisenä kokouksesta on poistunut muun ohella kaupunginjohtaja Janne Laine, joka kaupungin hallintosäännön mukaan toimii kaupunginhallituksen esittelijänä. Asia on näin ollen voitu kaupungin hallintosäännön mukaisesti ratkaista kaupunginhallituksen puheenjohtajan selostuksesta. Hallinto-oikeus toteaa, että kaupunginhallituksen puheenjohtaja hoitaa tointaan virkavastuulla, eikä julkista hallintotehtävää ole siten valituksessa esitetysti perustuslain 124 §:n vastaisesti siirretty muulle kuin viranomaiselle. Valituksenalainen päätös ei ole syntynyt virheellisessä

järjestyksessä sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että asian on valmistellut ja selostanut kaupunginhallituksen puheenjohtaja.

Kaupunginhallituksen päätöspöytäkirjasta 15.11.2021 § 488 ilmenee, että kaupunginhallituksen jäsen Aila Makkonen on asian käsittelyn aikana esittänyt väitteen kaupunginhallituksen puheenjohtajan Anna-Kristiina Mikkosen esteellisyydestä. Mikkonen on poistunut kokouksesta esteellisyysasian käsittelyn ja ratkaisun ajaksi. Kaupunginhallitus on todennut, että Mikkonen ei ole esteellinen asian käsittelyssä. Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaisen päätöksen pöytäkirjasta ei ilmene se peruste, jonka johdosta väite Mikkosen esteellisyydestä on esitetty, ja millä perusteella hänen ei kuitenkaan ole katsottu olevan esteellinen. Kaupunginhallitus on siten menetellyt virheellisesti, kun se ei ole perustellut esteellisyyttä koskevaa ratkaisuaan. Hallinto-oikeus toteaa, ettei esteellisyysväitteen perustelemista koskevalla menettelyvirheellä ole kuitenkaan voinut olla sellaista vaikutusta asian ratkaisuun, että kaupunginhallituksen päätös tulisi sen johdosta kumota.

Valittajien mukaan asianajaja Antti Vainio on tosiasiallisesti valmistellut kaupunginhallituksen valituksenalaisen päätöksen, mikä merkitsee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Valittajien mukaan Vainio on myös ollut esteellinen korvausvaatimusta koskevassa asiassa, koska hän on aiemmin antanut lausunnon kaupunginjohtajan luottamuksen arviointia koskevassa asiassa. Hallinto-oikeus toteaa, että kaupunginhallituksen hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan kaupunki on konsultoinut Vainiota sekä kaupunginjohtajan toiminnan laillisuuteen että valittajien korvaushakemukseen liittyen. Asianajotoimisto Reinikainen & Vainio oy:n 21.12.2021 päivätyn laskun mukaan kaupungilta on muun ohella laskutettu asianajotoimiston palveluista 855,60 euroa luonnoksen laatimisesta oikaisuvaatimuksen johdosta annettavaan kaupunginhallituksen päätökseen. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Vainio ei ole ollut virka- eikä työsuhteessa Savonlinnan kaupunkiin eikä hän ole muutoinkaan hoitanut kaupungin päätöksentekoon liittyviä viranomaistehtäviä. Vainion ei voida sen johdosta, että hän on kaupungin toimeksiannosta antanut asiassa oikeudellista neuvontaa, katsoa osallistuneen valittajien korvausvaatimuksen käsittelyyn hallintolain 27 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Asiassa ei ole siten tarvetta arvioida, onko Vainio ollut esteellinen. Se, että asianajaja Vainio on toimeksiantosuhteen perusteella antanut kaupungille oikeudellista neuvontaa ei merkitse, että julkinen hallintotehtävä olisi siirretty muulle kuin viranomaiselle.

Valituksessa on lisäksi katsottu, että hallintojohtaja-kaupunginlakimies Rasimus, kaupunginhallituksen aikaisempi puheenjohtaja Torikka ja kaupunginhallituksen nykyinen puheenjohtaja Mikkonen ovat esteellisinä osallistuneet eri vaiheissa asian käsittelyyn. Rasimuksen osalta hänen puolueettomuutensa on katsottu vaarantuneen siitä syystä, että Rasimus on asemoitunut ainoastaan kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan lakimieheksi, eikä hän ole ollut halukas viemään valittajien vaatimia kustannuksia kaupunginhallituksen käsittelyyn. Torikan ja Mikkosen osalta valituksessa ei ole tarkemmin yksilöity sitä, millä perusteella valittajat katsovat luottamuksen heidän puolueettomuuteensa vaarantuneen. Hallinto-

oikeus toteaa, että valituksessa mainitut seikat eivät osoita, että Rasimuksella, Torikalla ja Mikkosella ei olisi ollut edellytyksiä puolueettomasti arvioida valittajien korvausvaatimusta koskevaa asiaa. Koska kaupunginjohtajan luottamuksen arviointia koskeva asia ja valittajien korvausvaatimuksen ratkaiseminen ovat eri asioita, sillä seikalla, että Rasimus on kaupunginjohtajan luottamuksen arviointia koskevan asian käsittelyssä mahdollisesti jäävänsä itsensä, ei ole merkitystä asian arvioinnissa. Kaupunginhallituksen päätös ei siten ole valituksessa esitetyillä esteellisyyteen liittyvillä valitusperusteilla virheellisessä järjestyksessä syntynyt.

Valittajat ovat esittäneet kaupungin toimineen vastoin tasapuolisen kohtelun periaatetta valittajien korvausvaatimuksen hylätessään, koska se on maksanut hallintojohtaja-kaupunginlakimiehen samassa luottamushenkilöiden toiminnan selvittämistä koskevassa asiassa tilaamat asiantuntijalausunnot ja maksanut myös eräitä muita hallintojohtaja-kaupunginlakimiehen ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan tilaamia asiantuntijalausuntoja. Esitetyn selvityksen perusteella hallintojohtaja-kaupunginlakimies ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja eivät ole tilanneet mainittuja lausuntoja omassa asiassaan, vaan lausunnot on hankittu Savonlinnan kaupungin puolesta kaupungissa käsiteltävänä olevien asioiden selvittämiseksi. Valittajat ovat tilanneet korvattavaksi vaaditun oikeudellisen lausunnon omissa nimissään, omassa asiassaan. Valittajien hankkima lausunto ei siten ole samanlaisessa ja vertailukelpoisessa asemassa kuin kaupungin hankkimat lausunnot. Se, että kaupunki on maksanut valituksessa mainitut oikeudelliset lausunnot, ei ole merkinnyt, että valittajat olisi asetettu epäyhdenvertaiseen asemaan tasapuolisen kohtelun periaatteen vastaisesti.

Johtopäätös

Kaupunginhallituksen päätökset eivät ole valituksessa esitetyillä perusteilla syntyneet virheellisessä järjestyksessä eivätkä ne ole muutoinkaan kuntalain 135 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastaisia.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Kuntalain 142 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Marika Turunen, Toni Nykänen ja Heli Mäki-Rautila.

Esittelevä jäsen

Heli Mäki-Rautila

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asiantuntijajärjestelmässä.

Jakelu

| | |
|---------------------|---|
| Päätös | Eija Stenberg, postitse antopäivänä Tämä päätös lähetetään tiedoksi valituskirjelmässä ilmoitetulle yhdys henkilölle Eija Stenbergille, jonka on hallintolain 68 §:n 1 momentissa säädetyn vahingonkorvausvastuun uhalla ilmoitettava tiedoksisääntä viipymättä valituskirjelmän muille allekirjoittajille Seija Puputille, Ari Silvennoiselle, Sanna Metsälälle ja Lauri Kososelle. |
| Oikeudenkäyntimaksu | 260 euroa (Oikeudenkäyntimaksua koskeva oikaisuvaatimusohje on tämän päätöksen liitteenä.) |
| Jäljennös | Savonlinnan kaupunginhallitus / AA Jyrki Piiparinen, sähköpostitse antopäivänä Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy Kaupungin on kuntalain 142 §:n mukaan viipymättä julkaistava ilmoitus tästä päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. |

VALITUSOSOITUS

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

Valitusluvan myöntämisen perusteet

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

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

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

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien yleisessä tietoverkossa.

Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin.

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

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

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

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

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

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

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

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

Valituksen toimittaminen

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

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

| | |
|---------------|--|
| Postiosoite: | Korkein hallinto-oikeus, PL 180, 00131 Helsinki |
| Sähköposti: | korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi |
| Käyntiosoite: | Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki |
| Puhelin: | 029 56 40200 |
| Faksi: | 029 56 40382 |
| Aukioloaika: | arkipäivisin klo 8.00 – 16.15 |

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

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 530 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa, lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita, yksityishenkilön vireille panemissa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa eikä asioissa, joiden käsittely on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa maksu kuitenkin peritään riippumatta lopputuloksesta. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain (257/2002) nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015).