

## Luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella

### 1. Lainsäädäntö

#### *Kuntalaki 34 §*

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän ja kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Valtuusto voi erottaa valtuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan.

Valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljänsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. Päätöksen tekemiseen vaaditaan valtuuston enemmistöpäätös.

#### *Kuntalaki 35 §*

Valtuuston on asetettava tilapäinen valiokunta, jonka on valmisteltava asia. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

#### *Kuntalaki 93 §*

Kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 35 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 121 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut. Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

#### *Kuntalaki 79 §*

Luottamushenkilö pysyy toimessaan, kunnes toimeen on valittu toinen henkilö. Uusi luottamushenkilö ryhtyy heti hoitamaan tehtävää, vaikka erottamispäätöksestä valitettaisiin.

### 2. Tilapäinen valiokunta

Luottamushenkilöiden erottaminen tulee 34 §:n mukaan vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljänsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen.

Kuntalain 93 §:n säännös edellyttää, että kunnanhallitus valmistelee valtuustossa käsiteltävät asiat eräitä pykälässä pois suljettuja asioita lukuun ottamatta. Valmistelupakon piiristä ei ole suljettu pois tilapäisen valiokunnan asettamista koskevaa asiaa. Kun asia on tullut vireille, kunnanhallituksen tulee saattaa valtuuston päätettäväksi, asetetaanko valiokunta asiaa valmistelemaan. Hallituksen "valmisteluksi" riittää tällöin se, että hallitus tekee valtuustolle esityksen siitä, asetetaanko tilapäinen valiokunta vai ei ja saattaa asian valtuuston käsiteltäväksi.

Kunnanhallituksen päätösehdotus valtuustolle voi olla seuraava:

*"Kunnanhallitus päättää esittää valtuustolle, että se päättää:*

*1) asettaa keskuudestaan kuntalain 35 §:ssä tarkoitetun tilapäisen valiokunnan valmistelemaan toimielimen/puheenjohtajiston erottamista koskevaa asiaa;*

*2) valita tilapäiseen valiokuntaan (viisi) jäsentä ja kullekin henkilökohtaisen varajäsenen;*

3) nimetä varsinaisista jäsenistä valiokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan; sekä

4) että valiokunnan työskentelyssä noudatetaan soveltuvin osin kunnan hallintosäännön määräyksiä ja että asiat käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ja että valiokunta voi ottaa itselleen sihteerin.”

Valtuusto päättää viime kädessä äänestämällä siitä, johtaako kunnanhallituksen esitys tai valtuutettujen aloite tilapäisen valiokunnan asettamiseen. Valiokunnan asettamisen kannalla tulee olla valtuuston enemmistö. Asian käsittely jää siihen, mikäli valiokuntaa ei aseteta.

Jotta tilapäisen valiokunnan työskentely valmisteluelimenä olisi riittävän tehokasta, sen jäsenmäärää ei ole syytä päättää liian suureksi. Sopivan kokoinen valiokunta voi olla 5, korkeintaan 7 jäsentä. Valiokunnan jäsenille on syytä valita henkilökohtaiset varajäsenet ja valinnassa on myös otettava huomioon tasa-arvolain säännökset. Tasa-arvolain 4.2 § vaatii, että sekä jäsenissä että varajäsenissä on oltava sekä miehiä että naisia vähintään 40 %. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota valiokunnan kokoonpanon tasapuolisuuteen ja pyrkiä siihen, että eri mielihetköt saavat valiokunnassa edustuksensa.

Valiokunnan jäseniksi voidaan valtuutettujen lisäksi valita varavaltuutettuja. Varsinaisista jäsenistä valtuuston on valittava valiokunnalle puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja.

Työskentelynsä aluksi valiokunnan on syytä koota kaikki se aineisto, mikä asiassa on kertynyt. Huomionarvoista on myös, että tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

Päätös asettaa tilapäinen valiokunta on asian valmistelua, joten päätökseen liitetään valituskielto. Toimielimen erottamista koskeva valtuuston päätös on valituskelpoinen ja valituksessa voi vedota myös mahdollisiin laillisuusvirheisiin liittyen tilapäisen valiokunnan asettamiseen.

### 3. Tilapäisen valiokunnan asiakirjojen julkisuus

Tilapäinen valiokunta on julkisuuslain 4.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettu kunnallinen viranomaisen, ja sen laatimiin ja vastaanottamiin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia. Valiokunnan pöytäkirjat ovat julkisia allekirjoittamisen jälkeen, lukuun ottamatta salassa pidettäviä tietoja.

Yksittäinen toimielimen jäsen tai varajäsen on asianosaisen asemassa. Asianosaisen tiedonsaantioikeus ulottuu muihinkin kuin julkisiin asiakirjoihin, jos ne voivat vaikuttaa hänen ansa käsittelyyn.

Valiokunnan sisäiset valmistelumuistiinpanot ja sähköpostivaihto eivät lähtökohtaisesti ole viranomaisen asiakirjoja, ellei niitä liitetä pöytäkirjoihin tai arkistoida.

### 4. Esteellisyys

Jos valtuutettujen aloite koskee *kunnanhallituksen erottamista*, kunnanhallituksen jäsenet ovat kunnanhallituksessa asian käsittelyssä esteellisiä. Kun valiokunnan asettaminenkin menee valtuuston käsittelyyn kunnanhallituksen valmistelemana, tässä tilanteessa kunnanhallituksen on asiaa enemmän käsittelemättä syytä saattaa valtuuston päätettäväksi, asetetaanko valiokunta valmistamaan erottamista eli johtaako erottamisaloite jatkovalmisteluun.

Valtuustossa valtuutettujen esteellisyysperusteet ovat lievemmat kuin kunnanhallituksessa. Jos erotettavat luottamushenkilöt ovat myös *valtuutettuja*, he eivät KHO:n päätöksen mukaan ole kuitenkaan esteellisiä käsittelemään erottamistaan valtuustossa (**KHO 1998:19**).

Erottamisasiaa koskevan valtuustoaloitteen allekirjoittamisen ei voida katsoa tekevän allekirjoittajista sellaisia asianosaisia, että he olisivat esteellisiä osallistumaan asian käsittelyyn valtuustossa. Allekirjoittaja voidaan myös valita asiaa valmistelemaan tilapäisen valiokunnan jäseneksi.

*Tilapäisessä valiokunnassa* sovelletaan hallintolain 28.1 §:n esteellisyysperusteita eli esteellisyyden arviointi on tiukempaa kuin valtuutetun esteellisyys valtuustossa. Tilapäisen valiokunnan tehtävänä on valmistella valtuustolle toimielimen/puheenjohtajiston erottamista koskevaa asiaa. Valiokuntaan ei tulisi valita valtuutettuja jotka itse tai joiden hallintolain 28 §:ssä tarkoitettu läheinen on kyseisen toimielimen/puheenjohtajiston jäsen tai varajäsen, koska he ovat esteellisiä valmistelemaan omaa tai läheisen erottamista eivätkä siten voisi osallistua valiokunnan työskentelyyn.

## 5. Asianosaisen kuuleminen luottamuksen menettämisen syistä

Erottamisen kohteena oleville luottamushenkilöille on varattava tilaisuus antaa selityksensä luottamuksen menetyksen syistä ja erottamisvaatimuksesta. Myös toimielimen varajäseniä tulee kuulla. Kuulemisen suorittaa asian valmistelusta vastaava tilapäinen valiokunta. Asianosaisen kuuleminen hallintomenettelyssä perustuu hallintolain 34 §:ään, jonka mukaan *asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.*

Vaatimuksena asiassa on lähinnä valtuutettujen tekemä aloite tai kunnanhallituksen esitys toimielimen erottamisesta. Selvityksiä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun, ovat lähinnä valiokunnan kokoama aineisto, josta on tarkoituksenmukaista laatia erillinen muistio.

Hallintolain 34 §:n ilmevässä tarkoituksessa tilapäinen valiokunta antaa tiedoksi valmistelunsa muistion liitteineen. Muistio on valmistelun ja päätöksenteon pohjana.

Hallintolain 33 ja 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Määräajan on oltava asian laatuun nähden riittävä. Asianosaiselle on samalla ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista.

Hallintolain 37 §:n mukaan viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen. Suullinen kuuleminen on siis viranomaisen harkinnassa.

Kuulemisen jälkeen kunnanhallitukselle varataan vielä kuntalain 35 §:n mukaisesti tilaisuus antaa lausuntonsa asiasta.

## 6. Erottamisen päätösehdotus

Kuntalain 35 §:n mukaan erottamisen valmistelee valtuuston asettama tilapäinen valiokunta. Erottaminen tällä perusteella voi perustua poliittiseen harkintaan, minkä vuoksi laissa ei ole säädetty erottamisperusteista. Perusteiden tulee kuitenkin olla asiallisia eivätkä ne voi perustua mielivaltaan. Erottamispäätöksessä on mainittava, mihin luottamuspuola on perustunut. Tilapäisen valiokunnan päätösesitys voi olla seuraava:

*”Tilapäinen valiokunta esittää valtuustolle, että valtuusto päättää:*

- 1) todeta toimielimen/puheenjohtajiston menettäneen valtuuston luottamuksen x perusteilla,*
- 2) erottaa kuntalain 34 §:n nojalla toimielimen/puheenjohtajiston,*
- 3) todeta, että erotetut luottamushenkilöt pysyvät toimeensa, kunnes toimeen on valittu toinen henkilö sekä*
- 4) antaa kunnanhallituksen tehtäväksi päätöksen toimeenpanon.”*

## 7. Uuden toimielimen valinta

Kuntalain 79 §:n mukaan luottamushenkilö pysyy toimeensa, kunnes toimeen on valittu toinen henkilö. Erotettujen luottamushenkilöiden tilalle valitaan välittömästi uudet henkilöt. Valinta voidaan tehdä samassa kokouksessa, kun valtuusto tekee päätöksen erottamisesta. Erottamispäätöksen osalta valtuuston pöytäkirja on syytä tarkastaa kokouksessa heti päätöksenteon jälkeen ennen uusien luottamushenkilöiden valintaa. Uudet luottamushenkilöt ryhtyvät heti hoitamaan tehtävänsä, vaikka erottamispäätöksestä valitettaisiin.

## 8. Oikeuskäytäntöä

**KHO 4.7.2016 T 2929:** A on sähköpostiviestillä pyytänyt tilapäisen valiokunnan puheenjohtajalta sivistyslautakunnan jäsenten valiokunnalle antamia selvityksiä. Tilapäisen valiokunnan puheenjohtaja on A:n sähköpostiviestiin antamassaan vastauksessa kertonut, että tilapäinen valiokunta on kokouksessaan todennut kirjallisena saamansa kuulemisaineiston kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi.

Tilapäinen valiokunta on kaupunginvaltuuston keskuudestaan oman päätöksentekonsa valmistelusta varten asettama tilapäinen valmisteluelin. Tilapäisen valiokunnan on tämän vuoksi

julkisuuslakia sovellettaessa katsottava kuuluvan sen asettaneeseen kunnalliseen viranomaiseen eli kaupunginvaltuustoon. A:n pyytämät sivistyslautakunnan jäsenten selvitykset ovat viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitettuja selvityksiä. Julkisuuslain 7 §:n 1 momentin ja 10 §:n mukaan kyseiset asiakirjat ovat tulleet niihin mahdollisesti sisältyviä yksittäisiä salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta julkisiksi, kun tilapäinen valiokunta on ne saanut.

**Asian ratkaisevan toimeilimen jäsenet eivät ole julkisuuslain 22 §:ssä tarkoitettuja sivullisia, joten A:lla ja muilla päätöksentekoon valtuustossa osallistuneilla valtuuteilla on ollut kuntalain 43 §:ssä säädetyn luottamushenkilön tiedonsaantioikeuden nojalla oikeus saada tilapäiselle valiokunnalle toimitetut selvitykset nähtäväkseen ennen valtuuston kokousta salassapitosäännösten estämättä. Asianosaisilla on lisäksi ollut oikeus saada kyseiset asiakirjat julkisuuslain 11 §:ssä säädetyn asianosaisen tiedonsaantioikeuden nojalla.** Sivistyslautakunnan jäsenten tilapäiselle valiokunnalle antamissa lausumissa on esitetty selvitystä samoista seikoista, joiden perusteella tilapäinen valiokunta on esityksessään valtuustolle katsonut sivistyslautakunnan menettäneen valtuuston luottamuksen. **Kyseiset selvitykset ovat näin ollen voineet vaikuttaa asian käsittelyyn.** A:n olisi asianosaisena ja valtuutettuna pitänyt saada pyynnöstään tutustua niihin ja lausua niistä oma näkemyksensä ennen asian ratkaisemista, vaikka hänen kuulemistaan kyseisistä selvityksistä ei olisi asian luonteen vuoksi pidetty tarpeellisenä. Sama oikeus on ollut asiakirjoja mahdollisesti pyytäneillä muilla asian käsittelyyn valtuustossa osallistuneilla asianosaisilla. Kaupunginvaltuuston päätös on edellä mainituista asianosaisen kuulemiseen ja valtuutetun tiedonsaantioikeuden epäämiseen liittyvistä syistä virheellisessä järjestyksessä syntynyt.

**KHO 16.4.2014 T 1298:** Yhdeksän kunnanvaltuutettua oli tehnyt kunnanvaltuustolle aloitteen 1995KuntaL 21 ja 22 §:n mukaisiin toimiin ryhtymisestä kunnanhallituksen erottamiseksi. Asiaa oli valmisteltu kunnanhallituksessa, joka oli päättänyt esittää valtuustolle muun muassa, että valtuusto päättää asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelemaan kunnanhallituksen erottamista. Valtuusto päätti olla asettamatta tilapäistä valiokuntaa ja katsoi, että aloite on loppuun käsitelty. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta kunnan jäsen A:n valituksen valtuuston päätöksestä sillä perusteella, että valtuuston ratkaisu asettaa tai olla asettamatta tilapäinen valiokunta on rinnastettavissa 1995KuntaL 91 §:ssä tarkoitettuun vain valmistelua koskevaan päätökseen. Tällaisesta päätöksestä ei saa tehdä kunnallisvalitusta. KHO totesi, että **valtuuston päätös sisälsi lopullisen kannanoton siitä, ettei valtuustoaloitteessa mainitun asian valmistelua jatketa. Kysymys ei ollut vain valmistelua koskevasta päätöksestä, vaan valtuuston päätös olla asettamatta tilapäistä valiokuntaa oli valituskelppoinen päätös.** Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös oli kumottava. A:n valitus otettiin viivytyksen välttämiseksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa välittömästi tutkittavaksi ja hylättiin. Valtuusto oli voinut harkintansa mukaan päättää, ettei tilapäistä valiokuntaa aseteta. Valtuusto ei ollut käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on ollut käytettävissä. Päätös ei ollut muutenkaan lainvastainen.

**KHO 13.6.2011 T 1434:** Hallinto-oikeus oli valituksenalaisella päätöksellään katsonut, että tilapäisen valiokunnan kokoonpano ei ole ollut asianmukainen, valiokunnan kokouskutsuissa oli rikottu kaupungin hallintosäännön määräyksiä ja että valiokunnan työ ei ole ollut esteettöntä ja puolueetonta. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan kaikista näistä seikoista yhteensä seurasi, että valtuuston päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja oli siten lainvastainen.

Kunnanjohtajan irtisanomista valmistelemaan asetettuun **tilapäiseen valiokuntaan voidaan valita vain valtuutettuja.** Tähän valmistelevaan toimeilimeen osallistuvien valtuutettujen esteellisyyttä tarkasteltaessa on otettava huomioon laissa säännelty kunnanjohtajan irtisanomisen peruste, hänen asemansa luottamushenkilöihin nähden ja se että tilapäiseen valiokuntaan valitaan yksinomaan valtuutettuja. Tilapäiseen valiokuntaan valitut valtuutetut eivät ole esteellisiä sillä perusteella, että he ovat allekirjoittaneet kunnanjohtajan irtisanomista tai toisiin tehtäviin siirtämistä koskevan aloitteen tai muuten ilmaisseet kantansa asiassa jo etukäteen.

**KHO 19.5.1998 T 949:** Kunnanvaltuusto oli äänin 12-5 päättänyt, että kunnanhallitus nauttii valtuuston luottamusta. Asian käsittelemiseen ja päätöksentekoon valtuustossa oli osallistunut neljä kunnanhallituksen jäsentä, yksi varajäsen ja yhden varajäsenen puoliso. Kuntalain 52 §:n mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintomenettelylain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua lähisukulaistaan tai lähisukulaiseen rinnastettavaa henkilöä. Kuntalain 21 §:n mukaan valtuusto voi erottaa kunnan luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimeilimeen valittuja luottamushen-

kilöitä. Kuntalain esitöistä ilmenee, että 21 §:ssä säädetään niin sanotusta sovelletusta parlamentarismista. Tämä sovellettu parlamentarismi kohdistuu koko toimielimeen ei yksittäiseen luottamusmieheen. Tämän vuoksi erottamispäätös koskee aina kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Valituksessa tarkoitetut **kunnanhallituksen jäsenet, varajäsenet ja varajäsenen puoliso eivät siten olleet esteellisiä ottamaan osaa kunnanhallituksen luottamusta koskevaan päätöksentekoon valtuustossa.**

**KHO 29.8.1997 T 2046:** KHO katsoi, että **kaupunginhallituksen luottamuksesta ja kansalaisaloitteesta päättämistä ei voitu valtuuston selityksessä esitetyillä perusteilla pitää sellaisena kiireellisenä asiana, joka on voitu ottaa käsiteltäväksi, vaikka sitä ei mainittu kokouskutsussa** (äänestys 4-1). Selityksessään valtuusto oli todennut, että asia oli kiireellinen, koska julkisuuteen saatetut yli 150 kuntalaisen sekä perussuomalaisen puolueen valtuustoryhmän aloitteet kaupunginhallituksen erottamisesta olisivat suuresti vahingoittaneet ja haitanneet kaupunkia luottamustilanteen ollessa pitkään ratkaisematta.