

Juha Myllymäki

Ylöjärven kaupunki  
Hallintopalvelut  
Antti Pieviläinen  
Hallintojohtaja  
Kuruntie 14, 33470 Ylöjärvi

Ylöjärven kaupungin tilapäisen valiokunnan lausuntopyyntö Kuntaliitolle 27.7.2023

## Toimielimen erottamisen edellytykset

### Arvioitava asia

Ylöjärven kaupunginvaltuusto on 12.6.2023 päättänyt asettaa kuntalain 35 §:n tarkoittaman tilapäisen valiokunnan valmistelemaan vireille tullutta kaupunginhallituksen jäsenten erottamista koskevaa asiaa kuntalain 34 §:n mukaisesti.

Tilapäinen valiokunta on 21.6.2023 § 7 päättänyt pyytää selitykset kaupunginhallituksen jäseniltä ja varajäseniltä luottamuksen menettämisen syistä ja aloitteessa esitetyistä vaatimuksista. Valtuuston puheenjohtajistolle on lisäksi annettu mahdollisuus antaa asiasta lausuntonsa.

Tilapäinen valiokunta on 26.7.2023 § 13 merkinnyt saapuneet selitykset ja lausunnot tiedoksi sekä päättänyt pyytää Kuntaliitolta asiassa asiantuntijalausunnon:

”Tilapäinen valiokunta pyytää Kuntaliiton asiantuntijalausunnon siitä, onko Kuntaliiton arvion mukaan asiassa jätetty aloite, koottu aineisto sekä saapuneet selitykset ja lausunnot huomioiden olemassa asianmukaiset perusteet sille, että tilapäinen valiokunta päätyisi esittämään asiassa kaupunginhallituksen erottamista, kun huomioidaan muun ohella asiaan liittyä poliittinen harkinta ja yhtäältä harkintaa rajaavat oikeudelliset seikat ja periaatteet. Tilapäinen valiokunta liittää lausuntopyyntöönsä tämän pykälän liitteineen sekä tilapäisen valiokunnan 21.6.2023 7 §:n ja siinä todetut aineistot. Tilapäinen valiokunta esittää lausuntopyyntönsä Kuntaliitolle kiirehdyttynä. Kuntaliitolle saatetaan tieto siitä, ketkä asianosaiset eivät jättäneet selitystään asiaan.”



## Oikeudellinen arvio

Kuntalain 34 §:n mukaan valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän ja kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Yksittäisen toimielimen jäsenen erottaminen ei ole epäluottamuksen perusteella mahdollista, vaan erottaminen koskee toimielintä kokonaisuutena. Yksittäisen jäsenen erottaminen on mahdollista kuntalain 86 §:n tarkoittamassa tapauksessa, jossa henkilö on vaalien jälkeen lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Puheenjohtajiston ja pormestarin erottamisesta epäluottamuksen perusteella on nykyisessä kuntalaissa säännelty erikseen.

Luottamushenkilön erottamista koskevan asian valmistelee valtuustolle tilapäinen valiokunta kuntalain 35 §:n mukaisesti. Kyseessä on kuntalain 93:ssä erikseen säädetty poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan yleensä kunnanhallitus valmistelee asiat valtuuston päätettäväksi. Luottamushenkilöiden epäluottamukseen perustuvan erottamisen valmistelu on katsottu asiaksi, jossa tehtävä on perusteltua antaa kunnanhallituksen sijasta valtuuston keskuudestaan asettamalle valiokunnalle. Poikkeus on perusteltavissa myös sillä, että hallituskin voi olla erottamisen kohteena.

Valtuusto voi enemmistöpäätöksellä erottaa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he ovat menettäneet valtuuston luottamuksen. Sovelletun parlamentarismin mallin mukaisesti kaupunginhallituksen tulee nauttia valtuuston luottamusta. Luottamuksen menettämisen arviointi on käytännössä poliittista harkintaa, eikä luottamuksen menettämiseen johtavia syitä ole laissa nimenomaisesti säädetty tai rajattu. Peruste voi sinänsä olla esimerkiksi työskentelyä selvästi haittaavat toimielimen vaikeat sisäiset ristiriidat tai valtuuston hyväksymien strategisten linjausten vastainen toiminta. Epäluottamus voi aiheutua yhden tai useamman jäsenen toiminnasta.

Poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajaavat hallintolain 6 §:n mukaiset yleiset oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate, puolueettomuuden vaatimus (objektiveettiperiaate) sekä luottamuksensuojan periaate.

Korkein hallinto-oikeus on 9.10.2014 antamassaan lautakunnan erottamista koskevassa ratkaisussaan (taltionumero 3009) lausunut muun ohella, että kysymys siitä, mitkä seikat voivat johtaa kuntalaissa tarkoitettulla tavalla valtuuston luottamuksen menettämiseen, ei ole ensisijaisesti oikeudellinen arviointikysymys, vaan poliittisen tai muun tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluva kysymys. Asian luonteen mukaisesti valtuustolla on tällaisessa asiassa suuri harkintavalta, jota kuitenkin rajoittavat hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet.

Esimerkiksi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamista voidaan arvioida kunnan toiminta-ajatuksen ja toimialan kautta. Kuntalain 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että sinänsä laajaa harkintavaltaa käytetään hyväksyttävään ja kunnan edun kannalta perusteltavaan tarkoitukseen. Toisaalta sama periaate kieltää jonkin tahon perusteettoman suosimisen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että harkintavallan käyttö esimerkiksi jonkin yksittäisen tahon suosimiseksi kunnan edun sijasta voi täyttää myös virkarikoksen tunnusmerkistön.

### **KKO 2023:17**

*Z:n kunnan kunnanjohtaja P oli tehnyt tutkintapyynnön kuntakonserniin kuuluvan X Oy:n entisestä toimitusjohtajasta O:sta. Tietoisena O:ta koskevasta vakavasta rikosepäilystä kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet A, B, C, D, E, F, G ja H päättivät kunnanhallituksen kokouksessa peruuttaa tutkintapyynnön ja antaa kunnan yhtiökokousedustajille omistajaohjauksen O:n palauttamiseksi X Oy:n toimitusjohtajan toimeen. Korkein oikeus katsoi ratkaisusta ilmenevillä perusteilla, että A, B, C, D, E, F, G ja H syyllistyivät virka-aseman väärinkäyttämiseen.*

*Helsingin hallinto-oikeus on toimielimen jäsenten erottamista koskevassa asiassa (H5172/2022, **ei lainvoimainen**) arvioinut valtuuston oikeutta erottaa luottamushenkilöt eräiden toimielimen jäsenten siirryttyä toiseen poliittiseen ryhmään (ns. loikkaus). Päätöksessä on kiinnitetty erityistä huomiota toiminnan johdonmukaisuuteen vastaavissa tapauksissa. Koska aiemmissa tai myöhemmissäkään ryhmän vaihdoksissa valtuusto ei ryhtynyt erottamistoimiin, hallinto-oikeus kumosi valtuuston päätöksen.*

*” Tasapuolisen kohtelun vaatimus ei sinänsä estä valtuustoa perustellusta syystä muuttamasta aiempaa hallintokäytäntöään. Valituksenalaisesta päätöksestä ei kuitenkaan ilmene, että valtuuston tarkoituksena olisi ollut aiemman hallintokäytännön muuttaminen, vaan siinä on nimenomaisesti todettu, että valtuusto ottaa ratkaisussaan kantaa vain käsittelyssä olevaan asiaan. Erottamisasian vireilletulon jälkeen tapahtuneen kaupunginhallituksen jäsenen ryhmän vaihdoksen johdosta ei myöskään ole pantu vireille erottamista koskevaa asiaa. Edellä esitetyn perusteella hallinto-oikeus katsoo, että kaupunginvaltuusto on valituksenalaisella päätöksellään (§ 68) poikennut kaupungissa muissa vastaavan kaltaisissa tilanteissa noudatetusta hallintokäytännöstä.”*

Lausuntopyyntöissä tarkoitettussa tapauksessa kysymys on siitä, onko kaupunginhallituksen sisäisten keskustelujen ja mahdollisesti myös salassa pidettävien tietojen päätyminen julkisuuteen sekä ja siitä seuranneet tapahtumat heikentäneet valtuuston luottamusta kaupunginhallituksen toimintakäynnin, että tilapäinen valiokunta voi esittää toimielimen erottamista ja valtuusto erottaa toimielimen.

Salassa pidettäviä tietoja ei saa ilmaista ulkopuolisille ja salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen voi olla rikoslaisissa tarkoitettu virkarikos. Salassa pidettävät asiat on merkittävä esityslistaan erikseen. Todettakoon, että tässä arvioissa ei voida ottaa kantaa siihen, onko joku hallituksen jäsen paljastanut salassa pidettäviä tietoja.

Muut kuin valtuuston julkiset kokoukset eivät ole yleensä yleisölle julkisia. Toimielimen jäsenten kokouksessa käyttämät puheenvuorot eivät lähtökohtaisesti ole salassa pidettäviä, mutta esimerkiksi Kuntaliiton koulutusmateriaaleissa keskusteluja luonnehditaan luottamuksellisiksi. Tämä sen vuoksi, että yksittäisten keskustelujen tai puheenvuorojen päätyminen julkisuuteen voi johtaa päätöksentekoilmapiirin heikkenemiseen. Toimielimen sisäinen luottamuksen puute voi johtaa myös siihen, että perusteluja ja mielipiteitä ei käydä toimielimen kokouksessa vaan merkitykselliset keskustelut käydään toimielimen kokousten ulkopuolella.

Tilapäinen valiokunta tekee itsenäisen arvionsa kaupunginhallituksen toimintaedellytyksistä ja kysymys on lopulta kokonaisharkinnasta. Tilapäisen valiokunnan tehtäviin ei sinänsä lähtökohtaisesti kuulu esimerkiksi selvittää sitä, kuka on mahdollisesti paljastanut salassa pidettäviä tietoja ulkopuolisille. Tämä ei ole välttämättä tarpeen erottamisasian valmistelemiseksi. Vaikka kyse olisikin alun perin yksittäisen tai yksittäisten henkilöiden toiminnasta, tilapäisen valiokunnan arvioinnin kohteena on koko hallituksen toimintakyky ja valtuuston poliittinen luottamus arviointihetkellä.

Poliittinen luottamus tai epäluottamus on arvioitavissa vain poliittisessa prosessissa viime kädessä valtuuston äänestyksessä. Käsitksemme mukaan on kuitenkin oikeudellisesti mahdollista, että mahdollinen epäluottamus perustuu kaupunginhallituksen toimintaedellytysten heikkenemiseen joko salassa pidettävien tietojen paljastamisen vuoksi tai luottamuksellisten keskustelujen ilmaisemiseen niin, että se olennaisesti heikentää hallituksen työskentelyedellytyksiä.

## SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki  
lakiasiainjohtaja