

Lausunto Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle valitukseen koskien kaupunginvaltuuston päätöstä 11.9.2023 § 65

Kaupunginhallitus 27.11.2023 § 375

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää 24.10.2023 saapuneella kirjeellä kaupungin lausuntoa [REDACTED] kunnallisvalitukseen (valituksen päiväys 15.9.2023). Valitus koskee kaupunginvaltuuston päätöstä 11.9.2023 § 65 (Tilapäisen valiokunnan ehdotus kaupunginvaltuustolle kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa). Valituksessa vaaditaan valtuuston päätöksen kumoamista, valittajan oikeudenkäyntikulujen korvaamista sekä hallinto-oikeutta harkitsemaan mahdollista valtuuston päätöksen täytäntöönpanokieltoa. Lausunnossa tulee antaa selostus asiasta, vastata oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausua esitetystä selvityksestä.

Lausunnon mukaan hallinto-oikeus pyytää liittämään jäljennökset kaikista valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista. Hämeenlinnan hallinto-oikeus ei ole kieltänyt kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 täytäntöönpanoa.

Valitusta on perusteltu kahdeksalla aihekokonaisuudella. Erotetun kaupunginhallituksen jäsenten ja varajäsenten enemmistön ollessa asiassa kaupunginhallituksessa asianosaisina esteellisiä, lausunnon antaminen esitetään kaupunginhallituksessa asiaan enemmälti kantaa ottamatta saatettavan kaupunginvaltuuston päätettäväksi.

Lausunnon antamisen määräaikaan on pyydetty ja saatu lisäaikaa 18.12.2023 saakka.

Liite	Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 24.10.2023 saapunut lausuntopyyntö ja valituskirjelmä
Esittelijä	Kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	<p>Kaupunginhallitus päättää, että se asiaan enemmälti kantaa ottamatta saattaa asian kaupunginvaltuustolle päätettäväksi pohjaehdotuksella, että kaupunginvaltuusto päättää seuraavaa:</p> <p>Kaupunginvaltuusto päättää antaa Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle kunnioittavasti seuraavan lausunnon tämän pykälän liitteenä olevaan kunnallisvalitukseen:</p> <p>Ylöjärven kaupunki vaatii jäljempänä valitusperustelukohdittain tarkemmin lausutun perusteella valituksen, kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanokieltoa koskevan vaatimuksen sekä oikeudenkäyntikuluja koskevan vaatimuksen hylkäämistä.</p> <p>Oikeudenkäyntikuluja koskevan vaatimuksen osalta Ylöjärven kaupunki pyytää toissijaisesti Hämeenlinnan hallinto-oikeutta kunnioittavasti varaamaan kaupungille mahdollisuuden lausua valituksen oikeudenkäyntikuluja koskevasta vaatimuksesta sisältäen selvityksen valituksen laatimisessa käytetystä asiamiehestä, vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrästä sekä selvityksen siitä, mistä vaaditut oikeudenkäyntikulut muodostuvat.</p>

Tämän pykälän liitteenä olevassa kunnallisvalituksessa on kahdeksan perustelukohtaa. Valituksen laajuus huomioiden on esitysteknisesti perusteltua käsitellä ja antaa lausunto valituksen perusteluihin kohdittain. Kunkin perustelukohdan käsittelyn alussa on sitaateissa valituskirjelmän teksti. Tämän jälkeen on kyseiseen valituksen perustelukohtaan annettava kaupungin lausunto.

”1. Tilapäisen valiokunnan lainvastainen toiminta - asianosaisten kuulemisen laiminlyönti

Hallintolain asianosaisen kuulemista koskevan 34 §:n mukaan; ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.”

Kuten hallintolaissa todetaan, asianosaisille olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian lopullista ratkaisemista, tässä tapauksessa ennen valtuuston asiasta päättävää kokousta. Asianosaisten mielipiteet valiokunnan loppuraportista olisi tullut liittää valiokunnan loppuraporttiin, jotta mielipiteet olisivat tulleet myös asiasta päättävän valtuuston tietoon. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Kyseessä on menettelyvirhe.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi todetaan kyseiseen 34 §:ään liittyen; ”Ehdotettu 1 momentti sisältäisi lisäksi hallintomenettelylain 15 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen siitä, ettei asiaa saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi muiden tekemistä vaatimuksista ja asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä.”

Hallituksen esityksen mukaan siis edellytetään, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi muiden tekemistä vaatimuksista, tässä tapauksessa muiden asianosaisten, hallituksen jäsenten ja varajäsenten vaatimuksista. Hallituksen esityksen mukaan edellytetään myös, että asianosaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä, jollainen asiakirja tilapäisen valiokunnan loppuraportti on. Asianosaisille ei varattu mahdollisuutta tulla kuulluksi ja lausua mielipidettään tilapäisen valiokunnan loppuraportista. Kyseessä on menettelyvirhe. (Vrt. KHO 3.6.2016/2529)

Mäenpää toteaa; ”Asianosaista on kuultava” ennen asian ratkaisemista” (HL 34.1 §).”¹ Myös Kulla kiinnittää asiaan huomiota; ”Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Viranomaisen on siten kuultava asianosaista ennen asian ratkaisemista.”² Kuten Mäenpää ja Kulla toteavat, asianosaista on kuultava ennen asian ratkaisemista. Kuten edellä todettiin, näin ei tapahtunut.”

Lausunto:

Hallintolain (343/2001) 31.1 § nojalla viranomaisen velvollisuutena on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Mäenpää on todennut, että tämä velvollisuus koskee myös asianosaisten kuulemista, joka on järjestettävä ja toteutettava siten, että kuuleminen on riittävän tehokasta ja kattavaa.

¹ Mäenpää, Hallinto-oikeus 2023, s. 466.

² Kulla, Hallintomenettelyn perusteet 2018, s. 268.

Viranomaisen on muun muassa toimitettava kuuleminen hyvissä ajoin ennen asian ratkaisua sekä siten, että asianosainen pystyy toteuttamaan oikeutensa tulla kuulluksi ja että asianosaisen esittämällä näkökohdilla on reaaliset mahdollisuudet tulla huomioon otetuiksi päätöstä tehtäessä. Edelleen Mäenpää on todennut, että asianosaisille on yleensä varattava ”viimeinen sana” asiassa ennen varsinaista päätösharkintaa ja päätöksen tekoa. Tilanteessa, jossa asianosaista on kuultu jo käsittelyn alkuvaiheessa ja sen jälkeen esitetty uutta selvitystä tai uusia vaatimuksia, asianosaisia on kuultava myös niistä ennen kuin asia voidaan ratkaista. (Mäenpää 2018, s. 465-466)

Tilapäisen valiokunnan asiassa suorittama valmistelu on ollut huolellista ja perusteellista. Kuten valtuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä ilmenee, asianosaisille on valmistelussa valittaja mukaan lukien varattu valmistelun kahdessa vaiheessa mahdollisuus tulla kuulluksi. Kuulemiset on suoritettu hallintolain mukaisesti kirjallisessa menettelyssä. Ensimmäinen kuuleminen on suoritettu tilapäisen valiokunnan päätöksen mukaisesti valmistelun alkupuolella 22.6.2023–17.7.2023. Ensimmäisen kuulemisen jälkeen pyydettiin tilapäisen valiokunnan päätöksen mukaisesti Kuntaliiton asiantuntijalausunto. Tämän jälkeen asianosaisille on valittaja mukaan lukien varattu mahdollisuus toiseen kuulemiseen Kuntaliiton asiantuntijalausunnosta sekä ensimmäisessä kuulemisessa annetuista selityksistä ja lausunnoista (asianosaisia informoitu asiasta etukäteen jo 27.7.2023 (kuuleminen suoritettu tilapäisen valiokunnan päätöksen mukaisesti 4.8.2023–11.8.2023). Kuulemista koskevat menettelyt ja yksityiskohdat käyvät seikkaperäisesti ilmi valituksenalaisesta kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä. Valituksenalaisen kaupunginvaltuuston päätöksen liitteinä ovat olleet muun ohella asianosaisille 22.6.2023, 27.7.2023 ja 4.8.2023 lähetetyt kuulemista koskevat sähköpostiviestit. Todettakoon lisäksi, että asianosaisilta on sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaiset kirjalliset suostumukset sähköiseen tiedoksiintoon ja käytössään kaupungin sähköpostiosoitteet.

Tilapäinen valiokunta on asiaa valmistelevana viranomaisena huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asiassa asianosaisille kaupunginhallituksen jäsenille ja varajäsenille on varattu tasapuoliset mahdollisuudet tulla asiassa kuulluksi. Tilapäinen valiokunta on 17.8.2023 § 18 päättänyt todeta, että asian valmistelun ja ratkaisemisen kanalta tarpeelliset kuulemiset on suoritettu ja asiantuntijalausunto on saatu. Edelleen tilapäinen valiokunta on päättänyt todeta, että tilapäisen valiokunnan päätösehdotus kaupunginvaltuustolle kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa päätetään tilapäisen valiokunnan kokouksessa 29.8.2023.

Hallintolain 45.1 § mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Tilapäinen valiokunta on antanut päätöksellään 29.8.2023 § 22 ehdotuksensa kaupunginvaltuustolle kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa. Tilapäisen valiokunnan päätöksessä 29.8.2023 § 22 on tarkoin noudatettu hallintolain 45.1 § säädetyt velvoitteita. Kyse ei ole ollut valituksessa mainitusta loppuraportista, vaan viranomaisen hallintolain 45.1 § sisältövaatimukset täyttävästä päätöksestä, joka on tehty asian riittävän ja asianmukaisen, asianosaisten kuulemisvelvoitteen täyttäneen, valmistelun ja tämän jälkeen suoritettujen päätösharkinnan lopputuloksena. Todettakoon myös, että lainsäädäntö ei edellytä asianosaisten kuulemista viranomaisen päätösluonnoksesta. Kuulemisen piiriin eivät myöskään varsinaisesti kuulu päätöksenteossa sovellettavat säännökset, vaikka asianosainen voi niin

halutessaan kuulemisen yhteydessä esittää näkemyksensä myös päätöksenteossa sovellettavasta laista (Mäenpää 2018, s. 462). Asiassa suoritettua kuulemistä ei ole enää hankittu uutta aineistoa tai selvitystä, vaan tilapäisen valiokunnan päätöksen 17.8.2023 § 18 jälkeen on siirrytty päätösharkinta- ja päätösvalmisteluvaiheeseen.

Kuten valituksenalaisen kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 perusteluista ilmenee, viranomaisen selvittämiselvöllisyys ei ole rajaton, eikä selvityksen riittävyden vaatimus kaikissa tilanteissa merkitse sitä, että asia tulisi selvittää täydellisellä ja lopullisella varmuudella, eikä tämä kaikissa tilanteissa ole mahdollistakaan (Mäenpää 2016, s. 231). Asian valmistelussa tehtyjen selvitysten perusteella on voitu todeta, että asiassa jätetyssä aloitteessa mainitut, luottamusta heikentäneet seikat, tuolloin salassa pidettävän kokousasian päätyminen julkisuuteen (Kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65 Liite nro 1, Länsi-Suomen syyttäjälueen päätös esitutkinnan rajoittamisesta 13.2.2023) ja toimielimen suljetun kokouksen vapaamuotoisen kokouskeskustelun sisällön kertominen ulkopuolisille (Kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65 ja sen Liite nro 2) sekä niiden seurauksena kehittynyt luottamuspula ovat tapahtuneet. Kaupunginhallituksen keskuudessa on voitu asiassa suoritettua valmistelun perusteella katsoa niiden johdosta seuranneen sellaista päätöksen perusteluissa selostettua epäluottamusta, että kaupunginhallituksen toimintakyvyn voidaan katsoa vallitsevassa tilanteessa olennaisella tavalla heikentyneen. Asiaa on sen laatu ja laajuus huomioiden riittäväällä tavalla selvitetty.

Kuten edellä selostetusta sekä kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä ilmenee, asian valmistelussa on ennen asian ratkaisemista suoritettu hallintolain edellyttämällä tavalla kattava ja asianmukainen asianosaisten kuuleminen. Myös kaupunginvaltuusto on katsonut, että asian valmistelu asian ratkaisemiseksi on ollut riittävää, eikä asian käsittelyssä kaupunginvaltuustossa ole tehty ehdotusta asian palauttamiseksi uudelleen valmisteluun.

Edellä selostetuista perusteista valituksen edellä käsitellyt perustelut on perusteettomina hylättävä.

”2. Tilapäisen valiokunnan lainvastainen toiminta - kuulemiseen varatun määräajan ylittyminen

Tilapäisen valiokunnan pöytäkirjassa (26.7.2023 § 13) todetaan; ”Asianosaisten kuuleminen sekä kaupunginvaltuuston puheenjohtajiston mahdollisuus lausunnon antamiseen on toimitettu tilapäisen valiokunnan kokouksen 21.6.2023 § 7 mukaisesti. Määräaikaan mennessä asianosaisten selityksiä saapui 17 kappaletta ja määräajan päättymisen jälkeen 1 kappale sekä lausuntoja 4 kappaletta. Asian luonne ja määräajan ylittymisen vähäisyys huomioiden määräajan jälkeen saapunut selitys voidaan ottaa asian käsittelyssä huomioon. Saapuneet selitykset ja lausunnot ovat kokonaisuudessaan tämän pykälän liitteenä.” - - - ”Hyväksyttiin yksimielisesti tehden päätösehdotuksen kohtaan 1. seuraavan lisäyksen: ”sekä merkittiin tiedoksi kaupunginhallituksen varajäsen [REDACTED] 24.7.2023 saapunut selitys.” (LIITE 5)

Tilapäinen valiokunta ei pitäytynyt asianosaisille varatussa kuulemiseen liittyvässä määräajassa vaan katsoi määräajan ylittymisen vähäiseksi. Valiokunnan toteama vähäisyys ei pidä paikkaansa.

Edellä mainittu [REDACTED] valiokunnalle toimittama selitys (24.7.2023) ylitti määräajan jopa seitsemällä (7) vuorokaudella, jota ei voi pitää vähäisenä kuten valiokunta toteaa. Huomioitavaa on, että asianosaisille selityksen antamiseen varattu määräaika oli 17.7.2023 klo 14 mennessä. Sen sijaan [REDACTED] valiokunnalle toimittama myöhästynyt selitys (17.7.2023) ylitti määräajan kolmella minuutilla (14:03), jota voidaan pitää kuten valiokunta toteaa vähäisenä.

[REDACTED] antaman selityksen aikataulun (24.7.2023) osalta on huomioitava, että tilapäinen valiokunta kokoontui seuraavan kerran 26.7.2023 - kaksi (2) päivää [REDACTED] valiokunnalle toimittaman selityksen jälkeen - käsittelemään valiokunnan asianosaisilta pyytämiä selityksiä.

Kyseinen tilapäisen valiokunnan kokouskutsu/esityslista - asianosaisten antamin selityksin – on kaupungin hallintosäännön (1.1.2023) 4 §:n (Kokouksen koollekutsuminen) mukaan tullut toimittaa valiokunnan jäsenille viimeistään neljä (4) päivää ennen kokousta, kyseisessä asiassa viimeistään 22.7.2023. Näin ollen [REDACTED] tiedossa (24.7.2023) on ollut muiden asianosaisten antamat selitykset, jota ei asian luonteen vuoksi voida pitää vähäisenä. Asianosaisten oikeusturva on merkittäväällä tavalla vaarantunut. Lahden tilapäiselle valiokunnalle myöhässä toimitettu selitys on voinut vaikuttaa myös tilapäisen valiokunnan loppuraporttiin. Kyseessä on kuulemisprosessissa tapahtunut oleellinen menettelyvirhe.

Hallintolain 33 §:n mukaan ”Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisten pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.”

Tilapäisen valiokunnan olisi tullut pysyttäytyä asianosaisille varatussa määräajassa etenkin kun kyseisessä asiassa ei ole ollut kyse pelkästään yksittäisen, myöhässä selityksen antaneen henkilön henkilökohtaisesta asiasta ja oikeusturvasta, joissa tilanteissa viranomaisen voi myöntää hallintolain mukaan määräajan pidentämistä. Käsiteltävän asian luonne on kyseessä olevassa tapauksessa kuitenkin erilainen, jolloin asianosaisia on useita.

Tilapäiselle valiokunnalle myöhässä saapuneilla selityksillä on voinut olla vaikutusta muiden asianosaisten oikeusturvaan ja tilapäisen valiokunnan loppuraportin sisältöön. Kyseessä on menettelyvirhe.”

Lausunto:

Hallintolain 33.1 § mukaan asian selvittämisessä ja asianosaisten kuulemisessa asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Edelleen hallintolain 33.2 § on säädetty, että asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisten pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Kuten kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä ilmenee, tilapäisen valiokunnan suorittamassa asian valmistelussa on tarkoin noudatettu hallintolain säännöksiä myös tältä osin. Kuten tilapäisen valiokunnan päätöksen selosteosasta 26.7.2023 § 13 ilmenee, kyseisen kokouksen esityslistan valmistumisvaiheessa ja kokouskutsun lähettämishetkellä määräajan päättymisen jälkeen saapuneita asianosaisten selityksiä on ollut yksi kappale. Kyseisen selityksen myöhästymisen vähäisyyden vuoksi se on voitu ja ehditty ottaa

esityslistalla olleen asian § 13 valmistelussa huomioon. Varajäsen [REDACTED] selitys on saapunut 24.7.2023 eli kokouskutsun ja esityslistan lähettämisen jälkeen.

Toisin kuin valituksessa voidaan katsoa annettavan ymmärtää, tilapäisen valiokunnan päätöksessä 26.7.2023 § 13 ei ole varajäsen [REDACTED] myöhässä saapuneen selityksen osalta mainintaa määräajan ylittymisen vähäisyydestä. Varajäsen [REDACTED] selitys on kuitenkin saapunut ennen tilapäisen valiokunnan kokousta 26.7.2023. Tässä tilanteessa tulee katsoa olleen hyvän hallintotavan mukainen menettely merkitä myös kyseinen saapunut selitys tiedoksi ja liittää se Kuntaliitolta pyydetyn asiantuntijalausunnon asiakirjoihin sekä toisen kuulemisen asiakirjoihin. Näin menetellen Kuntaliitolla on ollut käytettävissään myös varajäsen [REDACTED] selitys mukana asiantuntijalausunnon antamisessa ja tämän jälkeen asianosaisilla valittaja mukaan lukien on ollut mahdollisuus lausua toisessa kuulemisessa myös varajäsen [REDACTED] ensimmäisessä kuulemisessa antamasta selityksestä. Menettely on siten ollut omiaan turvaamaan asianosaisten oikeusturvan toteutumisen valittaja mukaan lukien. Asianosaisilla on näin meneteltäessä ollut suoritettuna toisessa kuulemisessa mahdollisuus antaa selityksensä kaikista ensimmäisessä kuulemisesta saapuneista selityksistä ja lausunnoista, jotka olivat saapuneet ennen tilapäisen valiokunnan kokousta 26.7.2023 sekä Kuntaliiton asiantuntijalausunnosta. Mäenpää on todennut, että asianosainen voi määräajan jälkeenkin esittää mielipiteensä ja selityksensä, mutta määräajan ylitys ei estä asian ratkaisua (Mäenpää 2018, s. 466). Edellä selostettu menettely on sopusoinnussa myös Mäenpään asiaa koskevan tulkinnan kanssa. Menettely ei ole vaarantanut asianosaisten oikeusturvaa. Menettely on ollut omiaan turvaamaan asian huolellisen ja riittävän selvittämisen ja valmistelun.

Kuten jo edellä on todettu, valituksenalaiseen päätökseen ei ole sisältynyt valituksessa mainittua ”loppuraportti”-asiakirjaa.

Edellä selostetuin perustein kyseessä ei ole menettelyvirhe. Valituksen edellä käsitellyt perustelut on perusteettomina hylättävä.

”3. Tilapäisen valiokunnan lainvastainen toiminta - toimivallan ylitys

Tilapäisen valiokunnan pöytäkirjassa (21.6.2023 § 7) todetaan asianosaisten kuulemiseen liittyen; ”Voit antaa tässä kohdassa myös muilta osin jätetyn aloitteen johdosta selityksesi luottamuksen menettämisen syistä ja aloitteessa esitetystä erottamisvaatimuksesta.” (LIITE 6)

Edellä mainittu tilapäisen valiokunnan kysymyksenasettelu asianosaisille – myös muilta osin - ei liity tilapäisen valiokunnan kaupunginvaltuustolta saamaan toimeksiantoon. Tilapäisen valiokunnan ei olisi saanut laajentaa toimeksiantoa aloitteessa todetun ulkopuolelle vaan valiokunnan olisi tullut pitäytyä aloitteessa mainituissa asiakysymyksissä. Tilapäinen valiokunta on ylittänyt toimivaltansa.”

Lausunto:

Kuntalain 35.1 §:n mukaan kuntalain 34 §:ssä tarkoitettujen luottamushenkilöiden erottamista koskevan asian tultua vireille valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmistettava asia. Kaupunginvaltuuston päätöksellään 12.6.2023 § 59 asettaman tilapäisen valiokunnan on tullut valmistella vireille tullut luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia. Asiaa valmistelevana viranomaisena tilapäisen valiokunnan on muun ohella tullut suorittaa asianosaisten kuulemiset osana asian valmistelua. Kuulemismenettelyssä viranomaisen on yksilöitävä, mistä seikoista asianosaisilta pyydetään selvitystä

(Mäenpää 2018, s. 465). Tilapäisen valiokunnan suorittamaan kuulemiseen sisältyneet kysymykset ovat perustuneet asiassa jätettyyn kuntalain 34 ja 35 §:ssä säädettyyn aloitteeseen. Kuulemiseen sisältyneet kysymykset ovat olleet perusteltuja tilapäiselle valiokunnalle hallintolain nojalla kuuluneen selvittämiselvöllisyyden täyttämiseksi ja yksilöineet asianosaisille niitä seikkoja, joista selvitystä on ollut perusteltua asiassa antaa. Menettely on ollut omiaan varmistamaan sen, että kuulemisessa asianosainen on ymmärtänyt ja tiennyt, mihin asioihin liittyen kuulemisessa lausua.

Ensimmäiseen kuulemiseen on sisältynyt myös kohta, jossa asianosaisilla on ollut mahdollisuus antaa myös muilta osin jätetyn aloitteen johdosta selityksensä luottamuksen menettämisen syistä ja aloitteessa esitetystä erottamisvaatimuksesta. Kuten kohdasta ilmenee, se on perustunut asian vireille saattaneeseen, valtuutettujen enemmistön jättämään aloitteeseen ja siinä esitettyyn erottamisvaatimukseen. Tällainen kohta on kuulemiseen sisältyneiden täsmentävien kohtien lisäksi ollut perusteltu ja osaltaan varmistanut sen, että asianosaisilla on ollut mahdollisuus lausua myös muista asian valmistelun ja selvittämisen kannalta merkityksellisiksi katsomistaan seikoista muiden kuulemiseen sisältyneiden yksilöivien ja täsmentävien kysymysten lisäksi. Kyseinen kohta on ollut osaltaan omiaan turvaamaan asianosaisten asianmukaisen ja riittävän kuulemisen sekä näin palvellut asianosaisten, valittaja mukaan lukien, oikeusturvaa.

Kyseinen kohta on ollut asian valmistelun ja selvittämisen kannalta perusteltu, eikä tilapäinen valiokunta ole ylittänyt toimivaltaansa. Valituksen edellä käsitellyt perustelut on näin ollen hylättävä.

”4. Tilapäisen valiokunnan lainvastainen toiminta - selvittämiselvöllisyyden laiminlyönti

Hallintolain 31.1 §:n mukaan; ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.”

Tilapäisen valiokunnan ns. loppuraportissa (tilapäinen valiokunta 29.8.2023, § 22) todetaan; ”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.”

Olen tilapäiselle valiokunnalle antamassani selityksessä (17.8.2023 § 18) tuonut esiin kyseiseen kaupunginhallituksen kokoukseen liittyviä seikkoja, joita tilapäinen valiokunta ei loppuraportissaan ole kuitenkaan ottanut huomioon. Tilapäinen valiokunta on kiinnittänyt huomiota asianosaisten enemmistön näkemyksiin, mutta ei - syystä tai toisesta – ole ollut kiinnostunut allekirjoittaneen näkemyksistä asiaan. (LIITE 7)³”

Lausunto:

Kuten lausunnossa on jo edellä todettu, kaupunginvaltuuston päätökseen 11.9.2023 § 65 ei sisälly valituksessa toistuvasti mainittua ”loppuraportti”-nimistä asiakirjaa.

³ Ks. Mäenpää 2023, s. 446. ”Hallintoasioissa on usein monia asianosaisia. Kaikkien intressit eivät välttämättä ole yhteneviä tai edes samansuuntaisia. Viranomaisen on muun muassa huolehdittava siitä, että ratkaisun perusteena oleva selvitys on tasapuolista ja että sitä on jokaisen asianosaisen osalta riittävästi.”

Valitusperusteluiden osion neljä lainaus on sen sijaan sisältynyt niin tilapäisen valiokunnan päätöksen selostetekstiin 17.8.2023 § 18 kuin tilapäisen valiokunnan kaupunginvaltuustolle valmisteleman päätöksen (kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65) hallintolain 45 §:n edellytykset täyttäviin päätöksen perusteluihin.

Valitukseen otettuun lainaukseen valituksenalaisen päätöksen perusteluista osalta todetaan, että asian vireille saattaneessa aloitteessa on mainittu yhtenä epäluottamusta aiheuttaneena seikkana vuoden 2022 loppupuolella salaiseksi määritellyn viranomais selvitykseen liittyneen kaupunginhallituksen pykälän sisällön vuotaminen julkisuuteen. Tilapäisen valiokunnan osalta asian valmistelun ja selvitysten lopputulema on kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 perustelujen kohdassa kyseisen epäluottamusta aiheuttaneen seikan osalta todettu. Tilapäinen valiokunta on suorittanut asian valmistelun ja selvittämisen sille lain nojalla kuuluvien toimivaltuuksien puitteissa. Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa on muun ohella todettu, että asian selvittämisessä avoimeksi jääneet seikat eivät Kuntaliiton asiantuntijalausannon mukaan ole välttämättä tarpeen erottamisasian valmistelemiseksi. Avoimeksi jääneiden seikkojen osalta on kuitenkin voitu todeta, että valituksenalaisen päätöksen ja sen liitteiden perusteella tuolloin salassa pidettävä kokousasia on saatettu ulkopuolisten tietoon, vaikkei tekijä olekaan tiedossa. Tilapäisen valiokunnan valmisteleman päätöksen perustelukohdat eivät ole ristiriidassa valittajan 17.7.2023 tai 17.8.2023 jättämässä selityksissä esitettyyn nähden. Asian valmistelussa suoritetuissa kuulemisissa valittajan selitykset on huomioitu tasapuolisesti suhteessa muihin kahteenkymmeneen yhteen (21) asianosaiseen ja ne ovat olleet päätösten liitemateriaaleina tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti kuten muiden asianosaisten jättämät selitykset.

Kuten kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä ilmenee, asian valmistellut viranomaiset, tilapäinen valiokunta, on huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sille kuuluvien toimivaltuuksien puitteissa siten, että kaupunginvaltuusto on voinut tehdä poliittisen harkintansa lopputuloksena päätöksen kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa. Valituksen edellä käsitellyt perustelut on siten hylättävä.

”5. Kaupunginhallituksen toiminnan riippumattomuuden vaarantuminen

Ylöjärven Uutisten toimittaja Matti Pulkkinen on lähestynyt kaupunginhallitusta käsiteltävänä olevassa asiassa. Kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja Mika Kotiranta on lukenut toimittajan lähettämän sähköpostiviestin kaupunginhallitukselle (KH 15.5.2023). Toimittaja väitti viestissä [REDACTED] olleen ”syksyn vuotaja”. Kyse on ollut ulkopuolisesta vaikuttamisesta, joka on merkittävästi vaikuttanut asian myöhempään käsittelyyn ja asemaani negatiivisella tavalla.

Kaupunginhallituksen olisi tullut toimia riippumattomasti ja itsenäisesti ilman ulkopuolista vaikuttamista (Ylöjärven Uutisten toimittaja). Kaupunginhallituksen toiminta ja riippumattomuus ulkopuolisessa vaikuttamisessa on merkittäväällä tavalla vaarantunut. Kaupunginhallituksen olisi tullut pidättäytyä ulkopuoliselta vaikuttamiselta.⁴”

⁴ Mäenpää 2021, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 102. ”Puolueettomuusperiaate edellyttää viranomaisen toimivan objektiivisesti ja riippumattomasti. Objektiivisuuden vaatimus merkitsee, että viranomaisen toiminta ja päätöksenteko eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Riippumattomuuden vaatimus puolestaan merkitsee, että viranomaiset toimii itsenäisesti etenkin suhteessa epäasialliseen ulkopuoliseen vaikuttamiseen.”

Lausunto:

Kaupunginhallituksen erottamista koskeva asia on tullut vireille kuntalain 34-35 §:ssä säädettyllä tavalla, kun yli neljäsosa valtuutetuista on jättänyt asiaa koskevan aloitteen kaupungin kirjaamoon 24.5.2023. Kaupunginhallituksen ollessa asiassa toimielimenä esteellinen, kaupunginhallitus ei ole ottanut toimielimenä asiaan sen valmistelun eri vaiheissa kantaa (kts. esim. kaupunginhallitus 29.5.2023 § 194).

Kaupunginvaltuusto on päättänyt asettaa kuntalain 35 § mukaisesti tilapäisen valiokunnan valmistelemaan asian kaupunginvaltuustolle päätettäväksi. Tilapäinen valiokunta on valmistellut asian kaupunginvaltuustolle päätettäväksi lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kaupunginvaltuusto on päätöksellään 11.9.2023 § 65 päättänyt todeta kaupunginhallituksen menettäneen kaupunginvaltuuston luottamuksen päätöksessä esitetyin perusteluin ja erottanut kaupunginhallituksen.

Valittaja katsoo kaupunginhallituksen joutuneen ulkopuolisen vaikuttamisen kohteeksi ja että kaupunginhallituksen olisi tullut toimia riippumattomasti ja itsenäisesti ilman ulkopuolista vaikuttamista. Kuten edellä on todettu, kaupunginhallitus ei ole valituksenalaista kaupunginvaltuuston päätöstä valmistellut eikä toimielimenä päättänyt erottamisestaan. Tilapäisen valiokunnan asian valmistelussa suorittamissa kuulemisissa (2 kuulemista) kaikilla asiassa 22 asianosaisella valittaja mukaan lukien on ollut tasapuoliset mahdollisuudet tulla kuulluiksi. Suoritettujen kuulemisten aineistot ovat olleet valituksenalaisen päätöksen valmistelussa ja päätöksentekohetkellä tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti osana päätöksentekoa. Päätöksen asiassa on poliittisen harkinnan lopputuloksena tehnyt kaupunginvaltuusto, ei kaupunginhallitus.

Edellä käsitellyt valitusperusteet eivät anna kuntalaissa säädettyä perustetta kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamiseen ja ne tulee tästä syystä hylätä.

”6. Luottamushenkilön sananvapaus

Kyseiseen asiaan liittyy olennaisena osana myös sananvapauteni, joka liittyy siihen, että kerroin Ylöjärven Uutisille – lähdesuojaan vedoten – että kaupunginhallituksessa on keskusteltu paikallismedian kaupunkiin liittyvästä negatiivisesta uutisoinnista ja tulisiko kaupungin puuttua asiaan. Olen kokenut, että kaupungin ei tule puuttua viranomaisena ja julkisen vallan käyttäjänä medioiden riippumattomaan toimintaan. Kysymys on myös siitä, voiko kunnan toimielin rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta.

Oikeuskäytäntöä

Seuraava Turun hallinto-oikeuden ratkaisu kiinnittää huomiota perustuslain 12 §:n mukaiseen sananvapauteen.

Turun hallinto-oikeus on ratkaisussaan (26.11.2019, 19/0299/1) käsitellyt asiaa, jossa oli muun ohella kysymys siitä, oliko valtuusto toiminut harkintavaltansa rajoissa erottaessaan kaikki tarkastuslautakuntaan valitut luottamushenkilöt.

Valtuusto oli päättänyt tilapäisen valiokunnan esityksestä erottaa tarkastuslautakunnan kaikki jäsenet ja varajäsenet kesken toimikauden, koska

kaikki luottamushenkilöt eivät nauttineet valtuuston luottamusta. Valtuuston valituksenalaisen päätöksen valmistelutekstissä oli muun ohella todettu, että tilapäisen valiokunnan perustamiseen oli johtanut se, että A oli muiden tarkastuslautakunnan jäsenten tietämättä selvittänyt ja julkisesti mediassa kyseenalaistanut kunnan järjestämän valtuustoseminaarin järjestämismuodon ja -kustannukset. Kyseinen menettelytapa ei ollut hyvien tapojen eikä tarkastuslautakunnan sisäisesti sopimien toimintatapojen mukaista, ja siitä aiheutui huomattavaa kielteistä julkisuutta kunnalle. Valtuuston luottamus tarkastuslautakuntaa kohtaan oli horjunut tapahtuneen johdosta, sillä tarkastuslautakunta toimii valtuuston alaisuudessa ja lautakunnan tehtäviin ei kuulu valtuuston toiminnan arviointi. Lisäksi tarkastuslautakunnan sisäinen luottamus oli tapahtuneen johdosta horjunut, koska varapuheenjohtaja A ei ollut noudattanut asiassa yleistä käytäntöä eikä lautakunnan sisäisesti sopimia pelisääntöjä.

Hallinto-oikeus katsoi saadun selvityksen perusteella, että valtuuston luottamuksen menetys oli kohdistunut nimenomaan tarkastuslautakunnan varapuheenjohtaja A:han ja että luottamuksen menettämisen tosiasiallisena syynä oli pidettävä A:n blogikirjoitusta ja siihen liittyneitä seikkoja. Blogikirjoituksessaan A oli yksilöinyt kunnan valtuustoseminaarin kustannuksia ja kyseenalaistanut erityisesti siellä tarjottujen alkoholijuomien määrää. Kirjoituksessa oli esitetty kysymys siitä, tulisiko kunnilla olla ohjeistus alkoholitarjoilun suhteen. Hallinto-oikeus katsoi, että kirjoitus oli luonteeltaan asiallinen, joskin kriittinen. Blogikirjoitus ei saadun selvityksen perusteella ollut liittynyt A:n tehtävään tarkastuslautakunnan varapuheenjohtajana tai tarkastuslautakunnan toimintaan muutoinkaan. A:n katsottiin perustuslain suojaamaa sananvapauttaan käyttäen nostaneen yhteiskunnallisesti merkityksellisen kunnan varojen käyttöä koskevan asian julkiseen keskusteluun ennen kaikkea poliittisen toimijan, valtuutetun roolissaan.

Hallinto-oikeus totesi, että poliittiset mielipiteet lähtökohtaisesti kuuluvat perustuslaissa turvatun sananvapauden ydinalueelle. Sananvapautteen sisältyy muun ohella oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja ja mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkastuslautakunnan jäsenyys sinänsä ei ole peruste kaventaa sananvapautta. Tarkastuslautakunta tai muukaan kunnan toimielin tai taho ei voi sisäisillä ohjeilla tai ennakkovalvonnalla rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta sillä perusteella, että sen käyttämisestä mahdollisesti aiheutuu kunnalle huomattavaakin kielteistä julkisuutta. Toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen ei myöskään voi toimia jälkikäteenä rankaisullisena seuraamuksena siitä, että luottamushenkilö on käyttänyt hänelle kuuluvaa sananvapauttaan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla.

Valtuuston päätöksen erottaa kaikki tarkastuslautakuntaan valitut luottamushenkilöt katsottiin olevan seurausta siitä, että A oli käyttänyt hyväksyttävänä pidettävällä tavalla perustuslain suojaamaa sananvapauttaan nostamalla kriittisellä kirjoituksellaan yleiseen keskusteluun edellä mainitun yhteiskunnallisen kysymyksen. Valtuusto oli käyttänyt väärin harkintavaltaansa ja siten ylittänyt toimivaltansa erottaessaan tarkastuslautakunnan luottamushenkilöt A:n sananvapauden käyttämiseen liittyvän syyn vuoksi. Valtuuston päätös oli näin ollen lainvastainen. (Suomen perustuslaki 12 § 1 mom, Kuntalaki 34 § 1 mom ja 135 § 2 mom, Hallintolaki 6 §)

Hallinto-oikeus totesi, että poliittiset mielipiteet lähtökohtaisesti kuuluvat perustuslaissa turvatun sananvapauden ydinalueelle. Sananvapautteen sisältyy muun ohella oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja ja mielipiteitä kenenkään

ennakolta estämättä. Tarkastuslautakunnan jäsenyys (kuten tässä tapauksessa kaupunginhallituksen jäsenyys) sinänsä ei ole peruste kaventaa sananvapautta. Tarkastuslautakunta tai muukaan kunnan toimielin tai taho ei voi sisäisillä ohjeilla tai ennakkovalvonnalla rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta sillä perusteella, että sen käyttämisestä mahdollisesti aiheutuu kunnalle huomattavaakin kielteistä julkisuutta.

Kunnan viranomaistoiminnassa lähtökohdan tulee olla kunnan ja kuntalaisten etu, eikä kunnan toimielimien tai toimielimien jäsenten etu. Tähän epäkohtaan on kiinnittänyt toiminnallaan huomiota. Kyse on ollut kunnan ja kuntalaisten yleisestä edusta siitakin huolimatta, että epäkohdan julkituominen voi johtaa kaupungin saamaan negatiiviseen julkisuuteen. Negatiivinen julkisuus ei ole viranomaistoiminnassa peruste sille, että se oikeuttaa kunnan toimimaan hyvän hallintotavan vastaisesti. Kunnan ei viranomaisroolissa tule puuttua medioiden riippumattomaan toimintaan siitäkään huolimatta, että media julkaisee kunnalle ”epämieluisia” asioita.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa keskeistä on, että toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen ei myöskään voi toimia jälkikäteenä rankaisullisena seuraamuksena siitä, että luottamushenkilö on käyttänyt hänelle kuuluvaa sananvapauttaan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla.

Kuten edellä olevasta hallinto-oikeuden ratkaisusta nähdään kunnan toimielin tai taho ei voi sisäisillä ohjeilla tai ennakkovalvonnalla rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta sillä perusteella, että sen käyttämisestä mahdollisesti aiheutuu kunnalle huomattavaakin kielteistä julkisuutta. Hallinto-oikeus totesi, että A:n katsottiin perustuslain suojaamaa sananvapauttaan käyttäen nostaneen yhteiskunnallisesti merkityksellisen kunnan varojen käyttöä koskevan asian julkiseen keskusteluun ennen kaikkea poliittisen toimijan, valtuutetun roolissaan.

Kun otetaan huomioon, että Ylöjärven kaupunginhallituksessa on keskusteltu kaupungin suhteesta paikalliseen mediaan ja mahdollisiin toimenpiteisiin yhteistyösuhteissa kyseessä on Turun hallinto-oikeuden edellä mainitsema yhteiskunnallisesti merkityksellinen asia. Näin ollen kyse on perustavaa laatua olevasta asiasta, valtuutetun perustuslain 12 §:n mukaisesta sananvapaudesta, yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta ja medioiden riippumattomuudesta.

Seuraavat eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut kuvaavat sitä miten vakavasti luottamushenkilön sananvapauteen tulee suhtautua.

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt asiaa (EOAK 2859/2020), joka koski luottamushenkilöiden sananvapautta. Oikeusasiamies hylkäsi luottamushenkilöiden kantelun, koska asiassa oli kyse liikesalaisuuden rikkomisesta. Ratkaisussaan oikeusasiamies toi kuitenkin esiin seikkoja, jotka luottamushenkilön sananvapauteen liittyen tulee huomioida.

Asia liittyi kaupungin energia- ja vesihuolto-yhtiö Alvan osaomistuksen myyntivalmisteluun, jonka konsulttisopimuksen palkkiorakenne katsottiin kaupunginhallituksen iltakoulussa salassa pidettäväksi materiaaliksi. Kaupunginhallitus oli syyttänyt kahta kaupunginvaltuutettua luottamuksellisen ja salassa pidettävän tiedon julkaisemisesta mielipidekirjoituksessaan (KSML 24.1.2020), kun valtuutetut julkistivat Alvan osaomistuksen myyntiin liittyvän konsulttisopimuksen palkkiorakenteen. Oikeusasiamies hylkäsi kantelun sillä perusteella, että julkisuuslain mukaista liikesalaisuutta oli rikottu. Oikeusasiamies totesi, että sananvapautta käytettäessä on kuitenkin aina otettava huomioon

myös muiden osapuolten oikeudet. Tässä asiassa tällaisena seikkana nousi esiin liikesalaisuudet.

Oikeusasiamies toteaa luottamushenkilön sananvapaudesta kyseisessä ratkaisussaan muun muassa seuraavaa:

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan yleisesti tärkeää kysymystä koskevat keskustelut saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. Renaud vs. Ranska, 25.2.2010). Tällaisena yleisesti tärkeänä keskusteluna ei ole pidetty vain poliittisia ilmaisuja ahtaassa merkityksessä vaan myös taloudellisista, kulttuurisista ja sosiaalisista yhteiskuntaolosuhteista käyty keskustelu saa vahvaa suojaa. ”Yleisesti kiinnostava keskustelu” ei kuitenkaan tarkoita kaikkia asioita, jotka yleensä kiinnostavat ihmisiä, vaan edellytyksenä on, että keskustelunaiheella on jotakin yleisempää merkitystä (HE 19/2013 vp, s. 16–17 ja siinä selostettu oikeuskäytäntö).

Sananvapaus saa erityisen korostuneen merkityksen poliittisessa toiminnassa. Poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, johon ei juurikaan ole mahdollista hyväksyttävästi puuttua. Poliittisen sananvapauden rajoittamiseen on siten sovellettava tiukkoja vaatimuksia, jotta se voisi olla sallittua. Mielipidekirjoituksen laatijat ovat olleet kaupunginvaltuuston jäseniä eli ylintä päätösvaltaa kaupungissa käyttäviä luottamushenkilöitä. Kirjoittajat olivat luottamushenkilön ominaisuudessa tuoneet epäkohtana pitämänsä asian julkisesti esille. Sananvapaus on erityisen merkityksellinen tällaisille henkilöille, jotka kuntalaiset ovat vaaleissa valinneet edustajikseen. Siksi luottamushenkilöiden sananvapauteen puuttumiseen on suhtauduttava varsin tiukasti. Poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, johon ei juurikaan ole mahdollista hyväksyttävästi puuttua.

Oikeusasiamies toteaa, että luottamushenkilön sananvapauden rajoittamiseen tulee suhtautua tiukasti. Oikeusasiamiehen mukaan sananvapaus on erityisen merkityksellinen henkilöille, jotka kuntalaiset ovat vaaleissa valinneet edustajikseen. Ylöjärveä koskevassa asiassa (kaupungin ja paikallismedian välinen suhde) on kyse yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta. Oikeusasiamies toteaa, että yleisesti tärkeää kysymystä koskevat keskustelut saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas.

Kuten edellä mainitusta oikeusasiamiehen ratkaisusta nähdään - luottamushenkilön sananvapauden rajoittaminen, yhteiskunnallisesti merkittävä asia, tärkeää kysymystä koskeva korotettu sananvapauden suoja, viranomaisen ahdas harkintamarginaali - sekä tilapäisen valiokunnan, että kaupunginvaltuuston olisi tullut ottaa eduskunnan oikeusasiamiehen luottamushenkilön sananvapauteen liittyvät argumentit vakavasti huomioon.

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt asiaa (EAOK 1307/2018), joka koski opettajan, mutta myöskin kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen jäsenen sananvapautta.

Matemaattisten aineiden lehtorin virassa työskentelevä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen jäsen pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan blogikirjoituksestaan saamansa suullisen huomautuksen asianmukaisuuden. Kantelija katsoi huomautuksella loukatun sananvapauttaan ja arvosteli muutenkin huomautuksen antamismenettelyä. Yhtenäiskoulun vt. apulaisrehtori oli antanut kantelijalle suullisen huomautuksen 20.2.2018 lojaliteettivelvoitteen rikkomisesta.

Huomautuksen perusteena oli ollut kantelijan yhden blogikirjoituksen yksi yksittäinen lause. Kirjoitus oli julkaistu internetissä kantelijan poliittisessa blogissa 11.2.2018. Kantelijan mukaan kirjoitus ei rikkonut lojaliteettivelvoitetta vaan kuului sananvapauden piiriin ja oli normaalia poliittista vaikuttamista. Kantelija oli keskustellut blogikirjoituksessa mainituista laskelmista, joista esittämästään kritiikistä kantelija oli saanut huomautuksen, ja muista perusopetukseen liittyvistä epäkohdista suoraan viranhaltijoiden kanssa pyrkien aktiivisesti vaikuttamaan asioihin organisaation sisältä. Kun se ei ollut tuottanut minkäänlaista tulosta, kantelija oli pyrkinyt vaikuttamaan asioihin myös politiikan keinoin, muun muassa tuomalla epäkohtia julkisesti esille.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu:

Edellä todetun perusteella katson, että apulaisrehtori ei huomautusta antaessaan ollut riittävällä tavalla arvioinut asiaa virkamiehen sananvapauden näkökulmasta. Näin ei ole tehty myöskään apulaisrehtorin antamassa selvityksessä eikä kunnanhallituksen lausunnossa, vaikka kunnanhallitukselle osoittamassani selvitys- ja lausuntopyynnössä nimenomaisesti pyysin kiinnittämään huomiota aiempiin kannanottoihini virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden sananvapaudesta. Edelleen katson, ettei apulaisrehtori ollut huomautusta antaessaan ottanut riittävästi huomioon myöskään niitä erityispiirteitä, jotka liittyvät kantelijan kaksoisrooliin opettajana ja poliitikkona sekä poliittisessa toiminnassa esitettyihin mielipiteisiin. Kun kantelijan sananvapauteen oli puututtu suullisella huomautuksella blogikirjoituksen johdosta eikä tälle ole ilmennyt hyväksyttävää perustetta, kantelijan perustuslain 12 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattua sananvapautta on loukattu.

Saatan käsitykseni kantelijan sananvapauden loukkaamisesta huomautuksen antaneen yhtenäiskoulun apulaisrehtorina toimineen virkamiehen tietoon. Koska kunnanhallitus on vähintäänkin hiljaisesti hyväksynyt apulaisrehtorin menettelyn eli kantelijan sananvapauden loukkauksen, kun se ei ollut mitenkään puuttunut asiaan minulle antamassaan lausunnossa, saatan käsitykseni apulaisrehtorin menettelystä myös kunnanhallituksen tietoon.

Kuten edellä mainitusta oikeusasiamiehen ratkaisusta nähdään, oikeusasiamies kiinnitti asiassa huomiota myös siihen, että lehtori toimi myös kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen jäsenenä, joka omalta osaltaan nosti sananvapauden rajoittamisen kynnyistä.

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt asiaa (EOAK 6545/2019), joka koski kirjallisen varoituksen asianmukaisuutta. Oikeusasiamies kiinnitti erityistä huomiota sananvapauteen poliittisen toiminnan yhteydessä.

Kantelija pyysi tutkimaan työnantajaltaan (ammattiopistoa ylläpitävä osakeyhtiö) saamansa kirjallisen varoituksen asianmukaisuuden. Kantelija kertoi olleensa eduskuntavaaliehdokkaana vuoden 2019 eduskuntavaaleissa ja tehneensä vaalityötä kirjoittamalla sosiaalisessa mediassa muun muassa maahanmuutosta. Työnantaja oli antanut opettajana toimineelle kantelijalle kirjallisen varoituksen,

minkä kantelija katsoi loukkaavan sananvapauttaan. Varoituksen mukaan kantelija oli toistuvasti käyttänyt mediassa ilmaisia, jotka oli tulkittu yhdenvertaisuuslain vastaisiksi. Kantelijan mukaan hän oli toiminut vapaaajallaan eivätkä hänen kirjoituksensa olleet epäasiallisia eivätkä rikkoneet lakia.

Oikeusasiamiehen ratkaisu:

Asian kokonaisarvioinnissa katson, että minulla ei nyt ole riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa työnantajan ylittäneen harkintavaltaansa antaessaan kantelijalle varoituksen. Saatan kuitenkin työnantajan ja sen toimitusjohtajan tietoon tässä päätöksessä esittämäni näkökohdat ja kiinnitän heidän huomiotaan erityisesti päätöksen perustelemiseen tilanteessa, jossa on kysymys sananvapauden rajoista poliittisen toiminnan yhteydessä.

Kuten oikeusasiamiehen ratkaisusta nähdään, oikeusasiamies toi esiin sananvapauden rajoittamisen poliittisen toiminnan yhteydessä.

Yhteenvedonomaaisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin on nähtävissä, että luottamushenkilön sananvapauden rajoittamisen kynnys on erittäin korkea, ellei jopa rajoittamaton. Näin ollen sekä tilapäisen valiokunnan, että kaupunginvaltuuston olisi ollut tarkoituksenmukaista kiinnittää eduskunnan oikeusasiamiehen, luottamushenkilön sananvapauteen liittyviin seikkoihin huomiota. Kun otetaan huomioon oikeusasiamiehen edellä mainitsemat seikat; luottamushenkilön sananvapauden rajoittaminen, yhteiskunnallisesti merkittävä asia, tärkeää kysymystä koskeva korotettu sananvapauden suoja, viranomaisen ahdas harkintamarginaali, Ylöjärvellä nyt kyseessä olevassa asiassa tilapäisen valiokunnan ja kaupunginvaltuuston olisi tullut päätyä siihen, että kaupunginhallituksen jäsenen ja kaupunginvaltuutetun, sananvapauttani ei voi rajoittaa etenkin kun kyse on luottamushenkilön korostetusta sananvapaudesta ja yleisesti merkittävästä (kaupungin ja paikallislehden välinen suhde) asiasta, sekä medioiden toiminnan riippumattomuudesta.

Kyseiseen epäkohtaan puuttuessani olen puolustanut sekä medioiden sananvapautta, mutta myös kaupungin toiminnan lainmukaisuutta ja kuntalaisten oikeutta saada tietää mitä epäkohtia Ylöjärven kaupungin päätöksentekoon liittyy.”

Lausunto:

Valittajan valituksessaan esittämä oikeuskäytäntö ja laillisuusvalvojien ratkaisut ovat käytännössä vastaavat, jotka ovat sisältyneet valittajan asian valmistelussa suoritettuna toisessa kuulemisessa antamaan selitykseen (selityksen osio ”Asian oikeudellinen arviointi”). Kyseinen selitys on sisältynyt kaupunginvaltuuston valituksenalaisen päätöksen 11.9.2023 § 65 liitemateriaaliin (Liite nro 3) ja huomioitu päätöksen valmistelussa tasapuolisesti suhteessa muiden asianosaisten jättämiin selityksiin. Valituksenalaisen kaupunginvaltuuston päätöksen perusteluissa on todettu muun ohella seuraavaa:

”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 liitteenä olevassa selityksessään. (Liite nro 2)

Asiassa saadun selvityksen perusteella luottamuspuola on aiheutunut salassa pidetyn kokousasian päättämisestä julkisuuteen sekä toimielimen suljetun kokouksen vapaamuotoisen kokouskeskustelun sanataarkasta 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 suoritettuna 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 rikoslainsäädännönä 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 toimitelimen erottamisessa epäluottamuksen perusteella ei ole kyse rankaisullisesta seuraamuksesta, vaan siitä, että ns. sovelletun parlamentarismien mallin mukaisesti kaupunginhallituksen tulee nauttia valtuuston luottamusta.”

Kuten edellä olevasta otteesta kaupunginvaltuuston valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee, asiakokonaisuuteen liittyvät sananvapaussäädökset on asian valmistelussa ja päätöksen perusteluissa huomioitu. Kaupungin toimielimissä ei ole tehnyt päätöksiä, jotka olisivat loukanneet kenenkään lailla suojattua sananvapautta. Kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 ei tule katsoa loukanneen valittajan tai muiden asianosaisten sananvapauteen kuuluvaa oikeutta mielipiteidensä ilmaisuun. Kaupungin toimielimen suljetun kokouksen luottamuksellisten kokoukseskustelujen paljastaminen ulkopuolisille on ollut asianmukainen, yksi syntyneen luottamuspulan peruste, eikä perusteena riko sananvapautta.

Edellä käsitellyt valituksen valitusperusteet eivät anna aihetta valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen. Tästä syystä kyseiset valitusperusteet on hylättävä.

”7. Tilapäisen valiokunnan lausuntopyyntö Kuntaliitolle

”Tilapäinen valiokunta pyysi asiantuntijalausunnan Kuntaliitolta seuraavalla tavalla.

”Tilapäinen valiokunta pyytää Kuntaliiton asiantuntijalausunnan 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.” Merkille pantavaa tilapäisen valiokunnan Kuntaliitolta pyytämässä lausunnossa on kysymyksenasettelu, jossa todetaan, onko olemassa perusteet sille, että tilapäinen valiokunta päätyisi esittämään asiassa kaupunginhallituksen erottamista?

Tilapäisen valiokunnan olisi tullut esittää Kuntaliitolle kysymys, miten saatujen selvitysten valossa on mahdollista jatkossa edetä? Tällöin vaihtoehtoina on kaupunginhallituksen erottaminen tai että kaupunginhallitusta ei eroteta. Tilapäisen valiokunnan Kuntaliitolle esittämä kysymyksenasettelu on ollut jo lähtökohtaisesti ennakoasenteellinen tavoitteena, että kaupunginhallitus pyritään erottamaan. Huomionarvoista on, että Kuntaliitto ei yksiselitteisesti vastannut tilapäisen valiokunnan esittämään kysymykseen. Kuntaliitto ei lausunnossaan antanut tilapäiselle valiokunnalle yksiselitteistä ohjetta siitä miten asiassa tulisi edetä, eli tuleeko kaupunginhallitus erottaa vaiko ei.

Kuntaliitto toteaa tilapäiselle valiokunnalle antamassaan lausunnossa (4.8.2023); ”Poliittinen luottamus tai epäluottamus on arvioitavissa vain poliittisessa prosessissa viime kädessä valtuuston äänestyksessä.” Kuntaliitto on lausunnossaan oikeassa, jota tukee kuntalain 34.1 §, jonka mukaan; ”Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän ja kuntien yhteiseen toimielimeen

valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta.” Huolimatta siitä, että valtuustolla on oikeus erottaa toimielin, tämän ei tule tarkoittaa, että valtuusto voi toimia mielivaltaisesti. (Ks. KHO 3.6.2016/2529)

Tilapäinen valiokunta jätti loppuraportissaan tiedostaen tai tiedostamatta viittaamatta Kuntaliiton lausunnon kohtaan, jossa Kuntaliitto saattoi tilapäisen valiokunnan tietoon esimerkinomaisesti ja teoreettisesta näkökulmasta, että luottamushenkilöt voivat syyllistyä myös virka-aseman väärinkäyttämiseen. Kuntaliitto viittasi launnossaan korkeimman oikeuden (KKO 2023:17) päätökseen.

Tilapäisen valiokunnan esityslistat/pöytäkirjat ovat olleet nähtävillä kaupungin verkkosivuilla, jolta osin valiokuntaa on kiittäminen avoimuudesta. Valiokunta näyttää kuitenkin hyödyntäneen Kuntaliiton lausuntoa loppuraportissaan valikoiden ja itselle edulliseen ja hyödylliseen suuntaan. Tilapäinen valiokunta on korostetusti nojannut kyseiseen Kuntaliiton lausuntoon. Jostakin syystä kaupunginvaltuuston (11.9.2023 § 65) esityslistan liitteistä Kuntaliiton lausunto kuitenkin olennaisena asiakirjana puuttuu, jossa mm. viitattiin em. KKO:n päätökseen, joka olisi ollut valtuutetuille olennainen tieto ennen päätöksentekoa.⁵”

Lausunto:

Asian valmistelun eri vaiheissa kaupunginvaltuuston päätöksestä 12.6.2023 § 59 (kts. kyseisen päätöksen selosteosa) lukien on tuotu selkeästi esiin se, että kuntalain 34 ja 35 §:iin perustuvassa menettelyssä korostuu poliittinen harkinta ja kaupunginhallituksen mahdollinen erottaminen voi perustua poliittiseen harkintaan. Yhtäältä on tuotu esiin myös se, että mahdollinen erottamispäätös on perusteltava ja siinä on mainittava, mihin luottamuspula perustuu. Edelleen on todettu, että mahdollisen erottamisen perusteiden tulee olla asiallisia eivätkä ne voi perustua mielivaltaan. Kuten valtuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 liitteistä ilmenee, tilapäinen valiokunta on ensimmäisessä kokouksessaan 21.6.2023 § 6 tutustunut kaupunginvaltuuston päätökseen 12.6.2023 § 59 sekä Kuntaliiton julkaisuun ”Luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella” sekä merkinnyt ne tiedoksi. Näin ollen asian valmistelussa on tuotu selkeästi esiin se, että kyseisessä asiassa korostuu poliittinen harkinta ja että asiasta päättää poliittisen harkinnan lopputuloksena viime kädessä kaupunginvaltuusto äänestämällä. Näin on asiassa tapahtunutkin ja Ylöjärven kaupunginvaltuusto on äänestyksen jälkeen päättänyt erottaa kaupunginhallituksen (Ylöjärven kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65).

Kunnan luottamustoimen yksi tunnusmerkki muiden ohella on erottamattomuus: luottamushenkilö ei yleensä ole erotettavissa kesken toimikautensa. Kuntalain 79.1 § nojalla luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kuntalain 34 §:ssä säädetty kaikkien toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella (ns. sovellettu parlamentarismi) muodostaa tähän nähden poikkeuksen. (Harjula & Prättälä 2023 s. 486) Kuten todettua, valituksenalaisessa kaupunginvaltuuston päätöksessä 11.9.2023 § 65 on ollut kyse kuntalain 34 ja 35 § mukaisesta prosessista. Mahdollisen kaupunginhallituksen erottamisen kuntalain 34 ja 35 §:iin perustuvan tilapäisen valiokunnan suorittaman valmistelun lopputuloksena muodostaessa poikkeuksen

⁵ Mäenpää 2023, s. 442. ”Hallintoasian käsittelyn ensisijaisena tavoitteena on lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu. Oikean ratkaisun muodolliset vähimmäisedellytykset ovat riittävä informaatio ratkaisun perusteena ja lainmukainen päätöksenteko.”

luottamushenkilön erottamattomuuteen, on ollut perusteltua ja huolellisen valmistelun tunnusmerkki, että tilapäinen valiokunta on asian valmistelussa tarkoin huomioinut mahdollista kaupunginhallituksen erottamista rajoittavat oikeudelliset näkökulmat. Edellä kuvatulla tavalla asian valmistelun eri vaiheissa on selkeästi tuotu esiin se, että lopullisen päätöksen asiassa tekee poliittisen harkinnan lopputuloksena kaupunginvaltuusto. Koska mahdollisen erottamisen poliittisen harkinnan lopputuloksena on asian valmistelussa tunnistettu muodostavan edellä todetun poikkeaman kaupunginhallitukseen kuuluneiden luottamushenkilöiden erottamattomuuteen, on katsottu perustelluksi pyytää osana valmistelua asian osalta Suomen Kuntaliitolta ulkopuolinen asiantuntijalausunto asiaan liittyvien oikeudellisten näkökulmien osalta.

Valtuuston asiassa suorittama poliittinen harkinta, joka olisi päätyneet siihen lopputulokseen, että kaupunginhallitusta ei olisi erotettu, ei olisi muodostanut poikkeamaa kaupunginhallituksen luottamushenkilöiden erottamattomuuteen nähden. Tästä näkökulmasta ei ole ollut asian valmistelussa tarpeen pyytää ulkopuolista asiantuntijalausuntoa, koska luottamushenkilön lähtökohtainen erottamattomuus on kuntalakiin perustuva lähtökohta.

Kuntaliitto ei ole lausunnossaan luonnollisesti ottanut kantaa poliittisen harkinnan alaan kuuluvaan kysymykseen eli kysymykseen siitä, onko kaupunginhallitusta tullut erottaa vai ei. Tällaista kysymystä ei ole Kuntaliitolle esitetty, koska kyse on poliittisen harkinnan alaan kuuluvasta kysymyksestä. Sen sijaan Kuntaliitto on antanut asiantuntijalausuntonsa tilapäisen valiokunnan asian huolellisen valmistelun kannalta perusteltuun ja asianmukaiseen lausuntopyyntöön, jossa on pyydetty asiantuntijalausuntoa siitä, onko asiassa luottamushenkilön erottamattomuuteen poikkeuksen muodostavalle mahdolliselle erottamiselle ollut Kuntaliiton arvion mukaan oikeudellista estettä. Kuntaliitto on lausuntonsa lopussa päätyneet toteamaan seuraavaa: ”Poliittinen luottamus tai epäluottamus on arvioitavissa vain poliittisessa prosessissa viime kädessä valtuuston äänestyksessä. Käsityksemme 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.”

Kuntaliitolta pyydetty ulkopuolinen asiantuntijalausunto on osaltaan tukenut asian huolellista ja asianmukaista valmistelua sekä osaltaan palvellut niin valittajan kuin muidenkin 21 asianosaisen oikeusturvaa. Kuten todettua, asianosaisilla valittaja mukaan lukien on ollut asian valmistelussa suoritettussa toisessa kuulemisessa mahdollisuus lausua muun ohella kyseisestä Kuntaliiton asiantuntijalausunnosta. Valmistelun eri vaiheissa ei ole väitetty Kuntaliiton asiassa antaman asiantuntijalausunnon tarkoittavan sitä, ettei kaupunginvaltuustolla olisi poliittisen harkintansa lopputulemana ollut mahdollisuutta myös päättää olla erottamatta kaupunginhallitusta. Kaupunginvaltuusto on asiassa suoritettua valmistelun lopputulemana poliittisessa prosessissa suorittamansa harkinnan jälkeen päättänyt äänestyksen jälkeen erottaa kaupunginhallituksen (kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65).

Kuntaliiton asiantuntijalausunto on ollut kokonaisuudessaan kaupunginvaltuuston 11.9.2023 kokouksen esityslistan liitteenä (65 § Liite nro 3). Esityslista liitteineen, Kuntaliiton asiantuntijalausunto mukaan lukien, on ennen kaupunginvaltuuston kokousta julkaistu kuntalain ja Ylöjärven kaupungin hallintosäännön mukaisesti kaupungin verkkosivuilla. Esityslista liitteineen,

Kuntaliiton asiantuntijalausunto mukaan lukien, on kokouksen esityslistan julkaisun yhteydessä ennen kaupunginvaltuuston kokousta tallennettu myös kaupunginvaltuuston Teams-työtilaan sekä kaupunginvaltuuston CloudMeeting-kokousjärjestelmään kyseisen kokouksen kokousaineistoihin. Valittajalla on ollut pääsy näihin kolmeen ympäristöön, joista asiantuntijalausunto on löytynyt ja häntä on asiasta muun valtuuston ohella kokouksen esityslistan julkaisun yhteydessä 31.8.2023 informoitu.

Valituksessa esitetty väite siitä, että Kuntaliiton asiantuntijalausunto olisi valituksenalaisen päätöksen liitteistä puuttunut, on siten virheellinen.

Kuten jo edellä on todettu, valituksenalaiseen päätökseen ei ole sisältynyt valituksessa mainittua ”loppuraportti”-asiakirjaa.

Edellä käsitellyt valituksen valitusperusteet eivät anna aihetta valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen. Tästä syystä kyseiset valitusperusteet on hylättävä.

”8. Mielivallan kielto ja harkintavallan väärinkäyttö

Kunnan toimielimen päätös ei saa perustua mielivaltaan siitäkään huolimatta, valtuustolla on varsin laaja poliittisen harkinnan mahdollisuus. Kunnan toimielimien toimintaa rajoittavat yleiset oikeusperiaatteet.

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.”⁶

Mäenpää toteaa; ”Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen keskeistä soveltamisalaa on viranomaisen harkintavallan käyttäminen. Myös lakiin perustuvaa harkintavallaa käytettäessä on otettava huomioon lainsäädännön tavoitteet, jotka voivat käydä ilmi lain säännösten lisäksi myös lain esitöistä. Selvästi niiden vastainen päätöksenteko voi merkitä harkintavallan väärinkäyttöä.”⁷

Kaupunginvaltuustolla ei ole ollut riittäviä perusteita erottaa kaupunginhallitusta. Koska kyseisessä asiassa on ilmennyt selkeitä menettelyvirheitä, pyydän hallinto-oikeutta harkitsemaan kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanokieltoa.”

Lausunto:

Kuten kaupunginvaltuuston valituksenalaisesta päätöksestä 11.9.2023 § 65 ilmenee, päätösharkinnan lopputuloksena esitetty päätösehdotus on hallintolain 45 § edellyttämällä tavalla kattavasti ja asianmukaisesti perusteltu. Päätöksen perusteluista ilmenevällä tavalla päätösharkinnassa ja päätöksen perusteluissa on otettu huomioon niin hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet kuin asiaan liittyvä lainsäädäntö muutoinkin. Kyseessä on ollut kuntalain 34 ja 35 §:iin perustuva asia, jonka tilapäinen valiokunta on huolellisesti valmistellut. Suoritetun valmistelun lopputuloksena valtuusto on voinut tehdä poliittisen harkintansa lopputuloksena päätöksen kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa (kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65). Valtuuston suorittamassa poliittisessa harkinnassa päätymiselle siihen, että

⁶ Mäenpää 2021, s. 92. ”Hallintolain 6 §:ssä määritelty yhdenvertaisuusperiaate täsmentää näitä perustuslain vaati-muksia nimenomaan hallintotoiminnan kannalta. Viranomaisen on tämän säännöksen mukaan kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.”

⁷ Mäenpää 2021, s. 101.

kaupunginvaltuusto on enemmistöpäätöksellä äänestyksen jälkeen päättänyt todeta kaupunginhallituksen menettäneen kaupunginvaltuuston luottamuksen ja erottaa kuntalain 34 §:n nojalla kaupunginhallituksen päätöksestä ilmenevin perustein, on ollut riittävät perusteet, kuten valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee. Asian valmistelussa on noudatettu lakia ja päätöksenteossa on muutoinkin noudatettu hyvää hallintotapaa.

Edellä käsitellyt valituksen valitusperusteet eivät anna aihetta valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen. Tästä syystä kyseiset valitusperusteet on hylättävä.

Kuntalain 16 luvussa olevan 133 §:n mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Samassa luvussa olevan 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon. Kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 täytäntöönpanon kieltämiseen ei ole ilmennyt aihetta. Myös päätöksen täytäntöönpanokieltä koskeva vaatimus tulee näin ollen hylätä.

Valituksessa esitetty oikeudenkäyntikuluja koskeva vaatimus

”Vaadin Ylöjärven kaupunkia korvaamaan minulle asiaan liittyvät oikeudenkäyntikulut.”

Lausunto:

Valituksessa ei ole esitetty selvitystä siitä, onko sen laatimisessa käytetty asiamiestä. Valittaja ei ole esittänyt selvitystä siitä, mistä vaaditut oikeudenkäyntikulut muodostuvat, eikä vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrää. Valittajan oma ajankäyttö ei ole lain mukaan korvattavaa oikeudenkäyntikulua.

Koska valitus tulee hylätä, kaupunki vaati ensisijaisesti oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä.

Toissijaisesti Ylöjärven kaupunki pyytää Hämeenlinnan hallinto-oikeutta kunnioittavasti varaamaan kaupungille mahdollisuuden lausua valituksen oikeudenkäyntikuluja koskevasta vaatimuksesta sisältäen selvityksen valituksen laatimisessa käytetystä asiamiehestä, vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrästä sekä selvityksen siitä, mistä vaaditut oikeudenkäyntikulut muodostuvat.

Tähän lausuntoon liitetään Ylöjärven kaupunginvaltuuston päätös 11.9.2023 § 65 liitteineen.

Päätös

Keskustelun kuluessa Juha Tuominen teki seuraavan muutosesityksen annettavaksi lausunnoksi: Ylöjärven kaupunki myöntää kunnallisvalituksen esittämät virheet asian käsittelyssä ja jättää hallinto-oikeuden harkintaan jatkotoimista päättämisen. Juha Alhamo kannatti Tuomisen ehdotusta.

Koska oli tehty kaupunginjohtajan päätösehdotuksesta poikkeava kannatettu ehdotus, puheenjohtaja esitti suoritettavaksi äänestyksen nimenhuudolla siten, että ne, jotka kannattavat kaupunginjohtajan ehdotusta, äänestävät jaa. Mikäli ei voittaa, Tuomisen ehdotus tulee kaupunginhallituksen päätökseksi.

Äänestysesitys ja -tapa hyväksyttiin yksimielisesti.

Suoritetussa nimenhuutoäänestyksessä annettiin 9 jaa-ääntä (Haataja, Heikkilä, Kiiskinen, Kotiranta, Lehti, Luojus, Peltola, Sarvijärvi, Stenman) ja 2 ei-ääntä (Alhamo, Tuominen), joten puheenjohtaja totesi kaupunginjohtajan ehdotuksen tulleen kaupunginhallituksen päätökseksi.

Toni Kolehmainen ja Hannu Ruuska ilmoittivat esteellisyydestään asiakohdassa (edellisen kaupunginhallituksen varajäsen ja jäsen) ja poistuivat tämän jälkeen kokouksesta asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi. Varajäsenet Juha Tuominen ja Juha Alhamo olivat kokouksessa tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajan klo 17.32-17.39.

Kaupunginvaltuusto 11.12.2023 § 109
261/00.00.01/2023

Liite Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 24.10.2023 saapunut lausuntopyyntö ja valituskirjelmä
1. Äänestyslista § 109

Kaupunginhallitus ehdottaa

Kaupunginvaltuusto päättää seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää antaa Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle kunnioittavasti seuraavan lausunnon tämän pykälän liitteenä olevaan kunnallisvalitukseen:

Ylöjärven kaupunki vaatii jäljempänä valitusperustelukohdittain tarkemmin lausutun perusteella valituksen, kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanokieltoa koskevan vaatimuksen sekä oikeudenkäyntikuluja koskevan vaatimuksen hylkäämistä.

Oikeudenkäyntikuluja koskevan vaatimuksen osalta Ylöjärven kaupunki pyytää toissijaisesti Hämeenlinnan hallinto-oikeutta kunnioittavasti varaamaan kaupungille mahdollisuuden lausua valituksen oikeudenkäyntikuluja koskevasta vaatimuksesta sisältäen selvityksen valituksen laatimisessa käytetystä asiamiehestä, vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrästä sekä selvityksen siitä, mistä vaaditut oikeudenkäyntikulut muodostuvat.

Tämän pykälän liitteenä olevassa kunnallisvalituksessa on kahdeksan perustelukohtaa. Valituksen laajuus huomioiden on esitysteknisesti perusteltua käsitellä ja antaa lausunto valituksen perusteluihin kohdittain. Kunkin perustelukohdan käsittelyn alussa on sitaateissa valituskirjelmän teksti. Tämän jälkeen on kyseiseen valituksen perustelukohtaan annettava kaupungin lausunto.

”1. Tilapäisen valiokunnan lainvastainen toiminta - asianosaisten kuulemisen laiminlyönti

Hallintolain asianosaisten kuulemista koskevan 34 §:n mukaan; ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.”

Kuten hallintolaissa todetaan, asianosaisille olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian lopullista ratkaisemista, tässä tapauksessa ennen valtuuston asiasta päättävää kokousta. Asianosaisten mielipiteet valiokunnan loppuraportista olisi tullut liittää valiokunnan loppuraporttiin, jotta mielipiteet olisivat tulleet myös asiasta päättävän valtuuston tietoon. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Kyseessä on menettelyvirhe.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi todetaan kyseiseen 34 §:ään liittyen; ”Ehdotettu 1 momentti sisältäisi lisäksi hallintomenettelylain 15 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen siitä, ettei asiaa saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi muiden tekemistä vaatimuksista ja asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä.”

Hallituksen esityksen mukaan siis edellytetään, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi muiden tekemistä vaatimuksista, tässä tapauksessa muiden asianosaisten, hallituksen jäsenten ja varajäsenten vaatimuksista. Hallituksen esityksen mukaan edellytetään myös, että asianosaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä, jollainen asiakirja tilapäisen valiokunnan loppuraportti on. Asianosaisille ei varattu mahdollisuutta tulla kuulluksi ja lausua mielipidettään tilapäisen valiokunnan loppuraportista. Kyseessä on menettelyvirhe. (Vrt. KHO 3.6.2016/2529)

Mäenpää toteaa; ”Asianosaista on kuultava” ennen asian ratkaisemista” (HL 34.1 §).⁸ Myös Kulla kiinnittää asiaan huomiota; ”Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Viranomaisen on siten kuultava asianosaista ennen asian ratkaisemista.”⁹ Kuten Mäenpää ja Kulla toteavat, asianosaista on kuultava ennen asian ratkaisemista. Kuten edellä todettiin, näin ei tapahtunut.”

Lausunto:

Hallintolain (343/2001) 31.1 § nojalla viranomaisen velvollisuutena on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Mäenpää on todennut, että tämä velvollisuus koskee myös asianosaisten kuulemistä, joka on järjestettävä ja toteutettava siten, että kuuleminen on riittävän tehokasta ja kattavaa. Viranomaisen on muun muassa toimitettava kuuleminen hyvissä ajoin ennen asian ratkaisua sekä siten, että asianosainen pystyy toteuttamaan oikeutensa tulla kuulluksi ja että asianosaisen esittämällä näkökohdilla on reaaliset mahdollisuudet tulla huomioon otetuiksi päätöstä tehtäessä. Edelleen Mäenpää on todennut, että asianosaisille on yleensä varattava ”viimeinen sana” asiassa ennen varsinaista päätösharkintaa ja päätöksen tekoa. Tilanteessa, jossa asianosaista on kuultu jo käsittelyn alkuvaiheessa ja sen jälkeen esitetty uutta selvitystä tai uusia vaatimuksia, asianosaisia on kuultava myös niistä ennen kuin asia voidaan ratkaista. (Mäenpää 2018, s. 465-466)

Tilapäisen valiokunnan asiassa suorittama valmistelu on ollut huolellista ja perusteellista. Kuten valtuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä ilmenee, asianosaisille on valmistelussa valittaja mukaan lukien varattu valmistelun kahdessa vaiheessa mahdollisuus tulla kuulluksi. Kuulemiset on suoritettu hallintolain mukaisesti kirjallisessa menettelyssä. Ensimmäinen

⁸ Mäenpää, Hallinto-oikeus 2023, s. 466.

⁹ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet 2018, s. 268.

kuuleminen on suoritettu tilapäisen valiokunnan päätöksen mukaisesti valmistelun alkupuolella 22.6.2023–17.7.2023. Ensimmäisen kuulemisen jälkeen pyydettiin tilapäisen valiokunnan päätöksen mukaisesti Kuntaliiton asiantuntijalausunto. Tämän jälkeen asianosaisille on valittaja mukaan lukien varattu mahdollisuus toiseen kuulemiseen Kuntaliiton asiantuntijalausunnosta sekä ensimmäisessä kuulemisessa annetuista selityksistä ja lausunnoista (asianosaisia informoitu asiasta etukäteen jo 27.7.2023 (kuuleminen suoritettu tilapäisen valiokunnan päätöksen mukaisesti 4.8.2023–11.8.2023). Kuulemista koskevat menettelyt ja yksityiskohdat käyvät seikkaperäisesti ilmi valituksenalaisesta kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä. Valituksenalaisen kaupunginvaltuuston päätöksen liitteinä ovat olleet muun ohella asianosaisille 22.6.2023, 27.7.2023 ja 4.8.2023 lähetetyt kuulemista koskevat sähköpostiviestit. Todettakoon lisäksi, että asianosaisilta on sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaiset kirjalliset suostumukset sähköiseen tiedoksiintoon ja käytössään kaupungin sähköpostiosoitteet.

Tilapäinen valiokunta on asiaa valmistelevana viranomaisena huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asiassa asianosaisille kaupunginhallituksen jäsenille ja varajäsenille on varattu tasapuoliset mahdollisuudet tulla asiassa kuulluiksi. Tilapäinen valiokunta on 17.8.2023 § 18 päättänyt todeta, että asian valmistelun ja ratkaisemisen kanalta tarpeelliset kuulemiset on suoritettu ja asiantuntijalausunto on saatu. Edelleen tilapäinen valiokunta on päättänyt todeta, että tilapäisen valiokunnan päätösehdotus kaupunginvaltuustolle kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa päätetään tilapäisen valiokunnan kokouksessa 29.8.2023.

Hallintolain 45.1 § mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Tilapäinen valiokunta on antanut päätöksellään 29.8.2023 § 22 ehdotuksensa kaupunginvaltuustolle kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa. Tilapäisen valiokunnan päätöksessä 29.8.2023 § 22 on tarkoin noudatettu hallintolain 45.1 § säädetyt velvoitteita. Kyse ei ole ollut valituksessa mainitusta loppuraportista, vaan viranomaisen hallintolain 45.1 § sisältövaatimukset täyttävästä päätöksestä, joka on tehty asian riittävän ja asianmukaisen, asianosaisten kuulemisveloitteen täyttäneen, valmistelun ja tämän jälkeen suoritettujen päätösharkinnan lopputuloksena. Todettakoon myös, että lainsäädäntö ei edellytä asianosaisten kuulemista viranomaisen päätösluonnoksesta. Kuulemisen piiriin eivät myöskään varsinaisesti kuulu päätöksenteossa sovellettavat säännökset, vaikka asianosainen voi niin halutessaan kuulemisen yhteydessä esittää näkemyksensä myös päätöksenteossa sovellettavasta laista (Mäenpää 2018, s. 462). Asiassa suoritettujen kuulemisten jälkeen ei ole enää hankittu uutta aineistoa tai selvitystä, vaan tilapäisen valiokunnan päätöksen 17.8.2023 § 18 jälkeen on siirrytty päätösharkinta- ja päätösvalmisteluvaiheeseen.

Kuten valituksenalaisen kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 perusteluista ilmenee, viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei ole rajaton, eikä selvityksen riittävyys vaatimus kaikissa tilanteissa merkitse sitä, että asia tulisi selvittää täydellisellä ja lopullisella varmuudella, eikä tämä kaikissa tilanteissa ole mahdollistakaan (Mäenpää 2016, s. 231). Asian valmistelussa tehtyjen selvitysten perusteella on voitu todeta, että asiassa jätetyssä aloitteessa mainitut, luottamusta heikentäneet seikat, tuolloin salassa pidettävän kokousasian päätyminen julkisuuteen (Kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65 Liite nro 1, Länsi-Suomen syyttäjäalueen päätös esitutkinnan rajoittamisesta 13.2.2023) ja

toimielimen suljetun kokouksen vapaamuotoisen kokouskeskustelun sisällön kertominen ulkopuolisille (Kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65 ja sen Liite nro 2) sekä niiden seurauksena kehittynyt luottamuspula ovat tapahtuneet. Kaupunginhallituksen keskuudessa on voitu asiassa suoritettun valmistelun perusteella katsoa niiden johdosta seuranneen sellaista päätöksen perusteluissa selostettua epäluottamusta, että kaupunginhallituksen toimintakyvyn voidaan katsoa vallitsevassa tilanteessa olennaisella tavalla heikentyneen. Asiaa on sen laatu ja laajuus huomioiden riittävällä tavalla selvitetty.

Kuten edellä selostetusta sekä kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä ilmenee, asian valmistelussa on ennen asian ratkaisemista suoritettu hallintolain edellyttämällä tavalla kattava ja asianmukainen asianosaisten kuuleminen. Myös kaupunginvaltuusto on katsonut, että asian valmistelu asian ratkaisemiseksi on ollut riittävää, eikä asian käsittelyssä kaupunginvaltuustossa ole tehty ehdotusta asian palauttamiseksi uudelleen valmisteluun.

Edellä selostetuista perusteista valituksen edellä käsitellyt perustelut on perusteettomina hylättävä.

”2. Tilapäisen valiokunnan lainvastainen toiminta - kuulemiseen varatun määräajan ylittyminen

Tilapäisen valiokunnan pöytäkirjassa (26.7.2023 § 13) todetaan; ”Asianosaisten kuuleminen sekä kaupunginvaltuuston puheenjohtajiston mahdollisuus lausunnon antamiseen on toimitettu tilapäisen valiokunnan kokouksen 21.6.2023 § 7 mukaisesti. Määräaikaan mennessä asianosaisten selityksiä saapui 17 kappaletta ja määräajan päättymisen jälkeen 1 kappale sekä lausuntoja 4 kappaletta. Asian luonne ja määräajan ylittymisen vähäisyys huomioiden määräajan jälkeen saapunut selitys voidaan ottaa asian käsittelyssä huomioon. Saapuneet selitykset ja lausunnot ovat kokonaisuudessaan tämän pykälän liitteenä.” - - - ”Hyväksyttiin yksimielisesti tehden päätösehdotuksen kohtaan 1. seuraavan lisäyksen: ”sekä merkittiin tiedoksi kaupunginhallituksen varajäsen [REDACTED] 24.7.2023 saapunut selitys.” (LIITE 5)

Tilapäinen valiokunta ei pitäytynyt asianosaisille varatussa kuulemiseen liittyvässä määräajassa vaan katsoi määräajan ylittymisen vähäiseksi. Valiokunnan toteama vähäisyys ei pidä paikkaansa.

Edellä mainittu [REDACTED] valiokunnalle toimittama selitys (24.7.2023) ylitti määräajan jopa seitsemällä (7) vuorokaudella, jota ei voi pitää vähäisenä kuten valiokunta toteaa. Huomioitavaa on, että asianosaisille selityksen antamiseen varattu määräaika oli 17.7.2023 klo 14 mennessä. Sen sijaan [REDACTED] valiokunnalle toimittama myöhästynyt selitys (17.7.2023) ylitti määräajan kolmella minuutilla (14:03), jota voidaan pitää kuten valiokunta toteaa vähäisenä.

[REDACTED] antaman selityksen aikataulun (24.7.2023) osalta on huomioitava, että tilapäinen valiokunta kokoontui seuraavan kerran 26.7.2023 - kaksi (2) päivää [REDACTED] valiokunnalle toimittaman selityksen jälkeen - käsittelemään valiokunnan asianosaisilta pyytämiä selityksiä.

Kyseinen tilapäisen valiokunnan kokouskutsu/esityslista - asianosaisten antamin selityksin – on kaupungin hallintosäännön (1.1.2023) 4 §:n (Kokouksen koollekutsuminen) mukaan tullut toimittaa valiokunnan jäsenille viimeistään neljä (4) päivää ennen kokousta, kyseisessä asiassa viimeistään 22.7.2023. Näin ollen [REDACTED]

██████ tiedossa (24.7.2023) on ollut muiden asianosaisten antamat selitykset, jota ei asian luonteen vuoksi voida pitää vähäisenä. Asianosaisten oikeusturva on merkittäväällä tavalla vaarantunut. Lahden tilapäiselle valiokunnalle myöhässä toimitettu selitys on voinut vaikuttaa myös tilapäisen valiokunnan loppuraporttiin. Kyseessä on kuulemisprosessissa tapahtunut oleellinen menettelyvirhe.

Hallintolain 33 §:n mukaan ”Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.”

Tilapäisen valiokunnan olisi tullut pysyttäytyä asianosaisille varatussa määräajassa etenkin kun kyseisessä asiassa ei ole ollut kyse pelkästään yksittäisen, myöhässä selityksen antaneen henkilön henkilökohtaisesta asiasta ja oikeusturvasta, joissa tilanteissa viranomaisen voi myöntää hallintolain mukaan määräajan pidentämistä. Käsiteltävän asian luonne on kyseessä olevassa tapauksessa kuitenkin erilainen, jolloin asianosaisia on useita.

Tilapäiselle valiokunnalle myöhässä saapuneilla selityksillä on voinut olla vaikutusta muiden asianosaisten oikeusturvaan ja tilapäisen valiokunnan loppuraportin sisältöön. Kyseessä on menettelyvirhe.”

Lausunto:

Hallintolain 33.1 § mukaan asian selvittämisessä ja asianosaisten kuulemisessa asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Edelleen hallintolain 33.2 § on säädetty, että asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Kuten kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä ilmenee, tilapäisen valiokunnan suorittamassa asian valmistelussa on tarkoin noudatettu hallintolain säännöksiä myös tältä osin. Kuten tilapäisen valiokunnan päätöksen selosteosasta 26.7.2023 § 13 ilmenee, kyseisen kokouksen esityslistan valmistumisvaiheessa ja kokouskutsun lähettämishetkellä määräajan päättymisen jälkeen saapuneita asianosaisten selityksiä on ollut yksi kappale. Kyseisen selityksen myöhästymisen vähäisyyden vuoksi se on voitu ja ehditty ottaa esityslistalla olleen asian § 13 valmistelussa huomioon. Varajäsen ████████ selitys on saapunut 24.7.2023 eli kokouskutsun ja esityslistan lähettämisen jälkeen.

Toisin kuin valituksessa voidaan katsoa annettavan ymmärtää, tilapäisen valiokunnan päätöksessä 26.7.2023 § 13 ei ole varajäsen ████████ myöhässä saapuneen selityksen osalta mainintaa määräajan ylittymisen vähäisyydestä. Varajäsen ████████ selitys on kuitenkin saapunut ennen tilapäisen valiokunnan kokousta 26.7.2023. Tässä tilanteessa tulee katsoa olleen hyvän hallintotavan mukainen menettely merkitä myös kyseinen saapunut selitys tiedoksi ja liittää se Kuntaliitolta pyydetyn asiantuntijalausunnon asiakirjoihin sekä toisen kuulemisen asiakirjoihin. Näin menetellen Kuntaliitolta on ollut käytettävissään myös varajäsen ████████ selitys mukana asiantuntijalausunnon antamisessa ja tämän jälkeen asianosaisilla valittaja mukaan lukien on ollut mahdollisuus lausua toisessa kuulemisessa myös varajäsen ████████ ensimmäisessä kuulemisessa antamasta selityksestä. Menettely on siten ollut omiaan turvaamaan asianosaisten oikeusturvan toteutumisen valittaja mukaan lukien. Asianosaisilla

on näin meneteltäessä ollut suoritettussa toisessa kuulemisessa mahdollisuus antaa selityksensä kaikista ensimmäisessä kuulemisessa saapuneista selityksistä ja lausunnoista, jotka olivat saapuneet ennen tilapäisen valiokunnan kokousta 26.7.2023 sekä Kuntaliiton asiantuntijalausunnosta. Mäenpää on todennut, että asianosainen voi määräajan jälkeenkin esittää mielipiteensä ja selityksensä, mutta määräajan ylitys ei estä asian ratkaisua (Mäenpää 2018, s. 466). Edellä selostettu menettely on sopusoinnussa myös Mäenpään asiaa koskevan tulkinnan kanssa. Menettely ei ole vaarantanut asianosaisten oikeusturvaa. Menettely on ollut omiaan turvaamaan asian huolellisen ja riittävän selvittämisen ja valmistelun.

Kuten jo edellä on todettu, valituksenalaiseen päätökseen ei ole sisältynyt valituksessa mainittua ”loppuraportti”-asiakirjaa.

Edellä selostetuilla perusteilla kyseessä ei ole menettelyvirhe. Valituksen edellä käsitellyt perustelut on perusteettomina hylättävä.

”3. Tilapäisen valiokunnan lainvastainen toiminta - toimivallan ylitys

Tilapäisen valiokunnan pöytäkirjassa (21.6.2023 § 7) todetaan asianosaisten kuulemiseen liittyen; ”Voit antaa tässä kohdassa myös muilta osin jätetyn aloitteen johdosta selityksesi luottamuksen menettämisen syistä ja aloitteessa esitetystä erottamisvaatimuksesta.” (LIITE 6)

Edellä mainittu tilapäisen valiokunnan kysymyksenasettelu asianosaisille – myös muilta osin - ei liity tilapäisen valiokunnan kaupunginvaltuustolta saamaan toimeksiantoon. Tilapäisen valiokunnan ei olisi saanut laajentaa toimeksiantoa aloitteessa todetun ulkopuolelle vaan valiokunnan olisi tullut pitäytyä aloitteessa mainituissa asiakysymyksissä. Tilapäinen valiokunta on ylittänyt toimivaltansa.”

Lausunto:

Kuntalain 35.1 §:n mukaan kuntalain 34 §:ssä tarkoitetun luottamushenkilöiden erottamista koskevan asian tultua vireille valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Kaupunginvaltuuston päätöksellään 12.6.2023 § 59 asettaman tilapäisen valiokunnan on tullut valmistella vireille tullut luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia. Asiaa valmistelevana viranomaisena tilapäisen valiokunnan on muun ohella tullut suorittaa asianosaisten kuulemiset osana asian valmistelua. Kuulemismenettelyssä viranomaisen on yksilöitävä, mistä seikoista asianosaisilta pyydetään selvitystä (Mäenpää 2018, s. 465). Tilapäisen valiokunnan suorittamaan kuulemiseen sisältyneet kysymykset ovat perustuneet asiassa jätettyyn kuntalain 34 ja 35 §:ssä säädettyyn aloitteeseen. Kuulemiseen sisältyneet kysymykset ovat olleet perusteltuja tilapäiselle valiokunnalle hallintolain nojalla kuuluneen selvittämismenettelyllisyyden täyttämiseksi ja yksilöineet asianosaisille niitä seikkoja, joista selvitystä on ollut perusteltua asiassa antaa. Menettely on ollut omiaan varmistamaan sen, että kuulemisessa asianosainen on ymmärtänyt ja tiennyt, mihin asioihin liittyen kuulemisessa lausua.

Ensimmäiseen kuulemiseen on sisältynyt myös kohta, jossa asianosaisilla on ollut mahdollisuus antaa myös muilta osin jätetyn aloitteen johdosta selityksensä luottamuksen menettämisen syistä ja aloitteessa esitetystä erottamisvaatimuksesta. Kuten kohdasta ilmenee, se on perustunut asian vireille saattaneeseen, valtuutettujen enemmistön jättämään aloitteeseen ja siinä esitettyyn erottamisvaatimukseen. Tällainen kohta on kuulemiseen sisältyneiden täsmäntävien kohtien lisäksi ollut perusteltu ja osaltaan varmistanut sen, että

asianosaisilla on ollut mahdollisuus lausua myös muista asian valmistelun ja selvittämisen kannalta merkityksellisiksi katsomistaan seikoista muiden kuulemiseen sisältyneiden yksilöivien ja täsmentävien kysymysten lisäksi. Kyseinen kohta on ollut osaltaan omiaan turvaamaan asianosaisten asianmukaisen ja riittävän kuulemisen sekä näin palvellut asianosaisten, valittaja mukaan lukien, oikeusturvaa.

Kyseinen kohta on ollut asian valmistelun ja selvittämisen kannalta perusteltu, eikä tilapäinen valiokunta ole ylittänyt toimivaltaansa. Valituksen edellä käsitellyt perustelut on näin ollen hylättävä.

”4. Tilapäisen valiokunnan lainvastainen toiminta - selvittämisvelvollisuuden laiminlyönti

Hallintolain 31.1 §:n mukaan; ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.”

Tilapäisen valiokunnan ns. loppuraportissa (tilapäinen valiokunta 29.8.2023, § 22) todetaan; ”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 enemmän selvittää.”

Olen tilapäiselle valiokunnalle antamassani selityksessä (17.8.2023 § 18) tuonut esiin kyseiseen kaupunginhallituksen kokoukseen liittyviä seikkoja, joita tilapäinen valiokunta ei loppuraportissaan ole kuitenkaan ottanut huomioon. Tilapäinen valiokunta on kiinnittänyt huomiota asianosaisten enemmistön näkemyksiin, mutta ei - syystä tai toisesta – ole ollut kiinnostunut allekirjoittaneen näkemyksistä asiaan. (LIITE 7)¹⁰”

Lausunto:

Kuten lausunnossa on jo edellä todettu, kaupunginvaltuuston päätökseen 11.9.2023 § 65 ei sisälly valituksessa toistuvasti mainittua ”loppuraportti”-nimistä asiakirjaa.

Valitusperusteluiden osion neljä lainaus on sen sijaan sisältynyt niin tilapäisen valiokunnan päätöksen selostetekstiin 17.8.2023 § 18 kuin tilapäisen valiokunnan kaupunginvaltuustolle valmisteleman päätöksen (kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65) hallintolain 45 §:n edellytykset täyttäviin päätöksen perusteluihin.

Valitukseen otettuun lainaukseen valituksenalaisen päätöksen perusteluista osalta todetaan, että asian vireille saattaneessa aloitteessa on mainittu yhtenä epäluottamusta aiheuttaneena seikkana vuoden 2022 loppupuolella salaiseksi määritellyn viranomaisselvitykseen liittyneen kaupunginhallituksen pykälän sisällön vuotaminen julkisuuteen. Tilapäisen valiokunnan osalta asian valmistelun ja selvitysten lopputulema on kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 perustelujen kohdassa kyseisen epäluottamusta aiheuttaneen seikan osalta todettu. Tilapäinen valiokunta on suorittanut asian valmistelun ja selvittämisen sille lain nojalla kuuluvien toimivaltuuksien puitteissa. Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa on muun ohella todettu, että asian selvittämisessä

¹⁰ Ks. Mäenpää 2023, s. 446. ”Hallintoasioissa on usein monia asianosaisia. Kaikkien intressit eivät välttämättä ole yhteneviä tai edes samansuuntaisia. Viranomaisen on muun muassa huolehdittava siitä, että ratkaisun perusteena oleva selvitys on tasapuolista ja että sitä on jokaisen asianosaisten osalta riittävästi.”

avoimeksi jääneet seikat eivät Kuntaliiton asiantuntijalausunnon mukaan ole välttämättä tarpeen erottamisasian valmistelemiseksi. Avoimeksi jääneiden seikkojen osalta on kuitenkin voitu todeta, että valituksenalaisen päätöksen ja sen liitteiden perusteella tuolloin salassa pidettävä kokousasia on saatettu ulkopuolisten tietoon, vaikkei tekijä olekaan tiedossa. Tilapäisen valiokunnan valmisteleman päätöksen perustelukohdat eivät ole ristiriidassa valittajan 17.7.2023 tai 17.8.2023 jättämässä selityksissä esitettyyn nähden. Asian valmistelussa suoritetuissa kuulemisissa valittajan selitykset on huomioitu tasapuolisesti suhteessa muihin kahteenkymmeneen yhteen (21) asianosaiseen ja ne ovat olleet päätösten liitemateriaaleina tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti kuten muiden asianosaisten jättämät selitykset.

Kuten kaupunginvaltuuston päätöksestä 11.9.2023 § 65 ja sen liitteistä ilmenee, asian valmistellut viranomaiset, tilapäinen valiokunta, on huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sille kuuluvien toimivaltuuksien puitteissa siten, että kaupunginvaltuusto on voinut tehdä poliittisen harkintansa lopputuloksena päätöksen kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa. Valituksen edellä käsitellyt perustelut on siten hylättävä.

”5. Kaupunginhallituksen toiminnan riippumattomuuden vaarantuminen

Ylöjärven Uutisten toimittaja Matti Pulkkinen on lähestynyt kaupunginhallitusta käsiteltävänä olevassa asiassa. Kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja Mika Kotiranta on lukenut toimittajan lähettämän sähköpostiviestin kaupunginhallitukselle (KH 15.5.2023). Toimittaja väitti viestissä [REDACTED] olleen ”syksyn vuotaja”. Kyse on ollut ulkopuolisesta vaikuttamisesta, joka on merkittävästi vaikuttanut asian myöhempään käsittelyyn ja asemaani negatiivisella tavalla.

Kaupunginhallituksen olisi tullut toimia riippumattomasti ja itsenäisesti ilman ulkopuolista vaikuttamista (Ylöjärven Uutisten toimittaja). Kaupunginhallituksen toiminta ja riippumattomuus ulkopuolisessa vaikuttamisessa on merkittäväällä tavalla vaarantunut. Kaupunginhallituksen olisi tullut pidättäytyä ulkopuoliselta vaikuttamiselta.¹¹”

Lausunto:

Kaupunginhallituksen erottamista koskeva asia on tullut vireille kuntalain 34-35 §:ssä säädettyllä tavalla, kun yli neljäsosa valtuutetuista on jättänyt asiaa koskevan aloitteen kaupungin kirjaamoon 24.5.2023. Kaupunginhallituksen ollessa asiassa toimielimenä esteellinen, kaupunginhallitus ei ole ottanut toimielimenä asiaan sen valmistelun eri vaiheissa kantaa (kts. esim. kaupunginhallitus 29.5.2023 § 194).

Kaupunginvaltuusto on päättänyt asettaa kuntalain 35 § mukaisesti tilapäisen valiokunnan valmistelemaan asian kaupunginvaltuustolle päätettäväksi. Tilapäinen valiokunta on valmistellut asian kaupunginvaltuustolle päätettäväksi lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kaupunginvaltuusto on päätöksellään 11.9.2023 § 65 päättänyt todeta kaupunginhallituksen menettäneen

¹¹ Mäenpää 2021, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 102. ”Puolueettomuusperiaate edellyttää viranomaisen toimivan objektiivisesti ja riippumattomasti. Objektiivisuuden vaatimus merkitsee, että viranomaisen toiminta ja päätöksenteko eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Riippumattomuuden vaatimus puolestaan merkitsee, että viranomaiset toimii itsenäisesti etenkin suhteessa epäasialliseen ulkopuoliseen vaikuttamiseen.”

kaupunginvaltuuston luottamuksen päätöksessä esitetyin perusteluin ja erottanut kaupunginhallituksen.

Valittaja katsoo kaupunginhallituksen joutuneen ulkopuolisen vaikuttamisen kohteeksi ja että kaupunginhallituksen olisi tullut toimia riippumattomasti ja itsenäisesti ilman ulkopuolista vaikuttamista. Kuten edellä on todettu, kaupunginhallitus ei ole valituksenalaista kaupunginvaltuuston päätöstä valmistellut eikä toimielimenä päättänyt erottamisestaan. Tilapäisen valiokunnan asian valmistelussa suorittamissa kuulemisissa (2 kuulemistä) kaikilla asiassa 22 asianosaisella valittaja mukaan lukien on ollut tasapuoliset mahdollisuudet tulla kuulluiksi. Suoritettujen kuulemisten aineistot ovat olleet valituksenalaisen päätöksen valmistelussa ja päätöksentekohetkellä tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti osana päätöksentekoaikaa. Päätöksen asiassa on poliittisen harkinnan lopputuloksena tehnyt kaupunginvaltuusto, ei kaupunginhallitus.

Edellä käsitellyt valitusperusteet eivät anna kuntalaisia säädettyä perustetta kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamiseen ja ne tulee tästä syystä hylätä.

”6. Luottamushenkilön sananvapaus

Kyseiseen asiaan liittyy olennaisena osana myös sananvapauteni, joka liittyy siihen, että kerroin Ylöjärven Uutisille – lähdesuojaan vedoten – että kaupunginhallituksessa on keskusteltu paikallismedian kaupunkiin liittyvästä negatiivisesta uutisoinnista ja tulisiko kaupungin puuttua asiaan. Olen kokenut, että kaupungin ei tule puuttua viranomaisena ja julkisen vallan käyttäjänä medioiden riippumattomaan toimintaan. Kysymys on myös siitä, voiko kunnan toimielin rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta.

Oikeuskäytäntöä

Seuraava Turun hallinto-oikeuden ratkaisu kiinnittää huomiota perustuslain 12 §:n mukaiseen sananvapauteen.

Turun hallinto-oikeus on ratkaisussaan (26.11.2019, 19/0299/1) käsitellyt asiaa, jossa oli muun ohella kysymys siitä, oliko valtuusto toiminut harkintavaltansa rajoissa erottaessaan kaikki tarkastuslautakuntaan valitut luottamushenkilöt.

Valtuusto oli päättänyt tilapäisen valiokunnan esityksestä erottaa tarkastuslautakunnan kaikki jäsenet ja varajäsenet kesken toimikauden, koska kaikki luottamushenkilöt eivät nauttineet valtuuston luottamusta. Valtuuston valituksenalaisen päätöksen valmistelutekstissä oli muun ohella todettu, että tilapäisen valiokunnan perustamiseen oli johtanut se, että A oli muiden tarkastuslautakunnan jäsenten tietämättä selvittänyt ja julkisesti mediassa kyseenalaistanut kunnan järjestämän valtuustoseminaarin järjestämismuodon ja -kustannukset. Kyseinen menettelytapa ei ollut hyvien tapojen eikä tarkastuslautakunnan sisäisesti sopimien toimintatapojen mukaista, ja siitä aiheutui huomattavaa kielteistä julkisuutta kunnalle. Valtuuston luottamus tarkastuslautakuntaa kohtaan oli horjunut tapahtuneen johdosta, sillä tarkastuslautakunta toimii valtuuston alaisuudessa ja lautakunnan tehtäviin ei kuulu valtuuston toiminnan arviointi. Lisäksi tarkastuslautakunnan sisäinen luottamus oli tapahtuneen johdosta horjunut, koska varapuheenjohtaja A ei ollut noudattanut asiassa yleistä käytäntöä eikä lautakunnan sisäisesti sopimia pelisääntöjä.

Hallinto-oikeus katsoi saadun selvityksen perusteella, että valtuuston luottamuksen menetys oli kohdistunut nimenomaan tarkastuslautakunnan varapuheenjohtaja A:han ja että luottamuksen menettämisen tosiasiallisena syynä oli pidettävä A:n blogikirjoitusta ja siihen liittyneitä seikkoja. Blogikirjoituksessaan A oli yksilöinyt kunnan valtuustoseminaarin kustannuksia ja kyseenalaistanut erityisesti siellä tarjottujen alkoholijuomien määrää. Kirjoituksessa oli esitetty kysymys siitä, tulisiko kunnilla olla ohjeistus alkoholitarjoilun suhteen. Hallinto-oikeus katsoi, että kirjoitus oli luonteeltaan asiallinen, joskin kriittinen. Blogikirjoitus ei saadun selvityksen perusteella ollut liittynyt A:n tehtävään tarkastuslautakunnan varapuheenjohtajana tai tarkastuslautakunnan toimintaan muutoinkaan. A:n katsottiin perustuslain suojaamaa sananvapauttaan käyttäen nostaneen yhteiskunnallisesti merkityksellisen kunnan varojen käyttöä koskevan asian julkiseen keskusteluun ennen kaikkea poliittisen toimijan, valtuutetun roolissaan.

Hallinto-oikeus totesi, että poliittiset mielipiteet lähtökohtaisesti kuuluvat perustuslaissa turvatun sananvapauden ydinalueelle. Sananvapautteen sisältyy muun ohella oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja ja mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkastuslautakunnan jäsenyys sinänsä ei ole peruste kaventaa sananvapautta. Tarkastuslautakunta tai muukaan kunnan toimielin tai taho ei voi sisäisillä ohjeilla tai ennakkovalvonnalla rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta sillä perusteella, että sen käyttämisestä mahdollisesti aiheutuu kunnalle huomattavaakin kielteistä julkisuutta. Toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen ei myöskään voi toimia jälkikäteenä rankaisullisena seuraamuksena siitä, että luottamushenkilö on käyttänyt hänelle kuuluvaa sananvapauttaan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla.

Valtuuston päätöksen erottaa kaikki tarkastuslautakuntaan valitut luottamushenkilöt katsottiin olevan seurausta siitä, että A oli käyttänyt hyväksyttävänä pidettävällä tavalla perustuslain suojaamaa sananvapauttaan nostamalla kriittisellä kirjoituksellaan yleiseen keskusteluun edellä mainitun yhteiskunnallisen kysymyksen. Valtuusto oli käyttänyt väärin harkintavaltaansa ja siten ylittänyt toimivaltansa erottaessaan tarkastuslautakunnan luottamushenkilöt A:n sananvapauden käyttämiseen liittyvän syyn vuoksi. Valtuuston päätös oli näin ollen lainvastainen. (Suomen perustuslaki 12 § 1 mom, Kuntalaki 34 § 1 mom ja 135 § 2 mom, Hallintolaki 6 §)

Hallinto-oikeus totesi, että poliittiset mielipiteet lähtökohtaisesti kuuluvat perustuslaissa turvatun sananvapauden ydinalueelle. Sananvapautteen sisältyy muun ohella oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja ja mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkastuslautakunnan jäsenyys (kuten tässä tapauksessa kaupunginhallituksen jäsenyys) sinänsä ei ole peruste kaventaa sananvapautta. Tarkastuslautakunta tai muukaan kunnan toimielin tai taho ei voi sisäisillä ohjeilla tai ennakkovalvonnalla rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta sillä perusteella, että sen käyttämisestä mahdollisesti aiheutuu kunnalle huomattavaakin kielteistä julkisuutta.

Kunnan viranomaistoiminnassa lähtökohdan tulee olla kunnan ja kuntalaisten etu, eikä kunnan toimielimien tai toimielimien jäsenten etu. Tähän epäkohtaan on kiinnittänyt toiminnallaan huomiota. Kyse on ollut kunnan ja kuntalaisten yleisestä edusta siitäkin huolimatta, että epäkohdan julkituominen voi johtaa kaupungin saamaan negatiiviseen julkisuuteen. Negatiivinen julkisuus ei ole viranomaistoiminnassa peruste sille, että se oikeuttaa kunnan toimimaan hyvän hallintotavan vastaisesti. Kunnan ei viranomaisroolissa tule puuttua

medioiden riippumattomaan toimintaan siitäkään huolimatta, että media julkaisee kunnalle ”epämieluisia” asioita.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa keskeistä on, että toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen ei myöskään voi toimia jälkikäteisenä rankaisullisena seuraamuksena siitä, että luottamushenkilö on käyttänyt hänelle kuuluvaa sananvapauttaan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla.

Kuten edellä olevasta hallinto-oikeuden ratkaisusta nähdään kunnan toimielin tai taho ei voi sisäisillä ohjeilla tai ennakoivalvonnalla rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta sillä perusteella, että sen käyttämisestä mahdollisesti aiheutuu kunnalle huomattavaakin kielteistä julkisuutta. Hallinto-oikeus totesi, että A:n katsottiin perustuslain suojaamaa sananvapauttaan käyttäen nostaneen yhteiskunnallisesti merkityksellisen kunnan varojen käyttöä koskevan asian julkiseen keskusteluun ennen kaikkea poliittisen toimijan, valtuutetun roolissaan.

Kun otetaan huomioon, että Ylöjärven kaupunginhallituksessa on keskusteltu kaupungin suhteesta paikalliseen mediaan ja mahdollisiin toimenpiteisiin yhteistyösuhteissa kyseessä on Turun hallinto-oikeuden edellä mainitsema yhteiskunnallisesti merkityksellinen asia. Näin ollen kyse on perustavaa laatua olevasta asiasta, valtuutetun perustuslain 12 §:n mukaisesta sananvapaudesta, yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta ja medioiden riippumattomuudesta.

Seuraavat eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut kuvaavat sitä miten vakavasti luottamushenkilön sananvapauteen tulee suhtautua.

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt asiaa (EOAK 2859/2020), joka koski luottamushenkilöiden sananvapautta. Oikeusasiamies hylkäsi luottamushenkilöiden kantelun, koska asiassa oli kyse liikesalaisuuden rikkomisesta. Ratkaisussaan oikeusasiamies toi kuitenkin esiin seikkoja, jotka luottamushenkilön sananvapauteen liittyen tulee huomioida.

Asia liittyi kaupungin energia- ja vesihuolto-yhtiö Alvan osaomistuksen myyntivalmisteluun, jonka konsulttisopimuksen palkkiorakenne katsottiin kaupunginhallituksen iltakoulussa salassa pidettäväksi materiaaliksi. Kaupunginhallitus oli syyttänyt kahta kaupunginvaltuutettua luottamuksellisen ja salassa pidettävän tiedon julkaisemisesta mielipidekirjoituksessaan (KSML 24.1.2020), kun valtuutetut julkistivat Alvan osaomistuksen myyntiin liittyvän konsulttisopimuksen palkkiorakenteen. Oikeusasiamies hylkäsi kantelun sillä perusteella, että julkisuuslain mukaista liikesalaisuutta oli rikottu. Oikeusasiamies totesi, että sananvapautta käytettäessä on kuitenkin aina otettava huomioon myös muiden osapuolten oikeudet. Tässä asiassa tällaisena seikkana nousi esiin liikesalaisuudet.

Oikeusasiamies toteaa luottamushenkilön sananvapaudesta kyseisessä ratkaisussaan muun muassa seuraavaa:

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan yleisesti tärkeää kysymystä koskevat keskustelut saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on

erityisen ahdas (esim. Renaud vs. Ranska, 25.2.2010). Tällaisena yleisesti tärkeänä keskusteluna ei ole pidetty vain poliittisia ilmaisuja ahtaassa merkityksessä vaan myös taloudellisista, kulttuurisista ja sosiaalisista yhteiskuntaolosuhteista käyty keskustelu saa vahvaa suojaa. ”Yleisesti kiinnostava keskustelu” ei kuitenkaan tarkoita kaikkia asioita, jotka yleensä kiinnostavat ihmisiä, vaan edellytyksenä on, että keskustelunaiheella on jotakin yleisempää merkitystä (HE 19/2013 vp, s. 16–17 ja siinä selostettu oikeuskäytäntö).

Sananvapaus saa erityisen korostuneen merkityksen poliittisessa toiminnassa. Poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, johon ei juurikaan ole mahdollista hyväksyttävästi puuttua. Poliittisen sananvapauden rajoittamiseen on siten sovellettava tiukkoja vaatimuksia, jotta se voisi olla sallittua. Mielipidekirjoituksen laatijat ovat olleet kaupunginvaltuuston jäseniä eli ylintä päätösvaltaa kaupungissa käyttäviä luottamushenkilöitä. Kirjoittajat olivat luottamushenkilön ominaisuudessa tuoneet epäkohtana pitämänsä asian julkisesti esille. Sananvapaus on erityisen merkityksellinen tällaisille henkilöille, jotka kuntalaiset ovat vaaleissa valinneet edustajikseen. Siksi luottamushenkilöiden sananvapauteen puuttumiseen on suhtauduttava varsin tiukasti. Poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, johon ei juurikaan ole mahdollista hyväksyttävästi puuttua.

Oikeusasiamies toteaa, että luottamushenkilön sananvapauden rajoittamiseen tulee suhtautua tiukasti. Oikeusasiamiehen mukaan sananvapaus on erityisen merkityksellinen henkilöille, jotka kuntalaiset ovat vaaleissa valinneet edustajikseen. Ylöjärveä koskevassa asiassa (kaupungin ja paikallismedian välinen suhde) on kyse yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta. Oikeusasiamies toteaa, että yleisesti tärkeää kysymystä koskevat keskustelut saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas.

Kuten edellä mainitusta oikeusasiamiehen ratkaisusta nähdään - luottamushenkilön sananvapauden rajoittaminen, yhteiskunnallisesti merkittävä asia, tärkeää kysymystä koskeva korotettu sananvapauden suoja, viranomaisen ahdas harkintamarginaali - sekä tilapäisen valiokunnan, että kaupunginvaltuuston olisi tullut ottaa eduskunnan oikeusasiamiehen luottamushenkilön sananvapauteen liittyvät argumentit vakavasti huomioon.

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt asiaa (EAOK 1307/2018), joka koski opettajan, mutta myöskin kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen jäsenen sananvapautta.

Matemaattisten aineiden lehtorin virassa työskentelevä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen jäsen pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan blogikirjoituksestaan saamansa suullisen huomautuksen asianmukaisuuden. Kantelija katsoi huomautuksella loukatun sananvapauttaan ja arvosteli muutenkin huomautuksen antamismenettelyä. Yhtenäiskoulun vt. apulaisrehtori oli antanut kantelijalle suullisen huomautuksen 20.2.2018 lojaliteettivelvoitteen rikkomisesta.

Huomautuksen perusteena oli ollut kantelijan yhden blogikirjoituksen yksi yksittäinen lause. Kirjoitus oli julkaistu internetissä kantelijan poliittisessa blogissa 11.2.2018. Kantelijan mukaan kirjoitus ei rikkonut lojaliteettivelvoitetta vaan kuului sananvapauden piiriin ja oli normaalia poliittista vaikuttamista. Kantelija oli keskustellut blogikirjoituksessa mainituista laskelmista, joista esittämästään kritiikistä kantelija oli saanut huomautuksen, ja muista perusopetukseen liittyvistä epäkohdista suoraan viranhaltijoiden kanssa pyrkien aktiivisesti

vaikuttamaan asioihin organisaation sisältä. Kun se ei ollut tuottanut minkäänlaista tulosta, kantelija oli pyrkinyt vaikuttamaan asioihin myös politiikan keinoin, muun muassa tuomalla epäkohtia julkisesti esille.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu:

Edellä todetun perusteella katson, että apulaisrehtori ei huomautusta antaessaan ollut riittävällä tavalla arvioinut asiaa virkamiehen sananvapauden näkökulmasta. Näin ei ole tehty myöskään apulaisrehtorin antamassa selvityksessä eikä kunnanhallituksen lausunnossa, vaikka kunnanhallitukselle osoittamassani selvitys- ja lausuntopyynnössä nimenomaisesti pyysin kiinnittämään huomiota aiempiin kannanottoihini virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden sananvapaudesta. Edelleen katson, ettei apulaisrehtori ollut huomautusta antaessaan ottanut riittävästi huomioon myöskään niitä erityispiirteitä, jotka liittyvät kantelijan kaksoisrooliin opettajana ja poliitikkona sekä poliittisessa toiminnassa esitettyihin mielipiteisiin. Kun kantelijan sananvapauteen oli puututtu suullisella huomautuksella blogikirjoituksen johdosta eikä tälle ole ilmennyt hyväksyttävää perustetta, kantelijan perustuslain 12 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattua sananvapautta on loukattu.

Saatan käsitykseni kantelijan sananvapauden loukkaamisesta huomautuksen antaneen yhtenäiskoulun apulaisrehtorina toimineen virkamiehen tietoon. Koska kunnanhallitus on vähintäänkin hiljaisesti hyväksynyt apulaisrehtorin menettelyn eli kantelijan sananvapauden loukkauksen, kun se ei ollut mitenkään puuttunut asiaan minulle antamassaan lausunnossa, saatan käsitykseni apulaisrehtorin menettelystä myös kunnanhallituksen tietoon.

Kuten edellä mainitusta oikeusasiamiehen ratkaisusta nähdään, oikeusasiamies kiinnitti asiassa huomiota myös siihen, että lehtori toimi myös kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen jäsenenä, joka omalta osaltaan nosti sananvapauden rajoittamisen kynnystä.

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt asiaa (EOAK 6545/2019), joka koski kirjallisen varoituksen asianmukaisuutta. Oikeusasiamies kiinnitti erityistä huomiota sananvapauteen poliittisen toiminnan yhteydessä.

Kantelija pyysi tutkimaan työnantajaltaan (ammattiopistoa ylläpitävä osakeyhtiö) saamansa kirjallisen varoituksen asianmukaisuuden. Kantelija kertoi olleensa eduskuntavaaliehdokkaana vuoden 2019 eduskuntavaaleissa ja tehneensä vaalityötä kirjoittamalla sosiaalisessa mediassa muun muassa maahanmuutosta. Työnantaja oli antanut opettajana toimineelle kantelijalle kirjallisen varoituksen, minkä kantelija katsoi loukkaavan sananvapauttaan. Varoituksen mukaan kantelija oli toistuvasti käyttänyt mediassa ilmaisia, jotka oli tulkittu yhdenvertaisuuslain vastaisiksi. Kantelijan mukaan hän oli toiminut vapaa-ajallaan eivätkä hänen kirjoituksensa olleet epäasiallisia eivätkä rikkoneet lakia.

Oikeusasiamiehen ratkaisu:

Asian kokonaisarvioinnissa katson, että minulla ei nyt ole riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa työnantajan ylittäneen harkintavaltaansa antaessaan kantelijalle varoituksen. Saatan kuitenkin työnantajan ja sen toimitusjohtajan tietoon tässä päätöksessä esittämäni näkökohdat ja kiinnitän heidän huomiotaan erityisesti päätöksen perustelemiseen tilanteessa, jossa on kysymys sananvapauden rajoista poliittisen toiminnan yhteydessä.

Kuten oikeusasiamiehen ratkaisusta nähdään, oikeusasiamies toi esiin sananvapauden rajoittamisen poliittisen toiminnan yhteydessä.

Yhteenvedonomaaisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta on nähtävissä, että luottamushenkilön sananvapauden rajoittamisen kynnyks on erittäin korkea, ellei jopa rajoittamaton. Näin ollen sekä tilapäisen valiokunnan, että kaupunginvaltuuston olisi ollut tarkoituksenmukaista kiinnittää eduskunnan oikeusasiamiehen, luottamushenkilön sananvapauden liittyviin seikkoihin huomiota. Kun otetaan huomioon oikeusasiamiehen edellä mainitsevat seikat; luottamushenkilön sananvapauden rajoittaminen, yhteiskunnallisesti merkittävä asia, tärkeää kysymystä koskeva korotettu sananvapauden suoja, viranomaisen ahdas harkintamarginaali, Ylöjärvellä nyt kyseessä olevassa asiassa tilapäisen valiokunnan ja kaupunginvaltuuston olisi tullut päätyä siihen, että kaupunginhallituksen jäsenen ja kaupunginvaltuutetun, sananvapauttani ei voi rajoittaa etenkin kun kyse on luottamushenkilön korostetusta sananvapaudesta ja yleisesti merkittävästä (kaupungin ja paikallislehden välinen suhde) asiasta, sekä medioiden toiminnan riippumattomuudesta.

Kyseiseen epäkohtaan puuttuessani olen puolustanut sekä medioiden sananvapautta, mutta myös kaupungin toiminnan lainmukaisuutta ja kuntalaisten oikeutta saada tietää mitä epäkohtia Ylöjärven kaupungin päätöksentekoon liittyy.”

Lausunto:

Valittajan valituksessaan esittämä oikeuskäytäntö ja laillisuusvalvojen ratkaisut ovat käytännössä vastaavat, jotka ovat sisältyneet valittajan asian valmistelussa suoritettussa toisessa kuulemisessa antamaan selitykseen (selityksen osio ”Asian oikeudellinen arviointi”). Kyseinen selitys on sisältynyt kaupunginvaltuuston valituksenalaisen päätöksen 11.9.2023 § 65 liitemateriaaliin (Liite nro 3) ja huomioitu päätöksen valmistelussa tasapuolisesti suhteessa muiden asianosaisten jättämiin selityksiin. Valituksenalaisen kaupunginvaltuuston päätöksen perusteluissa on todettu muun ohella seuraavaa:
”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 liitteenä olevassa selityksessään. (Liite nro 2)

Asiassa saadun selvityksen perusteella luottamuspuola on aiheutunut salassa pidetyn kokousasian päätymisestä 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 toimitellaan 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 käyty 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 läsnäolijoille 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 ennakkovalvonnasta, 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 rikoslaisa 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 päätenyt 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 parlamentarismien mallin mukaisesti kaupunginhallituksen tulee nauttia valtuuston luottamusta.”

Kuten edellä olevasta otteesta kaupunginvaltuuston valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee, asiakokonaisuuteen liittyvät sananvapausnäkökulmat on asian valmistelussa ja päätöksen perusteluissa huomioitu. Kaupungin toimielimissä ei ole tehnyt päätöksiä, jotka olisivat loukanneet kenenkään lailla suojattua sananvapautta. Kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 ei tule

katsoa loukanneen valittajan tai muiden asianosaisten sananvapauden kuuluvaa oikeutta mielipiteidensä ilmaisuun. Kaupungin toimielimen suljetun kokouksen luottamuksellisten kokouskeskustelujen paljastaminen ulkopuolisille on ollut asianmukainen, yksi syntyneen luottamuspuolan peruste, eikä perusteena riko sananvapautta.

Edellä käsitellyt valituksen valitusperusteet eivät anna aihetta valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen. Tästä syystä kyseiset valitusperusteet on hylättävä.

”7. Tilapäisen valiokunnan lausuntopyyntö Kuntaliitolle

”Tilapäinen valiokunta pyysi asiantuntijalausunnon Kuntaliitolta seuraavalla tavalla.

”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.” Merkille pantavaa tilapäisen valiokunnan Kuntaliitolta pyytämässä lausunnossa on kysymyksenasettelu, jossa todetaan, onko olemassa perusteet sille, että tilapäinen valiokunta päätyisi esittämään asiassa kaupunginhallituksen erottamista?

Tilapäisen valiokunnan olisi tullut esittää Kuntaliitolle kysymys, miten saatujen selvitysten valossa on mahdollista jatkossa edetä? Tällöin vaihtoehtoina on kaupunginhallituksen erottaminen tai että kaupunginhallitusta ei eroteta. Tilapäisen valiokunnan Kuntaliitolle esittämä kysymyksenasettelu on ollut jo lähtökohtaisesti ennakoasenteellinen tavoitteena, että kaupunginhallitus pyritään erottamaan. Huomionarvoista on, että Kuntaliitto ei yksiselitteisesti vastannut tilapäisen valiokunnan esittämään kysymykseen. Kuntaliitto ei lausunnossaan antanut tilapäiselle valiokunnalle yksiselitteistä ohjetta siitä miten asiassa tulisi edetä, eli tuleeko kaupunginhallitus erottaa vaiko ei.

Kuntaliitto toteaa tilapäiselle valiokunnalle antamassaan lausunnossa (4.8.2023); ”Poliittinen luottamus tai epäluottamus on arvioitavissa vain poliittisessa prosessissa viime kädessä valtuuston äänestyksessä.” Kuntaliitto on lausunnossaan oikeassa, jota tukee kuntalain 34.1 §, jonka mukaan; ”Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän ja kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta.” Huolimatta siitä, että valtuustolla on oikeus erottaa toimielin, tämän ei tule tarkoittaa, että valtuusto voi toimia mielivaltaisesti. (Ks. KHO 3.6.2016/2529)

Tilapäinen valiokunta jätti loppuraportissaan tiedostaen tai tiedostamatta viittaamatta Kuntaliiton lausunnon kohtaan, jossa Kuntaliitto saattoi tilapäisen valiokunnan tietoon esimerkinomaisesti ja teoreettisesta näkökulmasta, että luottamushenkilöt voivat syyllistyä myös virka-aseman väärinkäyttämiseen. Kuntaliitto viittasi lausunnossaan korkeimman oikeuden (KKO 2023:17) päätökseen.

Tilapäisen valiokunnan esityslistat/pöytäkirjat ovat olleet nähtävillä kaupungin verkkosivuilla, jolta osin valiokuntaa on kiittäminen avoimuudesta. Valiokunta näyttää kuitenkin hyödyntäneen Kuntaliiton lausuntoa loppuraportissaan

valikoiden ja itselle edulliseen ja hyödylliseen suuntaan. Tilapäinen valiokunta on korostetusti nojannut kyseiseen Kuntaliiton lausuntoon. Jostakin syystä kaupunginvaltuuston (11.9.2023 § 65) esityslistan liitteistä Kuntaliiton lausunto kuitenkin olennaisena asiakirjana puuttuu, jossa mm. viitattiin em. KKO:n päätökseen, joka olisi ollut valtuutetuille olennainen tieto ennen päätöksentekoa.¹²”

Lausunto:

Asian valmistelun eri vaiheissa kaupunginvaltuuston päätöksestä 12.6.2023 § 59 (kts. kyseisen päätöksen selosteosa) lukien on tuotu selkeästi esiin se, että kuntalain 34 ja 35 §:iin perustuvassa menettelyssä korostuu poliittinen harkinta ja kaupunginhallituksen mahdollinen erottaminen voi perustua poliittiseen harkintaan. Yhtäältä on tuotu esiin myös se, että mahdollinen erottamispäätös on perusteltava ja siinä on mainittava, mihin luottamuspuola perustuu. Edelleen on todettu, että mahdollisen erottamisen perusteiden tulee olla asiallisia eivätkä ne voi perustua mielivaltaan. Kuten valtuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 liitteistä ilmenee, tilapäinen valiokunta on ensimmäisessä kokouksessaan 21.6.2023 § 6 tutustunut kaupunginvaltuuston päätökseen 12.6.2023 § 59 sekä Kuntaliiton julkaisuun ”Luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella” sekä merkinnyt ne tiedoksi. Näin ollen asian valmistelussa on tuotu selkeästi esiin se, että kyseisessä asiassa korostuu poliittinen harkinta ja että asiasta päättää poliittisen harkinnan lopputuloksena viime kädessä kaupunginvaltuusto äänestämällä. Näin on asiassa tapahtunutkin ja Ylöjärven kaupunginvaltuusto on äänestyksen jälkeen päättänyt erottaa kaupunginhallituksen (Ylöjärven kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65).

Kunnan luottamustoimen yksi tunnusmerkki muiden ohella on erottamattomuus: luottamushenkilö ei yleensä ole erotettavissa kesken toimikautensa. Kuntalain 79.1 § nojalla luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kuntalain 34 §:ssä säädetty kaikkien toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella (ns. sovellettu parlamentarismi) muodostaa tähän nähden poikkeuksen. (Harjula & Prättälä 2023 s. 486) Kuten todettua, valituksenalaisessa kaupunginvaltuuston päätöksessä 11.9.2023 § 65 on ollut kyse kuntalain 34 ja 35 § mukaisesta prosessista. Mahdollisen kaupunginhallituksen erottamisen kuntalain 34 ja 35 §:iin perustuvan tilapäisen valiokunnan suorittaman valmistelun lopputuloksena muodostaessa poikkeuksen luottamushenkilön erottamattomuuteen, on ollut perusteltua ja huolellisen valmistelun tunnusmerkki, että tilapäinen valiokunta on asian valmistelussa tarkoin huomioinut mahdollista kaupunginhallituksen erottamista rajoittavat oikeudelliset näkökulmat. Edellä kuvatulla tavalla asian valmistelun eri vaiheissa on selkeästi tuotu esiin se, että lopullisen päätöksen asiassa tekee poliittisen harkinnan lopputuloksena kaupunginvaltuusto. Koska mahdollisen erottamisen poliittisen harkinnan lopputuloksena on asian valmistelussa tunnistettu muodostavan edellä todetun poikkeaman kaupunginhallitukseen kuuluneiden luottamushenkilöiden erottamattomuuteen, on katsottu perustelluksi pyytää osana valmistelua asian osalta Suomen Kuntaliitolta ulkopuolinen asiantuntijalausunto asiaan liittyvien oikeudellisten näkökulmien osalta.

Valtuuston asiassa suorittama poliittinen harkinta, joka olisi päätyntä siihen lopputulokseen, että kaupunginhallitusta ei olisi erotettu, ei olisi muodostanut poikkeamaa kaupunginhallituksen luottamushenkilöiden erottamattomuuteen

¹² Mäenpää 2023, s. 442. ”Hallintoasian käsittelyn ensisijaisena tavoitteena on lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu. Oikean ratkaisun muodolliset vähimmäisedellytykset ovat riittävä informaatio ratkaisun perusteena ja lainmukainen päätöksenteko.”

nähdän. Tästä näkökulmasta ei ole ollut asian valmistelussa tarpeen pyytää ulkopuolista asiantuntijalausuntoa, koska luottamushenkilön lähtökohtainen erottamattomuus on kuntalakiin perustuva lähtökohta.

Kuntaliitto ei ole lausunnossaan luonnollisesti ottanut kantaa poliittisen harkinnan alaan kuuluvaan kysymykseen eli kysymykseen siitä, onko kaupunginhallitusta tullut erottaa vai ei. Tällaista kysymystä ei ole Kuntaliitolle esitetty, koska kyse on poliittisen harkinnan alaan kuuluvasta kysymyksestä. Sen sijaan Kuntaliitto on antanut asiantuntijalausuntonsa tilapäisen valiokunnan asian huolellisen valmistelun kannalta perusteltuun ja asianmukaiseen lausuntopyyntöön, jossa on pyydetty asiantuntijalausuntoa siitä, onko asiassa luottamushenkilön erottamattomuuteen poikkeuksen muodostavalle mahdolliselle erottamiselle ollut Kuntaliiton arvion mukaan oikeudellista estettä. Kuntaliitto on lausuntonsa lopussa päättänyt toteamaan seuraavaa: ”Poliittinen luottamus tai epäluottamus on arvioitavissa vain poliittisessa prosessissa viime kädessä valtuuston äänestyksessä. Käsityksemme 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.”

Kuntaliitolta pyydetty ulkopuolinen asiantuntijalausunto on osaltaan tukenut asian huolellista ja asianmukaista valmistelua sekä osaltaan palvellut niin valittajan kuin muidenkin 21 asianosaisen oikeusturvaa. Kuten todettua, asianosaisilla valittaja mukaan lukien on ollut asian valmistelussa suoritettua toisessa kuulemisessa mahdollisuus lausua muun ohella kyseisestä Kuntaliiton asiantuntijalausunnosta. Valmistelun eri vaiheissa ei ole väitetty Kuntaliiton asiassa antaman asiantuntijalausunnon tarkoittavan sitä, ettei kaupunginvaltuustolla olisi poliittisen harkintansa lopputulemana ollut mahdollisuutta myös päättää olla erottamatta kaupunginhallitusta. Kaupunginvaltuusto on asiassa suoritettua valmistelun lopputulemana poliittisessa prosessissa suorittamansa harkinnan jälkeen päättänyt äänestyksen jälkeen erottaa kaupunginhallituksen (kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65).

Kuntaliiton asiantuntijalausunto on ollut kokonaisuudessaan kaupunginvaltuuston 11.9.2023 kokouksen esityslistan liitteinä (65 § Liite nro 3). Esityslista liitteineen, Kuntaliiton asiantuntijalausunto mukaan lukien, on ennen kaupunginvaltuuston kokousta julkaistu kuntalain ja Ylöjärven kaupungin hallintosäännön mukaisesti kaupungin verkkosivuilla. Esityslista liitteineen, Kuntaliiton asiantuntijalausunto mukaan lukien, on kokouksen esityslistan julkaisun yhteydessä ennen kaupunginvaltuuston kokousta tallennettu myös kaupunginvaltuuston Teams-työtilaan sekä kaupunginvaltuuston CloudMeeting-kokousjärjestelmään kyseisen kokouksen kokousaineistoihin. Valittajalla on ollut pääsy näihin kolmeen ympäristöön, joista asiantuntijalausunto on löytynyt ja häntä on asiasta muun valtuuston ohella kokouksen esityslistan julkaisun yhteydessä 31.8.2023 informoitu.

Valituksessa esitetty väite siitä, että Kuntaliiton asiantuntijalausunto olisi valituksenalaisen päätöksen liitteistä puuttunut, on siten virheellinen.

Kuten jo edellä on todettu, valituksenalaiseen päätökseen ei ole sisältynyt valituksessa mainittua ”loppuraportti”-asiakirjaa.

Edellä käsitellyt valituksen valitusperusteet eivät anna aihetta valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen. Tästä syystä kyseiset valitusperusteet on hylättävä.

”8. Mielivallan kieltö ja harkintavallan väärinkäyttö

Kunnan toimielimen päätös ei saa perustua mielivaltaan siitäkään huolimatta, valtuustolla on varsin laaja poliittisen harkinnan mahdollisuus. Kunnan toimielimien toimintaa rajoittavat yleiset oikeusperiaatteet.

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.”¹³

Mäenpää toteaa; ”Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen keskeistä soveltamisalaa on viranomaisen harkintavallan käyttäminen. Myös lakiin perustuvaa harkintavaltaa käytettäessä on otettava huomioon lainsäädännön tavoitteet, jotka voivat käydä ilmi lain säännösten lisäksi myös lain esitöistä. Selvästi niiden vastainen päätöksenteko voi merkitä harkintavallan väärinkäyttöä.”¹⁴

Kaupunginvaltuustolla ei ole ollut riittäviä perusteita erottaa kaupunginhallitusta. Koska kyseisessä asiassa on ilmennyt selkeitä menettelyvirheitä, pyydän hallinto-oikeutta harkitsemaan kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanokieltoa.”

Lausunto:

Kuten kaupunginvaltuuston valituksenalaisesta päätöksestä 11.9.2023 § 65 ilmenee, päätösharkinnan lopputuloksena esitetty päätösehdotus on hallintolain 45 § edellyttämällä tavalla kattavasti ja asianmukaisesti perusteltu. Päätöksen perusteluista ilmenevällä tavalla päätösharkinnassa ja päätöksen perusteluissa on otettu huomioon niin hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet kuin asiaan liittyvä lainsäädäntö muutoinkin. Kyseessä on ollut kuntalain 34 ja 35 §:iin perustuva asia, jonka tilapäinen valiokunta on huolellisesti valmistellut. Suoritetun valmistelun lopputuloksena valtuusto on voinut tehdä poliittisen harkintansa lopputuloksena päätöksen kaupunginhallituksen erottamista koskevassa asiassa (kaupunginvaltuusto 11.9.2023 § 65). Valtuuston suorittamassa poliittisessa harkinnassa päätymiselle siihen, että kaupunginvaltuusto on enemmistöpäätöksellä äänestyksen jälkeen päättänyt todeta kaupunginhallituksen menettäneen kaupunginvaltuuston luottamuksen ja erottaa kuntalain 34 §:n nojalla kaupunginhallituksen päätöksestä ilmenevin perustein, on ollut riittävät perusteet, kuten valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee. Asian valmistelussa on noudatettu lakia ja päätöksenteossa on muutoinkin noudatettu hyvää hallintotapaa.

Edellä käsitellyt valituksen valitusperusteet eivät anna aihetta valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen. Tästä syystä kyseiset valitusperusteet on hylättävä.

Kuntalain 16 luvussa olevan 133 §:n mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Samassa luvussa olevan 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on

¹³ Mäenpää 2021, s. 92. ”Hallintolain 6 §:ssä määritelty yhdenvertaisuusperiaate täsmentää näitä perustuslain vaatimuksia nimenomaan hallintotoiminnan kannalta. Viranomaisen on tämän säännöksen mukaan kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.”

¹⁴ Mäenpää 2021, s. 101.

saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon. Kaupunginvaltuuston päätöksen 11.9.2023 § 65 täytäntöönpanon kieltämiseen ei ole ilmennyt aihetta. Myös päätöksen täytäntöönpanokieltä koskeva vaatimus tulee näin ollen hylätä.

Valituksessa esitetty oikeudenkäyntikuluja koskeva vaatimus

”Vaadin Ylöjärven kaupunkia korvaamaan minulle asiaan liittyvät oikeudenkäyntikulut.”

Lausunto:

Valituksessa ei ole esitetty selvitystä siitä, onko sen laatimisessa käytetty asiameistä. Valittaja ei ole esittänyt selvitystä siitä, mistä vaaditut oikeudenkäyntikulut muodostuvat, eikä vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrää. Valittajan oma ajankäyttö ei ole lain mukaan korvattavaa oikeudenkäyntikulua.

Koska valitus tulee hylätä, kaupunki vaati ensisijaisesti oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä.

Toissijaisesti Ylöjärven kaupunki pyytää Hämeenlinnan hallinto-oikeutta kunnioittavasti varaamaan kaupungille mahdollisuuden lausua valituksen oikeudenkäyntikuluja koskevasta vaatimuksesta sisältäen selvityksen valituksen laatimisessa käytetystä asiameiestä, vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrästä sekä selvityksen siitä, mistä vaaditut oikeudenkäyntikulut muodostuvat.

Tähän lausuntoon liitetään Ylöjärven kaupunginvaltuuston päätös 11.9.2023 § 65 liitteineen.

Päätös

Keskustelun kuluessa Juha Alhamo teki seuraavan muutosesityksen annettavaksi lausunnoksi: Ylöjärven kaupunki myöntää kunnallisvalituksen esittämät virheet asian käsittelyssä ja jättää hallinto-oikeuden harkintaan jatkotoimista päättämisen. Hannu Ruuska kannatti Alhamon ehdotusta.

Koska oli tehty kaupunginhallituksen ehdotuksesta poikkeava kannatettu ehdotus, puheenjohtaja esitti suoritettavaksi äänestyksen sähköisessä kokousjärjestelmässä siten, että ne, jotka kannattavat kaupunginhallituksen ehdotusta, äänestävät jaa. Jos ei voittaa, tulee Alhamon ehdotus kaupunginvaltuuston päätökseksi.

Äänestysesitys ja -tapa hyväksyttiin yksimielisesti.

Suoritettussa äänestyksessä annettiin 43 jaa-ääntä ja 8 ei-ääntä (§ 109 liite 1), joten puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen ehdotuksen tulleen kaupunginvaltuuston päätökseksi. Varavaltuutettujen Janne Selinin ja Pekka Kuisman sähköinen äänestys ei kirjautunut, joten he äänestivät nimenhuudolla.

Erja Pelkonen poistui kokouksesta esteellisenä tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi. Varavaltuutettu Linda Kyllösen estyneisyyden vuoksi varavaltuutettu Janne Selin oli kutsuttuna paikalla ja osallistui kokoukseen tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajan klo 17.10-17.17.

