

## Tilapäisen valiokunnan ehdotus kaupunginvaltuustolle kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa

Tilapäinen valiokunta 29.08.2023 § 22  
261/00.00.01/2023

Kaupunginvaltuuston päätöksestä 12.6.2023 § 59 ilmenevällä tavalla kaupungin kirjaamoon on jätetty 24.5.2023 aloite kaupunginvaltuustolle kuntalain 34 - 35 § mukaisen menettelyn aloittamiseksi. Aloitteessa on pyydetty siinä selostetuin perustein kaupunginhallituksen toimintaedellytysten ja luottamuksen palauttamiseksi kaupunginvaltuustoa arvioimaan kuntalain 34 § mukaan luottamushenkilön erottamista kaupunginhallituksesta kesken toimintakauden. Aloitteessa on pyydetty kaupunginvaltuustoa asettamaan tilapäinen valiokunta (kuntalaki 35 §) valmistelemaan asiaa. Aloitteen on allekirjoittanut 27 valtuutettua ja 3 varavaltuutettua. Lisäksi 2 valtuutettua ja 5 varavaltuutettua ovat ilmaisseet sähköpostitse kannatuksensa aloitteelle.

Kuntalain 34 § mukaan valtuusto voi erottaa kunnan toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäososan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. 24.5.2023 jätetyn aloitteen on allekirjoittanut vähintään neljäososa valtuutetuista, joten asia on kuntalain 34 §:n mukaisesti tullut vireille.

Kuntalain 35 § mukaan, kun kuntalain 34 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Tilapäisen valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Kuntalain 35 §:n mukaan mahdollisen erottamisen valmistelee valtuuston asettama tilapäinen valiokunta. Päätös on perusteltava ja siinä on mainittava, mihin luottamuspula perustuu. Mahdollinen erottaminen kuntalain 34 §:n perusteella voi perustua poliittiseen harkintaan. Perusteiden tulee kuitenkin olla asiallisia eivätkä ne voi perustua mielivaltaan.

Kaupunginvaltuusto on päätöksellään 12.6.2023 § 59 päättänyt asettaa keskuudestaan kuntalain 35 §:ssä tarkoitetun tilapäisen valiokunnan valmistelemaan kaupunginhallituksen erottamista koskevaa asiaa.

Kuntalain 93 §:n nojalla tilapäinen valiokunta valmistelee asian kaupunginvaltuuston päätettäväksi.

Tilapäinen valiokunta on kaupunginvaltuuston päätöksen 12.6.2023 § 59 johdosta valmistellut kaupunginhallituksen erottamista koskevan asian. Tilapäisen valiokunnan ehdotus kaupunginvaltuustolle annetaan tällä päätöksellä.

Tilapäisen valiokunnan suorittaman 1. kuulemisen osalta yhteen selitykseen sisältyneet julkisuuslain nojalla salassa pidettäviksi katsotut kohdat on poistettu 26.7.2023 kokouksen pöytäkirjan liitteistä ja siten myös tämän pykälän liitteestä nro 2. Tilapäisen valiokunnan varsinaiset jäsenet ovat saaneet asiakirjat käyttöönsä kokonaisuudessaan ennen 26.7.2023 kokousta. Salassa pidettäviksi katsottujen yksittäisten kohtien salassapitoperuste on julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohta. Kyseiset kohdat eivät ole asian ratkaisun kannalta merkityksellisiksi katsottavia. Menettely on ollut asianosaisen erittäin tärkeä yksityinen etu huomioiden perusteltu.

Kaupunginvaltuuston kokoukseen osallistuville valtuutetuille ja varavaltuutetuille varataan mahdollisuus käydä tutustumassa myös kyseisiin asiakirjan salassa pidettäviksi katsottuihin kohtiin ennen kaupunginvaltuuston kokousta johdon sihteerin kanssa etukäteen sopien.

Liitteet Liite nro 1 Tilapäisen valiokunnan pöytäkirja 21.6.2023 siinä mainittuine liitteineen ja aineistoineen  
Liite nro 2 Tilapäisen valiokunnan pöytäkirja 26.7.2023 liitteineen  
Liite nro 3 Tilapäisen valiokunnan pöytäkirja 17.8.2023 liitteineen  
Liite nro 4 Kuulemisia koskevat sähköpostiviestit 22.6.2023, 27.7.2023 ja 4.8.2023

Päätösehdotus Tilapäisen valiokunnan puheenjohtajan selostus:

Tilapäinen valiokunta päättää ehdottaa kaupunginvaltuustolle, että se päättää seuraavaa:

1. Kaupunginvaltuusto päättää todeta kaupunginhallituksen menettäneen kaupunginvaltuuston luottamuksen tämän pykälän päätösehdotuksen kohdan 3 mukaisin perusteluin.
2. Kaupunginvaltuusto päättää erottaa kuntalain 34 §:n nojalla kaupunginhallituksen tämän pykälän päätösehdotuksen kohdan 3 mukaisin perusteluin. Erottamispäätös koskee jäseniä ja varajäseniä.
3. Kaupunginvaltuusto päättää todeta hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla tämän päätöksen perusteluina seuraavaa:

Kaupunginvaltuuston päätöksestä 12.6.2023 § 59 ilmenevällä tavalla kaupungin kirjaamoon on jätetty 24.5.2023 aloite kaupunginvaltuustolle kuntalain 34–35 § mukaisen menettelyn aloittamiseksi. Aloitteessa on pyydetty siinä selostetuin perustein kaupunginhallituksen toimintaedellytysten ja luottamuksen palauttamiseksi kaupunginvaltuustoa arvioimaan kuntalain 34 § mukaan luottamushenkilön erottamista kaupunginhallituksesta kesken toimintakauden. Aloitteessa on pyydetty kaupunginvaltuustoa asettamaan tilapäinen valiokunta (kuntalaki 35§) valmistelemaan asiaa. Aloitteen on allekirjoittanut 27 valtuutettua ja 3 varavaltuutettua. Lisäksi 2 valtuutettua ja 5 varavaltuutettua ovat ilmaisseet sähköpostitse kannatuksensa aloitteelle.

Kuntalain 34 § mukaan valtuusto voi erottaa kunnan toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsoosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. 24.5.2023 jätetyn aloitteen on allekirjoittanut vähintään neljäsoosa valtuutetuista, joten asia on kuntalain 34 §:n mukaisesti tullut vireille.

Kuntalain 35 § mukaan, kun kuntalain 34 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Tilapäisen valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Kuntalain 35 §:n mukaan mahdollisen erottamisen valmistelee valtuuston asettama tilapäinen valiokunta. Päätös on perusteltava ja siinä on mainittava, mihin luottamuspula perustuu. Mahdollinen erottaminen kuntalain 34 §:n perusteella voi

perustua poliittiseen harkintaan. Perusteiden tulee kuitenkin olla asiallisia eivätkä ne voi perustua mielivaltaan.

Kaupunginvaltuusto on päätöksellään 12.6.2023 § 59 päättänyt asettaa keskuudestaan kuntalain 35 §:ssä tarkoitetun tilapäisen valiokunnan valmistelemaan kaupunginhallituksen erottamista koskevaa asiaa.

Tilapäinen valiokunta on päätöksellään 21.6.2023 § 7 päättänyt kuulla kaupunginhallituksen jäseniä ja varajäseniä asianosaisina hallintolain (434/2003) edellyttämällä tavalla sekä varannut kaupunginhallituksen kokouksiin puhe- ja läsnäolo-oikeudella osallistuvalla kaupunginvaltuuston puheenjohtajistolle mahdollisuuden lausunnon antamiseen. Edelleen tilapäinen valiokunta on päättänyt päätöksestä ilmenevin perustein, ettei kaupunginhallitukselta toimitelimenä pyydetä asiassa erikseen lausuntoa. (Liite nro 1)

Tilapäinen valiokunta on merkinnyt suoritetussa kuulemisessa jätetyt selitykset ja lausunnot tiedoksi kokouksessaan 26.7.2023 § 13. Kaksi asianosaisten selitystä saapui määräajan päättymisen jälkeen. Tilapäisen valiokunnan kokousasian 26.7.2023 § 13 valmistelussa ehdittiin ottamaan niistä toinen huomioon. Toinen myöhässä saapunut selitys saapui em. kokousasian valmistelun jo päätyttyä, joten se merkittiin kokouksessa tiedoksi. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintomenettelyssä toimitettavassa kuulemisessa asianosainen voi määräajan jälkeenkin esittää mielipiteensä ja selityksensä, mutta määräajan ylitys ei estä asian ratkaisua (Mäenpää 2018, s. 466). Menettely asiassa on ollut näin ollen asianmukainen ja myöhässä saapuneet selitykset on tällä tavoin toimien voitu huomioida asian jatkovalmistelussa.

Tilapäisen valiokunnan päätöksen 26.7.2023 § 13 selosteosassa on todettu muun ohella seuraavaa:

Enemmistö selityksen- / lausunnonantajista on ilmaissut yhtyvän aloitteessa selostettuun, epäluottamuksen aiheuttaneen tapahtumakulun kuvaukseen koskien salassa pidettävän kokousasian ja kaupunginhallituksen sisäisten keskustelujen sanatarkkaa referointia lehdistölle. Vastauksissa on tuotu esiin, että tapahtumat ovat aiheuttaneet luottamuspulaa sekä kielteisiä vaikutuksia kaupunginhallituksen kokousilmaperiin ja keskustelukulttuuriin. Vastauksissa nousee esiin huoli siitä, että vallitsevassa tilanteessa kaupunginhallituksen työskentelyn voimavarat eivät kohdenna toivottavalla tavalla Ylöjärven kehittämiseen. Toisaalta vastauksista käy ilmi, että kaupunginhallitus on vallitsevassa tilanteessa hoitanut tehtäviään ja tehnyt päätökset asioissa, jotka sen käsiteltäväksi ja päätettäväksi on tuotu. Joissakin vastauksissa on myös arvioitu, että kyse on pidemmällä aikavälillä kehittyneestä luottamuspulasta ja kielteisestä kehityksestä. Vastauksissa nousee esiin myös huoli kaupungille aiheutuvasta mainehaitasta erilaisine oheisvaikutuksineen.

Tilapäisen valiokunnan suorittamassa kuulemisessa vastaajilla on ollut mahdollisuus lausua oma käsityksensä siitä, mitkä ovat olleet ne jätetyssä aloitteessa mainitut kaksi tahoa, joilta hallituksen jäsenet ovat saaneet tietoonsa tietovuotojen toteuttajan. Lisäksi vastaajilla on ollut mahdollisuus kertoa, millaista tietoa he ovat näiden tietojen tueksi saaneet.

Kaupunginhallituksen 28.11.2022 kokouksen tuolloin julkisuuslain nojalla salaisen kokousasian 418 julkisuuteen saattanut henkilö on jäänyt tilapäiselle valiokunnalle toimitettujen selitysten ja lausuntojen perusteella avoimeksi. Tilapäisen valiokunnan toimivaltuudet huomioiden asiaa on todettu haasteelliseksi tältä osin enemmälti selvittää.

Kaupunginhallituksen suljetun kokouksen vapaamuotoisen keskustelun lehdistölle referoinnin osalta on todettu, että toteuttaja näyttää käyvän annetuista vastauksista ilmi. Kaupunginhallituksen jäsen [REDACTED] on selityksessään kertonut soittaneensa ja kertoneensa kaupunginhallituksen 19.12.2022 kokouksen kokouskeskusteluista paikallismedian toimittajalle. Menettelyään [REDACTED] on perustellut tarkemmin pykälän liitteessä olevassa selityksessään. (Liite nro 2)

Kuulemiseen sisältyi myös kysymys siitä, tuleeko vastaajan näkemyksen mukaan kaupunginhallitus aloitteessa esitetyillä perusteilla erottaa vai onko tilanteen korjaamiseksi vastaajan arvion mukaan olemassa lievempiä keinoja. Useassa vastauksessa katsottiin, että käsillä olevassa tilanteessa kaupunginhallitus tulee erottaa tai vaihtoehtoisesti yksittäisen kaupunginhallituksen jäsenen tulisi erota kaupunginhallituksesta. Toisaalta vastauksissa esiintyi myös näkökulmia, joissa katsottiin, ettei kaupunginhallitusta tule erottaa. Vastauksissa nousi esiin myös pohdintoja mahdolliseen erottamista seuraavaan kaupunginhallituksen kokoonpanoon liittyen. (Liite nro 2)

Kuntalaista (410/2015) ja Kuntaliiton ohjeista ilmenevän mukaisesti valtuuston asettama tilapäinen valiokunta valmistele kantalain 34 §:n mukaisessa tilanteessa luottamushenkilöiden erottamista kesken toimikauden koskevan asian, jos valtuuston toimielimeen valitsemat luottamushenkilöistä tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Kantalain 34 §:n mukaisesti mahdollinen erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Valmistelunsa päätteeksi tilapäinen valiokunta antaa päätösesityksensä valtuustolle, joka sisältää tilapäisen valiokunnan esityksen perusteluineen siitä, että toimielin erotetaan tai että toimielintä ei eroteta. Mahdollisen uuden toimielimen valinta ja luottamushenkilön eroaminen luottamustoimestaan rajautuvat tilapäisen valiokunnan tehtävien ja toimivallan ulkopuolelle. (Liite nro 2)

Kuten edellä on todettu, luottamushenkilöiden mahdollinen erottaminen kantalain 34 §:n perusteella voi perustua poliittiseen harkintaan. Perusteiden tulee kuitenkin olla asiallisia eivätkä ne voi perustua mielivaltaan. Asiaa koskevan oikeudellisen arvion tueksi tilapäinen valiokunta on päätöksellään 26.7.2023 § 13 päättänyt pyytää Kuntaliittoa asiassa asiantuntijalausunnon seuraavasti:

”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 kiirehdittynä. Kuntaliitolle saatetaan tieto siitä, ketkä asianosaiset eivät jättäneet selitystään asiaan.” (Liite nro 2)

Edelleen samassa pykälässä tilapäinen valiokunta on päättänyt todeta ja saattaa jo tässä vaiheessa tiedoksi, että asianosaisille ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajistolle varataan mahdollisuus antaa kirjallinen selityksensä ja lausuntonsa pykälän liitteessä olleista selityksistä ja lausunnoista sekä Kuntaliiton asiantuntijalausunnosta, kun Kuntaliiton asiantuntijalausunto on saapunut. Kuulemisessa päätettiin noudatettavan vastaavaa menettelyä kuin ensimmäisessä kuulemisessa. Tilapäinen valiokunta valtuutti tällä päätöksellään puheenjohtajan ja

sihteerin päättämään kuulemisen tarkemmasta ajankohdasta Kuntaliiton asiantuntijalausunnon saavuttua valiokuntaa informoiden. (Liite nro 2)

Tilapäisen valiokunnan 26.7.2023 kokouksen päätökset on täytäntöönpantu valiokunnan päätösten mukaisesti. Kuntaliiton asiantuntijalausunto on saapunut 4.8.2023. Lausunnossa on todettu muun ohella seuraavaa:

”Valtuusto voi enemmistöpäätöksellä erottaa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he ovat menettäneet valtuuston luottamuksen. Sovelletun parlamentarismien 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.

[--]

Lausuntopyynnössä 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 toimintakykyyn niin, 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 rikoslaisa 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 keskusteluita 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 perusteluita 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. Käsitteemme 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.” (Liite nro 3)

Kuntaliiton asiantuntijalausunnon saavuttua toinen kuuleminen on suoritettu tilapäisen valiokunnan päätöksen 26.7.2023 § 13 mukaisesti. Kuulemisessa on jätetty 10 selitystä ja 2 lausuntoa. Tilapäinen valiokunta on merkinnyt Kuntaliiton asiantuntijalausunnon sekä toisessa kuulemisessa jätetyt selitykset ja lausunnot tiedoksi kokouksessaan 17.8.2023. Edelleen tilapäinen valiokunta on päätöksessään todennut, että asian valmistelun ja ratkaisemisen kannalta tarpeelliset kuulemiset on suoritettu ja Kuntaliiton asiantuntijalausunto saatu ja että tilapäisen valiokunnan päätösehdotus kaupunginvaltuustolle kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa päätetään tilapäisen valiokunnan kokouksessa 29.8.2023. (Liite nro 3)

Asiassa suoritetun valmistelun ja Kuntaliiton asiantuntijalausunnon perusteella todetaan, että oikeudellisesta näkökulmasta on mahdollista, että epäluottamus asiassa perustuu kaupunginhallituksen toimintaedellytysten heikkenemiseen joko salassa pidettävien tietojen paljastamisen vuoksi tai luottamuksellisten keskustelujen ilmaisemiseen ja tästä aiheutuneeseen kaupunginhallituksen työskentelyedellytysten olennaiseen heikentymiseen. Kuntaliitto on lausunnossaan todennut, että tilapäisen valiokunnan suorittaman erottamisasian valmistelemiseksi tilapäisen valiokunnan ei ole välttämätöntä selvittää sitä, kuka on mahdollisesti paljastanut salassa pidettäviä tietoja ulkopuolisille.

Suoritetun valmistelun perusteella voidaan todeta, että asiassa on kyse poliittisesta harkinnasta, jossa tilapäinen valiokunta tekee itsenäisen arvionsa kokonaisharkintaa käyttäen kaupunginhallituksen toimintaedellytyksistä.

Aloitteen tilapäisen valiokunnan perustamiseksi on allekirjoittanut kaupunginvaltuuston enemmistö. Tilapäisen valiokunnan suorittamassa kuulemisessa enemmistö selityksen- / lausunnonantajista on yhtynyt aloitteessa esitettyyn tapahtumakulun kuvaukseen. Jätetyistä selityksistä ja lausunnoista voidaan todeta kaupunginhallituksen keskinäisen luottamuksen heikentyneen tilapäisen valiokunnan asettamiseksi jätetyssä aloitteessa mainittujen tapahtumien seurauksena. Keskinäisen luottamuksen heikentyminen on johtanut kuulemisissa lausutun perusteella muun muassa kaupunginhallituksen keskusteluilmapiirin ja -kulttuurin luottamuksellisuuden ja avoimuuden heikentymiseen kaupunginhallituksessa esimerkiksi siten, ettei erilaisia näkökulmia välttämättä tuoda keskusteluun. Kuulemisessa on tuotu esiin myös kehitys ja tilanne, jossa keskusteluja käydään luottamuspuolan seurauksena kaupunginhallituksen kokouspiiriin kuuluvien kesken pienemmissä ryhmissä kaupunginhallituksen virallisten kokousten ulkopuolella. Edellä selostetun perusteella kaupunginhallituksen nykytilanteeseen voidaan katsoa liittyvän sellaisia toimielimen sisäisiä ristiriitoja, jotka selvästi haittaavat kaupunginhallituksen työskentelyä.

Asianosaisille ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajistolle suoritettussa kuulemisessa enemmistö lausunnon- / selityksenantajista on katsonut, että kaupunginhallitus tulee jätetyssä aloitteessa esitetyillä perusteluilla erottaa lievempien keinojen sijaan, ellei kaupunginhallituksen kokoonpanoa lausunnoissa ja selityksissä selostetulla tavalla muuteta nykyiseen nähden. Käsillä olevassa kuntalain 34.1 §:n mukaisessa asiassa, jonka valtuuston asettama tilapäinen valiokunta valtuustolle valmistelee, valtuusto voi päätyä erottamaan kaikki toimielimeen valitsemansa henkilöt, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Toimielimen osittaista erottamista kuntalain 34 §:n mukaisessa tilanteessa laki ei tunne.

Asiaan liittyvää poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajaavat hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Niitä ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate, puolueettomuusperiaate ja

luottamuksensuojan periaate. Asiassa saadun selvityksen perusteella luottamuspula on aiheutunut salassa pidetyn kokousasian päätyemisestä julkisuuteen sekä toimielimen suljetun kokouksen vapaamuotoisen kokouskeskustelun sanatarkasta referoinnista lehdistölle. Kuntalain 101.3 §:ssä on säädetty, että muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi. Kaupunginhallitus ei ole loppuvuonna 2022 tehnyt kokouksensa osalta päätöksiä siitä, että ne olisivat julkisia ja näin ollen ne ovat olleet kuntalain mukaisesti suljettuja kokouksia. Kuntalain esitöissä (HE 268/2014 vp) on todettu, että toimielimen suljetussa kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia. Niistä ei ilman toimielimen lupaa saa antaa tietoja ulkopuolisille. (HE 268/2014 vp, s. 212) Tiedossa ei ole, että kaupunginhallituksen loppuvuoden 2022 kokousten vapaamuotoisten kokouskeskustelujen osalta kaupunginhallitus olisi antanut kokouksessa läsnäolueille lupaa tietojen antamiseen ulkopuolisille. Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että toimielimen suljetun kokouksen keskustelut on tarkoitettu luottamuksellisiksi. Keskustelujen paljastamista ei kuitenkaan pidetä salassapitorikoksena (rikoslain 40:5 §) vaan lähinnä hyvän hallintotavan vastaisena. Omien mielipiteiden esittelylle ei ole estettä, mutta muiden puheenvuoroista kertominen voi vaikeuttaa sitä luottamuksellisuutta, jota hyvä kokoustyöskentely edellyttää. Toimielinten suljettujen kokousten keskustelujen osalta on edelleen todettu, että toimielimen luottamushenkilöjäsen ei ole toimielimen alainen, eikä toimielin voi nimenomaisesti kieltää luottamushenkilöä kertomasta suljetun kokouksen keskustelusta ulkopuolisille. Tässä voidaan luottamushenkilön ja viranhaltijan välillä tehdä ero, koska viranhaltija toimii toimielimen alaisena. Jos viranhaltija nimenomaisesti kiellosta huolimatta kertoo keskusteluista, hän saattaa syyllistyä virkavelvollisuuden rikkomiseen (rikoslain 40:10 §). (Harjula & Prättälä 2023, s. 738)

Edellä todettua kuntalakiin, sen esitöihin ja oikeuskirjallisuuteen perustuvaa kaupunginhallituksen suljettujen kokousten kokouskeskustelujen luottamuksellisuutta on käsitelty kaupunginhallituksen perehdytyksessä sen toimikauden alkaessa, kuten asian valmistelussa suoritettussa 1. kuulemisen mukana toimitetusta aineistosta ilmenee. (Liite nro 1) Kyse ei siten ole lähtökohdiltaan Ylöjärven kaupunginhallituksen sisäisistä ohjeista tai ennakovalvonnasta, vaan kuntalakiin, sen esitöihin ja oikeuskirjallisuuteen perustuvasta toimielimen suljetun kokouksen kokouskeskustelujen luottamuksellisuudesta. Voitaneen myös todeta, että kyse on luottamushenkilöiden keskuudessa yleisesti tiedossa olevasta asiasta. Kuten edellä on todettu, keskustelujen paljastamista ei luottamushenkilöiden osalta pidetä rikoslaisissa säädettyinä salassapitorikoksena, mutta sitä voidaan pitää hyvän hallintotavan vastaisena ja toimielimen hyvän kokoustyöskentelyn edellyttämää luottamuksellisuutta heikentävänä toimintana. Kuntalain esitöiden ja asiaa koskevan oikeuskirjallisuuden perusteella toimielimen suljetun kokouksen luottamuksellisten kokouskeskustelujen osalta ei ole erotettu aihepiirejä, joista kertomista ulkopuolisille ei katsottaisi hyvän hallintotavan vastaiseksi ja hyvän kokoustyöskentelyn edellyttämää luottamuksellisuutta heikentäväksi toiminnaksi. Suomen perustuslain (731/1999) 12.1 §:n mukaisesti jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Tilapäisen valiokunnan tiedossa ei ole, että kenenkään perustuslailla suojattua oikeutta omien poliittisten mielipiteiden esittämiseen olisi asiassa estetty. Asiassa tai sen valmistelussa perustuslailla suojattua sananvapautta ei tule katsoa rikutun. Toimielimen suljetun kokouksen kokouskeskustelujen tietoon saattaminen ulkopuolisille yhtenä seikkana valtuuston luottamuksen menettämisen perusteena ja kaupunginhallituksen sisäisen luottamuksen heikentymisen aiheuttaneena tekijänä on edellä todetun mukaisesti kuntalakiin, sen esitöihin ja oikeuskirjallisuuteen perustuva ja asianmukainen. Myös Kuntaliitto on päättänyt asiantuntijalausunnossaan

vastaavaan arvioon. Edelleen on huomioitava, että kuntalain 34–35 §:iin perustuvassa toimielimen erottamisessa epäluottamuksen perusteella ei ole kyse rankaisullisesta seuraamuksesta, vaan siitä, että ns. sovelletun parlamentarismen mallin mukaisesti kaupunginhallituksen tulee nauttia valtuuston luottamusta.

Tilapäisen valiokunnan suorittamassa asian valmistelussa asianosaisia on kohdeltu tasapuolisesti ja syrjimättömästi asettamatta ketään perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Asiassa suoritettua valmistelua ja suoritettua kokonaistarkastelua perusteella voidaan todeta myös, että päätösehdotus perusteluineen ei poikkea aiemmista tilanteista siten, että se loukkaisi hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvaa tasapuolisen kohtelun vaatimusta, yhdenvertaisuusperiaatetta tai muitakaan hallinnon oikeusperiaatteita.

Hallinnon oikeusperiaatteisiin lukeutuvaan suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy vaatimus siitä, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tarkoitussidonnaisuuden periaate taas edellyttää, että viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi (Mäenpää 2016, s. 89–90). Kuntalain 34.1 §:n nojalla tilanteessa, jossa valtuuston kunnan toimielimeen valitsemat luottamushenkilöt tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta, kyseinen toimielin voidaan erottaa kesken toimikauden. Erottämispäätös koskee tällöin kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Asiassa jätetyn aloitteen, tilapäisen valiokunnan asiassa suorittaman valmistelun, saatujen selitysten ja lausuntojen sekä asiantuntijalausunnon perusteella voidaan todeta, että kaupunginhallitusta kohtaan koetaan tämän hetkessä tilanteessa epäluottamusta ja enemmistö kaupunginvaltuutetuista on jättänyt asiaa koskevan aloitteen. Suoritettujen kuulemisten perusteella kaupunginhallituksessa on jätetyssä aloitteessa esiin tuotujen tapausten seurauksena ilmennyt sellaista keskinäistä epäluottamusta, jonka voidaan katsoa olennaisesti heikentävän kaupunginhallituksen toimintakykyä. Tilanteen korjaaminen nykyisessä tilanteessa jatkaen vaikuttaa olevan tämän hetkessä tilanteessa vaikeaa. Tässä tilanteessa kaupunginhallituksen erottamisen voidaan katsoa antavan mahdollisuuden kaupunginvaltuuston luottamuksen palauttamiseksi mahdollista uutta kaupunginhallitusta kohtaan sekä mahdollisuuden kaupunginhallituksen toimintakyvyn palautumiseen. Asian valmistelu ja päätöksenteko eri vaiheineen perustuu lakiin. Tällä päätösehdotuksella ja mahdollisilla myöhemmillä päätöksillä tavoitellaan edellä kuvatun epäluottamustilanteen korjaamista ja kaupunginhallituksen toimintakyvyn palauttamista. Kaupunginhallituksen erottamisen esittämisen voidaan katsoa olevan tässä tilanteessa suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukainen. Mikäli kaupunginvaltuusto päätyy erottamaan kaupunginhallituksen, toteutuu suhteellisuusperiaate asiassa myös kuntalain 34.1 §:n nojalla erottämispäätöksen koskiessa kaikkia toimielimen jäseniä.

Edelleen hallinnon oikeusperiaatteisiin lukeutuvan puolueettomuuden vaatimuksen tavoitteena on turvata luottamus hallintotoiminnan objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Hallintotoiminta ei kyseisen periaatteen mukaan saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia vieraita perusteita saattavat tilanteesta riippuen olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Välittömästi puolueettomuutta ja riippumattomuutta konkretisoivat esimerkiksi hallintolain 27-30 §:n esteellisyyssäännökset. Myös viranomaisen velvollisuus perustella päätöksensä tukee periaatetta. (Mäenpää 2016, s. 92–93) Valtuuston päätöksessä 12.6.2023 § 59, jolla tilapäinen valiokunta on asetettu, on huomioitu asian valmisteluun liittyvät esteellisyyssnäkökulmat, eikä tilapäisen valiokunnan jäseniksi tai varajäseniksi ole valittu asian valmistelussa esteellisiä



henkilöitä. Kaupunginvaltuusto on myös huomionnut tilapäisen valiokunnan kokoonpanon siten, että kokoonpanossa eri mielipidesuunnat saavat edustuksensa ja asiaa valmistelevaan valiokuntaan on valittu myös muita kuin jätetyn aloitteen allekirjoittaneita henkilöitä. Tilapäisen valiokunnan suorittama asian valmistelu on perustunut kuntalain 34-35 §:iin ja kaupunginvaltuuston päätökseen 12.6.2023 § 59. Kuntalain 35.1 §:n mukaisesti kaupunginvaltuuston asettaman tilapäisen valiokunnan on valmisteltava asia valtuustolle. Asian valmistelu ei ole perustunut epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin, vaan tilapäiselle valiokunnalle lain nojalla kuuluvien velvoitteiden täyttämiseen ja kaupunginvaltuuston päätökseen. Tämä päätösehdotus perustellaan hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla. Kuten jätetystä aloitteesta ja tämän päätöksen perusteluista ilmenee, syntyneen luottamuspulan ja tämän päätösehdotuksen perusteena ovat edellä selostetut tapahtumat seurauksineen kaupunginhallituksen työskentelyyn liittyen. Valmistelunsa tueksi tilapäinen valiokunta on myös pyytänyt puolueettoman ulkopuolisen tahon, Kuntaliiton, asiantuntijalausunnon. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että asian valmistelussa on huomioitu hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan puolueettomuuden vaatimuksen edellytykset. Tilapäinen valiokunta on toiminut puolueettomasti ja perustanut toimintansa lakiin ja kaupunginvaltuuston päätökseen.

Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset. Kysymys on hallintotoiminnan kohteiden kannalta lähinnä siitä, että vilpittömässä mielessä toimineella ja toimivalla yksityisellä henkilöllä tai muulla oikeussubjektilla on perustelluin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Oikeutettujen odotusten kohteena olevia perusvelvollisuuksia viranomaista kohtaan voidaan katsoa olevan muun muassa velvollisuus noudattaa lakia, yleisiä oikeusperiaatteita ja asianmukaisesti voimaan saatettuja kansainvälisiä sopimuksia; velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja antamia lupauksia, velvollisuus noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa, velvollisuus noudattaa tuomioistuimen päätöksiä sekä kieltä tehdä taannehtivia päätöksiä tai toimenpiteitä. (Mäenpää 2016, s. 98–99) Tässä pykälässä esiin tuodun perusteella voidaan todeta, että asian valmistelu täyttää myös luottamuksensuojaperiaatteen vaatimukset.

Hallintolain 31.1 §:ssä on säädetty, että viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tilapäinen valiokunta on toiminut sille hallintolain nojalla kuuluvan selvitysvelvollisuuden mukaisesti ja huolehtinut sen valmisteltavaksi kuuluvan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä hankkinut asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Selvityksensä tilapäinen valiokunta on tehnyt sille hallintomenettelyssä kuuluvien toimivaltuuksien mukaisesti. Valmistelussa on edellä selostetun mukaisesti suoritettu kaksi kuulemistä, joissa asianosaisilla ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajistolla on ollut mahdollisuus antaa selityksensä ja lausuntonsa. Lisäksi ennen toista kuulemistä on pyydetty ja saatu Kuntaliiton asiantuntijalausunto, josta toisessa kuulemisessa on muun ohella ollut mahdollisuus antaa selitys / lausunto. Selityksen ja lausunnon antaminen on kummassakin kuulemisessa ollut vapaaehtoista. Asian selvittämisessä avoimeksi jääneet seikat eivät Kuntaliiton asiantuntijalausunnon mukaan ole välttämättä tarpeen erottamisasian valmistelemiseksi. Avoimeksi jääneiden seikkojen osalta voidaan toisaalta todeta, että tämän pykälän ja sen liitteiden perusteella tuolloin salassa pidettävä kokousasia on saatettu ulkopuolisten tietoon, vaikkei tekijä olekaan tiedossa (Liite nro 1). Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei ole rajaton, eikä selvityksen riittävyyden vaatimus kaikissa tilanteissa merkitse sitä, että asia tulisi selvittää täydellisellä ja lopullisella varmuudella, eikä tämä kaikissa tilanteissa ole mahdollistakaan (Mäenpää 2016, s. 231). Tehdyn selvityksen perusteella on voitu

todeta, että jätetyssä aloitteessa mainitut, luottamusta heikentäneet seikat, tuolloin salassa pidettävän kokousasian päätyminen julkisuuteen (Liite nro 1, Länsi-Suomen syyttäjälueen päätös esitutkinnan rajoittamisesta 13.2.2023) ja toimielimen suljetun kokouksen vapaamuotoisen kokouskeskustelun sisällön kertominen ulkopuolisille (tämän perusteluosan aiemmat kappaleet sekä Liite nro 2) sekä niiden seurauksena kehittynyt luottamuspula ovat tapahtuneet. Kaupunginhallituksen keskuudessa voidaan asiassa suoritetun valmistelun perusteella katsoa niiden johdosta seuranneen sellaista edellä jo tarkemmin selostettua epäluottamusta, että kaupunginhallituksen toimintakyvyn voidaan katsoa vallitsevassa tilanteessa olennaisella tavalla heikentyneen. Asiaa on sen laatu ja laajuus huomioiden riittävällä tavalla selvitetty.

Asiaa koskevan aloitteen ja valmistelussa saatujen selitysten ja lausuntojen sekä tästä päätösehdotuksesta, tämän päätöksen liitteistä ilmenevin perustein ja niistä koostuvan kokonaisarvioinnin johtopäätöksenä kaupunginhallituksen toimintaedellytysten voidaan katsoa olennaisesti heikentyneen siten, että kaupunginhallituksen erottamisen esittämiselle poliittisen harkinnan lopputuloksena on olemassa asianmukaiset perusteet. Tähän lopputulokseen päätymiselle ei myöskään oikeudellisesta näkökulmasta ole asiassa estettä, kuten Kuntaliitonkin voidaan katsoa asiaa koskevassa lausunnossaan todenneen.

4. Kaupunginvaltuusto päättää kuntalain 79 §:n nojalla todeta, että erotettu kaupunginhallitus jatkaa toimensaan, kunnes uusi kaupunginhallitus on valittu.
5. Kaupunginvaltuusto päättää antaa kaupunginhallituksen tehtäväksi tämän päätöksen toimeenpanon.
6. Kaupunginvaltuusto päättää tarkastaa tämän pykälän kokouksessa.

#### Päätös

Keskustelun kuluessa Juha Alhamo ehdotti seuraavaa: Esitän muutosehdotuksen tilapäisen valiokunnan päätösehdotukseen erottaa kaupunginhallitus. Esitän siis, että tilapäinen valiokunta ei tule esittämään Kaupunginhallituksen erottamista. Esa Toikkonen kannatti Alhamon ehdotusta.

Koska oli tehty tilapäisen valiokunnan puheenjohtajan selostuksen mukaisesta päätösehdotuksesta poikkeava kannatettu ehdotus, puheenjohtaja esitti suoritettavaksi äänestyksen nimenhuudolla siten, että ne, jotka kannattavat tilapäisen valiokunnan puheenjohtajan selostuksen mukaista ehdotusta, äänestävät jaa. Mikäli ei voittaa, Alhamon ehdotus tulee tilapäisen valiokunnan päätökseksi.

Äänestysesitys ja -tapa hyväksyttiin yksimielisesti.

Suoritettussa nimenhuutoäänestyksessä annettiin 5 jaa-ääntä (Koivisto-Haataja, Kytömäki, Pätäri, Talasmäki, Tienari) ja 2 ei-ääntä (Alhamo, Toikkonen), joten puheenjohtaja totesi tilapäisen valiokunnan puheenjohtajan selostuksen mukaisen päätösehdotuksen tulleen tilapäisen valiokunnan päätökseksi.

Juha Alhamo ja Esa Toikkonen jättivät päätökseen eriävän mielipiteen.

Tilapäinen valiokunta hyväksyi tilapäisen valiokunnan puheenjohtajan selostuksen mukaisen päätösehdotuksen em. äänestyksen jälkeen.