

KUNNALLISEN LUOTTAMUSHENKILÖN EROTTAMINEN

Lapin yliopisto

Yhteiskuntatieteiden
tiedekunta

Julkisoikeus

Pro gradu – tutkielma

tekijä: Krisse Hirvonen

Syksy 2014

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kunnallisen luottamushenkilön erottaminen

Tekijä: Krisse Hirvonen

Koulutusohjelma/oppiaine: Julkisoikeus

Työn laji: Pro gradu -työ_x_ Sivulaudaturtyö__ Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: IX+80

Vuosi: Syksy 2014

TIIVISTELMÄ

Kunnallisen luottamustoimen tunnusmerkkinä on erottamattomuus. Luottamushenkilöt voidaan kuitenkin erottaa tai pidättää tehtävistään luottamustoimessa. Tutkielman tarkoituksena on eritellä, millä perusteella tämä on mahdollista ja mikä on luottamushenkilön oikeusasema luottamustoimea hoitaessa.

Kunnalliset luottamushenkilöt toteuttavat kunnissa kansanvaltaisuuden periaatetta. Päätöksenteo kunnissa perustuu kunnan jäsenten tahdonilmaisuuksiin, kunnan jäsenet antavat luottamuksensa haluamalleen edustajalle äänestämällä tätä luottamushenkilöksi. Luottamushenkilö on tehtävänsä hoitaessaan poliittisessa vastuussa.

Luottamushenkilöt voidaan kuitenkin erottaa tai pidättää tehtävistään. Tällainen menettely on luotu tilanteita varten, jolloin vaalien jälkeen tulee ilmi sellaisia asioita luottamushenkilöstä, että voidaan katsoa, ettei luottamushenkilö enää nauti tarvittavaa luottamusta luottamustoimen hoitamiseen. Tällöin äänestäjät eivät voi enää vaikuttaa luottamushenkilön oikeuteen hoitaa tehtäviään, vaan vastuu on valtuustolla.

Valtuusto voi erottaa luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen luottamuspulan vuoksi kuntalain 21 §:n mukaan. Säännöksen tarkoituksena on altistaa kunnalliset toimielimet poliittiseen vastuuseen. Valtuusto voi pidättää luottamushenkilön tehtävistään, jos voidaan epäillä luottamushenkilön syyllistyneen virkarikokseen tai velvollisuuksien vastaiseen menettelyyn toimeen hoitaessa tai vapaa-ajalla tehtyyn vakavaan rikokseen kuntalain 40 ja 41 §:n mukaan. Valtuusto voi erottaa luottamushenkilön, jos tämä tuomitaan vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi vapaa-ajalle tehdyn rikoksen vuoksi kuntalain 41 §:n mukaan.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että kunnallisen luottamushenkilön erottamista koskevaa kuntalain 41 §:ä tulisi tarkentaa, jotta syntaktinen tulkintaongelma poistuisi. Kuntalain 21 §:ä tulisi muuttaa niin, että valtuustolle säädettäisiin velvollisuus perustella päätöksensä.

Avainsanat: luottamushenkilöt, erottaminen, demokratia

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi x

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	I
SISÄLLYSLUETTELO	III
LYHENNELUETTELO	V
LÄHDELUETTELO	VI
1. Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman aiheesta	1
1.2 Tutkielman tehtävä ja rakenne	3
1.3 Tutkimusmetodi	4
2. Luottamushenkilön oikeusasemaa koskeva sääntely.....	10
2.1 Ylikansallinen normisto	10
2.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja paikallisen itsehallinnon peruskirja.....	10
2.1.2 YK:n yleissopimukset	13
2.1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö	14
2.2 Kansallinen lainsäädäntö	14
2.2.1 Perustuslaki	14
2.2.2 Kuntalaki	18
2.2.3 Hallintolaki.....	22
2.2.4 Rikoslaki.....	28
3. Luottamushenkilö kunnallisen keskushallinnon keskeisenä tunnusmerkkinä.....	31
3.1 Kansanvallan toteutuminen.....	31
3.1.1 Parlamentarismi ja demokratia.....	31
3.1.2 Kunnan itsehallinto	36
3.2 Luottamushenkilö kunnassa.....	39
3.2.1 Luottamushenkilön asema ja tehtävät	39
3.2.2 Erottamattomuus luottamustoimen tunnusmerkkinä.....	42
4. Luottamushenkilön erottaminen tai pidättäminen tehtävistään	45

4.1 Toimielimen erottaminen epäluottamuksen vuoksi	45
4.2 Luottamushenkilön pidättäminen tehtävistään virkarikoksen tai velvollisuuksien vastaisen menettelyn vuoksi	53
4.3 Luottamushenkilön pidättäminen tehtävistään tai erottaminen vapaa-ajalla tehdyn rikoksen vuoksi	59
4.3.1 Luottamushenkilön pidättäminen tehtävistään	59
4.3.2 Luottamushenkilön erottaminen luottamustoimestaan	63
5. Johtopäätökset	76

LYHENNELUETTELO

EU	Euroopan unioni
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto

LÄHDELUETTELO

Virallislähteet

HE 62/1917 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 208/1995 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain 25 §:n muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta

HaVM 18/1994 - HE 192/1994. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi

PeVL 14/ 1917 vp. Perustusvaliokunnan mietintö N:o 14 Hallituksen esityksen johdosta Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM, 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo-Helsinki-Juva, 1989.

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2011.

Bruun, Niklas - Mäenpää, Olli - Tuori Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 2005.

Hannus, Arno - Hallberg, Pekka: Kuntalaki. Werner Söderström Lakitieto Oy 2000.

Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOYPRO Oy. Helsinki 2001.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki tausta ja tulkinnat. Talentum Media Oy. Jyväskylä 2007.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki tausta ja tulkinnat. Talentum Media Oy. Helsinki 2012.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004.

Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryytänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto - Kunnallisoikeuden perusteet. Talentum Media Oy. Jyväskylä 2001.

Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryytänen, Aimo: Kunta- Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita Publishing. Helsinki 2008.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita Oyj. Helsinki 2001.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum Media Oy. Saarijärvi 2002.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Publishing Oy. Helsinki 2006.

Hildén, Mika; Kansanedustajan edustajantoimen pysyvyydestä, Juhlakirja Pekka Hallberg. Toimittajat Risto Nuolimaa, Pekka Vihervuori, Hannele Klemettinen. Suomalainen lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2004.

Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija - Oikeudellisen aseman sääntely. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Husa, Jaakko: Julkioikeudellinen tutkimus. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 1995.

Jyränki, Antero - Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsingin Kamari Oy. Hämeenlinna 2012.

Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003 s. 789–807.

Kortteinen, Juhani: Oikeustapauksia: Kommentteja. Lakimies 2/2005 s. 284–305.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.

Launiala, Mika: Syyttömyysolettamasta erityisesti esitutkinnan näkökulmasta. Referee-artikkeli, versio 1.0. 24.8.2010. www.edilex.fi/lakikirjasto/7232.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Werner Söderström lakitieto. Helsinki 2000.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy. Helsinki 2008.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2003.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita Publishing Oy. Helsinki 2010.

Palmgren, Sten: Lainlaatijan perustuslakiopas. Oikeusministeriön julkaisuja 2002–2009.

Julkaistu 7.11.2006

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum Media Oy. Helsinki 2005

Parviainen, Mervi: Kenen on vastuu? Vastuu ja seuraamukset palvelussuhteessa. Edita Publishing Oy. Helsinki 2010.

Ryynänen, Aimo: Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättävä, poliitikko. Sisäasiainministeriön julkaisut 23/2006.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum Media Oy. Helsinki 2011.

Ryynänen, Aimo - Telakivi, Heikki: Eurooppalainen mallikunta. Edita Publishing. Helsinki 2006.

Tuominen, Uuno: Paikallinen itsehallinto. Teoksessa Suomalaisen kansanvallan kehitys. Toim. Historian ystävien liitto. Porvoo 1965.

Oikeustapaukset

KHO:2012:77

KHO:2008:48

KHO:2004:73

KHO:1998:19

KHO:1998:1453

KHO:1997:2043.

KHO:1979:29

KHO:1979:3981

KKO:2007:12

1. Johdanto

1.1 Tutkielman aiheesta

Tutkielman aiheena on kunnallisen luottamushenkilön erottaminen. Luottamustoimen tunnusmerkkinä on luottamushenkilön erottamattomuus. Tarkoituksena on eritellä, millä perusteella luottamushenkilö voidaan erottaa tai pidättää tehtävistään. Tutkielmassa perehdytään luottamushenkilön oikeusasemaan luottamustoimea hoitaessa.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kolmas artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi hallita kuntaa koskevia asioita itse kuntalaisten edun mukaisesti. Tällainen valta on kunnanvaltuustolla, jonka jäsenet ovat valittu salaisilla, vapailla ja välittömällä vaaleilla yleisen äänioikeuden ollessa voimassa itsehallinnon peruskirjan kolmannen artiklan mukaisesti.

Kunnallisen itsehallinnon juuret ovat lähtöisin heimokaudelta asti, kihlakunnankäräjät ottivat tällöin hoidettavakseen tietyn alueen hallinnollisia tehtäviä. 1700-luvulla hallinnollinen päätöksenteko siirtyi kirkolliselle pitäjänkokoukselle. 1800-luvun puolella välissä liberalistisen yksilön oikeuksia painottavan ajattelusuuntauksen mukaisesti, paikallista itsehallintoa tuli voimistaa ja valtion liiallinen sekaantuminen kunnan asioihin tuli estää. Näiden ajatusten sekä Ruotsin ja Norjan antaman esimerkin pohjalta, Suomen suuriruhtinaskunta sai vuonna 1865 ensimmäisen kunnallislakinsa. Kunnan ylin päätäntävalta oli tuolloin säädetty kuntakokoukselle, jonka jäseniä olivat kunnan hyvämaineiset veronmaksajat. Kaupunkien hallintoa koski oma vuonna 1873 voimaan tullut asetus, jonka mukaan kaupunkien ylintä päätösvaltaa käytti valtuusto.¹

Kunnallisen itsehallinnon tärkeimpiä piirteitä ovat kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päätösvaltaa käyttävä toimielin ja kunnan talouden itsenäisyys. Taloudellisen itsenäisyyden vahvuus on riippuvainen siitä, kuinka kunta pystyy itse säätelemään omia menoja ja tulojaan.²

¹Tuominen 1965, 67–72.

²Heuru 2001, 45.

Kunnan itsehallinto on alueellista, se kohdistuu kunnan omaan toimintaan ja alueella oleviin ihmisiin. Kunnallisen itsehallinnon luonne on yleinen, kunnan tulee hoitaa sille lailla määrätyt tehtävät, sekä yleisen edun vaatimat tehtävät. Itsehallinto antaa kunnalle valtaa ja luo velvollisuuksia.³

Nykyisen kuntalain (17.3.1995/365) 1 §: toisen momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää kuntalaisten valitsema valtuusto. Edustuksellisen demokratian periaate toteutuu kunnassa siten, että päätösvaltaa käyttävät kunnan asukkaiden vaaleissa valitsemat valtuutetut ja näiden valitsemat muut henkilöt⁴. Kunnan valtuustoon ja muihin kunnallisiin luottamustoimiin valitut henkilöt ovat luottamushenkilöitä. Luottamushenkilöiden tulee olla määräävässä asemassa kunnallishallinnossa⁵. Kunnan muut toimihenkilöt toimivat luottamushenkilöistä koostuvien toimielinten alaisuudessa.

Luottamustoimen tunnusmerkkinä on erottamattomuuden periaate, joka on johdettu kuntalain säännöksistä. Erottamattomuuden periaatteen tarkoituksena on turvata luottamushenkilölle vapaus hoitaa tehtäviään.⁶ Luottamushenkilön toimi on määräaikainen ja sen kesto on yleensä valtuuston toimikauden, eli neljän vuoden pituinen. Erottamattomuuden periaate ei ole kuitenkaan poikkeukseton.⁷

Kuntalain 39 §:ssä on säädetty luottamushenkilön toimessa pysymisestä. Yksittäinen luottamushenkilö voidaan erottaa vain rikoksen takia tai luottamushenkilöistä koostuva toimielin luottamuspulan takia. Luottamushenkilöt ovat rikosoikeudellisesti virkavastuussa, sekä heillä on myös poliittinen vastuu. Jos luottamushenkilö ei täytä äänestäjien tälle osoittamia odotuksia, voi olla, että luottamushenkilöä ei valita uudelleen seuraavissa vaaleissa.

Keskeisemmät tutkimukseen liittyvät kansalliset lait ovat perustuslaki (11.6.1999/ 731), jossa ovat säännökset kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisesta asemasta, sekä kuntalaki, joka

³Hannus-Hallberg 2000, 65.

⁴HE 192/1994 vp, 35.

⁵HE 192/1994 vp, 24.

⁶Ryynänen 2006, 104.

⁷Heuru 2006, 160–161.

sisältää yleiset säännökset kunnan hallinnosta ja sen järjestämisestä. Rikoslaki (8.9.1989/792) sisältää säännökset virkarikoksista ja hallintolaissa (6.6.2003/434) ovat säännökset hallintomenettelystä julkisessa hallinnossa.

Tutkielman aiheeseen liittyvää kansainvälistä normistoa on Suomen ratifioima Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (66/1991), joka sisältää paikallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset. Kuntia sitoo sama Euroopan unionin oikeus kuin Suomen valtiota, esimerkiksi ympäristöä koskevat asiat ovat EU-oikeuden alaisia. Kunnan organisaatio ja asema eivät kuitenkaan ole Euroopan unionin päätösvaltaan kuuluvia asioita, vaan niistä päätetään kansallisesti.⁸

1.2 Tutkielman tehtävä ja rakenne

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millä edellytyksin kunnallinen luottamushenkilö voidaan erottaa tai pidättää hoitamasta luottamustoimeaan ja millainen on luottamushenkilön oikeusasema luottamustointaan hoitaessaan. Luottamushenkilö voidaan erottaa tai pidättää hoitamastaan tehtävistään kolmella eri perusteella kesken toimikauden. Ensimmäisinä jos, todennäköisin perustein voidaan epäillä luottamushenkilön syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Luottamustoimen ulkopuolella tehty vakava rikos voi johtaa myös toimesta pidättämiseen tai erottamiseen. Tällöin merkityksellistä on, millainen rikoksen laatu ja tekotapa on ollut ja milloin luottamushenkilön saama tuomio on saanut lainvoiman. Kolmantena syynä luottamushenkilön erottamiseen on luottamuspula. Tällöin koko toimielin tulee erottaa.

Tutkielman alussa esitellään tutkielmaan liittyvää normistoa ja luottamushenkilön asemaa kunnallisen keskushallinnon keskeisenä tunnusmerkkinä. Tutkimuksessa määritellään, miten kunnallinen kansanvalta toteutuu, kuka on luottamushenkilö kunnassa sekä eritellään luottamushenkilön asemaa ja tehtäviä. Tutkielman alussa on tarkoitus antaa kuva luottamushenkilön roolista kunnallisen kansanvallan toteuttajana. Seuraavissa luvuissa eritellään luottamus-

⁸Heuru 2006, 92.

henkilöihin kohdistuvaa valvontaa ja perusteita luottamushenkilön erottamiseen. Edellytykset, joilla luottamushenkilö voidaan erottaa tai pidättää tehtävistään, on jaettu kolmeen eri lukuun. Ensimmäiseksi käsitellään toimielimen erottamista luottamuspulan vuoksi, toiseksi luottamushenkilön rikosoikeudellista virkavastuuta, ja kolmanneksi luottamushenkilön vapaa-ajalla tehdystä rikoksesta johtuvaa erottamista

Tutkimuksen lähteinä on lain lisäksi lain esitöitä, kuten hallituksen esityksiä, valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja sekä korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä. Lisäksi lähteinä on runsaasti oikeuskirjallisuutta, esimerkiksi lain kommentaariteoksia.

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimusmetodi tässä tutkimuksessa on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainoppi usein yhdistetään käytännöllisyyteen. Kun lainoppia verrataan esimerkiksi lakimiehen käytännön työhön, huomataan usein lainopin ratkaisujen ja tulosten olevan eri tasolla käytännön työn kanssa. Oikeusdogmatiikassa korostuu tieteellinen asenne, tuloksia ei arvata eikä tehdä rutiinilla. Ratkaisut ja tulokset ovat kontrolloituja oletuksia.⁹

Oikeusdogmatiikka on oikeustieteellistä tutkimusta, jossa tutkitaan oikeusnormeja erillisinä normeina, jotka ovat voimassa tietyssä paikassa ja ajassa. Oikeusdogmatiikan ensisijaisena tarkoituksena voidaan pitää oikeusnormien soveltajien auttamista ymmärtämään oikeusnormeja paremmin ja selvittää normien konkreettista sisältöä. Toinen tehtävä on systematisoida voimassa olevia oikeusnormeja^{10, 11} Systemisoinnin tarkoituksena on lisätä oikeustieteen ymmärtämistä ja muodostaa oikeussäännöistä mahdollisimman ristiriidaton asetelma.¹²

⁹Aarnio 1989, 53.

¹⁰Aarnio 1989, 48.

¹¹Husa 1995, 134.

¹² Aarnio 2001, 97–98.

Tulkinnan on pysyttävä oikeusnormien luomissa puitteissa ja tulkinta on aina voitava perustella normeihin vedoten. Oikeusdogmatiikassa on määrätty säännöt ja periaatteet. Nämä kertovat mitä lähteitä tulee käyttää ja mitä lähteitä on sallittua käyttää päättelyssä. Arvot ja arvostukset voivat myös olla mukana lainopillisessa päättelyssä. Arvokäsitteet ovat lainopillisessa käytössä tulkintojen perusteita ja välillisiin arvoasetelmiin on sallittua viitata, kun esitetään perusteluita tulkinnalle. Oikeusdogmatiikassa harjoitettua oikeusnormien tulkintaa voidaan verrata tuomioistuimissa harjoitettuun tulkintaan, koska tuomarikin sitoutuu käyttämään tiettyä lähdeluetteloa ja joutuu hyväksymään samat metodiset säännöt ja periaatteet.¹³

Tutkielma pohjautuu pohjoismaiseen oikeuslähdekäsitykseen. Laki ja maantapa ovat vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. Oikeusjärjestys vahvistaa ne itse oikeudellisesti sitovaksi, eli legalisoiduksi oikeuslähteeksi¹⁴. Juha Karhun on pohtinut, että vahvasti velvoittavien oikeuslähteisiin lisättäisiin uusi ylempi taso, jossa olisivat perustuslaki, EY-oikeus ja ihmisoikeusvelvoitteet, jotta näiden ylempi asema tulisi vahvemmin esille¹⁵. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä tulee käyttää päätöstilanteessa¹⁶.

Lainvalmisteluaineisto ja ylempien tuomioistuinten ratkaisut ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Ne ovat institutionaalisia oikeuslähteitä eli vakiintuneeksi tunnustettuja.¹⁷ Lainvalmisteluaineisto ja ylempien tuomioistuin ratkaisut ovat informaatiolähteitä, niistä saadaan tietoa, mitä lainsäätäjällä on tarkoittanut säädöksellä, sekä informaatiota tuomioistuinten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä¹⁸. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä tulee käyttää varsinkin silloin, kun vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, laki ja maan tapa eivät ratkaise laintulkinnallista ongelmaa. Heikosti velvoittavista oikeuslähteistä poikkeaminen on sallittua vain erittäin painavasta syystä.¹⁹

¹³Aarnio 1989, 59-61.

¹⁴Laakso 1990, 65.

¹⁵Karhu 2003, 794–796.

¹⁶Laakso 1990, 66

¹⁷Laakso 1990, 66.

¹⁸Laakso 1990, 112.

¹⁹Laakso 1990, 65–75.

Oikeusnormit ovat sisällöltään joko sääntöjä tai periaatteita. Oikeusnormit säädetään yleensä lainsäädäntöteitse, oikeusperiaatteet voivat muodostua myös muulla tapaa. Oikeussääntöjen ja periaatteiden luonne eroaa toisistaan. Oikeussääntöjen luonne on usein ehdoton, sääntöä joko noudatetaan tai sitten ei noudateta. Normilause kertoo normin sisällöstä, se ilmaisee lakitekstin merkityksen.²⁰ Periaatteiden luonne on erilainen, ne ovat ikään kuin toimintatapoja, joilla ei ole helposti ymmärrettävää joko/tai luonnetta.²¹ Laakson mukaan periaatteet ovat luonteeltaan perustavanlaatuisia ja periaatteellisia. Oikeusjärjestyksen kantavia osia ovat ideologiset arvoperusteet, joita ovat esimerkiksi kansansuvereniteettiperiaate ja oikeusvaltioperiaate.²²

Oikeusnormeja tulkitessa tulee tunnistaa sovellettava normi. Rutiiniratkaisuissa tulkinta on yksinkertaista, tulkintatilanne on tällöin yksiselitteinen ja tulkitsijalle jää vähän, tai ei ollenkaan harkinnanvaraa. Harkintatilanne syntyy, jos sovellettava säännös ei ole yksinkertainen. Normin tulkitsijalle jää tällöin harkintavaltaa päättää, millainen ratkaisupremissi olisi oikea juuri kyseisessä tilanteessa.

Harkintatilanteessa harkintavaltaa tulee käyttää harkintavallan rajoitusperiaatteiden mukaisesti, eli yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuskensuojaperiaatteiden mukaisesti²³. Jos päätöstä ei tehdä harkintavallan rajoitusperiaatteita noudattaen, voidaan päätöksen hakea muutosta. Periaatteet toimivat itsenäisinä muutoksenhakuperusteina.²⁴

Normiristiriitatilanteessa, tulkintatilanne on sellainen, että useampi oikeusnormi on sovellettavissa. Tällaisia tilanteita varten oikeustieteessä on kehitetty derogaatioperiaatteet, jotka ohjaavat oikean oikeusnormin valintaa. Ristiriitatilanteessa, jossa on ylempi ja alempi normi, ovat ristiriidassa keskenään, ylempi laki syrjäyttää lain *lex superior derogat legi inferiori* periaatteen mukaisesti. Erityislaki syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan yleislainsäädännön *lex specialis derogat legi generali* periaatteen mukaisesti. Tulkintatilanteessa, jossa saman-

²⁰ Aarnio 2011, 29–30.

²¹ Aarnio 1989, 78-79.

²² Laakso 1990, 121–122.

²³ Kts. luku 2.2.3.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

²⁴ Hautamäki 2004, 227.

tasoiset lait ovat ristiriidassa keskenään, uudempi laki syrjäyttää vanhemman lain *lex posterior derogat legi priori* periaatteen mukaisesti.²⁵

Oikeusnormeja soveltaessa tulee vastaan erilaisia tulkintaongelmia, esimerkiksi syntaktinen ongelma, joka esiintyy tässä tutkimuksessa kuntalain 41 §:n toista momenttia tulkitessa. Syntaktisessa tulkintaongelmassa ongelmana on käytettävän ilmaisun rakenne. Syntaktiset ongelmat eivät yleensä ratkea sananmukaisella tulkinnalla, vaan avuksi tarvitaan muita tulkinta-keinoja.²⁶

Lain tulkinnallisuuden ongelmaa tulee lähteä ratkaisemaan kahdella eri tapaa. Ensimmäiseksi tulkinta-apua tulee lähteä etsimään auktoritatiivisista oikeuslähteistä, eli lain esitöistä ja oikeuskäytännöstä sekä pragmaattisista asia-argumenteista. Toiseksi tulkintaongelma voidaan ratkaista erilaisia laintulkintatekniikoita hyväksikäyttäen. Oikeustieteen piirissä on kehitetty erilaisia tulkintateorioita.²⁷

Sanamuodon mukaisen tulkintateorian mukaan lakia on tulkittava, niin kuin se on kirjoitettu eli sananmukaisesti. Laakson mukaan tällöin kyseessä on ilmaisun tulkittu sisältö. Sanamuodonmukainen tulkinta on kontekstuaalista, tulkintatapa on riippuvainen tulkintakohteesta. Tätä tulkintavan käyttöä perustellaan oikeusvarmuuden saamisella, kaikkien tulisi ymmärtää oikeusnormit samalla tapaa. Tällainen tulkintatapa ei sovellu tilanteeseen, jossa oikeusnormin sanamuoto on epäselvä.²⁸

Subjektiiivisen eli historiallisen tulkintateorian mukaan huomiota kiinnitetään lainsäätäjän tahtoon. Tarkoituksena on selvittää, mitä lainsäätämiseen osallistuneet henkilöt ovat tarkoittaneet kyseistä lakia säätäessään. Ongelmia voi muodostua, kun lähdetään tutkimaan, että ketä ovat ne henkilöt, jotka ovat lain säätäneet. Onko heillä kaikilla ollut yhtenäinen tarkoitus ja tahto ja jos näin ei ole ollut, niin kenen tahtoa voidaan pitää lainsäätäjän tahtona? Lakien säätämiseen osallistuu aina paljon ihmisiä ja erilaisia orgaaneja ja poliittisessa toiminnassa mielipiteiden pluralismi on aina taattu. Tätä tulkintateoriaa voi olla vaikeaa hyödyntää, jos lain esityöt ovat

²⁵ Laakso 1990, 134–141.

²⁶ Laakso 1990, 142–143.

²⁷ Laakso 1990, 146.

²⁸ Laakso 1990, 147.

niukat tai hyvin iäkkäät. Jos sovellettava laki on iäkäs, ovat sen esityöt iäkkäät. Suomessa on runsaasti lainsäädäntöä, joka on kymmeniä vuosia sitten säädettyä. Tällöin laki on ehkä säädetty erilaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa ja lain tavoitteet voivat olla vanhentuneita, eikä niitä voi hyödyntää tulkintatilanteessa. Jos lakia on muutettu useasti, voi olla hankalaa löytää juuri ne asiakirjat, jotka koskevat tulkittavissa olevaa säännöstä.²⁹

Kun lainsäädäntöön tehdään kokonaisuudistuksia, eli lainsäädäntöä on uudistettu niin, että on säädetty kokonaan uusi laki ja vanha laki kumotaan. Tällöin lain esityöt voivat olla vanhasta laista uuteen lakiin siirretyn lainsäädännön osalta niukat tai olemattomat. Tästä esimerkkinä toimii tutkimuksen kannalta oleellinen laki eli kuntalaki. Nykyinen kuntalaki on jo iäkäs laki, melkein 20 vuotta vanha. Kun kuntalaki säädettiin, siirrettiin siihen paljon säännöksiä pienillä muutoksilla sitä edeltävästä kunnallislaista (953/1976). Kuntalain esitöissä näitä kunnallislaista siirrettyjen säännösten taustoja ei käsitellä. Hallituksen esitykseen³⁰ on vain kirjattu, että kyseessä on samanlainen säännös kuin kunnallislaissa tai kerrotaan, mitä pieniä muutoksia alkuperäiseen säännökseen on tehty. Tämä sama tilanne toistuu myös vuoden 1976 kunnallislain kohdalla, osa siinä olevista säännöksistä on siirretty siihen vuoden 1948 kunnallislaista (642/1948). Edellä kuvailtu tilanne oli kyseessä esimerkiksi nykyisen kuntalain 41 §:n esitöitä selvittäessä.

Objektiivista laintulkinta teoriaa soveltaessa tulee ottaa huomioon oikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan. Eri oikeusnormeilla on erilaisia tarkoituksia, lain tulkitsijan on asetettava lakien tavoitteet arvojärjestykseen. Arvojärjestyksestä muodostaessa tulee ottaa huomioon yhteisön arvot ja säädösten moraalit, jotka on kirjoitettu perustuslakiin ja Suomea sitovaan ylikansalliseen normistoon. Tunnuksenomaista tälle tulkintavalle on lähteiden ja argumenttien runsas käyttäminen³¹

Teleologisen eli tavoitteellisen tulkintateorian tarkoituksena on löytää lain ratio eli tarkoitus. Kyse on lain järkevistä tarkoituksesta oikeassa tulkintatilanteessa. Tällöin kyse ei ole lainsäätäjän subjektin tahto, vaan tavoitteena on pyrkiä pelkistämään lain tarkoitus. Tulkinnassa

²⁹ Laakso 1990, 142, 147–148.

³⁰ HE 192/94 vp.

³¹ Laakso 1990, 113.

pohditaan, mitä lainsäätäjä olisi tehnyt, jos hän olisi tiennyt, että oikeusnormia tullaan tulevaisuudessa soveltamaan tilanteessa olevien tosiseikkojen vallitessa.³²

Tilanteessa, jossa tulee soveltaa kahta tai useampaa oikeusnormia, tulee laittaa nämä normit arvojärjestykseen. Kuntalain 41 §:n toista momenttia tulkitessa on toisessa vaakakupissa kunnallinen kansanvallan periaate ja äänestäjien tahdon kunnioitus ja toisella puolella ihmisoikeussopimuksissa turvattu rikosoikeudenkäynnin lähtökohtana oleva syytettyä suojaava syyttömyysolettama. Tulkintaongelma tulee ratkaista lain ratiota etsimällä ja yhteisön arvoja ja säästösten moraalialia punnitsemalla.

³² Laakso 1990, 166–167.

2. Luottamushenkilön oikeusasemaa koskeva sääntely

2.1 Ylikansallinen normisto

2.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja paikallisen itsehallinnon peruskirja

Suomi allekirjoitti *Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen* Euroopan neuvostoon liittymisen yhteydessä 5.toukokuuta 1989. Sopimus ratifioitiin 10.5.1990. Sopimus ja lisäpöytäkirjat ovat saatettu voimaan eduskuntalain tasoisena, joten ihmisoikeussopimus on lähtökohdaisesti voimassa samantasoisena kuin kotimaiset lait³³. Perustuslain (11.6.1999/731) 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava ihmisoikeuksien toteutuminen katsomatta siihen, miten ihmisoikeussopimus on saatettu voimaan. Sopimuksen muodollisella asemalla ei siis ole merkitystä. Tuomioistuinten ja viranomaisten on ratkaisuisaan katsottava, että ne vastaavat vaatimuksia, joita Euroopan ihmisoikeussopimus on asettanut.³⁴ Sopimuksen oikeudet eivät ole vain suosituksia tai tavoitteita, vaan sopimukseen liittyneeltä valtiolta vaaditaan suojeltujen oikeuksien suoraa turvaamista³⁵.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on säännös oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Artiklan toisen kohdan mukaan rikoksesta syytettyä tulee pitää syyttömänä siihen saakka kunnes syyllisyys on laillisesti todistettu.³⁶ Artiklassa määritellään syyttömyysolettaman ydinsisältö. Sen tarkoituksena on suojata syytettyä takaamalla oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Syyttömyysolettaman käsite on saanut Suomessa oikeustieteen alalla vakiintuneen aseman, käsite merkitsee sitä, että syytettyä tulee pitää syyttömänä, kunnes toisin todistetaan laillisella tuomiolla tuomioistuimessa.

Syyttömyysolettamaan yhdistetään syyttömän suojaamisen periaate, joka merkitsee syyttömän syytetyn suojaamista takaamalla oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Tosin syyttömyysolet-

³³Pellonpää 2005, 59.

³⁴Ojanen 2003, 104–105.

³⁵Pellonpää 2005, 13.

³⁶ Kts. myös 2.1.2 YK:n yleissopimukset

tama ja syyttömän suojaus periaate eivät merkitse samaa asiaa, koska syyttömyysolettama suojaa myös syyllistä syytettyä siihen saakka, kun hänet laillisesti tuomitaan. Syyttömyysolettama ja syyttömän suojaus periaate eivät ole synonyymeja, vaikka niiden soveltaminen on usein päällekkäistä.³⁷

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston alaisen paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS66/1991). Paikallisen itsehallinnon peruskirjan syntyminen oli pitkäaikainen prosessi. Prosessi alkoi vuonna 1951, kun ensimmäinen Euroopan kuntien neuvoston yleiskokous pidettiin. Jo tällöin Euroopan kuntien neuvosto julisti kuntien olevan valtion perusta, sekä kunnan jäsenten oikeudesta osallistua kunnan päätöksentekoon. Julistus sisälsi kuntien itsehallinnon keskeisemmät periaatteet, jotka ovat myöhemmin sisällytetty paikallisen itsehallinnon peruskirjaan.³⁸

Euroopan neuvostoon kuuluvien valtioiden ja kuntien edustajat ovat kokoontuneet yhteen jo vuodesta 1957 asti. Vuodesta 1962 asti Euroopan kuntien konferenssi on kokoontunut säännöllisesti ja vuodesta 1974, se on toiminut kuntien alueiden edustajana. 1994 kuntien konferenssista tuli kuntien ja alueiden konferenssi ja kongressi muuttui kaksi kammariseksi. Kongressin tarkoituksena on yhdistää Euroopan neuvostoon kuuluvien valtioiden kuntien luottamushenkilöt. Käytännössä tämä ei ole yksinkertaista, johtuen valtioiden erilaisista määritelmistä kunnan ja luottamushenkilön käsitteestä. Kongressiin voidaan valita luottamushenkilöiden lisäksi sellaiset kunnan ja alueiden henkilöt, jotka ovat suoraan vastuussa vaaleilla valitulle toimielimelle tai henkilöt, jotka vaaleilla valittu toimielin valitsee ja jotka kyseisellä toimielimellä on myös oikeus erottaa. Käytännössä Suomen kohdalla tämä merkitsee sitä, että Suomen edustajaksi kongressiin voidaan valita luottamushenkilöiden lisäksi myös kunnanjohtaja. Suomella on kongressissa viisi varsinaista jäsentä.³⁹

Jo vuonna 1968 Euroopan kuntien konferenssi ehdotti paikallisen itsehallinnon periaatteiden julkilausumista. Euroopan neuvostossa pidettiin julkilausumaa liian kevyenä menettelynä, sillä tarkoituksena oli kuitenkin sitouttaa valtiot noudattamaan paikallisen itsehallinnon periaatteita. Pitkän prosessin tuloksena, vuonna 1985 Euroopan neuvoston ministerikomitea hy-

³⁷ Launiala 2010, 5-6.

³⁸ Ryynänen-Telakivi 2006, 10-1

³⁹ Ryynänen-Telakivi 2006, 3-5.

väksyi paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Tämä peruskirja erosi muista Euroopan neuvoston perusoikeuskirjoista keskeisesti ohjaamalla jäsenmaan hallinnon mekanismien rakentamista.⁴⁰

Suomesta käsin katsottuna peruskirja asettaa rajoja kunnan ja valtion väliselle suhteelle. Kyse ei ole paikallisen itsehallinnon tavoitteellisesta tilasta, vaan yleisluontoisista säännöksistä, joista kunnallinen itsehallinto Suomessa muodostuu. Peruskirja ei sisällä periaatteita kunnan ja kunnan jäsenen välisestä suhteesta, vaan painopiste on negatiivisten toimintavelvoitteiden luomisessa valtiolle.⁴¹ Tosin perusoikeuskirja tuo valtiolle aktiivisia toimintavelvoitteita, sillä valtion tulee esimerkiksi suojella taloudellisesti heikosti menestyvien paikallisviranomaisia taloudellisten tasoitusmenetelmien avulla, tai muulla vastaavilla tavoilla peruskirjan 9 artiklan 7 kohdan mukaan. Peruskirja asettaa vähimmäistason paikalliselle itsehallinnolle. Peruskirjaa rakentaessa on otettu huomioon jäsenmaiden erilaiset tavat rakentaa ja ylläpitää paikallista itsehallintoa⁴².

Peruskirja ei takaa yhteistä sääntelyä paikallisen itsehallinnon osalta Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden piirissä. Jäsenvaltioiden ei ole pakko ratifioida peruskirjaa. Jos valtio päätyy peruskirjan ratifioimiseen, se voi valita peruskirjan 1 luvusta sille sopivat kappaleet. Vähintään 20 kappaletta on valittava. Tästä huolimatta kaikki jäsenvaltiot eivät halunneet ratifioida perusoikeuskirjaa heti, ja esimerkiksi Iso-Britannia ratifioi perusoikeuskirja vasta vuonna 1998 ja Sveitsi vuonna 2005.⁴³

Suomi ratifioi paikallisen itsehallinnon peruskirjan ilman varaumia vuonna 1990. Hallintovaliokunta on todennut peruskirjan määräyksien olevan yleisluontoisia ja, että määräysten soveltaminen on epätodennäköistä. Hallintovaliokunta on todennut lausunnossaan, että perusoikeuskirjan määräykset eivät olleet ristiriidassa silloin voimassa olleen lainsäädännön

⁴⁰Ryynänen-Telakivi 2006, 11–12.

⁴¹Heuru-Mennola-Ryynänen 2008, 21.

⁴²Ryynänen-Telakivi 2006, 13

⁴³Ryynänen-Telakivi 2006, 31–34.

kanssa.⁴⁴ Perusoikeuskirjalla oli kuitenkin merkittävä asema, kun nykyistä kuntalakea valmisteltiin.

Paikallisen itsehallinnon peruskirja koostuu kolmesta osasta ja 18 artiklasta. Ensimmäisessä osassa määritellään keskeisimmät paikallista itsehallintoa koskevat periaatteet. Peruskirjan suomennoksessa käytetään termiä paikallinen itsehallinto, vaikka Suomessa paikallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien itsehallintoa. Peruskirjan keskeisemmät periaatteet ovat subsidiari-teettiperiaate, valtion päätösvallan toissijaisuus verrattuna kunnan oman hallinnon päätösvaltaan paikallista aluetta koskevissa asioissa, sekä toimeenpanevien tahojen alisteisuus valtuustoon nähden.⁴⁵

Paikallisen itsehallinnon peruskirja määrittelee luottamushenkilön asemaa 7 artiklassa. Luottamushenkilön tulee saada vapaasti hoitaa tehtäviään, heidän tulee saada taloudellinen korvaus toimen harjoittamisesta ja sellaiset tehtävät, jota luottamushenkilö ei voi hoitaa rinnakkain luottamustoiminen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai sen keskeisissä periaatteissa.

2.1.2 YK:n yleissopimukset

Suomi on ollut YK:n jäsen vuodesta 1995 ja Suomea sitoo YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus sekä yleissopimus lasten oikeuksista. Ihmisoikeussopimukset ovat yleensä voimassa laintasoisena, yhtenä poikkeuksena on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus, joka on voimassa vain asetuksen tasolla.⁴⁶ Sopimuksen voimaansaattamisen muodolla ei ole kuitenkaan merkitystä, kuten Euroopan ilmioikeussopimuksen kohdalla todettiin.

YK:n ihmisoikeusjulistuksen 11 artiklassa ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14.2 artiklassa on syyttömän suojaamisen periaate eli syyttömyysolettama.

⁴⁴HaVM 18/1994 vp. s. 3.

⁴⁵Heuru-Mennola-Ryynänen 2008, 43.

⁴⁶Ojanen 2003, 103–104.

Periaatteen mukaan rikoksesta syytettyä tulee pitää syyttömänä siihen asti, kun syyllisyys on todistettu laillisesti.⁴⁷

2.1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö

Suomi liittyi Euroopan unioniin 1. tammikuuta 1995. Sekundäärinen EU-oikeus, eli asetukset ja direktiivit, ovat Suomea oikeudellisesti sitovia. Jäsenvaltiolla on päätösvalta siitä, missä muodossa ja millä keinoin se toteuttaa direktiivissä määritellyn tavoitteen. Asetuksia taas tulee soveltaa sellaisenaan. Suomessa direktiivien toteutus tapahtuu tavallisesti eduskuntalailla tai asetuksella.⁴⁸ Euroopan unionin asettamat oikeusnormit ovat kuntia oikeudellisesti sitovia, mutta kunnan organisaatio ja asema eivät kuitenkaan ole Euroopan unionin päätösvaltaan kuuluvia asioita, vaan niistä päätetään kansallisesti.⁴⁹

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

2.2.1 Perustuslaki

Perustuslaki koki kokonaisuudistuksen vuosituhannen vaihteessa ja uusi perustuslaki tuli voimaan vuonna 2000. Perustuslain 11 luvussa on hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa koskevat säännökset, niihin sisältyy kuntaa ja sen itsehallinto koskevat säännökset. Tutkimusta koskeva keskeisin perusoikeussäännös on säädetty perustuslain 121 §:ään. Ensimmäisen momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin ja kuntien itsehallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännöksellä määritetään kunnan ja valtion välistä suhdetta.

Perustuslain 121 §:n toinen momentti supistaa lainsäätäjän valtaa säätää kunnallisesta hallinnon järjestämisestä, lainsäätäjällä on mahdollisuus antaa vain yleisiä periaatteita hallinnon

⁴⁷ Kts. myös 2.1.1 Euroopan neuvosto.

⁴⁸ Ojanen 2010, 41–43.

⁴⁹ Heuru 2006, 92.

järjestämiseen. Perustuslain 121 §:n ensimmäisessä momentissa oleva säännös kohottaa luottamushenkilöorganisaation määräävään asemaan kunnallisessa päätöksenteossa.⁵⁰ Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, joka koostuu luottamushenkilöistä. Kunnan hallinto perustuu edustuksellisen demokratiaperiaatteeseen. Valtuuston jäsenet tulee valita suoralla kansanvaalilla. Kunnallisvaaleista on säännös perustuslain 14 §:n toisessa momentissa, jonka mukaan Suomen kansalaisilla ja maassa vakituisesti asuvilla ulkomaalaisilla on oikeus osallistua kunnallisvaaleihin. Valtuuston päätösvalta on yleistä ja ensisijaista, tärkeissä asioissa päätösvaltaa tulee olla valtuustolla. Valtuusto ei voi siirtää sille perustuslaissa määrättyä valtaa päättää kuntaa koskevista merkittävistä asioista⁵¹.⁵²

Perustuslain 121 § määrittää kunnalliselle itsehallinnolle perustuslain suojan. Perustuslain suoja merkitsee sitä, että valtio ei voi olennaisesti muuttaa itsehallinnon perusteita. Perustuslain 121 §:ssä oleva säännös, on luonteeltaan organisatorisempi kuin oikeutta luova. Säännös ei estä eduskuntaa säätämästä kunnallista itsehallintoa supistavaa lainsäädäntöä, jos säännökset eivät kosketa itsehallinnon perusteisiin, kuten yleiseen toimivaltaan, kuntalaisten oikeuteen valita valtuuston jäsenet, verotusoikeuteen tai budjettivaltaan.⁵³ Oikeuskirjallisuudessa on vakiintunut sellainen tulkinta, että perustuslain 121 §:n määrittämä perustuslain suoja ei suojaa yksittäisen kunnan olemassaoloa⁵⁴.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa valvotaan pääasiassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan taholta. Perustuslainsuojan asema muodostuu sen perusteella, miten sitä halutaan turvata. Kauko Heuru on todennut kunnan perustuslainsuojan olevan yhtä vahva tai heikko, kun eduskunta sen tapauskohtaisesti katsoo olevan⁵⁵. Hänen mukaan kunnalla voidaan kui-

⁵⁰Heuru 2006, 109.

⁵¹ Kuntalain 14 §:n ensimmäisen momentin mukaan valtuuston toimivaltaa ei voi siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

⁵² Harjula-Prättälä 2012, 38–39.

⁵³ Heuru 2002, 46.

⁵⁴ Heuru-Mennola-Ryynänen 2008, 89–90.

⁵⁵ Heuru 2002, 172.

tenkin katsoa olevan vilpittömän mielen suoja valtiota vastaan ja kunnalla on oikeus olettaa kunnan perustuslaillisen aseman ylläpitämistä.⁵⁶

Perustuslakia uudistaessa oli tarkoitus nykyaikaistaa ja yhdistää kunnallista itsehallintoa koskevaa säännöksiä. Osasyynä tähän oli, että Suomi oli sitoutunut noudattamaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännöksiä. Peruskirjan 2 artiklassa on määräys, että paikallisen itsehallinnon periaate tulee olla kirjoitettu kansalliseen lainsäädäntöön ja jos mahdollista, niin myös perustuslakiin.⁵⁷

Ennen perustuslain muutosta, kunnallisesta itsehallinnosta oli säännökset hallitusmuodon 50 §:n ensimmäisessä momentissa. Säännöksen sisältö oli hieman erilainen kuin perustuslaissa, säännöksen mukaan itsehallinto kunnissa toteutuu kansalaisten itsehallinnon kautta, siten miten erikoislaissa on säädetty. Säännös ei koskenut Suomessa asuvia ulkomaalaisia. Nykyinen perustuslain säännös kunnallisesta itsehallinnosta on selkeämpi, koska lakiviittaus on jätetty pois.

Perustuslain 2 §:n ensimmäisen momentin mukaan ”Valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Tämä säännös on säädetty valtiovallan järjestämistä varten, mutta lähtökohtana oli perustuslakia säätäessä, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua demokratiaan ja kansanvaltaan ja olennaisena kansanvallan toteuttajana ovat kunnat ja niiden luottamushenkilöistä koostuvat päätöksenteko elimet.⁵⁸

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen tai tuomita rangaistusta sellaisesta teosta, joka ei ole rikoksen tekohetkellä säädetty rangaistavaksi, eikä myöskään rikoksesta voi tuomita ankarampaa rangaistusta, joka ei ole tekohetkellä laissa säädetty. Säännös sisältää rikosoikeudenkäynnin lähtökohtana olevan syyttömyysolettaman ja rikoslain analogisen soveltamisen kiellon.

Perustuslain 14 §:ssä säädetään äänioikeudesta kunnallisvaaleissa. 122 §:n toiseen momenttiin on säädetty lailla säätämisen rajoitus, kun on kyse kuntajaon perusteista. Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkavastuusta. Pykälän mukaan virkamiehet ovat vastuussa virkatoimiensa

⁵⁶ Heuru 2002, 263.

⁵⁷ Saraviita 2011, 972–973.

⁵⁸ HE 1/1998

lainmukaisuudesta. Rikosoikeudellinen virkavastuu on osa perustuslaissa turvattua hyvän hallinnon takeita.

Suomessa perustuslainmukaisuuden valvonta on pääosin preventiivistä. Valvonta on abstraktiin normikontrolliin perustuvaa ja valvontaa suorittavat eduskunnassa perustuslakivaliokunta ja eduskunnan puhemies. Puheenjohtajan tehtävänä on valvoa eduskunnan päätösten lainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on valvoa sinne lähetettyjen asioiden perustuslainmukaisuutta ja valiokunnalla on vakiintunut asema perustuslain tulkitsijana. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään painottanut perustuslainmukaista laintulkintaa, jonka tarkoituksena on estää sellaisten oikeusnormien soveltaminen, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa⁵⁹. Perustuslakivaliokunnan lausunnot on katsottu oleva eduskuntaa sitovia.⁶⁰ Repressiivistä lakien perustuslain mukaisuuden valvontaa on niukasti tuomioistuimilla ja muilla lainkäyttöelimillä.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on valvoa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. Joskus kuitenkin on kyseessä sellainen tilanne, että painava yhteiskunnallinen tarve vaati perusoikeuden rajoittamista. Tällöin perustuslakivaliokunta ottaa huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Rajoitusedellytysten mukaan rajoituksesta tulee aina säätää lailla, eikä alemmanasteinen sääntely, kuten esimerkiksi asetuksella rajoittaminen tule kysymykseen. Rajoituksen tulee olla tarkasti rajattu ja täsmällisesti määritelty. Rajoituksen syynä tulee olla jokin perustuslain säännösten kannalta hyväksyttävä syy ja rajoituksella tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve. Perusoikeuden rajoitus ei voi olla sellainen, joka koskee perusoikeuden ydintä. Rajoitus ei voi mitätöidä perusoikeussäännöstä. Rajoitus tulee olla hyväksyttävä ja välttämätön ja rajoituksen ollessa voimassa, tulee huolehtia tarpeellisista oikeusturvajärjestelmistä. Rajoitus ei voi olla ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa.⁶¹

Lähtökohtaisesti perustuslakia tulkitaan samaan tapaan kuin muitakin lakeja. Perustuslain pykälistä tulkinnan kohteena on teksti itsessään, otsikoilla ja pykälien järjestyksellä ei tule

⁵⁹ PeVM 25/1994 vp, 4.

⁶⁰ Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori - Viljanen 2011, 57. ja Heuru 2002, 260–261.

⁶¹ Palmgren 2006, 19–22.

antaa merkitystä. Perustuslain tulkintaa vaikeuttaa säännösten korkea abstraktio. Perustuslakia tulkittaessa tulee ottaa huomioon laki kokonaisuutena ja lain systematiikka.⁶²

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Lain 106 §:n mukaan tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelimien tulee ristiriitatilanteessa tavallisen lain kanssa antaa etusija perustuslainmukaiselle laintulkinnalle *lex superior derogat legi inferiori*-periaatteen mukaisesti. Perustuslain säännökset ovat kirjoitettu julistuksenomaiseen muotoon, suora sovellettavuus on epätodennäköistä, mutta mahdollista.

2.2.2 Kuntalaki

Kuntalaki on yleislaki, johon on sijoitettu kunnan toimintaan ja päätöksentekoon liittyvä lainsäädäntö. Kuntalain ensimmäisessä luvussa on kuntaa koskevat yleiset säännökset. Kuntalaisissa ei määritellä, mitä kunta tarkoittaa. Kunta käsitteen sisältö on itsestäänselvyys, joten sitä ei tarvitse erikseen määritellä. Kuntalaissa ei ole säännöstä siitä, että kunnalla on oikeushenkilöllisyys. Siitä huolimatta kunta on oikeushenkilö ja näin ollen myös oikeustoimikelpoinen.⁶³

Kuntalain 1 §:ssä säädetään kunnan itsehallinnosta. Pykälän mukaan asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa ja kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Lain ensimmäisessä säännöksessä viitataan perustuslain 121 §:ään. Valtuuston päätösvalta on yleistä ja ensisijaista, siksi tärkeissä asioissa päätösvaltaa tulee olla valtuustolla. Valtuusto voi siirtää päätösvaltaansa sen alaisille toimielimille, mutta ei sellaista päätösvaltaa, joka on valtuustolle itselleen laissa määrätty päätettäväksi kuntalain 14 §:n mukaan.

Kuntalain 2 §:ssä on eritelty kunnan tehtäviä. Kunta hoitaa itse itsehallinnon nojalla ottamansa tehtävät ja sellaiset tehtävät, jotka on lailla sen tehtäväksi säädetty. Kunnan tehtäviä ei voi lisätä tai poistaa lakia alemman asteisella säännöksellä. Kunta voi ottaa hoitaakseen muitakin haluamiaan julkisia tehtäviä. Kunnan ei tarvitse hoitaa tehtäviään itse, vaan se voi hoitaa ne yhdessä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, tai se voi ostaa tehtävän edellyttämät palve-

⁶² Heuru 2006, 33.

⁶³ Heuru 2001, 45.

lut palveluiden tuottajalta. Sellaiset tehtävät, jotka kunta on ottanut itselleen tehtäväksi, kuuluvat kunnan yleiseen toimialaan ja lakisääteiset tehtävät kuuluvat kunnan erityistoimialaan.⁶⁴

Kuntalain 4 §:ssä on säännös kunnan jäsenestä. Säännöksessä käytetään termiä kunnan jäsen, vaikka jäsenyys merkitsee yleensä vapaaehtoista liittymistä. Kunnan jäsenyys ei ole vapaaehtoista, kunta on alueellinen pakkoyhteisö. Säännöksen mukaan kunnan jäsen on sellainen henkilö, jonka kotikuntalain (201/94) mukainen kotikunta kyseinen kunta on. Kunnan jäsen on myös sellainen yhteisö, laitos tai säätiö, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Kunnan jäseneksi katsotaan myös sellaiset tahot, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kyseisessä kunnassa.⁶⁵

Kuntalain toisessa luvussa on valtuustoa koskevat säännökset. Kuntalain 9 §:n mukaan valtuustoon valitaan jäsenet aina neljän vuoden toimikaudeksi. Kunnallisvaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina ja kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Kunnallisvaaleissa äänioikeus on sellaisilla Suomen, Norjan, Islannin ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden täysi-ikäisillä kansalaisilla, joiden kotikunta kyseinen kunta on. Lisäksi ulkomaalaisilla on äänioikeus, jos he ovat asuneet Suomessa vähintään kahden vuoden ajan.

Kuntalain 13 §:ssä on säännös valtuuston tehtävistä, valtuuston tärkein tehtävä on vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnan toimielimen jäsenten ei tarvitse olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja, jos valtuusto ei ole tehnyt siitä nimenomaista päätöstä lain 18 §:n mukaan. Lain 19 §:n mukaan toimielinten jäsenet valitaan määräajaksi, yleensä siksi aikaa, kuin valtuuston toimikausi kestää.

Kuntalain kolmannessa luvussa ovat säännökset muun hallinnon kokoonpanosta, tehtävistä ja toimivallasta. Lain 17 §:ssä on säännös kunnan toimielimistä. Säännöksen mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat, jaostot ja toimikunnat sekä tarkastuslautakunta. Näiden lisäksi valtuustolla on oikeus perustaa kunnanhallituksen alaisia lautakuntia sekä johtokuntia tehtävien hoitamista varten.

Kuntalain 21 §:ssä on säännös luottamushenkilöiden erottamisesta kesken toimikauden. Valtuustolla on oikeus erottaa itse valitsemansa toimielimen jäsenet kesken toimikauden, jos val-

⁶⁴ Harjula-Prättälä 2012, 115.

⁶⁵ Harjula-Prättälä 2012, 166.

tuusto katsoo, että toimielimen jäsen tai jäsenet eivät nauti valtuuston luottamusta. Tällöin koko toimielin erotetaan, vaikka epäluottamus koskisi vain yhtä tai muutamaa luottamushenkilöä. Valtuustolla on oikeus erottaa valitsemansa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa jäsenet. Lain 22 §:ssä on määräys tilapäisen valiokunnan perustamisesta valmistelemaan toimielimen erottamista.

Kuntalain neljännessä luvussa on säännökset kuntalaisten osallistumisoikeudesta. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia kunnan asioissa tulee edistää esimerkiksi valitsemalla kuntalaisia kunnan toimielimiin, tiedottamalla kunnan asioista, järjestämällä neuvoantavia kansanäänestyksiä ja selvittämällä kuntalaisten mielipidettä kuntaa koskevissa asioissa lain 27 §:n mukaan. Säännöksessä tuetaan demokratian toteutumista kunnissa. Suoran demokratian muodot antavat kuntalaisilla suoria vaikuttamismahdollisuuksia edustuksellinen demokratian rinnalle. Säännöksellä luodaan valtuustolle velvollisuus huolehtia kuntalaisten oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Kuntalain 28 §:ssä on säännös kuntalaisten suoran demokratian vaikuttamismahdollisuuksista. Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä aloite kunnalle kuntaa koskevasta asiasta. Jos aloitetta kannattaa vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista jäsenistä, on valtuustolla velvollisuus käsitellä asia kuuden kuukauden kuluttua aloitteen antamisesta.

Kuntalain viidennessä luvussa ovat säännökset kunnallisesta luottamushenkilöstä. Lain 32 §:n ensimmäisessä momentissa on säännös, jonka mukaan kunnan luottamushenkilöt ovat valtuutetut, varavaltuutetut, kunnan toimielinten jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimen jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimea hoitavat henkilöt. Kunnan luottamushenkilöitä eivät ole kunnan tilintarkastajat, viranhaltijat ja työntekijät.

Luottamushenkilön tulee toimia arvokkaasti luottamustoimessaan kuntalain 32 §:n toisen momentin mukaan. Momenttiin on säädetty yleinen käyttäytymissäännös luottamushenkilöille, sen tarkoituksena on lisätä kunnan jäsenten luottamusta kunnallishallintoa kohtaan⁶⁶. Pykälän toisessa momentissa oleva käyttäytymissäännöstä koskeva lause ei ole normatiivinen. Kyse on moraalisten ja eettisten arvojen esiintuomisesta ja korostamisesta⁶⁷. Lain 32 §:n 2

⁶⁶HE 192/1994 vp, 32.

⁶⁷Heuru 2002, 223.

momentissa velvoitetaan luottamushenkilö ajamaan kunnan ja kuntalaisten etua. Säännöksessä ei oteta kantaa siihen, miten luottamushenkilön tulee toimia, jos kunnan ja kunnan asukkaiden edut ovat ristiriidassa toisiinsa nähden.

Luottamushenkilön luottamustoimi päättyy, jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa kuntalain 37 §:n ensimmäisen momentin mukaan. Luottamustoimen päättää se toimielin, joka on luottamushenkilön valinnut. Jos kyseessä on valtuuston jäsen, luottamustoimen päättymisestä päättää valtuusto. Lain 33 §:ssä on säännös yleisestä vaalikelpoisuudesta, jonka mukaan luottamushenkilön kotikunta tulee olla se kunta, jossa luottamustoimi on. Luottamushenkilöllä tulee olla äänioikeus kunnallisvaaleissa jossakin Suomen kunnassa ja luottamushenkilö ei voi olla holhouksen alainen. Valtuuston jäseniä koskee lisäksi oma säännös vaalikelpoisuudesta kuntalain 34§:ssä. Vaalikelpoisia valtuustoon eivät ole sellaiset valtion virkamiehet, joiden tehtäviin kuuluu kuntaa koskeva valvonta ja kunnan johtavissa tehtävissä olevat henkilöt. Kuntalain 38 §:n kolmannen momentin mukaan luottamustoimesta on mahdollista erota pätevän syyn vuoksi. Valtuuston jäsenelle tai varajäsenelle eron myöntää valtuusto ja muulle luottamushenkilölle se toimielin, joka kyseisen luottamushenkilön on valinnut. Päteväksi syyksi katsotaan esimerkiksi se, että luottamushenkilöltä ei ole pyydetty suostumusta luottamustoimeen ryhtymisestä⁶⁸.

Kuntalain 39 §:n ensimmäisen momentin mukaan luottamushenkilön toimi on määräaikainen, luottamustoimen pituus määritellään luottamustoimeen valitessa. Lisäksi luottamustoimea tulee hoitaa niin kauan, kun toimeen valitaan toinen luottamushenkilö. Kun luottamushenkilö pyytää eroa luottamustoimesta, tämän tulee silti hoitaa toimeaan siihen saakka, kunnes ero lopullisesti ratkaistu.

Kuntalain 40 §:ssä on säännökset virheellisestä toiminnasta luottamustoimessa. Ensimmäisen momentin mukaan, jos katsotaan, että luottamushenkilö on todennäköisin syin syyllinen virkarikokseen tai toiminut luottamustoimessaan velvollisuuksien vastaisesti, on kunnanhallituksen pyydettävä luottamushenkilöltä selitys ja tarvittaessa asiasta tulee ilmoittaa valtuustolle. Ilmeisen virkarikoksen ollessa kyseessä, tulee asiasta tehdä rikosilmoitus viipymättä. Pykälän toisen momentin mukaan valtuustolla on oikeus pidättää luottamushenkilön tehtävistään oi-

⁶⁸HE 192/1994 vp, 97.

keudenkäynnin tai tutkimuksen ajaksi. Päätöksen voi väliaikaisesti tehdä valtuuston puheenjohtaja ja päätös voidaan laittaa heti täytäntöön.

Valtuustolla on oikeus pidättää luottamushenkilö toimestaan luottamushenkilön ollessa syytteessä sellaisesta vapaa-ajalla tehdystä rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa on sellainen, että katsotaan, ettei luottamushenkilö voi jatkaa luottamustoimen hoitamistaan kuntalain 41 §:n 1 momentin mukaan. Säännöksen toisen momentin mukaan valtuustolla on oikeus erottaa luottamushenkilö tilanteessa, jossa luottamushenkilö on tuomittu lainvoimaisella päätökselle vähintään puoleksi vuodeksi vankeuteen sen jälkeen, kun hänet on valittu luottamustoimeen.

Kuntalain seitsemännessä luvussa ovat säännökset kunnan hallintomenettelystä. Säännökset koskevat valtuustossa käsiteltäviä asioita, niiden valmistelua ja valtuuston käytännön päätöksentekoa. Kuntalain 56 §:n mukaan kunnanhallitus valvoo valtuuston päätöksenteon lainmukaisuutta. Jos kunnanhallitus katsoo valtuuston päätöksen olevan lainvastainen, tulee kunnanhallituksen jättää päätös toimeenpanematta. Kuntalain 7-12 luvuissa on kunnan henkilöstöä, taloutta, hallinnon ja talouden tarkistusta, kunnallista liikelaitoista, oikaisuvaatimusta sekä kunnallisvalistusta koskevat säännökset.

2.2.3 Hallintolaki

Hallintolaki on yleislaki, jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvän hallintotapaa ja lisätä oikeusturvan toteutumista. Hallintolaki sisältää säännökset hallintomenettelystä julkisessa hallinnossa. Hallintolakia sovelletaan myös kunnallishallinnossa hallintolain 2 §:n nojalla. Kunnan luottamushenkilö rinnastetaan viranomaiseen, silloin kun luottamushenkilö käyttää toimielimelle annettua toimivaltaa. Hallintolain säännökset ovat siten kunnallisia luottamushenkilöitä sitovia edellä mainituissa tilanteissa. Poliittisten ryhmien toimintaa ei sovelleta hallintolain säännöksiä, vaikka tällaisella poliittisen elimen toiminnalla olisi vaikutusta esimerkiksi valtuuston päätöksenteon valmistelussa.⁶⁹

Hallintolaki sisältää säännökset hyvän hallinnon perusteista, asianomaisen asemasta ja oikeudesta puhevallan käyttämiseen, hallintoasian vireille tulosta, asian käsittelystä ja päätöksen

⁶⁹Mäenpää 2000, 53–54.

tiedoksiannosta. Hallintomenettelyn funktio on kansalaisten oikeussuojan toteuttaminen ja hallinnollisen päätöksenteon varmuuden takaaminen. Hallintolaki sisältää säännöt toiminnan järjestämisestä, työnjaosta ja toimivallasta.⁷⁰

Hallintolain 27 §:ssä on säännös esteellisyydestä, joka koskee myös monijäsenisen toimielimen jäseniä. Jos virkamies on esteellinen asian käsittelemään, hän ei voi osallistua asian käsittelyyn, eikä hän saa olla paikalla, silloin kun asiaa käsitellään. Lain 28 §:ssä on säännös virkamiehen esteellisyyden syistä. Virkamies on esteellinen käsittelemään sellaisia asioita, jotka koskevat virkamiestä itseään tai hänen läheisiään tai ystäviään. Kuntalaissa on valtuutettua koskevat esteellisyyssäännökset. Valtuutettu ei saa osallistua päätöksentekoon, jos käsiteltävä asia koskee häntä itseään tai hänen läheistään.

Virkamies ratkaisee itse, onko hän esteellinen käsittelemään asiaan vai ei. Tilanne on eri monijäsenisen toimielimen jäsenen osalta, tällöin päätöksen esteellisyydestä tekee toimielin. Esteellinen jäsen voi olla paikalla, silloin kun asiaa käsitellään, jos toimielin ei ole muuten päätösvaltainen tai esteettömän henkilön paikalla saaminen aiheuttaa asian käsittelyssä huomattavaa viivytystä hallintolain 29 §:n mukaan.

Hallintolain kuudennessa luvussa ovat säännökset asian selvittämisessä ja asianosaisen kuulemisesta. Lain 31 §:n mukaan viranomaisella on selvittämisvelvollisuus, viranomaisen tulee hankkia riittävä ja asianmukainen selvitys, jotta asia saadaan ratkaistua. Hallintolain 34 -36 §:ssä ovat säännökset asianosaisen kuulemisesta. Säännöksen mukaan asianosaista tulee varata mahdollisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua. Asianosaisella on tällöin mahdollisuus kertoa oma selityksensä asiasta. Säännöksen toisessa momentissa on listattu poikkeustilanteet kuulemisvelvoitteeseen. Asianosaista ei ole välttämätöntä kuulla, jos asia hylätään perusteettomana tai jätetään tutkimatta tai asia koskee rekrytointia palvelusuhteeseen tai koulutukseen ottamista tai jos hakijan ominaisuudet ovat perusteena jonkin edun myöntämiseen. Myöskään kuulemisvelvoitetta ei ole jos, kuulemisella voisi olla negatiivisia seuraamuksia päätöksen tarkoitukselle tai kuuleminen aiheuttaisi jotakin muuta haittaa terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle tai jos asiassa hyväksytään asianosaisen hakema vaatimus, eikä asia koske muita tai kuuleminen on jostakin muusta syystä selkeästi tarpeetonta.

⁷⁰Heuru-Mennola-Ryynänen 2008, 232–233.

Hallintolain seitsemässä luvussa on säännökset asian ratkaisemisesta. Lain 43 §:n mukaan päätös tulee olla kirjallisessa muodossa. Lain 45 §:n mukaan päätös tulee pääsääntöisesti aina perustella, säännöksessä toisessa momentissa lueteltu poikkeukset tähän sääntöön. Päätöstä ei esimerkiksi tarvitse perustella, jos kyse on kunnallisesta monijäsenisen toimielimen toimittamasta vaalista.

Asia tulee ratkaista niin, että muodolliset vähimmäisedellytykset täyttyvät; ratkaisun tekemiseen tulee riittävästi tietoa ja ratkaisun tulee olla lainmukainen. Lainmukaisuus merkitsee sitä, että laissa säädetyt menettelyvaatimukset toteutuvat ja oikeaa lakia sovelletaan oikealla tavalla. Ratkaisun sisältö tulee perustua todenmukaiseen ja riittävään informaatioon. Ratkaisun premissit rakentuvat normipremisseistä ja faktapremisseistä. Normipremissit koostuvat koko oikeusjärjestyksen osista, perustuslain 2 §:n kolmannen momentin mukaan julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Faktapremissit koostuvat erilaisesta aineksesta, aina asian laadusta riippuen⁷¹. Ratkaisun tulee olla legitiimi, eli hyväksyttävä. Viranomaisen ratkaisun hyväksyttävyyttä haetaan lainsäädännöllä asianmukaisesta menettelystä.⁷²

Hallintolain 7 a luvussa (11.6.2010/581) on säännös oikeusvaatimuksesta. Jos päätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus, tulee siitä olla erikseen laissa säädetty. Hallintolain 8 a luvussa (9.5.2014/368) on säännökset hallintokantelusta. Hallintokantelun voi tehdä viranomaisen toiminnan lainvastaisuudesta tai velvollisuuksien täyttämättä jättämisestä.

Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain 6 §:ssä sijaitsevat hallinnon oikeusperiaatteet. Säännöksen mukaan viranomaisella on velvollisuus olla tasapuolinen hallinnossa asioivia kohtaan ja viranomaiselle annettua toimivaltaa tulee käyttää vain laissa hyväksytyihin tarkoituksiin. Viranomaisella on velvollisuus olla puolueeton toimissaan ja viranomaisen toimet tulee suhteuttaa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

⁷¹Heuru-Mennola-Ryynänen 2008, 236.

⁷²Mäenpää 2008, 167.

Oikeusperiaatteet ovat sisällöltään erityyppisiä kuin oikeussäännöt. Oikeussäännöt voivat olla tarkkarajaisia ja niitä yleensä noudatetaan tai sitten ei. Periaatteet ovat joustavampia, niillä ei ole tarkkarajaista käyttökohdetta. Hallinnon oikeusperiaatteiden tarkoituksena on ohjata hallintotoimintaa yleisesti hyväksytyjä arvopäämääriä kohti. Kyseiset periaatteet ovat niin sanottuja yleisiä harkintavallan rajoitusperiaatteita hallintotoiminnassa ja päätöksenteossa⁷³. Periaatteet ovat saaneet vakiintuneen merkityssisältönsä oikeuskäytännössä ja hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa.⁷⁴ Hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate.

Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuus periaate on kirjoitettu perustuslakiin, perustuslain 6 §:n ensimmäinen momentti julistaa ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Hallintolakiin kirjoitettu yhdenvertaisuuden periaate laajentaa periaatteen käyttöalaa. Yhdenvertaisia ovat lain edessä luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöt hallintolain soveltamisalalla.⁷⁵ Periaate on kirjoitettu hallintolakiin, jotta hallintoiminnan menettelytavat ja päätöksenteko olisi tasapuolista hallinnossa asioivan näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslain (21/2004) tarkoituksena on myös lisätä yhdenvertaisuuden toteutumista.⁷⁶

Yhdenvertaisuusperiaate merkitsee tasapuolisuutta. Ketään ei saa asettaa erilaiseen asemaan ilman perusteellista ja hyväksytyä syytä. Perusteettomia syitä ovat esimerkiksi ikä, sukupuoli, varallisuus, alkuperä, ammatti tai poliittiset mielipiteet.⁷⁷ Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen vaatii usein ennakkollista sopimista yhdenmukaisesta ratkaisutoiminnasta ja menettelytavoista, jotta samanlaiset asiat ratkaistaan samalla tavalla. Periaate ei estä vakiintuneen ratkaisu- tai menettelykäytännön muuttamista, jos muutoksella on perusteltu syy. Yhdenver-

⁷³Hautamäki 2004, 76.

⁷⁴Mäenpää 2000, 196–197.

⁷⁵Mäenpää. 2000, 196–197.

⁷⁶Hautamäki 2004, 76.

⁷⁷Positiivinen erityiskohtelu on sallittua, silloin kun kyse on tietyn ryhmän aseman parantamisesta, jos tällainen toiminta voidaan katsoa perustuslain kannalta hyväksyttäväksi toiminnaksi. He 72/2002 vp, 54.

taisuusperiaate merkitsee hallintotoiminnan toteuttamista sillä tavalla, että kaikilla olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet saada asiansa oikeudenmukaisesti käsitellyksi.⁷⁸

Syrjintä merkitsee perustuslain 6 §:n mukaan sitä, että jotakin ihmistä suositaan ja toista ihmistä kohdellaan epäsuotuisammin vertailukelpoisessa tilanteessa. Tällöin kyseessä on välittömän syrjinnän muoto. Välillinen syrjintä merkitsee sitä, että on olemassa jokin näennäisesti puolueeton säännös tai käytäntö, joka kuitenkin saattaa jotkin ihmiset epäedulliseen asemaan toisiin verrattuna. Tällainen kaikenlainen syrjintä on perustuslain 6 §:n mukaan kiellettyä, jos ei ole kyse sellaista syrjinnästä, jossa on hyväksyttävät tavoitteet ja näiden tavoitteiden keinot ovat asianmukaisia ja hyväksyttäviä.⁷⁹

Yhdenvertaisuusperiaate on kirjattu myös Suomea sitovaan ylikansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdennentoista lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa on kielto yleisestä syrjinnästä viranomaistoiminnassa. Artiklan ensimmäiseen kohtaan on kirjattu kaikkinaisen syrjinnän kielto, joka koskee artiklan toisen kohdan mukaan kaikkea viranomaistoimintaa.

Objektiviteettiperiaate

Objektiviteettiperiaate tarkoittaa puolueettomuutta, eli viranomaisen toimet ja päätöksenteko tulee perustua puolueettomiin lähtökohtiin. Viranomaistoiminnan on oltava perusteltavissa asiallisin ja objektiivisin perustein. Objektiviteettiperiaatteen puolueettomuus sisältää kaksi eri osaa, subjektiivisen ja objektiivinen puolueettomuus. Subjektiivinen puolueettomuus merkitsee ennakoasenteen puuttumista asiasta ja objektiivinen puolueettomuus merkitsee sitä, että virkamies ei käsittele sellaisia asioita, jotka koskevat virkamiestä itseään tai hänen läheisiään tai ystäviään.⁸⁰

Objektiivista puolueettomuutta suojaa hallintolain 27–30 §:ssä olevat esteellisyys- ja jääviyssäännökset, jotka ovat myös luottamushenkilöitä sitovia. Sen sijaan subjektiivista puolueet-

⁷⁸He 72/2002 vp, 54.

⁷⁹Harjula-Prättälä 2012, 123.

⁸⁰Mäenpää 2008, 73–74 ja Heuru 2006, 294–295.

tomuutta ei vaadita luottamushenkilöiltä, luottamushenkilöt kuten kansanedustajatkin edustavat poliittista valtaa.⁸¹ Valtuutettua koskevat esteellisyysäännökset ovat kuntalain 52 §:ssä (5.12.2003/1034). Valtuutettu ei saa osallistua päätöksentekoon, jos käsiteltävä asia koskee häntä itseään tai hänen läheistään.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen sisältö merkitsee menettelytapojen ja päätöksenteon mitoitusta kohtuullisuuden mukaan. Menettelyssä tulee ottaa huomioon mitä keinoja on kohtuullista käyttää päästäkseen haluttuun tavoitteeseen. Viranomaisen toimien tulee olla tehokkaita, asianmukaisia ja sopivia käyttötarkoitukseensa, sekä viranomaisen tulee arvioida tarvittavien toimien tarpeellisuus, välttämättömyys ja oikeasuhteisuus.⁸²

Negatiivisia seuraamuksia harkitessa tulee ottaa huomioon teon tai laiminlyömissä vakavuus ja laatu, jotta asetettava rangaistus oli kohtuullinen. Viranomaisen tulee valita käytettävistä olevista keinoista sellainen, joka vähiten puuttuu henkilön oikeusasemaan, tai joka vähiten rajoittaa henkilön oikeuksia. Kohtuullisuuden vaatimus ohjaa viranomaisen valintoja. Suhteellisuusperiaatteen käyttöala korostuu silloin, kun kyseessä on jokin asianosaisen oikeuksia tai velvollisuuksia rajoittava asia.⁸³

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoituksensidonnaisuus periaatteella rajataan viranomaisen ja luottamushenkilön toimivallan käyttämistä ainoastaan sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat lain mukaan hyväksyttäviä. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella on ranskalaisperäiset juuret, détournement de pouvoir merkitsee vallan väärinkäytön kieltoa. Olli Mäenpään mukaan periaate sisältää viranomaisille asetetun yleisen kiellon käyttää käytössään olevaa toimivaltaa ja elementtejä sellaiseen tarkoi-

⁸¹Heuru 2006, 294–295.

⁸²Mäenpää 2008, 74–75

⁸³Mäenpää 2008, 74–75.

tukseen, johon niitä ei ole tarkoitettu. Mäenpää puhuu yleisen toimivallan väärinkäyttökiellosta.⁸⁴ Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää harkintavallan väärinkäytön kiellon.

Tarkoitussidonnaisuuden merkitys ei ole yksiselitteinen käytännössä. Toimivallan rajat eivät yleensä ole tarkasti määritelty ja virkamies joutuu käyttämään omaan harkintavaltaansa periaatetta noudattaessa. Periaate kieltää viranomaisaseman väärinkäytön, esimerkiksi luottamushenkilö ei voi käyttää omaa erityisasemaansa painostuskeinona.⁸⁵

Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen tulee ottaa huomioon toimissaan oikeusnormien perusteella oikeutetut odotukset. Periaate suojaa oikeussubjektin perusteltuja odotuksia silloin, kun kyseessä on vilpittömässä mielessä oikeusjärjestykseen perustellut odotukset. Periaate kieltää jälkikäteen tehdyt päätökset, jotka aiheuttavat asianosaisille taannehtivia oikeusvaikutuksia. Viranomaisella ei ole oikeutta muuttaa jo tehtyä päätöstä ilman asianomaisen suostumusta, jos muutos tuo asianosaiselle epäedullisia tai haitallisia muutoksia. Periaate suojaa sellaisia odotuksia, jotka ovat syntyneet oikeusjärjestyksen, tehdyn päätöksen tai lupauksen, tulkintalinjan ja tuomioistuin päätöksen pohjalta.⁸⁶

2.2.4 Rikoslaki

Rikosoikeudellinen virkavastuu merkitsee virkamiehen vastuuta virassa tehdystä rikoksesta. Rikosoikeudellinen virkavastuu todentuu virkarikoksista ja laiminlyönneistä säädettyssä rangaistuksissa. Rikoslain yleiset säännökset koskevat myös luottamushenkilöä samaan tapaan, kuten muitakin kansalaisia. Taas rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset eivät koske tavallisia kansalaisia.⁸⁷

⁸⁴Mäenpää 2008, 71.

⁸⁵Mäenpää 2008 71–72.

⁸⁶Mäenpää 2008, 76–77.

⁸⁷Parviainen 2010, 28–29.

Rikoslaisissa 40 luvussa on säädetty rangaistavaksi sellaiset teot, jotka ovat erityisen haitallisia yhteiskunnan tai yksilön kannalta. Virkamiehen yksityiselämä rajataan yleensä virkavastuun ulkopuolelle. Virkamiehen toimet virka-ajan ja –paikan ulkopuolella voivat kuitenkin vaikuttaa haitallisesti virantoimitukseen, nämä teot eivät kuitenkaan ole rangaistavia rikosoikeudellisen virkavastuun perusteella.⁸⁸

Kunnallinen luottamushenkilö on rikosoikeudellisesti virkavastuussa samalla tapaa kuin kunnan viranhaltijakin, luottamushenkilöihin sovelletaan rikoslain 40 (12.7.2002/604) luvussa olevia virkarikoksia koskevia säännöksiä. Kuntalaisissa säädetään myös luottamushenkilön virkavastuusta, kuntalain 40 §:ssä on säädös virheellisestä menettelystä luottamustoimessa, jos luottamushenkilön katsotaan todennäköisin perustein syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, voidaan luottamushenkilö pidättää luottamustoimestaan.

Rikoslain 40 luvussa sijaitsevat säännökset virkarikoksista. Luvun 12 §:n mukaan julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön sovelletaan rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä. Lain 1-2§:ssä säädetään lahjuksen ottamisesta. 3 §:n mukaan luottamushenkilö voidaan tuomita lahjusrikkomuksesta, jos hän ottaa vastaa tai vaatii lahjuksen tai tarjouksen siitä itselleen tai toiselle, mutta tekoa ei voida rangaista lahjuksen tai törkeän lahjuksen ottamisena.⁸⁹

Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään virkasalaisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttäminen sisältyy rikoslain 7-8 §:ssä 9-10 §:ssä ovat säädökset virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Näissä pykälissä säädetty virkarikos merkitsee jollakin muulla tavalla virkavelvollisuuksien rikkomista tai täyttämättä jättämistä, kuin rikoslain 40 luvun 1-8 §:ssä.

Virkarikoksista voidaan tuomita sakkoon tai enimmillään neljäksi vuodeksi vankeuteen. Näiden lisäksi luottamushenkilölle voidaan tuomita lisärangaistuksena viraltapano, eli luottamushenkilö menettää sen toimen missä rikos on tehty. Törkeiden rikosten ollessa kyseessä, on viraltapano ehdoton.⁹⁰

⁸⁸Parviainen 2010, 29.

⁸⁹Heuru 2001, 288.

⁹⁰Heuru 2001, 290.

Virkavastuu asioita käsitellään yleisessä tuomioistuimessa ja ne ovat yleisen syytteen alaisia. Syyttäjän toimii yleinen syyttäjä. Yleiset lainvalvontaviranomaiset, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat vaatia syytteen nostamista. Perustuslain 118 §:n kolmannen momentin mukaan, jokainen joka on kärsinyt oikeusloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai vastaavan tahon oikeuden vastaisesta teosta, voi vaatia häntä rangaistavaksi ja asianosainen voi vaatia vahingonkorvausta, joko virkamieheltä tai vastaavalta itseltään tai julkisyhteisöltä.⁹¹

⁹¹Parviainen 2010, 30.

3. Luottamushenkilö kunnallisen keskushallinnon keskeisenä tunnusmerkkinä

3.1 Kansanvallan toteutuminen

3.1.1 Parlamentarismi ja demokratia

Perustuslain ensimmäisessä luvussa eritellään Suomen valtiojärjestyksen perusteet. Nämä perusteet sisältävät merkittävimmät valtiosääntöä koskevat yleiset oikeusperiaatteet⁹². Laakson mukaan nämä yleiset oikeusperiaatteet ovat ideologisia arvoperusteita, joita ilman nykyisenlainen oikeusjärjestys ei olisi mahdollinen⁹³. Yleisillä oikeusperiaatteilla on lainsäätäjän antama vahva institutionaalinen tuki eli niillä on jokin itsenäinen oikeusvaikutus. Yleisten oikeusperiaatteiden oikeudelliset tehtävät ovat monipuolisia: ne voivat täydentää perustuslaisia olevia aukkoja, olla tulkintaperusteena lakia sovellettaessa tai osoittaa valtion yleisiä pyrkimyksiä.⁹⁴

Perustuslain ensimmäisen luvun yleiset oikeusperiaatteet eivät ole normatiivisesti etusijajärjestyksessä. Uutta perustuslakia rakentaessa on haluttu noudattaa vuoden 1919 hallitusmuodon esitystapaa. Joten yleisten oikeusperiaatteiden esiintymisjärjestyksestä ei voida tehdä tulkinnallisia päätelmiä.⁹⁵ Edustuksellisen demokratian ja parlamentarismin periaatteet tunnustetaan perustuslain 2 ja 3§:ssä. Nämä periaatteet korostavat kansan valitseman ylimmän päättävän elimen eli kansanedustajista koostuvan eduskunnan tai luottamushenkilöistä koostuvan valtuuston asemaa. Parlamentarismin periaate on ollut Suomessa käytössä valtiotasolla jo itsenäistymisestä lähtien, kunnissa se otettiin käyttöön vasta 1990-luvun puolivälissä. Kunnal-

⁹²HE 1/1998 vp, 35.

⁹³Laakso 1990, 121.

⁹⁴Jyränki - Husa 2012, 112–113.

⁹⁵Jyränki - Husa 2010, 113.

linen ja valtiollinen järjestelmä on rakennettu edustuksellisen demokratian periaatteen pohjalta.

Perustuslain 2 §:n ensimmäisen momentin mukaan: ”Valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Tämä säännös on säädetty valtiovallan järjestämistä varten, mutta lähtökohtana oli perustuslakia säätäessä, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua demokratiaan ja kansanvaltaan ja olennaisena kansanvallan toteuttajana ovat kunnat ja niiden luottamushenkilöistä koostuvat päätöksenteko elimet.⁹⁶

Perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen sisältyy kansanvaltaisuusperiaate. Kansanvaltaisuus on kuntien itsehallinnon säädännäinen perusosa, se erottaa kunnalle säädetyn itsehallinnon perustuslain sisältämistä itsehallinnon muodoista. Kansanvaltaisuusperiaatteen merkittävin sisältö on kunnan asukkaiden oikeus valita kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin.⁹⁷ Kansanvaltaisuus toteutuu kunnissa parlamentarismien ja edustuksellisen demokratian kautta.

Parlamentarismi

Parlamentarismi käsitteenä voidaan ymmärtää eri alojen tieteellisissä keskusteluissa eri tavoin. Parlamentarisessa järjestelmässä lähtökohtana kuitenkin on kansan valitsemien edustajista koostuvan toimielimen määräävä asema poliittisessa päätöksenteossa ja hallituksen valinnassa, sekä vaatimus siitä, että hallituksen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Eduskunta voi antaa valtioneuvostolle epäluottamuslauseen, jos se ei nauti eduskunnan luottamusta. Epäluottamus voidaan osoittaa Suomessa valtioparlamentarismissa joko koko hallitukselle tai yksittäisille jäsenille. Eduskunnan luottamuksen menettäneen tahon tulee erota.

Parlamentarismien periaate sisällytettiin alun perin Suomen valtiojärjestykseen vuonna 1917, kun lakimuutos asetti hallituksen riippuvaiseksi eduskunnan luottamuksesta ja hallituksen tuli vastata toimistaan eduskunnalle⁹⁸. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tarkoituksena

⁹⁶ HE 1/1998 vp.

⁹⁷ Saraviita 2011, 974–975.

⁹⁸ HE 62/1917 vp, 12.

oli turvata eduskunnalle oikeus valvoa hallituksen toimien lainmukaisuutta ja ylläpitää yhteiskunnan kehitystä⁹⁹.

Parlamentarismi merkitsee järjestelmää, jossa hallituksen edellytetään nauttivan kansanedustajalaitoksen enemmistön suosiota. Parlamentarismi mainittiin ensimmäisen kerran perustuslaissa vasta vuonna 2000, perustuslain 3 §:ssa. Parlamentarismi on kirjattu pykälän otsikkoon, joka on ”Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi”. Pykälän toisen momentin mukaan valtioneuvoston jäseniltä edellytetään nauttivan eduskunnan enemmistön luottamusta. Tarkemmat säännökset parlamentarismien käytännön toimimisesta ovat kirjattu perustuslain neljänteen ja viidenteen lukuun, jossa ovat säännökset eduskunnan toiminnasta ja tasavallan presidentistä ja valtioneuvostosta.¹⁰⁰

Perustuslain 3 §:ssä on säädetty valtiovallan toimivaltajaosta, jonka yleisenä lähtökohtana on vallan kolmijako-oppi. Valtiovalta jakautuu lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan. Lainsäädäntövalta on lähes kokonaisuudessaan eduskunnalla, toimeenpano valtaa käyttää hallitus presidentin kanssa ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Kolmijako-oppi korostaa valtioelinten erillisyyttä toisistaan. Periaatteena parlamentarismi lähentää valtioelinten suhdetta. Parlamentarismi mahdollistaa eduskunnan poliittisen kontrollin hallitusta kohtaan.

Parlamentarismien periaate on kirjattu nykyiseen perustuslakiin 3 §:n toisessa momentissa, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain yhtenä tavoitteena oli vahvistaa parlamentarismien asemaa Suomessa¹⁰¹. Suomessa on käytössä valtiotasolla enemmistöparlamentarismi, kunnissa taas niin sanottu sovellettu parlamentarismi¹⁰². Parlamentarismien periaate korostaa kansan valitseman valtaelimen keskeistä asemaa, oli kyseessä sitten eduskunta tai kunnan valtuusto. Parlamentarismi toteuttaa siten kansavaltaisuusperiaatetta.

Parlamentarismien käytännön toteutumista koskevat säännökset ovat perustuslain neljännessä ja viidennessä luvussa. Eduskunnan enemmistössä olevat ryhmät neuvottelevat hallitusoh-

⁹⁹PeVL 14/1917 vp, 10.

¹⁰⁰Saraviita 2011, 89.

¹⁰¹Jyränki-Husa 2012, 130 ja HE 1/1998 vp, 76.

¹⁰²Harjula-Prättälä 2007, 227.

jelmasta ja ministerien valinnoista. Näin valitun hallituksen katsotaan siten nauttivan eduskunnan luottamusta. Eduskunta antaa luottamuksensa hallitukselle äänestämällä, kun hallitus antaa hallitusohjelman eduskunnalla tiedoksi. Perustuslain 44 §:n mukaan vähintään kaksikymmentä kansanedustajaa voi tehdä halutessaan hallitukselle tai yksittäiselle ministerille välikysymyksen, johon tämän tulee vastata 15 päivän kuluessa. Jos eduskunnassa asiasta käydyn keskustelun aikana esitetään epäluottamuslauseen antamista hallitukselle tai yksittäiselle ministerille, tulee eduskunnan äänestää asiasta. Parlamentarismien vaikutus on nähtävissä myös ministerien vapauttamista tehtävistään koskevasta perustuslain 64 §:ssa. Presidentillä on velvollisuus myöntää ero sellaisella ministerille, joka ei enää nauti eduskunnan luottamusta.¹⁰³

Tutkimuksessa mainittiin jo aiemmin, että perustuslain uudistamisen yhtenä tavoitteena oli parlamentarismien vahvistaminen. Tosin perustuslain esitöissä ei perustella, miksi parlamentarismia haluttiin lisätä. Saraviidan mukaan parlamentarismien vahvistaminen näyttäisi olevan itseisarvo. Parlamentarismia vahvistettiin lisäämällä eduskunnan päätösvaltaa. Valtioneuvostolle säädettiin entistä enemmän valtaa, jota se voi käyttää itsenäisesti tai joissain tilanteissa presidentin kanssa yhdessä. Näin ollen päätöksenteko on entistä enemmän sellaisilla toimijoilla, joilla tulee eduskunnan luottamus.¹⁰⁴

Parlamentarismi otettiin käyttöön kunnissa omalla sovelluksellaan kuntalain vuoden 1995 uudistuksen myötä. Valtiotason enemmistöparlamentarismia ei kuitenkaan otettu käyttöön, vaan haluttiin varmistaa suhteellisuusperiaatteen toteutuminen uutta toimielintä valittaessa. Kuntalain 21 §:ssä on säädetty kunnallishallinnon niin sanotusta sovelletusta parlamentarismista.¹⁰⁵ Heurun mukaan sovellettu parlamentarismi ei ole onnistunut ilmaisu, koska parlamentarismien määritelmä on itsessään epätarkka, joten kaikki parlamentarismien sovellukset ovat sovellettua parlamentarismia.¹⁰⁶

Kuntalain 21 §:n tavoitteena on luottamushenkilöiden poliittisen vastuun tarkentaminen. Kuntalain 21 §:n mukaan luottamushenkilö tai useampi luottamushenkilö ei enää nauti valtuuston luottamusta, voi valtuusto erottaa toimielimen. Valtuusto ei voi erottaa yksittäistä valtuuston

¹⁰³ Saraviita 2011, 90–95.

¹⁰⁴ Saraviita 2011, 93.

¹⁰⁵ HE 192/1994 vp, 86.

¹⁰⁶ Heuru 2002, 169.

epäluottamusta nauttivaa luottamushenkilöä kuntalain 21 §:n nojalla. Jos yksittäinen luottamushenkilö voitaisiin erottaa epäluottamuksen perusteella, niin suhteellisuuden vaatimus toimielimen sisälle ei enää toteutuisi. Tämän vuoksi koko toimielin tulee erottaa ja sen jälkeen muodostaa uudelleen. Uudelleen muodostettuun toimielimeen voidaan valita uudestaan sellaiset luottamushenkilöt, joihin valtuuston epäluottamus kohdistui, jos heillä on oman ryhmänsä luottamus takanaan. Kuntalain 21 §:ä voidaan soveltaa vain valtuuston valitsemiin luottamushenkilöistä koostuviin toimielimiin. Heurun mukaan tämä luo poliittisen johtajuuden hämähämyä kunnan hallintoon, koska säännöstä ei voida soveltaa läpi hallinnon¹⁰⁷.

Valtuusto voi erottaa epäluottamusta nauttivan toimielimen enemmistöpäätöksellä. Erottamista koskevan aloitteen voi tehdä kunnanhallitus esityksellä tai neljäsosa valtuutetuista. Valtuuston tulee erottaa koko toimielin, myös varajäsenet, vaikka luottamuspula olisi vain yhtä toimielimen jäsentä kohtaan. Kun koko toimielin on erotettu, voidaan se muodostaa uudestaan kunnallisvaalien tulosten mukaisesti.

Demokratia

Demokratia termi on lähtöisin antiikin Kreikasta. Termillä tarkoitettiin valtaa, jota miehet käyttivät vapaissa kansankokouksissa, jossa päätökset tehtiin keskustelemalla ja äänestämällä. Tällainen demokratian muoto on suora tai välitön demokratia.¹⁰⁸ Modernissa yhteiskunnassa välitön demokratia on astunut syrjään välillisen edustuksellisen demokratian tieltä. Välittömän demokratian muotoja kunnallisessa ja valtiollisessa järjestelmässä ovat aloiteoikeus ja kansanäänestys.

Demokratia merkitsee sitä, että ylimmän päätösvallan lähde on kansa. Demokratia voi olla suoraa tai edustuksellista. Valtio – ja kuntatasolla demokratian päämuotona on ollut koko itenäisyyden ajan edustuksellinen demokratia. Edustuksellinen demokratian rinnalla on erilaisia suoran demokratian muotoja kuten kansanäänestys ja kansalaisaloite. Kaikki julkinen toiminta tulee olla kansan edun mukaista.

¹⁰⁷ Heuru 2001, 169.

¹⁰⁸ Jyränki - Husa 2012, 118.

Perustuslain 2 §:n ensimmäinen momentti julistaa valtiovallan kuuluvan kansalle. Edustuksellinen demokratia on kiistaton perusta valtiojärjestykselle¹⁰⁹. Perustuslain 2 §:n toinen momentissa säädetään kansanvaltaan kuuluvasta yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehitykseen. Edustuksellista demokratiaa edustaa valtiotasolla eduskunta ja kuntatasolla valtuusto. Kunnan jäsenet valitsevat välittömällä, salaisilla ja sulje- tuilla vaaleilla luottamushenkilöistä koostuvan valtuuston ylimmäksi päättäväksi elimeksi itseään edustamaan.

Kun Suomen suuriruhtinaskunta sai ensimmäisen kunnallislakinsa vuonna 1865, oli kunnallinen päätöksenteko pääasiassa suoran demokratian varassa. Kunnan ylintä päätösvaltaa käytti kunnan äänioikeutetuista koostuva kuntakokous. Valtuusto säädettiin pakolliseksi ylimmäksi päätöksentekoelimeksi vuonna 1917. Siitä lähtien kunnallisen demokratian pääasiallinen esiintymismuoto on ollut edustuksellinen demokratia. Nykyinen kuntalaki noudattaa edustuksellisen demokratian periaatetta, mutta myös yhdistää niitä suoran demokratian osallistumismuotoihin.¹¹⁰

Kuntalain 27 §:ssä erotetaan osallistuminen ja vaikuttaminen. Osallistumisoikeus luo yksilölle oikeuden asettua ehdolle edustuksellisen demokratian toimielimen jäseneksi tai tulla valituksi sellaiseen sekä äänestää vaaleissa. Yksilön vaikutusmahdollisuudet merkitsevät lähinnä oikeutta saada asiansa tai mielipiteensä esille yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.¹¹¹

3.1.2 Kunnan itsehallinto

Saksalainen vapaaherra Von Stein on määrittänyt kunnallisen itsehallinnon käsitteen vuonna 1815 seuraavanlaisesti: ”Kaikella kuntalaitoksen toteutuksella tulee olla perustana pääidea, että kunnallisia asioita ja kunnan omaisuutta hallitaan kunnasta valittujen jäsenten toimesta

¹⁰⁹Heuru 2002, 107.

¹¹⁰ Heuru 2001, 198–199.

¹¹¹Heuru 2002, 108.

maan lakien mukaisesti valtion valvonnan alaisena.”¹¹² Määritelmä on onnistunut ja vastaa hyvin myös nykypäivän käsitystä itsehallinnosta.

Kunta on yhteisö, joka vaikuttaa tietyllä alueella ja johon on pakko kuulua. Laajasti katsottuna kunta on pala valtion organisaation suuresta palapelistä, valtiohallinnon itsenäinen osa. Kunnalla on oikeus hoitaa itse sille laissa määrättyt tehtävät ja sillä on myös oikeus ottaa muita paikallisia tehtäviä hoidettavakseen. Kunnalla on itsehallinto, joten valtion viranomaiset saavat puuttua sen toimintaa rajoitetusti.¹¹³

Itsehallinnon käsitteen sisältö on aikakaudesta riippuvainen. Käsitteen sisältö ei ole saanut sellaista määritelmää Suomessa, joka olisi yleisesti hyväksytty.¹¹⁴ Itsehallinnon käsite kuvaa kunnan ja valtion välistä suhdetta ja luo valtiolle negatiivisia sekä positiivisia toimintavelvoitteita. Valtio ei voi puuttua liiaksi kunnan itsehallinnon perusteisiin, mutta samalla valtiolla on velvollisuus turvata kunnan taloudellinen itsenäisyys. Kunnallinen itsehallinto pitää sisällään kunnan ja kunnan jäsenen suhdetta kuvaavan ulottuvuuden¹¹⁵. Kunnan itsehallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Oikeudellisena käsitteenä kunnallinen itsehallinto merkitsee tietyn valtion tietyllä alueella asuvan yhteisön oikeutta päättää yhteisesti asioista, jotka on etukäteen oikeudellisesti rajattu yhteisölle kuuluvaksi¹¹⁶.

Suomalaiseen oikeustieteeseen on juurtunut käsite, että kunnan itsehallinto (eli valta) on valtion vallasta johdettua. Tämän käsityksen todellisuudesta on käyty runsaasti väittelyä. Omistaako valtio kaiken vallan, jota se voi luovuttaa ja ottaa takaisin lainsäädäntötoimin milloin se haluaa? Onko kunnan valta peräisin valtiolta? Asiaa voidaan katsoa historiallisesti, sillä kunnat ovat olleet olemassa jo ennen valtiota. Perustuslaki (1919 HM) ei perustanut kuntia, vaan edellytyksenä oli, että kunnat olivat jo olemassa. Kun asiaa käsittää niin, että kunnalla ja valtiolla ovat omat lakiin perustuvat toimivaltansa, kysymystä vallan alkuperästä ei tarvitse poh-

¹¹²Heuru-Mennola-Ryynänen 2008, 88. Alun perin (Briefe und amtliche Schriften, toim. Manfred Botzenhart, V. nide, Tübingen 1964.

¹¹³Hannus-Hallberg 2000, 33.

¹¹⁴Heuru 2001, 45.

¹¹⁵Heuru 2001, 45.

¹¹⁶Heuru-Mennola-Ryynänen 2001, 14.

tia. Toisin sanoen, kun valtio määrää kunnan asioista lainsäädäntöteitse, kysymys on kunnan ja valtion keskinäisestä oikeusasemasta.¹¹⁷

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, Suomen perustuslaki ja kunnallislaki korostavat paikallista itsehallintoa ja edustuksellista demokratiaa kunnissa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kolmas artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi hallita suurinta osaa kuntaa koskevia asioita itse kuntalaisten edun mukaisesti. Suomessa tällainen valta kunnassa on valtuustolla, jonka jäsenet ovat valittu salaisilla, vapailla ja välittömällä vaaleilla yleisen äänioikeuden ollessa voimassa itsehallinnon peruskirjan kolmannen artiklan mukaisesti.

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien itsehallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain lainvalmisteluaineistossa todetaan kunnallisen itsehallinnon periaatteen kuuluvan kansanvaltaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteisiin. Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain yhtenä tarkoituksena oli vahvistaa kunnallisen itsehallinnon asemaa lisäämällä siihen tarkemmat säädökset kunnallisesta itsehallinnosta. Aikaisempi hallitusmuoto sisälsi vain suppeat ja osittain puutteelliset säännökset kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteistä.¹¹⁸

Kunnan itsehallinnon ominaispiirteet katsotaan koostuvan kunnan jäsenten oikeudesta valita ylin kunnan asioissa päättävä elin, kunnan verotusoikeudesta ja talouden itsenäisyydestä sekä kunnan yleisestä toimivallasta. Kunta on oikeushenkilö. Kunnilla on yleinen toimivalta. Yleiseen toimivaltaan katsotaan kuuluvan alue-, talous-, suunnittelu, säädös-, johtosääntö-, organisaatio-, henkilöstö-, kulttuuri- ja ympäristövalta. Kunnan yleinen toimivalta on poikkeuksellinen verrattuna muihin hallinnon toimijoihin, joilta aina edellytetään erityistä toimivaltaa.¹¹⁹

Perustuslaki antaa kunnalliselle itsehallinnolle institutionaalisen suojan. Suoja koskee edellisessä kappaleessa mainittuja itsehallinnon ominaispiirteitä, jotka ovat muodostuneet perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön myötä. Lisäksi perustuslain antama suoja koskee myös perustuslakiin tehtyjä kunnallista itsehallintoa koskevia lakivarauksia. Tällaisia varauk-

¹¹⁷Heuru-Mennola-Ryynänen 2001, 81–85.

¹¹⁸HE 1/1998 vp, 175.

¹¹⁹Heuru-Mennola-Ryynänen 2001, 94–98.

sia ovat esimerkiksi kunnan tehtävistä ja kunnallisverotuksen perusteista. Perustuslaki suojaa kunnallista itsehallintoa sellaisilta lainsäätämistoimilta, jonka tarkoituksena on kaventaa itsehallinnon alaa. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on valvoa lakien perustuslainmukaisuutta. Jos ehdotettu laki on ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa, tulee lakiehdotusta muuttaa niin, että ristiriita poistuu.¹²⁰

Kuntalain 1 §:n mukaan perustuslaki turvaa kunnan itsehallintoa ja kunnan ylintä päätösvaltaa käyttäen luottamushenkilöistä koostuva valtuusto. Kunnallishallinto rakentuu näin edustuksellisen demokratian periaatteen mukaisesti. Valtuuston rooli kunnallisen kansanvallan toteuttajana on merkittävä. Valtuustolla on yleinen kelpoisuus päättää asioista, jotka kuuluvat kunnan toimialaan. Valtuustolla on oikeus ja velvollisuus tehdä päätökset kunnan asioista, jos päätösvaltaa ei ole lailla tai lain nojalla tai kunnan johtosäännöllä siirretty muulle viranomaiselle päätettäväksi.¹²¹

3.2 Luottamushenkilö kunnassa

3.2.1 Luottamushenkilön asema ja tehtävät

Luottamushenkilöt toteuttavat kunnissa perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen kansanvaltaisuuden periaatetta. Päätöksenteko kunnissa perustuu kunnan jäsenten tahdonilmaisuun, kunnan jäsenet antavat luottamuksensa haluamalleen edustajalle äänestämällä tätä välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla, yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden mukaisesti. Luottamushenkilöistä koostuvan valtuuston tehtävänä on vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta kuntalain 13 §:n mukaan.

Kuntalaissa määrätään kunnan organisaation pakolliset rakenteelliset osat, kunnilla on kuitenkin vapaat kädet järjestää oma organisaationsa. Kunnassa on yleensä kolmenlaisia toimihenkilöitä; luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja työntekijöitä. Luottamushenkilöt eivät ole virka-

¹²⁰ Harjula-Prättälä 2012, 38.

¹²¹ Heuru 2001, 51.

tai alaisuussuhteessa kuntaan, toisin kuin viranhaltijat ja työntekijät. Luottamushenkilön suhde kuntaan on julkisoikeudellinen.¹²²

Luottamushenkilöiden oikeudellinen asema voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen. Nämä osa-alueet ovat rikosoikeudellinen asema, hallinto-oikeudellinen asema ja vahingonkorvausoikeudellinen asema.¹²³ Kunnallinen luottamushenkilö on rikosoikeudellisesti virkavastuussa samalla tapaa kuin kunnan viranhaltijakin. Rikoslain 11 - 12 §:n (12.7.2002/604) nojalla rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön. Rikoslain 40 luvun mukaan virkarikoksia ovat lajusrikokset, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen sekä virkavelvollisuuksien rikkominen.

Luottamushenkilö on samalla tapaa vahingonkorvausoikeudellisessa asemassa kuin kunnallinen viranhaltijakin. Hallinto-oikeudellinen asema eroaa viranhaltijan asemasta siten, että luottamushenkilö ei ole palvelusuhteessa kuntaan. Luottamushenkilöiltä ei voida vaatia samankaltaista objektivisuutta kuin viranhaltijalta. Subjektivistä puolueettomuutta ei vaadita luottamushenkilöiltä, luottamushenkilöt edustavat poliittista valtaa^{124, 125}.

Luottamustoimen tunnusmerkkejä ovat pakollisuus, erottamattomuus, määräaikaisuus, virka- ja poliittinen vastuu ja vaalikelpoisuus. Luottamustoimi on pakollinen ja siitä voi kieltäytyä vain kuntalain 38 §:n perusteella, eli jos henkilö on täyttänyt 60 vuotta tai henkilö on ollut samassa luottamustoimessa edelliset neljä vuotta tai henkilö on ollut kunnallisena luottamushenkilönä yhteensä kahdeksan vuotta.

Luottamushenkilönä toimimiselle on säädetty yleiset edellytykset kuntalain 33 §:ssä, lisäksi kuntalain 34–36 §:ssä on säädetty erityisistä kelpoisuusvaatimuksista kunnan eri toimielimiä varten. Kuntalain 33 §:n mukaan, jotta henkilö olisi vaalikelpoinen luottamustoimeen, tulee henkilön kotikunta olla kyseissä kunnassa, tulee henkilöllä olla äänioikeus kunnallisvaaleissa jossakin kunnassa kyseisenä vuonna ja henkilö ei saa olla holhouksen alainen. Lisäksi val-

¹²²Heuru 2001, 220–221.

¹²³ Heuru 2001, 220.

¹²⁴Heuru 2006, 294–295.

¹²⁵ Heuru 2001, 220–221.

tuuston vaaleja varten tulee saada myös ehdokkaan kirjallinen suostumus valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia vaaditaan valtuustoon, kunnan hallitukseen ja muihin toimielimiin. Esimerkiksi valtuustoon ei voida valita henkilöä, joka on valtion virkamies, jonka tehtäväkenttään kuuluu kunnallishallinnon valvominen tai kunnan tai kuntayhtymän johtavissa tehtävissä olevia henkilöitä. Kuntalain 34–36 §:n tarkoitus on parantaa kuntalaisten luottamusta luottamushenkilöorganisaatioon. Ei ole uskottavaa, jos kunnan luottamushenkilöllä on vahva oma etu tai taustayhteisön etu valvottavana. Kelpoisuusvaatimukseen tulee suhtautua suppeasti, koska ne ovat poikkeuksia kuntalaisten osallistumisoikeuteen kunnan hallinnossa.¹²⁶

Kunnan luottamushenkilöstö koostuu kuntalain 32 § ensimmäisen momentin mukaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista, toimielinten jäsenistä ja varajäsenistä sekä kunnan kuntayhtymän jäsenistä ja varajäsenistä ja muista kunnan toimielimiin valituista jäsenistä. Viranhaltija tai kunnan työntekijä, joka on valittu kunnan toimielimeen tehtäviensä perusteella, ei ole luottamushenkilö. Myöskään tilintarkastajat, kunnan edustajat yksityisoikeudellisessa yhteisöissä ja kunnan valitsevat henkilöt valtion toimielimiin eivät ole luottamushenkilöitä.¹²⁷

Kuntalain yhtenä tavoitteena on lisätä kuntalaisten luottamusta kunnan toimintaan ja hallintoon. Kuntalain 32 §:n toisessa momentissa ovat luottamushenkilön tehtävissä käyttäytymistä koskevat yleissäännöt. Luottamushenkilön tulee tehtävissään edistää kunnan ja sen jäsenten parasta ja toimia arvokkaasti. Luottamushenkilöltä edellytetään tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua kunnan asukkaita kohtaan ja luottamushenkilön käytös tulee noudattaa hyviä käytöstapoja. Kuitenkin kuntalain 32 §:n toisen momentin noudattamatta jättämisestä ei ole odotettavissa mitään sanktioita, kyse on enemmänkin ohjaavasta eettisestä toimintaohjeesta.¹²⁸

¹²⁶Harjula-Prättälä 2007, 301.

¹²⁷Harjula-Prättälä 2007, 290–291.

¹²⁸Harjula-Prättälä 2007, 292.

3.2.2 Erottamattomuus luottamustoimen tunnusmerkkinä

Kunnallisen luottamustoimen yhtenä tunnusmerkkinä on erottamattomuus. Kuitenkin kuntalain perusteella luottamushenkilö on mahdollista erottaa. Luottamushenkilö voidaan pidättää tehtävistään, jos hän on tehnyt virkarikoksen tai menetellyt velvollisuuksiensa vastaisesti kuntalain 40 §:n perusteella. Luottamushenkilö voidaan erottaa luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen vuoksi, jos kyseessä on vakava rikos kuntalain 41 §:n mukaan. Valtuusto voi erottaa luottamushenkilön luottamuspulan takia. Tällöin tulee koko toimielin erottaa, jos luottamuspula kohdistuu toimielimen jäseneneen kunnallislain 21 §:n mukaan.

Miksi luottamus toimentunnusmerkkinä on erottamattomuus, jos erottaminen on mahdollista? Luottamushenkilö on saanut luottamuksen äänestäjiltään ja toteuttaa tätä luottamusta hoitamalla luottamustoimeaan. Äänestäjien antamaa tahdonilmaisua ei voida mitätöidä erottamalla luottamushenkilö kesken toimikauden. Luottamushenkilö on tehtäväänsä hoitaessaan poliittisessa vastuussa. Valtuusto on valittu edustuksellisen demokratia periaatteen mukaisesti ja valtuusto valitsee luottamushenkilöjäsenet kunnan muihin toimielimiin. Äänestäjät, jotka eivät ole tyytyväisiä luottamushenkilöiden toimintaan, eivät äänestä kyseisiä luottamushenkilöitä seuraavissa kunnallisvaaleissa.

Erottamattomuuden tarkoituksena on turvata luottamushenkilöille työrauha hoitaa itsenäisesti tehtäviään. Luottamushenkilön toimi on määräaikainen. Ei olisi tarkoituksenmukaista, jos kunnan asukkaiden valitsema luottamushenkilö voitaisiin erottaa kesken toimikauden.¹²⁹

Kuntalain 32 §:n toisessa momentissa on säännös, jonka mukaan: ” Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.” Luottamustoimen hoitamisen yhtenä edellytyksenä vaaditaan arvokasta toimintaa tehtävien hoitamisessa. Luottamustoimessaan virkarikoksen tehnyt ei välttämättä voi hoitaa tehtäviään arvokkaalla tavalla, joten on korrektia, että tällainen luottamushenkilö voidaan pidättää tehtävistään ja tuomioistuin voi mahdollisesti myöhemmin erottaa tämän toimestaan. Kansanedustajaa koskee samantapainen perustuslain 28.4 §, jonka mukaan tahallisuudesta rikoksesta tuomittu kansanedustaja ei voi välttämättä jatkaa tehtäviään.

¹²⁹Ryynänen 2006, 104.

Luottamustoimen ulkopuolella vakavan tehdyn rikoksen takia voidaan erottaa, jos rikoksesta saatu tuomio saa lainvoiman vasta kun vaalit on jo pidetty kuntalain 41.2 §:n perusteella. Tällöin tarkoituksena on se, että äänestäjät eivät voineet tietää äänestämänsä henkilön rikollisesta historiasta ja äänestäjät olisivat ehkä jättäneet äänestämättä kyseistä henkilöä. Sellaisten tuomioiden, jotka ovat saaneet jo lainvoiman ennen vaaleja, ei voi pitää syynä luottamushenkilön erottamiselle. Äänestäjät saavat äänestää ketä he haluavat. Valtuustolla on oikeus pidättää luottamushenkilön oikeudenkäynnin ajaksi tehtävistään, jos luottamushenkilö epäillään vapaa-ajalla tehdystä laadultaan ja tekotavaltaan sellaisesta rikoksesta, että luottamushenkilö ei voi jatkaa tehtävissään kuntalain 41.1 §:n nojalla.

Ennen vuoden 1995 kunnallislakia luottamushenkilöitä voitiin pitää erottamattomana. Tällöin oli mahdollista erottaa luottamushenkilö vain rikoksen perusteella. Valtuuston asemaa korostettiin lisäämällä kuntalakiin mahdollisuus erottaa luottamushenkilö luottamuspulan takia. Säännöksellä pyrittiin lisäämään luottamushenkilöiden poliittista vastuuta. Parlamentarismien tulo kunnallispolitiikkaan merkitsi sitä, että luottamushenkilöiden keskeinen tunnusmerkki, erottamattomuus, menettää merkityksensä¹³⁰.

Luottamushenkilöiden tehtävien hoitamista valvotaan kuntaa koskevan valvonnan yhteydessä. Valtion kontrolli kuntaa kohtaa on pääosin laillisuusvalvontaa. Valtiolla ei omaa kuitenkaan sellaista valtaa, että se voisi sanktioida kunnan luottamushenkilöorganisaatiota. Valtio ei voi puuttua sellaiseen, josta ei ole erikseen lailla säädetty. Luottamushenkilöiden mahdolliset väärinkäytökset työtehtävissä on sanktioitu ainoastaan virkarikoksia koskevassa kuntalain 40 §:ssä.¹³¹ Sisäistä valvontaa hoitaa kunnissa hallitus. Kuntalain 23 §:ssä säädetään kunnanhallituksella velvollisuus valvoa valtuuston päätösten laillisuutta. Kunnanhallituksella on oikeus jättää toimeenpanematta valtuuston lainvastainen päätös kuntalain 56 §:n nojalla.

Kunnan asukkailla on merkittävä rooli luottamushenkilöiden valvonnassa. Kuntalaisten yksi valvonnan muoto on äänestäminen. Luottamushenkilöt ovat poliittisesti vastuussa, kuntalaisten mielestä huonosti tehtävänsä hoitanutta luottamushenkilö ei äänestetä uudestaan kunnal-

¹³⁰Harjula-Prättälä 2007, 227.

¹³¹Ryynänen 2006, 142.

lisvaaleissa. Kunnassa voidaan järjestää myös neuvoa-antava kansanäänestys ja kuntalaisilla on aloiteoikeus kunnan toimintaa koskevissa asioissa.

Kunnan asukkaat voivat tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen kunnan viranomaisen päätöksestä kuntalain 89 §:n (21.12.2007/ 1375) mukaan. Oikaisuvaatimusta ei voi tehdä valtuuston päätöksistä. Valtuuston päätöksistä voi kuntalainen tehdä kunnallisvalituksen hallinto-oikeudelle kuntalain 90 §:n(21.12.2007/ 1375) nojalla. Kunnallisvalituksen perusteet voivat olla vain laillisuusperusteita. Kunnallisvalituksen aiheena voi olla, että päätöksentekojärjestys on ollut virheellinen tai päätöksentekijä on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muilta osin lainvastainen. Valtuuston tekemästä luottamushenkilöitä koskevasta erottamispäätöksestä voidaan valittaa kunnallisvalituksella.

4. Luottamushenkilön erottaminen tai pidättäminen tehtävistään

4.1 Toimielimen erottaminen epäluottamuksen vuoksi

Kuntalain 21 §:n ensimmäisessä momentissa on säädetty valtuustolle oikeus erottaa luottamushenkilöistä koostuva toimielin epäluottamuksen perusteella. Erottamisen syyksi riittää, että yksi tai useampi toimielimen jäsenistä ei enää nauti valtuuston luottamusta. Säännöksen mukainen erottamispäätös koskee aina koko toimielintä.

Säännös lisättiin kuntalakiin vuoden 1995 uudistuksen yhteydessä. Vielä vuoden 1976 kuntalakea valmistellessa katsottiin, että parlamentarismilla ei ole sijaa kunnallishallinnossa. Asiaa oli kyllä tuohon aikaakin keskusteltu, mutta katsottiin, että kunnan hallituksen ja muiden toimielimien asema haluttiin säilyttää samanlaisena kuin se oli vuoden 1948 kuntalaissa.¹³²

Kuntalain 21 §:n ensimmäisen momentin tarkoituksena on lain esitöiden mukaan valtuuston aseman vahvistaminen. Valtuustolla oli aiemmin puutteelliset mahdollisuudet valvoa toimielinten poliittista vastuuta. Toimielimet pystyivät toimimaan vastoin valtuuston tahtoa ja valtuustolla ei ollut välineitä puuttua. Kuntalain 21 §:n ensimmäisen momentin tarkoituksena on saattaa valtuuston alaiset toimielimet todelliseen poliittiseen vastuuseen valtuustolle.¹³³ Valtuuston asettamien toimielinten tulee nauttia valtuuston luottamusta ja valtuusto voi valvoa toimielinten tarkoituksenmukaisuutta. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan pelkkä säännöksen olemassaolo vahvistaa valtuuston asemaa¹³⁴.

Hallituksen esityksessä todetaan, että valtiollinen enemmistöparlamentarismi ei sovi kuntiin¹³⁵. Kunnissa tulee ottaa käyttöön niin sanottu sovellettu parlamentarismi, jotta suhteellisuusperiaatetta voidaan noudattaa tarkasti. Sovellettu parlamentarismi ei ole kovin kuvaava

¹³²Hannus - Hallberg 2000, 189.

¹³³HE 192/1994 vp, 24-25.

¹³⁴HaVM 18/1994 vp, 7.

¹³⁵HE 192/1994 vp, 24-25.

nimitys, koska parlamentarismi käsitteelle ei ole eksaktia määrittystä, joten kaikki parlamentarismi on sovellettua parlamentarismia¹³⁶.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kunnalliset toimielimet muodostetaan siinä suhteessa, miten puolueet ovat menestyneet kuntavaaleissa. Hallintovaliokunnan mukaan suhteellisuuden noudattaminen on ehdottaman tärkeää ja siksi ei ole mahdollista erottaa yksittäistä luottamushenkilöä, vaan koko toimielin tulee erottaa. Hallintovaliokunta kuitenkin pitää ongelmallisena sitä, että jos valtuusto menettää luottamuksensa yhteen toimielimen jäsenen niin koko toimikunnan tulee erota. Tällöin sellaisia luottamushenkilöitä, jotka ovat syyttömiä valtuuston kokemaan luottamuspulaan, ei välttämättä valita uudestaan toimielimeen. Toisaalta suuri ongelma luottamushenkilöjärjestelmän kannalta on, että jos vain yksi luottamushenkilö erotetaan luottamuspulan vuoksi. Tällöin järjestelmän yksi kantava periaate, suhteellisuusperiaate, ei toteudu uutta toimielintä muodostaessa.¹³⁷

Valtuusto voi erottaa vain sellaisen toimielimen luottamushenkilöt, jotka se on itse valinnut. Toimikuntaa ja hallituksen tai lautakunnan alaisia johtokuntia ei voida erottaa epäluottamuksen vuoksi. Erottaminen ei myöskään voi koskea viranhaltijaa tai työntekijää, joka on määrätty toimielimen jäseneksi.¹³⁸ Parlamentarismi kunnissa on rajattu. Parlamentarismi ei ole käytössä koko kunnallishallinnossa ja poliittinen vastuu ei velvoita samanlaisesti kaikkia kunnan toimielimiä. Tämä ei vastaa parlamentarismien todellista ideaa.¹³⁹

Erottamisen perusteena on luottamuksen puuttuminen. Kuntalaissa, eikä myöskään valtiollista parlamentarismia koskevissa laissa selosteta tarkemmin, mikä luottamus-käsitteen merkityssisältö on. Perinteisesti valtioparlamentarismissa on katsottu, että hallituksella on eduskunnan luottamus, jos toisin ei ole lausuttu.¹⁴⁰ Tämä sama periaate voidaan katsoa koskevan myös kunnallista parlamentarismia. Luottamus-käsitteen avoimuuden vuoksi ei voida etukäteen määrittää tilanteita, jolloin luottamus on selvästi puutteellinen. Kuntalain 32.2 §:ssä säädetään

¹³⁶Heuru 2001, 169.

¹³⁷HaVM 18/1994 vp, 7.

¹³⁸Harjula-Prättälä 2007, 228.

¹³⁹Heuru 2001, 169.

¹⁴⁰ Heuru 2001, 168.

kunnan luottamushenkilöille velvollisuus edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Valtuuston tehtävänä on valvoa tämän periaatteen toteutumista sen alaisissa toimielimissä.

Kuntalain 21 §:n kolmannen momentin mukaan luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen erottamisen luottamuspulan vuoksi voi laittaa vireille hallitus tai vähintään neljäsosa valtuute-tuista. Kuntalain 22 §:n mukaan valtuuston on asetettava tilapäinen valiokunta valmistelemaan luottamushenkilöiden erottamista. Tämä valiokunta koostuu valtuuston jäsenistä. Asiaa valmistellessa tilapäisen valiokunnan tulee kuulla erottamisuhan alla olevia luottamushenki-löitä hallintolain (6.6.2003/434) 34 §:n perusteella¹⁴¹. Tällöin kyseisillä luottamushenkilöillä on oikeus ilmaista mielipiteensä asiasta ja antaa oman selvityksensä luottamuspulan syntymi-sestä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2008: 48 valtuuston päätöstä erottaa toimielin, ei kumottu virheellisessä järjestyksessä, vaikka kaikkia toimielimen jäseniä ei kuultu. Erotta-mispäätöstä valmistellessa oli kuultu vain sitä henkilö, johon luottamuspula kohdistui. Kunta-lain 21 §:n ensimmäisen momentin mukaan koko toimielin tulee erottaa kyseisessä tilanteessa ja kuulemisvelvollisuus koskee kaikkia asianosaisia. Vaikka kuulemisvelvollisuus ei toteutu-nut, korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksen muuten olevan tehty oikeassa järjestyksessä ja kuulemisilla ei olisi ollut vaikutusta päätöksen lopputulokseen.¹⁴²

Kuntalain 21 §:n soveltamiseen riittää, että vain yksi toimielimen luottamushenkilöistä ei nau-ti valtuuston luottamusta. Tällöin muiden luottamushenkilöiden luottamusta ei kyseenalaista. Valtuustolle hallintolain 34 §:ssä asetettu kuulemisvelvoite koskee vain niitä henkilöitä, joi-den epäillään aiheuttavan epäluottamusta, muita toimielimen luottamushenkilöitä ei välttämä-töntä kuulla.

Valtuusto tekee ratkaisun erottamisesta epäluottamuksen vuoksi. Valtuuston jäseniä eivät täl-löin koske yleiset esteellisyyssäännökset, he voivat olla mukana päätöstä tekemässä, vaikka erottamispäätös koskisi myös heitä itseään¹⁴³. Kuntalain 39 §:n ensimmäisen momentin mu-kaan luottamushenkilön on jatkettava tehtävissään niin kauan, kunnes uusi luottamushenkilö

¹⁴¹Hannus - Hallberg 2000, 190.

¹⁴²KHO 2008:48.

¹⁴³ KHO 1998:19.

on valittu tehtävään. Luottamuspuolan vuoksi erottaminen astuu heti voimaan ja on tarkoituksenmukaista valita samassa valtuuston kokouksessa uudet toimielimen jäsenet. Erottamisen aikatauluun ei vaikuta, vaikka erottamispäätöksestä valitettaisiin, erottaminen astuu silti heti voimaan.¹⁴⁴

Kuntalaissa on myös toinen säännös, joka koskee valtuuston oikeutta erottaa henkilö luottamuspuolan vuoksi. Kunnanjohtajaan sovelletaan kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetussa laissa (484/1996) olevia palvelusuhteen päättymistä koskevia sääntöjä, samalla tapaa kuin muihin kunnallisiin viranhaltijoihin. Kunnanjohtaja eroaa muista kunnan viranhaltijoista siinä suhteessa, että kunnanjohtaja voidaan irtisanoa myös luottamuspuolan vuoksi kuntalain 25 §:n mukaan.

Kunnanjohtajan valitsee valtuusto määräjäksi tai toistaiseksi virkasuhteeseen. Säännöksen mukaan, kun kunnanjohtajan irtisanomista ryhdytään valmistelemaan, tulee kunnanjohtajaa kuulla, sekä tälle tulee kertoa syy, mihin luottamuspuola perustuu. Aloitteen luottamuspuolan vuoksi irtisanomisesta voi tehdä kunnanhallitus tai neljäsosa valtuuston jäsenistä. Valtuusto voi erottaa kunnanjohtajan, jos päätöstä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista.

Kuntalain 25 §:n tarkoituksena on tarjota valtuustolle keino erottaa kunnanjohtaja, jos luottamuspuola hankaloittaa kunnan toimintaa. Kunnanjohtajan rooli, kuten valtuuston rooli, on kunnassa keskeinen. Jos kunnanjohtaja ei nauti valtuuston luottamusta, on kunnan johtaminen valtuuston kanssa yhteistyössä hankalaa. Toisin kuin luottamushenkilön irtisanomista koskevassa kuntalain 21 §:ssä, kunnanjohtajalle tulee kertoa syy siihen, mihin luottamuspuola perustuu.

Kunnallislakiin lisättiin kunnanjohtajan irtisanomisen luottamuspuolan vuoksi mahdollistava säännös vuonna 1992. Säännös ei edellyttänyt erottamispäätöksen perustelemista, vaan määränemistön vaatimus erottamispäätöstä tehdessä oli riittävä luottamuspuolan osoitus. Nykyiseen kuntalain 25 §:n lisättiin erottamisen perusteluvaatimus vasta eduskuntakäsittelyssä, erottamisen syynä olevat asiat tulee kertoa kunnanjohtajalle jo erottamisen valmisteluvaiheessa, jotta kunnanjohtaja voi puolustaa itseään.¹⁴⁵ Harjulan ja Prättälän mukaan luottamuspuola

¹⁴⁴Heuru 2001, 169.

¹⁴⁵ Hannus-Hallberg 2000. 212–213.

aiheuttavia syitä voivat esimerkiksi olla johtamistaidot, huonot suhteet muuhun henkilöstöön tai puutteellisesti hoidetut tehtävät. Keskiössä eivät tällöin yleensä ole yksittäiset teot tai niiden puutteet, vaan kyseessä on pidempiaikainen prosessi, jossa luottamuspuola on syntynyt.¹⁴⁶

Kuntalain 25 §:ä on yritetty muuttaa vuosien saatossa. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan säännös oli kansainvälisen työjärjestön palvelusuhteen päättämistä koskevan sopimuksen (SopS 114/1992 vp) 4 artiklan vastainen. Artiklan mukaan palvelusuhde voitiin päättää vain pätevistä syistä. Hallitus teki oikeusasiamiehen kannanoton jälkeen esityksen, jonka mukaan kuntalain 25 §:ä olisi muutettu niin, että irtisanominen oltaisi voitu tehdä, kun siihen olisi ollut syytä.¹⁴⁷ Hallintovaliokunta ei kannattanut ehdotusta, vaan korosti, että irtisanomisperusteiden tulee olla riittävät ja sitä, että syyt tulee tuoda ilmi. Näiden syiden ei tule olla ristiriidassa hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa.¹⁴⁸ Hallituksen esitystä ei hyväksytty.¹⁴⁹

Hallintovaliokunta on ottanut kantaa kuntalain 25 §:n soveltamiseen. Hallintovaliokunnan mukaan on tärkeää, että kunnanjohtajan erottamispäätös perustellaan riittävässä määrin. Irtisanomisprosessissa tulee ottaa huomioon hyvän hallinnon perusteet ja niihin sisältyvät hallinnon oikeusperiaatteet. Kunnanjohtajaa tulee kuulla ennen irtisanomispäätöksen tekemistä. Irtisanominen voidaan tehdä vain luottamuspuolasta johtuvista asioista, syyt tulee olla objektiivisesti tarkasteltavissa asiallisia ja riittäviä.¹⁵⁰

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään ottanut kantaa kuntalain 25 §:n soveltamiseen. Sen mukaan kunnanjohtajan irtisanominen on tehty väärässä järjestyksessä, jos kunnanjohtajalla ei kerrota luottamuspuolaan johtaneista syistä ja tätä ei kuulla ennen irtisanomispäätöksen tekemistä¹⁵¹. Luottamuspuolan perusteena ei voida pitää sellaisia asioita, jotka on tullut

¹⁴⁶ Harjula-Prättälä 2007, 242–243.

¹⁴⁷ HE 208/1995 vp.

¹⁴⁸ HaVM 18/1994 s. 15.

¹⁴⁹ Heuru 2001, 190–191.

¹⁵⁰ HaVM 18/1994 vp, 242 ja Harjula-Prättälä 2007, 242.

¹⁵¹ KHO 1997:2043.

ilmi vasta kun kunnanjohtajaa on kuultu, kun on harkittu tämän irtisanomista luottamuspu-
luoksi¹⁵².

Luottamushenkilön erottamista luottamuspu-
luksi koskeva säännös on hyvin erilainen
kuin kunnanjohtajaa koskeva vastaava säännös. Luottamushenkilön erottamista luottamuspu-
luksi ei tarvitse kuntalain 21 §:n mukaan perustella. Hallintovaliokunnan mietinnön mu-
kaan päätöksessä olisi kuitenkin hyvä mainita, mistä erottamispäätös johtuu, jotta syyttömiä ei
syytettäisi¹⁵³. Perusteluvelvollisuus jätettiin kuitenkin pois pykälästä.

Kuntalain 21 §:n mukaisen erottamispäätöksen perusteluita ei tarvitse merkitä päätökseen,
tässä suhteessa kunnallinen ja valtiollinen parlamentarismi eivät eroa toisistaan. Perustelu-
velvollisuuden puuttuessa valtuusto voi käyttää epäluottamusta myös rangaistuksena. Erotta-
mispäätöksen taustalla olevat todelliset syyt eivät tule välttämättä ollenkaan esille. Valtuusto
voi esimerkiksi erottaa toimielimen, jos yksittäisen jäsenen yksittäinen teko ei miellytä val-
tuuston enemmistöä. Kunnanjohtajan erottaminen tulee perustella siitä syystä, että kunnanjohtaja
voi puolustaa itseään. Luottamushenkilölle ei anneta samanlaista oikeutta puolustaa itse-
ään syytöksiä vastaan.

Jos erottamispäätös tulisi perustella, olisi yksinkertaisempaa todeta, onko olemassa todellisia
perusteita toimielimen erottamiseen. Poliittista vastuuta ei kuitenkaan voida tarkkarajaisesti
määrittää. Perusteluvelvollisuus kuitenkin vaikuttaisi valtuustojen toimintaan, tekosyitä olisi
vaikeampi käyttää erotuksen syynä. Arno Hannuksen ja Pekka Hallbergin mukaan päätöksen
perustelu on tarpeellista. He vertaavat kuntalain 21 §:n soveltamista kunnanjohtajan irtisano-
mista koskevaan kuntalain 25 §:n. Päätöstä ei tule tehdä epäasiallista syistä ja tällöin on myös
tärkeää, että päätös perustellaan, jotta voidaan varmistaa päätöksen oikeudenmukaisuus.¹⁵⁴

Valtuustoa sitoo toiminnassaan hallinnon oikeusperiaatteet, jotka on kirjattu hallintolain 6
§:ään. Yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuuden ja luotta-
muksen suoja periaatteet ohjaavat viranomaisen asian käsittelyä sekä päätöksen harkintaa.¹⁵⁵

¹⁵² KHO 1998:1453

¹⁵³ HaVM 18/1994 vp, 7.

¹⁵⁴ Hannus - Hallberg 2000, 190.

¹⁵⁵ Harjula-Prättälä 2007, 23–24.

Luottamushenkilöistä koostuvan toimielin voidaan erottaa luottamuspuolan vuoksi, valtuuston harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet. Erottaminen ei voi tapahtua mielivaltaisista syistä, kunnanhallituksen tulee valvoa valtuuston päätöksen lainalaisuutta.¹⁵⁶ Valtuuston päätösharkintaa vaikuttavat varsinkin tarkoitussidonnaisuuden periaate ja objektiviteettiperiaate.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää harkintavallan väärinkäytön kiellon. Valtuustolla ei saa olla vääriä vaikuttimia luottamushenkilöiden erottamispäätöksen taustalla. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan valtuuston tulee valvoa oman tehtäviensä tarkoituksenmukaisuutta ja katsoa, että sovellettavan lain tavoitteet otetaan huomioon päätöksenteossa. Tarkoitussidonnaisuus periaatteen vastaiset päätökset voidaan kumota toimielimen toimivallan ylityksenä, tosin valtuuston poliittiseen harkintaa perustuvien päätösten tarkoitussidonnaisuuden vastaisuus on vaikea todistaa.¹⁵⁷

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien tulee olla puolueettomia. Objektiviteetti periaatteen puolueettomuus sisältää kaksi eri osaa, subjektiivisen ja objektiivinen puolueettomuus. Subjektiivinen puolueettomuus merkitsee ennakoasenteen puuttumista asiasta ja objektiivinen puolueettomuus merkitsee kyseessä olevan asian olevan läheinen itselleen tai läheisille. Objektiivista puolueettomuutta suojaa hallintolain 27–30 §:ssä olevat esteellisyys- ja jääviyssäännökset, jotka ovat myös luottamushenkilöitä sitovia. Sen sijaan subjektiivista puolueettomuutta ei vaadita luottamushenkilöiltä. Luottamushenkilöt, kuten kansanedustajatkin edustavat poliittista valtaa.¹⁵⁸ Valtuutettua koskevat esteellisyysäännökset ovat kuntalain 52 §:ssä. Valtuutettu ei saa osallistua päätöksentekoon, jos käsiteltävä asia koskee häntä itseään tai hänen läheistään. Säännöstä soveltaessa valtuuston jäseniä eivät koske yleiset esteellisyysäännökset, he voivat olla mukana päätöstä tekemässä, vaikka erottamispäätös koskisi myös heitä itseään¹⁵⁹.

Kuntalaki, kunnan johtosääntö ja hallintomenettely koskeva yleislainsäädännön muodostava hallintolaki ohjaa valtuuston menettelyä. Jos valtuusto ei noudata hyvän hallinnon perusteita

¹⁵⁶Harjula - Prättälä 2007, 227

¹⁵⁷Harjula-Prättälä 2007, 24–25.

¹⁵⁸Heuru 2006, 294–295.

¹⁵⁹KHO 1998:19.

ja hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä, on valtuuston päätös muodollisesti virheellinen.

¹⁶⁰ Kuntalain 21 §:ssä ei säädetä valtuustolle asianosaisen kuulemisvelvoitetta, velvoite tulee hallintolain 34 §:stä. Kuntalain 21 §:ssä ei tarvitse olla asetettu valtuustolle päätöksen perusteluvollisuutta erikseen, tämä velvollisuus on säädetty hallintolain 45 §:ssä. Erottamispäätös ei ole luonteeltaan sellainen, että se täyttäisi hallintolain 45 §:n toisessa momentissa säädetty edellytykset sille, että perustelut voitaisiin jättää tekemättä.

Luottamushenkilön ja kunnanjohtajan erottaminen luottamuspuolan vuoksi ovat luonteeltaan samankaltaisia päätöksiä. Valtuusto kokee molemmissa tapauksissa sellaista epäluottamusta, että se ei pysty jatkamaan yhteistyötä kunnanjohtajan tai luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen kanssa. Jos erottamispäätöksen perustelu on ehdottaman tärkeää kunnanjohtajan oikeusturvan kannalta, tulisi perusteluvollisuus koskea myös luottamushenkilöä. Jos hallintolakia tulkintaa niin, että valtuustolla ei ole perusteluvollisuutta kuntalain 21 §:ä soveltaessa, olisi myös kuulemisvelvoite ilmeisen tarpeeton.

Asiaa valmistellessa tilapäisen valiokunnan tulee kuulla erottamisuhan alla olevia luottamushenkilöitä hallintolain 34 §:n perusteella¹⁶¹. Tällöin kyseisillä luottamushenkilöillä tulisi olla oikeus ilmaista mielipiteensä asiasta ja antaa oman selvityksensä luottamuspuolan syntymisestä. Miten kyseiset luottamushenkilöt voivat puolustaa itseään ja antaa selvitystä syistä, josta luottamuspuola johtuu, jos perusteita luottamuspuolalle ei tarvitse kertoa? Kuuleminen on tällöin vain muodollisuus, luottamushenkilöt voivat joutua arvaamaan ne syyt, joista heitä kuullaan. Tämä ei vastaa tarkoitusta, jonka vuoksi kuulemisvelvoite on säädetty hallintolakiin. Kuulemisvelvoitteen tarkoituksena on lisätä oikeusturvan toteutumista hallinnon päätöksenteossa. Luottamushenkilöiden kuuleminen ei vastaa tarkoitustaan, kun hallintolain 45 §:n säädettyä perusteluvollisuutta ei tarvitse noudattaa.

Yhteenvetona, kun luottamushenkilöistä koostuva toimielin erotetaan luottamuspuolan vuoksi kuntalain 21 §:n mukaisesti, tulee noudattaa hallintolain hyvästä hallinnosta annettuja perusteita ja niihin kuuluvia hallinnon oikeusperiaatteita. Asia tulee vireille, silloin kun hallitus tai vähintään neljäsosa valtuutetuista ovat tehneet sitä koskevan aloitteen. Valtuusto asettaa luottamushenkilöstä koskevan tilapäisen valiokunnan valmistelemaan asiaa. Tilapäisen valiokun-

¹⁶⁰ Heuru-Mennola-Ryynänen 2008, 233.

¹⁶¹ Hannus - Hallberg 2000, 190.

nan tulee kuulla niitä luottamushenkilöitä, joita epäluottamus koskee. Kaikkia toimielimen luottamushenkilöitä ei tarvitse kuulla¹⁶². Valtuusto päättää toimielimen erottamisesta luottamuspuolan vuoksi, myös sellaiset valtuuston jäsenet joita erottamispäätös koskee, voivat olla päätöstä tekemässä¹⁶³. Päätös olisi hyvä perustella¹⁶⁴.

Erottaminen ei estä sitä, että erotettuja luottamushenkilöitä ei valittaisi uudestaan toimielimeen. Näin ollen, jos luottamuspuola koskee yhtä tai muutamaa luottamushenkilöä ja näillä henkilöillä on oman poliittisen ryhmänsä kannatus, on todennäköistä, että säännöksen soveltamisesta ei ole toivottavaa hyötyä tilanteessa. Säännös mahdollistaa, että yksi luottamushenkilö voi saada useamman epäluottamuslauseen ja hänet silti valitaan uudestaan toimielimeen.

Hallintovaliokunnan mukaan epäluottamusta nauttivan luottamushenkilön uudelleen valinta jää poliittisen moraalin varaan. Sen mukaan suhteellisuuden noudattaminen on ehdottaman tärkeää ja siksi ei ole mahdollistaa erottaa yksittäistä luottamushenkilöä, vaan koko toimielin tulee erottaa.¹⁶⁵

4.2 Luottamushenkilön pidättäminen tehtävistään virkarikoksen tai velvollisuuksien vastaisen menettelyn vuoksi

Kuntalain 40 §:ssä säädetään menettelystä virheellisestä menettelystä luottamustoimessa. Säännöksen mukaan valtuustolla on oikeus pidättää luottamushenkilö tehtävistään oikeudenkäynnin tai tutkimusten ajaksi, jos voidaan todennäköisin syin epäillä tämän menettelleen luottamustehtävää hoitaessa velvollisuuksien vastaisesti tai syyllistyneen virkarikokseen. Tällöin kunnanhallituksen tulee vaatia kyseiseltä luottamushenkilöltä selvitys sekä tarvittaessa saattaa asia valtuuston tietoon. Lisäksi, jos kyseessä on ilmeinen virkarikos, tulee asiasta tehdä viipymättä rikosilmoitus. Jos asia on kiireellinen, voi pidättämispäätöksen tehdä valtuuston pu-

¹⁶² KHO 2008:48.

¹⁶³ KHO 1998:19.

¹⁶⁴ HaVM 18/1994 vp, 7. sekä hallintolain sisältämät hyvän hallinnon perusteet.

¹⁶⁵ HaVM 18/1994 vp, 7.

heenjohtaja ennen valtuuston kokousta. Päätös luottamushenkilön tehtävistä pidättämisestä astuu heti voimaan.

Kuntalain 40 §:n säännös on sisällöltään liki samanlainen, kuin edellisen 1976 vuodelta olevan kuntalain 24 §. Uudessa kuntalain 40 §:ssä ei mainita lautakunnan tai muun toimikunnan virheellistä menettelyä erikseen. Nykyisen kuntalain 40 § säännös, ei estä, että epäillyn virheellisen menettelyn kohdistamista koko lautakuntaa, jos siihen on aihetta.¹⁶⁶

Kuntalain 40 §:n ensimmäinen momentti koskee kaikkea kunnan luottamushenkilöiden toimia kunnan hallinnossa, taloudessa ja kaikessa toiminnassa. Ensimmäinen momentti luo kunnanhallitukselle velvollisuuden seurata luottamushenkilöiden toimia eri hallinnonaloilla. Säännös ei määrittele selkeästi, milloin kunnanhallituksen tulee itse ryhtyä toimiin virkarikosta tai virheellistä menettelyä epäillessä ja milloin tulee kääntyä asiassa valvovan valtion viranomaisen taholle. Luottamushenkilön velvollisuuksien vastainen menettely tulee olla tapahtunut luottamustehtävää hoitaessa.¹⁶⁷

Kuntalain 40 §:n ensimmäisen momentin mukaan kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selvitys virkarikosta tai virheellistä menettelyä epäillessä. Momentissa ei määritellä tarkkarajaisesti, mihin toimiin kunnanhallituksen tulee ryhtyä asianomaisen selvityksen saadessaan tai mitä tulee tehdä, jos asianomainen ei anna selvitystä. Kunnanhallitus voi päättää saadessaan asianomaisen selityksen päättää, että muille toimenpiteille ei ole tarvetta¹⁶⁸.

Selityksen antamiseen tulee antaa luottamushenkilölle kohtuullinen määräaika. Kunnanhallituksen omaan päätösvaltaan jää, milloin asiasta tulee ilmoittaa kunnanvaltuustolle. Kunnanhallitus voi mitä ilmeisimmin ryhtyä sen vallassa oleviin toimiin virkarikosta epäillessä. Jos toimet eivät ole riittävät, tulee kunnanhallituksen ilmoittaa epäilystä valtuustolle. Valtuuston toimivaltansa puitteissa antamaa päätöstä tulee sen alaiset luottamushenkilöt noudattaa. Valtuustolla voi olla rajoitettu toimivalta päättää eri hallinnonalojen koskevassa laissa säädetyistä asioista.¹⁶⁹

¹⁶⁶Harjula-Prättälä 2012, 378. kts. myös Hannu-Hallberg 2000, 269.

¹⁶⁷Hannus-Hallberg 2000, 269.

¹⁶⁸Harjula-Prättälä 2012, 378.

¹⁶⁹Hannus-Hallberg 2000, 270.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 27.9.1979 otettiin kantaa kunnanhallituksen vastuuseen virheellistä menettelyä havaitessaan. Kunnanhallitus oli havainnut holhouslautakunnan puheenjohtajan laiminlyövänsä tehtävänsä ja menettelevän virheellisesti ja kunnanhallituksen olisi pitänyt ilmoittaa asiasta valtuustolle. Kunnanhallitus oli katsonut, että holhouslautakunnan puheenjohtajan menettely oli virheellistä, mutta menettelyä ei pidetty kuitenkaan törkeänä ja näin ollen valtuustolle jätettiin ilmoittamatta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunnanhallituksen päätös oli virheellinen ja holhouslautakunnan puheenjohtajan virheellisestä menettelystä olisi tullut ilmoittaa valtuustolle.¹⁷⁰

Kunnanhallituksella on päätösvalta arvioida, onko virheellinen toiminta sellaista, josta tulisi ilmoittaa valtuustolle. Myös sellaisissa tilanteissa, joissa luottamushenkilön virheellinen menettely korjaantuu kunnanhallituksen omin toimin, tulee kunnanhallituksen päättää, onko asia luonteeltaan ja merkitykseltään sellainen, että se tulee silti saattaa kunnanvaltuuston tietoon. Virheellisen menettelyn korjaantuminen kunnanhallituksen omin toimin, ei poista kunnanhallituksen velvollisuutta tehdä rikosilmoitusta tilanteen niin vaatiessa.¹⁷¹

Kuntalain 40 §:ssä säädetty kunnanhallituksen ilmoitusvelvollisuuden kynnys valtuustolle on matala. Kunnanvaltuuston tehtävänä ylimpänä päättävänä elimenä kunnassa on tehdä päätökset luottamushenkilöiden toimen hoitamista koskevissa asioissa. Luottamushenkilöt ovat saaneet luottamuksenosoituksen äänestäjiltään luottamustehtävien hoitamiseen. Jos voidaan epäillä, että he eivät enää ansaitse tarvittavaa luottamusta, että he ovat toimineet velvollisuuksiensa vastaisesti tai tehneet virkarikoksen luottamustoimeaan hoitaessa, on valtuuston velvollisuus päättää tarvittavista toimenpiteistä. Kunnanhallituksella on velvollisuus pyytää asianosaiselta selvitys, jos voidaan epäillä todennäköisin syin virheellistä menettelyä luottamustoimessa. Jää kunnanhallituksen arvioitavaksi, milloin voidaan epäillä todennäköisin syin ja milloin kyse lievemmästä epäilyn aiheesta.

Kun kunnanhallitus on ilmoittanut valtuustolle, että voidaan todennäköisin syin epäillä luottamushenkilö virkarikoksesta tai velvollisuuksiensa vastaisesta menettelystä, voi valtuusto pitää asianomaisen luottamushenkilön tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi toimestaan.

¹⁷⁰KHO:1979:3981.

¹⁷¹Hannus-Hallberg 2000, 270.

Ennen valtuuston kokousta pidättämisestä voi päättää väliaikaisesti valtuuston puheenjohtaja. Valtuustolla on valta pidättää myös toimikunnan jäsenet tehtävistään, vaikka heidät valitsee kunnanhallitus. Pidättämispäätös voi koskea kaikkia asianomaisen luottamushenkilön luottamustoimia tai vain tiettyjä tehtäviä, tai niitä tehtäviä, joiden laiminlyömisestä tai virkarikoksesta asianomaista epäillään. Asianosaisia on kuultava hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti.¹⁷²

Aiemmin vuoden 1948 kuntalain säännös luottamustoimesta pidättämistä koski vain varojen hukkausta, vilpillisyyttä tai epärehellisyyttä. Edelliseen kuntalakiin vuodelta 1976 lisättiin myös muunlainen velvollisuuksien vastainen menettely edellisten lisäksi, edellytyksenä oli tahallisuus ja törkeys. Voimassa olevaan kuntalakia uudistettiin tiukentamalla säännöstä niin, että muukin kuin törkeä velvollisuuksien vastainen menettely lisättiin luottamustoimesta pidättämisperusteisiin. Lisäksi menettelyn ei tarvitse olla tahallista, vaan huolimattomuus riittää pidättämisperusteeksi.¹⁷³ Luottamushenkilön pidättäminen luottamustoimistaan tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi, tuo luottamushenkilön oikeudellisen vastuun lisäksi poliittisen vastuun piiriin.¹⁷⁴

Kuntalain 40 §:n mukaan luottamushenkilö voidaan pidättää hoitamasta toimeaan, jos luottamushenkilön epäillään syyllistyneen virkarikokseen tai menetelleen velvollisuuksien vastaisesti. Velvollisuuksien vastainen menettely on vaikeammin tulkittavissa kuin virkarikokseen syyllistyminen. Kuntalain 32 §:n toisessa momentissa velvoitetaan luottamushenkilö ajamaan kunnan ja kuntalaisten etua. Velvollisuuksien vastaiseksi menettelyksi voidaan katsoa, jos luottamushenkilö toimii kunnan tai kuntalaisten edun vastaisesti. Virkarikoksia koskevat säännökset ovat rikoslain 40 luvussa.

Kunnallinen luottamushenkilö on rikosoikeudellisesti virkavastuussa samalla tapaa kuin kunnan viranhaltijakin. Rikoslain 11 ja 12 §:n (12.7.2002/604) nojalla rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön. Ri-

¹⁷²Hannus-Hallberg 2000, 272 kts. myös Harjula-Prättälä 2012, 378.

¹⁷³Hannus-Hallberg 2000, 272.

¹⁷⁴Harjula-Prättälä 2012, 379.

koslain 40 luvun mukaan virkarikoksia ovat lahjusrikokset, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen sekä virkavelvollisuuksien rikkominen.

Eduskunta on hyväksynyt 11 päivänä kesäkuuta 2002 lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen. Sopimuksen tarkoituksena on ennaltaehkäistä lahjonnan mahdollisuutta ja suojella yhteiskuntaa lahjomisrikkeiltä. Vuonna 2002 rikoslakiin lisättiin yleissopimuksen edellyttämät muutokset. Rikoslain 40 luvussa oli jo kattavasti säädelty lahjonnasta, mutta sopimus toi mukanaan pieniä lisäyksiä. Suurin muutos oli kansanedustajien mukaan ottaminen lahjusrikossäännöksiin, kansanedustajat eivät ole lainsäädäntömme mukaan virkamiehiä.¹⁷⁵

Kunnallisia luottamustehtäviä hoitaessa tulee ottaa huomioon hallintolain (6.6.2003/434) 6 §:n oikeusperiaatteet. Lahjuksen ottaminen on vastoin hyvän hallinnon objektiviteettiperiaatetta. Hallintolain 6 §:n mukaan ”viranomaisen toimet tulee olla puolueettomia”. Periaatteen mukaan luottamushenkilön toimissa ei saa olla kiellettyjä luottamustoimen ulkopuolisia vaikuttimia, kuten ystävien suosimista tai lahjontaa. Luottamustoimessa edellytetään puolueetonta käyttäytymistä.

Lahjus voi olla mikä tahansa asia tai esine, jolla pyritään vaikuttamaan luottamushenkilön luottamustoimiin. Kyseessä voi olla taloudellinen etu, luvattu alennus, matka tai mikä tahansa etu, jolla on tarkoitus vaikuttaa luottamustoimen hoitamisessa. Rikoslain 40 luvussa on säännökset lahjusrikkomuksista, niitä ovat lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen ja lahjusrikkomus.¹⁷⁶

Rikoslain 40 luvun 1-2 §:ssä säädetään lahjuksen ottamisesta. Luottamushenkilö ei voi ottaa vastaan, eikä vaatia lahjaa tai oikeudetonta etua tai tarjousta näistä, jos näillä pyritään vaikuttamaan hänen toimintaansa. Luottamushenkilö ei voi hyväksyä lahjan tai edun antamista toiselle samalla periaatteella.

Törkeää lahjuksen ottamista on, jos lahjan tai edun arvo on huomattava tai luottamushenkilö asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi tai luottamushenkilö toimii lahjuksen vuoksi velvolli-

¹⁷⁵Parviainen 2010, 32.

¹⁷⁶Parviainen 2010, 33.

suuksiensa vastaisesti tai lahjuksen ottaminen on kokonaisuutena arvostellen törkeä. Rikoslain 40 luvun 3 §:n mukaan luottamushenkilö voidaan tuomita lahjusrikkomuksesta, jos hän ottaa vastaa tai vaatii lahjuksen tai tarjouksen siitä itselleen tai toiselle, mutta tekoa ei voida rangaista lahjuksen tai törkeän lahjuksen ottamisena.

Lahjuksen ottaminen on vastoin hyvän hallinnon objektiviteettiperiaatetta. Hallinnon yleisesti hyväksytyiksi ja oleellisiksi arvopäämääriksi on muotoutunut yhdenvertaisuuden, objektiivisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä suhteellisuuden vaatimukset päätöksenteossa sekä julkisen vallan toimissa. Nämä arvopäämäärät ovat kehittyneet osaksi hallinto-oikeutta varhaisessa vaiheessa, jo ennen hallintolain säätämistä. Näiden arvopäämäärien sisältö sisältyy yleisiin hallinto-oikeuden periaatteisiin; suhteellisuuden-, yhdenvertaisuuden-, tarkoitussidonnaisuuden-, objektiviteetti- sekä luottamuksensuojaperiaatteeseen.¹⁷⁷

Objektiviteettiperiaatteen mukaisesti luottamushenkilön toimet tulee olla puolueettomia ja objektiivisesti perusteltavissa. Jo aiemmin tutkielmassa todettiin, että subjektiivista puolueettomuutta ei vaadita luottamushenkilöiltä, - vaan luottamushenkilöt, kuten kansanedustajatkin edustavat poliittista valtaa. Luottamushenkilön tulee tehdä päätökset objektiivisin perustein, päätöstä ei ole sallittua tehdä lahjan vastapalveluksena.

Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä on säännös virkasalaisuuden rikkomisesta. Sen mukaan salassa pidettävän tiedon tai asiakirjan paljastaminen tai hyödyksi käyttäminen on virkarikos. Virka-aseman väärinkäyttämistä on säädetty rikoslain 40 luvun 7-8 §:ssä. Virka-aseman väärinkäyttämistä on, jos rikkoo tai jättää täyttämättä säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa tai käyttää väärin määräävää asemaansa. Törkeää virka-aseman väärinkäyttö on, jos tavoitellaan huomattavaa hyötyä, haittaa tai vahinkoa tai rikos tehdään suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi.

Rikoslain 40 luvun 9-10 §:ssä säädetään virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Kyseessä on silloin joko tahallista tai tuottamuksellista virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Näissä pykälissä säädetty virkarikos merkitsee jollakin muulla tavalla virkavelvollisuuksien rikkomista tai

¹⁷⁷Mäenpää 2008, 64–65.

täyttämättä jättämistä, kuin rikoslain 40 luvun 1-8 §:ssä. Teon haitallisuus ja vahingollisuus eivät voi olla merkitykseltään vähäisiä.

Virkarikoksista voidaan tuomita sakkoon tai enimmillään neljäksi vuodeksi vankeuteen. Näiden lisäksi luottamushenkilölle voidaan tuomita lisärangaistuksena viraltapano, eli luottamushenkilö menettää sen toimen, missä rikos on tehty. Törkeissä rikoksissa viraltapano on ehdoton. Valtuustolle ei ole säädetty oikeutta erottaa luottamushenkilöä luottamustoimea hoitaessa tehdyn rikoksen perusteella, toisin kuin luottamushenkilön vapaa-ajalla tehdyn rikoksen vuoksi, jota käsitellään seuraavassa luvussa.

Luottamushenkilö on mahdollista erottaa virkarikoksen perusteella vain tuomioistuimen toimesta. Tuomioistuin eikä valtuusto voi erottaa luottamushenkilöä, jos hän on syylistynyt velvollisuuksin vastaiseen menettelyyn luottamustoimeaan hoitaessa, jos kyseessä ei ole virkarikos tai luottamustoimen ulkopuolella tehty rikos. Tällöin valtuustolla on oikeus pidättää luottamushenkilö toimestaan tutkimuksen ajaksi. Luottamushenkilöt ovat poliittisesti vastuussa, luottamustoimesta pidätettyä luottamushenkilöä ei välttämättä enää valita seuraavissa vaaleissa luottamustoimeen.

4.3 Luottamushenkilön pidättäminen tehtävistään tai erottaminen vapaa-ajalla tehdyn rikoksen vuoksi

4.3.1 Luottamushenkilön pidättäminen tehtävistään

Kuntalain 41 §:n ensimmäisessä momentissa (2002/81) on säännös rikollisesta menettelystä luottamustoimen ulkopuolella. Säännöksen mukaan luottamushenkilö, joka on asetettu syytteen sellaisesta rikoksesta, jonka laatu ja tekotapa osoittavat, että tämä ei voi enää toimia luottamustoimessaan tehtävien edellyttämällä tavalla, voidaan pidättää tehtävistään oikeudenkäynnin ajaksi. Pidättämispäätöksen tekee valtuusto ja se astuu voimaan heti.

Nykyiseen kuntalakiin säädettiin edellä mainittu säännös, jotta luottamushenkilöä voitaisiin pidättää tai estää hoitamasta tehtäviään vapaa-ajalla tehdyn rikoksen vuoksi. Aiemmassa kun-

talaissa ei ollut säädöstä luottamustoimesta pidättämisestä rikoksen vuoksi. Säännös koskee vain luottamustoimen ulkopuolella tehtyä rikosta.

Kuntalain 41 §:n ensimmäisen momentin mukaan luottamushenkilö tulee asettaa syyteeseen, jotta hänet voidaan pidättää hoitamasta luottamustoimeaan. Ilman virallisen syyttäjän syyteeseen asettamista, säännöstö ei ole mahdollista noudattaa. Sellaiseen rikokseen säännöstä ei voida soveltaa, jonka syyteoikeus on jo vanhentunut.¹⁷⁸

Kuntalain 41 §:n ensimmäinen momentti koskee vain tahallisia tekoja. Heurun mukaan myös avunanto tai osallisuus rikolliseen tekoon voivat johtaa säännöksen soveltamiseen¹⁷⁹. Säännöksen mukaan luottamushenkilön saamasta syytteestä tulee arvioida laatua ja tekotapaa. Millainen rikos on laadultaan ja tekotavaltaan luottamushenkilölle sopimaton?

Kuntalain 41 §:n ensimmäisen momentin tarkoittamassa valtuuston päätöksen teossa tulee ottaa huomioon hallinnon oikeusperiaatteet, varsinkin suhteellisuusperiaate. Valtuuston toimien tulee olla tehokkaita, asianmukaisia ja sopivia käyttötarkoitukseensa. Valtuuston tulee arvioida tarvittavien toimien tarpeellisuus, välttämättömyys ja oikeasuhteisuus.¹⁸⁰ Kunnan luottamushenkilöt ovat kuitenkin valittu määräajaksi ja luottamustoimen yhtenä tunnusmerkkinä erottamattomuus, jotta luottamushenkilöt voivat rauhassa hoitaa tehtävänsä. Valtuuston tulee ottaa huomioon asiasta päättäessä, että luottamushenkilöt toteuttavat kunnassa edustuksellisen demokratian periaatetta ja ovat tehtäviensä hoitaessaan kuitenkin poliittisessa vastuussa.

Kuntalain 41 §:n ensimmäisen momentin mukaan rikoksen ”... laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla.”. Lain esitöihin on kirjattu, että on arvioitava aina tapauskohtaisesti, onko rikoksen laatu sellainen, jotta pidättämisspätös voitaisiin tehdä. Kuntalain 32 §:n toisessa momentissa on säännös luottamushenkilön käyttäytymisestä luottamustoimessa, jota voidaan pitää yhtenä lähtökohtana arvioitaessa rikoksen laadun vaikutusta luottamustoimen hoitamiseen.¹⁸¹

¹⁷⁸Heuru 2002, 341.

¹⁷⁹Heuru 2002, 341.

¹⁸⁰Mäenpää 2008, 74–75.

¹⁸¹He 192/1994 vp, 98.

Lain 32 §:n toisen momentin mukaan ” Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.” Säännöksen luonne on ohjeellinen ja sen tarkoituksena on nostaa esille eettisiä ja moraalisia arvoja. Luottamushenkilöiltä vaaditaan arvokasta käyttäytymistä. Luottamushenkilöt edustavat kunnan jäseniä ja poliittista valtaa, ja heiltä ei voi olettaa yhtenäistä käytöstä ja suhtautumista asioihin. Luottamushenkilöiden käytös tulee olla kuitenkin normaalien käyttäytymissääntöjen mukaista.¹⁸²

Valtion virkamieslain (1994/750) 14 §:n toisessa momentissa on samankaltainen valtion virkamiehiä koskeva käyttäytymissäännös kuin luottamushenkilöiden käyttäytymistä koskeva kuntalain 32 §: toisessa momentissa. Säännöksen mukaan valtion virkamiehien tulee käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä mukaisesti. Säännöksen sisältöä ei ole määritelty tarkkarajaisesti, aseman ja tehtävän mukainen käytöksen vaatimuksen sisältö vaihtelee eri tehtävissä. Käyttäytymisvelvoite koskee myös vapaa-aikaa, jos kyseessä on sellainen virka, jos virkaan liittyy vahvasti julkisen vallan käyttäminen, tai tehtävät vaativat suurta luottamusta tai arvostusta.¹⁸³

Poliisia koskeva käyttäytymisvelvoite on kirjattu poliisilain (493/1995) 9 c §:n. Säännöksen mukaan poliisiin tulee virassaan sekä yksityiselämässään käyttäytyä sillä tavoin, että luottamus poliisiin tehtävien hoitamiseen ei vaarannu. Säännöksen soveltamisessa tulee ottaa huomioon poliisin asema ja tehtäväkuva.

Valtion virkamiestä koskeva virasta pidättämissäännös on samankaltainen, kuin luottamushenkilöä koskeva kuntalain 41 §:n ensimmäisessä momentissa oleva säännös. Virkamieslain 40 §:n toisen momentin ensimmäisen kohdan mukaan, virkamies voidaan pidättää virastaan rikossyytteen ja siihen liittyvien tutkimusten ajaksi, jos näiden toimenpiteiden arvioidaan vaikuttavan virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä. Säännöksessä ei määritellä tarkasti virasta pidättämisen edellytyksiä. Edellytyksiä arvioidessa tulee ottaa huomioon, onko kyseessä perusteltu rikosepäily, mikä on rikoksen laatu ja tekotapa, sekä mikä virkamiehen asema ja mitä tämän tehtäviin kuuluu. Päätös virkasuhteesta pidättämisestä tulisi tehdä kokonaisharkinnan perusteella.¹⁸⁴

¹⁸²He 192/1994 vp, 91–92.

¹⁸³Bruun-Mäenpää-Tuori 1995, 191–192.

¹⁸⁴Launila 2010, 14.

Päätös virkamiehen pidättämisestä tehtävistään tulee tehdä niiden seikkojen perusteella, jotka ovat sillä hetkellä tiedossa. Tehtyä päätöstä on mahdollista muuttaa tarvittaessa, myöhemmin ilmenneiden seikkojen perusteella. Epäillyn rikoksen laatu ja tekotapa tulee olla sellainen, että se omiaan vaikuttamaan virkamiehen luotettavuuteen tehtäviään hoitaessa. Pidättämisspätös voidaan tehdä, jos virkamiestä epäillään sellaisesta rikoksesta, josta rangaistuksena on aina vankeutta. Virkamiehen tehtävien laatu ja virka-aseman korkeus vaikuttaa virasta pidättämisspätöstä koskevien seikkojen arviointiin. Jos rikoksen laadulla ja virkamiehen tehtävien laadulla yhteneväisyyttä, on pidättämiskynnys matalampi. Esimerkiksi, jos rikos, josta virkamiestä epäillään, on omaisuusrikos ja virkamiehen tehtävät liittyvät valtion omaisuuden hallintaan on pidättämiskynnys matala. Virkamiehen virka-asema on korkea, voidaan pidättämiskynnystä pitää matalampana kuin vähemmän vastuuta sisältävissä viroissa. Lisäksi pidättämisspätöksen tekemiseen vaikuttaa se, milloin rikos on tehty. Jos rikoksen ajankohdasta on jo pitkä aika ja virkamies on käyttäytynyt nuhteettomasti sen jälkeen, voi pidättämisspätöksen tekeminen olla kohtuutonta.¹⁸⁵

Virasta pidättäminen on mahdollista virkamieslain 40 §:n 2 momentin mukaan sellaisessa tilanteessa, jossa virkamies on irtisanottu virastaan, mutta irtisanomisaika ei ole vielä kulunut loppuun. Tällöin edellytyksenä on, että irtisanomisen perusteena on ollut virkamiehen käytös tai teko on sellainen, että virkamies katsotaan olevan soveltumaton tehtäviinsä ja, että virkamies ei voi jatkaa virassaan edes irtisanomisajan kestäväää aikaa.

Kun luottamushenkilölle asetettua käyttäytymisvelvoitetta vertaa esimerkiksi valtion virkamiehille ja poliiseille asetettuun käyttäytymisvelvoitteeseen, huomataan säännösten olevan hyvin samankaltaisia. Luottamushenkilön, poliisin ja virkamiehen käyttäytymistä arvioidessa, tulee ottaa huomioon, millaisessa tehtävässä ja asemassa luottamushenkilö toimii. Jos luottamustoimeen liittyy merkittävää luottamusta tai arvostusta, voidaan luottamushenkilön käyttäytymiselle asettaa enemmän vaatimuksia. Kun kuntalain 41 §:n ensimmäisen momentin mukaista luottamushenkilön pidättämisspätöstä harkitaan, tulee ottaa edellä mainitut seikat luottamushenkilön tehtävistä ja asemasta huomioon.

Kuntalain 41 §:n ensimmäisen momentissa tarkoitettun rikoksen tapauskohtaisesti faktapremissejä arvioitaessa tulee ottaa huomioon kuntalain 32 §:n toisessa momentissa oleva ohjeel-

¹⁸⁵ Launila 2010, 14–16.

linen käyttäytymisnormi. Jos luottamushenkilön tekemä rikos loukkaa kuntaa tai sen asukkaita, näyttäisi olevan selkeää, että luottamushenkilö ei voi toimia enää luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla. Arvokkaan käyttäytymisen arviointi voi olla vaikeaa. Poliittisissa tehtävissä olevat henkilöt edustavat erilaisten ihmisten näkemyksiä, näkemys arvokkaasta käyttäytymisestä voi olla hyvin erilainen erilaisilla ihmisillä.¹⁸⁶

Rikoksen laadun ja tekotavan arvioiminen jää valtuuston asiaksi, sillä valtuusto päättää aina luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen vuoksi. Valtuuston tekemä päätös astuu heti voimaan ja luottamushenkilö voidaan pitää pidätettynä toimestaan oikeudenkäynnin ajan. Oikeudenkäynnin päätyttyä luottamustoimesta pidättämistä ei voida enää jatkaa.

4.3.2 Luottamushenkilön erottaminen luottamustoimestaan

Kuntalain 41 §:n toiseen momentin mukaan valtuustolla on oikeus erottaa luottamushenkilö, jos hänet on vaalien toimittamisen jälkeen lainvoimaisella päätöksellä tuomittu vankeuteen vähintään puoleksi vuodeksi. Valtuuston tekemä erottamispäätös astuu voimaan heti.

Säännöksen mukaan luottamushenkilö voidaan erottaa valtuuston toimesta, jos sen jälkeen, kun luottamushenkilö on jo valittu luottamustehtävään, hänet tuomitaan lainvoimaisella tuomiolla vankeuteen törkeän rikoksen vuoksi. Jos vankeustuomio on annettu ennen luottamustoimeen valintaa, valtuustolla ei ole oikeutta erottaa luottamushenkilöä kuntalain 41 §:n toisen momentin perusteella. Tuomion antamisen ajankohta on ongelmallisessa asemassa säännöksen soveltamisessa.

Rikoksen laadulla ja tekotavalla ei ole merkitystä harkitessa kuntalain 41 §:n toisen momentin soveltamista. Riittävää on, että luottamushenkilölle annettu tuomio on vähintään kuuden kuukauden mittainen. Valtuustolla ei ole velvollisuutta erottaa luottamushenkilöä, vaikka säännöksessä vaaditut edellytykset täytyisivät. Valtuustolle on jätetty säännökseen harkintavalta päätöksen ratkaisuun. Usein tämänkaltaisessa tilanteessa, luottamushenkilö hakee itse vapautusta tehtävistään. Vapautus tulee myöntää kuntalain 38 §:n 3 momentin mukaan pätevästä

¹⁸⁶ He 192/1994 vp, 98.

syystä.¹⁸⁷ Luottamushenkilölle ei tarvitse varata aikaa vapautuksen pyytämistä varten, vaan valtuusto voi erottaa luottamushenkilön kiireellisesti.¹⁸⁸

Kuntalain 41 §:n toisen momentin mukaisen erottamispäätöksen johdosta, luottamushenkilö erotetaan kaikista luottamustehtävistään. Edellä mainittu koskee myös muita luottamushenkilöitä kuin valtuutettuja. Silloin kuin kuntalain 41 §:ä sovelletaan muihin kuin vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin, vaalien järjestämisen ajankohdalla ei ole merkitystä, vaan sillä, milloin luottamushenkilö on valittu tehtäväänsä¹⁸⁹. Luottamushenkilö tulee kuulla ja ennen päätöksen tekemistä ja päätös tulee perustella hallintolain 34 ja 35 §:n mukaisesti. Valtuuston päätös tulee laittaa täytäntöön heti.

Vapaa-ajalla tehty rikos voi olla syynä työsuhteen tai virkasuhteen päättymiselle. Kunnallinen viranhaltijan virkasuhde voidaan purkaa vapaa-ajalla tapahtuneen rikoksen vuoksi. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta tai valtion virkamiehestä ei ole samankaltaista säännöstä, kuin kuntalaissa luottamushenkilön vapaa-ajalla tehdystä rikoksesta. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), asiaan liittyvä säännös on 41 §:ssä, jonka mukaan työnantaja voi purkaa virkasuhteen erittäin painavasta syystä. Valtion virkamiestä koskevan virkamieslain (750/1994) 25 §:n mukaan virkamies voidaan irtisanoa erittäin painavasta syystä. Työsuhdetta koskessa työsopimuslain (55/2001) kahdeksannen luvun 1 §:ssä on säännös työsuhteen purkamisesta, jonka mukaan syynä tulee olla erittäin painava syy ja 2 §:ssä on säännös työsuhteen irtisanomisesta asiallisesta ja painavasta syystä.

Kunnallisen viranhaltijan virkasuhde voidaan purkaa vapaa-ajalla tehdyn rikoksen vuoksi vain erittäin painavasta syystä. Syyn on oltava niin painava, että edes irtisanomisajan kulumista ei voida odottaa, vaan virkasuhde päätetään heti. Purkamisperusteen määritelmä on yleisluontoinen, erittäin painavaa syy ei kovin tarkkarajainen käsite. Lain esitöiden mukaan kunnallista viranhaltijaa koskeva purkamisperuste vastaa työsopimuslain työsuhteen purkamista koskevaa säännöstä¹⁹⁰. Virkasuhteen purkamisen voidaan yleensä pitää virkasuhteeseen kuuluvien vel-

¹⁸⁷ Hannus - Hallberg 2000, 275.

¹⁸⁸ KHO:197:29.

¹⁸⁹ Kortteinen 2005, 293.

¹⁹⁰ HE 196/2002 vp, 57 ja Hirvonen-Mäkinen 2008, 296.

voitteiden vakavaa rikkomista. Tällaisten velvoitteiden tulee olla laissa tai määräyksissä annettuina.¹⁹¹

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain esitöiden mukaan 41 §:ssä säännelty virkasuhteen purkamista voidaan soveltaa vain poikkeuksellisissa tapauksissa vapaa-ajalla tapahtuneen epäasianmukaisen käytöksen vuoksi. Tällainen epäasianmukainen käytös tai rikollinen teko on oltava luonteeltaan sellaista, että se heikentäisi virkasuhteen osapuolten välistä luottamusta olennaisesti tai se vaikuttaisi jotenkin olennaisesti virkasuhteessa olevien velvoitteiden täyttämiseen.¹⁹²

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt palomiehen virkasuhteen purkamista koskevaa valitusta¹⁹³. Palomies A oli käräjäoikeudessa tuomittu nuuskan salakuljetuksesta, törkeästä veropetoksesta sekä tupakkalain vastaisten tuotteiden myymisestä yli kahden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen, sekä menettämään valtiolle rikoksesta saamansa taloudellisen hyödyn. Kaupunki oli purkanut palomies A:n virkasuhteen, koska tämän vapaa-ajalla tekemä rikollinen teko oli luonteeltaan sellainen, että se heikensi vakavalla tavalla työnantajan ja viranhaltijan välistä luottamusta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan palomiehen tehtävä oli usein ihmisten hengen ja omaisuuden pelastaminen, johon palomiehellä on annettu erityinen toimivalta. Työ oli luonteeltaan sellaista, että se vaati palomiehiltä erityistä luotettavuutta.

Palomies A:n rikollinen toiminta oli suunnitelmallista ja pitkän ajan kestänyttä, hän osoitti käytöksellään piittaamattomuutta lain säännöksiä kohtaan. Vaikka rikollinen käyttäytyminen oli tapahtunut virkatehtävien ulkopuolella, oli palomies A:n käytös vastoin sellaista käyttäytymisvelvoitetta, jota voidaan palomiehiltä odottaa. Palomies A:n toiminta oli omiaan heikentämään sitä luottamusta, jota voidaan vaatia tehtävien suorittamista varten. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kunnalla oli erittäin painavaa syy purkaa palomies A:n virkasuhde kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 41 §:n mukaisesti.

Päätöksessään korkein hallinto-oikeus vetosi palomiehen työn luonteeseen ja sen vaatimaan luotettavuuden vaatimukseen. Jos rikollinen teko tai epäasianmukainen käytös on sellaista,

¹⁹¹ Hirvonen – Mäkinen 2008, 296–298.

¹⁹² HE 196/2002 vp, 57 ja Hirvonen-Mäkinen 2008, 296.

¹⁹³ KHO:2012:77.

että viranhaltija ei täytä enää tehtävien edellyttämää luottamuksen vaatimusta, voi kunnallisesta virkasuhteesta annetun lain 41 §:n asetettu edellytys erittäin painavasta syystä täyttyä. Virkasuhdetta purkaessa tulee ottaa huomioon kokonaisharkinta, millainen on virkasuhteen laatu ja tehtävät, millaista luotettavuutta virkamieheltä vaaditaan tehtävien hoitamiseen. Sekä millainen rikos tai epäasianmukainen käytös on ollut, millainen virkamiehen asenne on ollut rikollista tekoa tai epäasianmukaista käyttäytymistä kohtaan. Lisäksi tulee huomioida vaarantuu ko puolueettomuus ja julkisen toiminnan luotettavuus viranhaltijan tekemän rikoksen tai epäasianmukaisen käytöksen vuoksi. Kokonaisarvion perusteella tehdään arviointi, onko 41 §:ssä säädetty erittäin painavan syy edellytykset täyttyneet.¹⁹⁴

Valtion virkamiestä koskeva virkamieslain 25 §:n toisen momentin mukaan virkamies voidaan irtisanoa erittäin painavasta syystä ja tällainen syy voi olla virkamiehen vapaa-ajan käyttäytyminen. Yleensä syynä virkamies lain 25 §:n toisen momentin soveltamiseen ovat virkavirheet, eli virkavelvollisuuksien rikkominen tai laiminlyönti. Virkavelvollisuuksien rikkomiseen virkamies syyllistyy vapaa-ajalla, jos hän rikkoo virkamieslaissa säädettyä vaitiolovelvollisuutta tai velvollisuutta pidättäytyä luottamusta heikentävistä eduista¹⁹⁵. Virkamiehen virkaa liittymätön vapaa-ajalla tehty rikos ei yleensä voi olla syynä virkamieslain 25 §:n toisen momentin soveltamiselle. Poikkeuksena on, jos virkamies käyttää virka-asemaansa törkeällä tavalla hyväkseen tai virkamiehiltä vaadittava puolueettomuus vaarantuu vakavalla tavalla. Tällöin tulee harkita erityisesti virkamiehen tehtävänkuvaan ja siihen vaadittavaa luottamusta. Jos virkamiestä epäillään viran toimituksen ulkopuolella tehdystä vakavasta rikoksesta, tulee virkamies pidättää virastaan virkamieslain 40 §:n toisen momentin nojalla.¹⁹⁶

Työsuhteen irtisanomista koskevassa työsopimuslain (55/2001) 2 §:ssä on säännös työsuhteen irtisanomisesta asiallisesta ja painavasta syystä. Tällainen syy voi olla työntekijän vapaa-ajalla tekemä rikos. Esimerkiksi korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on käsitelty konduktöörin irtisanomista kahden rattijuopumustuomion vuoksi.¹⁹⁷ Oikeuden tutkittavana oli, että

¹⁹⁴ Hirvonen-Mäkinen 2008, 299.

¹⁹⁵ Virkamieslain 17 §:n (1999/626) mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja lain 15 §:ssä mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

¹⁹⁶ Bruun-Mäenpää-Tuori 1995, 241–245.

¹⁹⁷ KKO:2007:12

oliko työnantajalla oikeus purkaa tai irtisanoa työsopimus työsopimuslain perusteella. Työsopimus voidaan purkaa, jos kyseessä on erittäin painava syy työsopimuslain 8 luvun 1 §:n mukaan. Erittäin painavan syyn tulee olla ”.. sellainen työsopimuksesta tai laista johtuvien työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa.” Työsopimuksen irtisanominen on mahdollista työsopimuslain mukaan asiallisesta ja painavasta syystä, tällöin irtisanomisaikaa tulee noudattaa.

Konduktöörin työpaikalla oli ollut käytäntö, jonka mukaan liikennejuopumukseen syyllistynyt työntekijä on siirrettävä pois junaturvallisuustehtävistä, joissa kyseinen konduktööri työskenteli. Konduktööri oli myös tietoinen näistä ohjeista. Oikeuden mukaan päätös poistaa konduktööri junaturvallisuustehtävistä oli perusteltu junaliikenteeseen liittyvien riskien vuoksi. Aiemman oikeuskäytännön perusteella työnantajalla ei kuitenkaan ollut oikeutta purkaa konduktöörin työsuhdetta vaan oikea toimintatapa oli irtisanoa työsuhde.

Korkeimman oikeuden päätöksessä on otettu huomioon konduktöörin työnkuva ja siihen liittyvät riskitekijät. Konduktööriltä vaaditaan luotettavuutta siitä, että hän ei aiheuta vaaraa itselleen tai muille hoitaessaan junaturvallisuuteen liittyvissä tehtävissä. Konduktöörille tuomitut rattijuopumus tuomiot vaikuttavat olennaisesti konduktöörin työsuhteen kuuluvien velvoitteiden hoitamiseen siinä määrin, että työsopimusta ei ole enää mahdollista jatkaa.

Luottamushenkilöä, valtion virkamiestä, kunnan viranhaltijaa ja työntekijää vapaa-ajalla tehdyn rikoksen vuoksi erottamista tai virka- tai työsuhteen purkamista koskevissa säännöksissä toistuu painavan syyn vaatimus. Luottamushenkilöä koskeva säännös erottamisesta vapaa-ajalla tehdyn rikoksen vuoksi on selkeämpi kuin virkamiestä, viranhaltijaa tai työntekijää koskeva säännös. Säännöksissä on yhtäläistä se, että painavan syyn olemassa olemista harkitaan kokonaisharkinnan kautta. Luottamushenkilön kohdalla painavaksi syyksi riittää, että luottamushenkilö on tuomittu vähintään puolen vuoden vankeusrangaistukseen. Virkamiehen, viranhaltijan ja työntekijän kohdalla tilanne olisi luultavasti samankaltainen, jos kyseessä olisi virkamiehen, viranhaltijan tai työntekijän rikoksesta saama vähintään puolen vuoden vankeus-

tuomio. Kyseessä on tällöin törkeä rikos ja törkeä rikoksesta saatu tuomio on sellainen painava syy, että laissa olevat palvelussuhteen purkamis- tai irtisanomisperusteet täyttyvät.¹⁹⁸

Tuomion lainvoimaisuuden vaatimus

Kuntalain 41 §:n toisen momentin ongelmallinen tulkintakohde on siinä, mitä normilauseessa tarkoitetaan vaalien toimittamisen jälkeisellä lainvoimaisella päätöksellä. Tulkinta kohdentuu siihen, onko se, milloin tuomio saa lainvoima, ratkaiseva elementti säännöstä tulkitessa, vai se, milloin tuomio on annettu alioikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 27.7.2004 soveltanut kuntalain 41 §:n toista momenttia. Asiassa oli kyse kaupunginvaltuuston päätöksestä erottaa luottamushenkilö vankeusrangaistuksen vuoksi tehtävistään. Käräjäoikeuden tuomio oli annettu ennen hänen valintaansa luottamustoimeen, mutta tuomio oli saanut lainvoiman vasta valinnan jälkeen. Asiaa käsiteltiin tuomioistuimissa seuraavanlaisesti:¹⁹⁹

Käräjäoikeus oli tuominnut henkilön A 17.12.1999 törkeästä veropetoksesta kymmeneksi kuukaudeksi ehdolliseen vankeuteen. Valtuusto oli tällöin 9.2.2000 merkinnyt tiedoksi käräjäoikeuden tuomion. Korkein oikeus hylkäsi tuomiosta tehdyn valituksen 18.2.2002 ja käräjäoikeuden tuomio sain lainvoiman. Henkilö A oli valittu uudelleen luottamustoimeen lokakuussa 2002, eli käräjäoikeuden tuomion jälkeen. Valtuusto teki 13.3.2002 päätöksen, jonka mukaan luottamushenkilö erottiin kaikista luottamustoimistaan 41 §:n toisen momentin nojalla tehtävistään.

Henkilön A:n äänestäjä valitti valtuuston erottamispäätöksestä käräjäoikeuteen. Valituksessaan hän esitti valtuuston päätöstä lainvastaiseksi, koska äänestäjät olivat olleet tietoisia niistä asioista, jonka vuoksi valtuusto erotti A:n jo ennen kunnallisvaaleja ja A oli silti äänestetty valtuustoon.

¹⁹⁸ HaVM 18/1994 vp, sivu 12. Oikeuskäytännön perusteella voidaan katsoa, että puolen vuoden vankeusrangaistus tuomitaan törkeistä rikoksista.

¹⁹⁹ KHO 2004:73

Hallinto-oikeus kumosi valtuuston tekemän A:n erottamispäätöksen. Hallinto-oikeuden tulkitsi kuntalain 41 §:n toisessa momentissa sijaitsevaa säännöstä sanamuodon mukaisesti. Momentin mukaan ”... vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu...” eli tuomio tulee antaa vaalien jälkeen ja tuomio tulee olla lainvoimainen. Hallinto-oikeus toteaa, että kunnan jäsen ei menetä vaalikelpoisuuttaan sen vuoksi, että hänet tuomitaan rikollisesta menettelystä vankeuteen. Kuntalain 41 §: toisen momentin tarkoituksena on antaa valtuustolle tilaisuus harkita, että nauttiiko sellainen luottamushenkilö vielä sellaista luottamusta, että hän voi toimia luottamustehtävissä tehtävien edellyttämällä tavalla, jos hänet on tuomittu lainvoimaisella päätöksellä vähintään puoleksi vuodeksi vankeuteen kunnallisvaalien jälkeen. Hallinto-oikeuden mukaan A:n saama tuomio oli yleisesti tiedossa ennen vaaleja ja hänet silti valtuuston jäseneksi. Äänestäjien tahdonilmaisuuksia tulee ottaa huomioon, vaikka A:n saama tuomio sai lainvoiman vasta vaalien jälkeen.

Kaupunginhallitus valitti hallinto-oikeuden tuomiosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, sillä perustein, että hallinto-oikeus on tulkinnut väärin kuntalain 41 §:n toista momenttia. Kaupungin hallituksen mukaan luottamushenkilö on mahdollista erottaa vasta silloin kun tuomio on saanut lainvoiman, koska tulee ottaa huomioon syyttömyysolettama.

Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja kaupunginvaltuuston tekemä päätös jäi voimaan. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus toteaa, että lainvalmisteluaineistosta eikä lain sanamuodosta ei saa selkeää vastausta siihen, mitä kuntalain 41 §:n toisessa momentissa oleva ”... vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu...” merkitsee A:n tilanteessa. Rikosoikeudenkäynnin lähtökohtana on syyttömyysolettama, kunnes syyllisyys on lainvoimaisesti päätöksellä todettu. Syyttömyysolettaman vuoksi A:ta tuli pitää syyttömänä siihen saakka, kun tuomio sai lainvoiman ja täten äänestäjät eivät pystyneet arvioimaan A:n tuomion vaikutusta omaan äänestämiskäyttäytymiseen. Näin ollen kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden periaate ei rajoita kuntalain 41 §:n toisen momentin soveltamista A:n tilanteessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valtuuston päätös oli täten laillinen, koska tuomitseminen lainvoimaisesti oli tapahtunut vasta vaalien jälkeen. Asiaa ratkaistessa toimitettiin äänestys ja yksi hallintoneuvos esitti eriävän mielipiteen, johon toinen hallintoneuvos yhtyi.

Eriävän mielipiteen mukaan kuntalain 41 §:n toisen momentin tarkoituksena ei voi olla se, että tuomion lainvoiman ajankohta määrittää, voiko valtuusto erottaa luottamushenkilön vai ei. Oikeuden tuomitsema rangaistus voi saada lainvoiman sattumanvaraisena ajankohtana, riippuen siitä, valitetaanko päätöksestä vai ei. Sellainenkin tilanne on mahdollista, että luottamushenkilö, joka on tuomittu rangaistukseen, valitaan valtuustoon jopa kaksissa vaaleissa ennen kuin tuomio saa lainvoiman jopa 4-5 vuoden päästä. Säännöksessä on selkeästi kirjoitettu, että ”...vaalien toimittamisen jälkeen...”, jota ei voida jättää tulkitsematta.

Eriävässä mielipiteessä todetaan, että syyttömysolettaman tarkoituksena on suojella syytettyä sellaisilta toimilta, jotka viranomaiset voisivat tehdä, jos häntä kohdeltaisiin syyllisenä ennen lainvoimaista tuomiota. Syyttömysolettamaa käytetään tässä tilanteessa asianomaista vahingoksi, pidentämällä aikaa, jolloin hallinto-oikeudellisten seuraamuksia voidaan määrätä. A oli tuomittu käräjäoikeudessa rangaistukseen ennen vaaleja, joten kaupunginvaltuustolla ei lailla säädettyjä edellytyksiä A:n erottamiseksi luottamustoimesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan kuntalain 41 §:n toisen momentin tulkintaongelma, eli mitä normilauseessa tarkoitetaan vaalien toimittamisen jälkeisellä lainvoimaisella päätöksellä, ratkaistaan rikosoikeudenkäynnin lähtökohtana olevan syyttömysolettaman periaatetta soveltamalla. Päätöksen mukaan äänestäjät eivät voi muodostaa itselleen mielipidettä henkilön syyllistymisestä rikokseen ennen kuin tuomio on saanut lainvoiman. Siitä huolimatta, vaikka oikeusprosessista ja käräjäoikeuden antamasta tuomiosta uutisoitaisiin runsaasti ja äänestäjät olisivat näistä asioista tietoisia ennen äänestämistä. Näin ollen äänestäjien tahdonilmaisu jätetään huomiotta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa tuomion lainvoima ratkaisee sen, milloin luottamushenkilö voidaan kuntalain 41 §:n nojalla erottaa. Sillä ei ole merkitystä, milloin alemman oikeusasteen tuomio on annettu. Tällöin jää sattuman varaa, milloin luottamushenkilö voidaan erottaa säännöksen perusteella. Jos luottamushenkilö ei itse valita saamastaan tuomiosta ylempiin oikeusasteisiin, voi olla, että asian toinen osapuoli valittaa. Luottamushenkilö ei voi vaikuttaa oikeuskäsittelyyn pituuteen ja tai siihen milloin tuomio saa lainvoiman.

Syyttömysolettaman mukaisesti luottamushenkilö pidetään syyttömänä, niin kauan kuin hänet on lainvoimaisesti tuomittu. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä syyttömysolettamaa sovelletaan syytetyn vahingoksi, pidentämällä aikaa, jolloin syytetylle voi-

daan antaa seuraamuksia. Ratkaisusta annettu eriävä mielipide korostaa, että syyttömyysolettamaa ei tulisi käyttää väärässä tarkoituksessa, eli syytetyn vahingoksi. Kuntalain 41 §:n soveltamista ei voida jättää sattumanvaraan. Hetkeä, jolloin tuomio saa lainvoiman, ei voida tarkasti määrittää. Tällainen tulkintatapa kaventaa luottamushenkilön oikeusturvaa.

Hallinto-oikeuden tulkinta siitä, että luottamushenkilö tuomio tulisi antaa vaalien jälkeen ja tuomion tulisi saada myös lainvoima, sinä aikana, kun luottamushenkilö toimii kyseissä luottamustehtävässä, jotta tämä voitaisiin erottaa kuntalain 41 §:n toisen momentin perusteella, on säännöksen alkuperää katsoessa oikea tulkintalinja. Tällöin säännöksen soveltaminen ei jää sattumanvaraan, vaan tuomio on aidosti annettu vasta vaalien jälkeen ja syyttömyysolettamaa käytetään sen oikeassa tarkoituksessa, eli syyttömän suojaamiseksi.

Lainvalmisteluaineisto on niukkaa kuntalain 41 §:n toisen momentin tulkinnan osalta. Hallituksen esityksen mukaan edellytyksenä erottamiseen on, että luottamushenkilö on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu vähintään yhden vuoden ajaksi vankeuteen²⁰⁰. Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään, että lainvoimaisesti tuomitun rangaistuksen pituudeksi tulisi lyhentää puolesta vuodesta vuoteen²⁰¹. Lain esitöistä ei täten ole apua säännöksen tulkintaan.

Vuonna 1976 voimaan tulleessa kunnallislaisissa luottamushenkilön erottaminen oli mahdollista, jos rikoksen tekotapa ja laatu osoittivat, että luottamushenkilö ei nauttinut sellaista luottamusta ja kunnioitusta, jota luottamustoimen hoitaminen edellytti. Vuoden 1976 kunnallislain 21 §:n kolmannessa momentissa säädetään luottamusmiehen erottamisesta vaalien jälkeen tahalliseksi rikoksesta saadun tuomion vuoksi, vaikka tuomio ei olisi lopullinen, jos kysymys on hovioikeuden päätöksestä. Nykyistä kuntalain 41 §:ä säätäessä, jätettiin edellä mainittu hovioikeutta koskeva lause pois. Säännös on alun perin tullut voimaan vuonna 1969, jolloin poistettiin kansanedustajaa ja luottamushenkilö koskenut säännös kansalaisluottamuksen menetyksestä rangaistuksena²⁰².

Oikeuskirjallisuudessa on otettu niukasti kantaa kuntalain 41 §:n toisen momentissa olevan säännöksen tulkintaan. Heikki Harjulan ja Kari Prättälän mukaan edellytyksenä sille, että luot-

²⁰⁰ He 192/1994 vp, 98.

²⁰¹ Havm 18/1994 vp, 12.

²⁰² Hannus - Hallberg 2000, 275.

tamushenkilö voidaan erottaa on, että luottamushenkilö on sen jälkeen, kun vaali on toimitettu, tuomittu lainvoimaisella tuomiolla vankeuteen vähintään puoleksi vuodeksi. Näiden kaikkien edellytysten on täytyttävä. Tuomion lainvoiman vaatimus on pykälässä korostamassa luottamushenkilöiden oikeusturvaa. Harjulan ja Prättälän mukaan rikostuomio tulee olla lainvoimainen, ennen kuin voidaan arvioida rikoksen vaikutusta luottamustoimen hoitamiseen. Lainvoimainen tuomio tulee olla annettu vaalien toimittamisen jälkeen, on se sitten korkeimman oikeuden tai käräjäoikeuden tuomio. Tuomion lainvoimaisuus on tärkeässä asemassa luottamushenkilön erottamisen edellytyksiä harkitessa.²⁰³

Harjulan ja Prättälän kanta kuntalain 41 §:n toisen momentin tulkintaa on samalla linjalla, kuin edellä kuvattu korkeimman hallinto-oikeuden tuomio. Kauko Heuru ei ota tarkemmin kantaa pykälän tulkintaan. Hänen mukaansa lainvoimainen tuomio tulee antaa sen jälkeen, kun vaalit on pidetty ja se milloin rikollinen teko on tehty, ei ole merkityksellistä normin tulkintaa varten.²⁰⁴ Tulkinnassa ei oteta kantaa kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumiseen eikä syyttömyysolettaman käyttämiseen syytetyn vahingoksi.

Arno Hannus ja Pekka Hallberg tulkitsevat kuntalain 41 §:n toisen momentin merkitsevän, että luottamushenkilölle tulee tuomita tuomio vaalien jälkeen ja sen tulee sen jälkeen saada lainvoima²⁰⁵. Tulkinta on erilainen kuin Harjulan, Prättälän ja Heurun tulkinta säännöksen soveltamisesta.

Kortteinen tulkitsee lain esityöt niin, että kuntalain 41 §:n toisen momentin tarkoituksena on selkeästi, että luottamushenkilö voidaan erottaa, jos luottamushenkilö tuomitaan vankeuteen vähintään puoleksi vuodeksi ja tuomio annetaan vaalien jälkeen sekä tuomio saa lainvoiman vaalien jälkeen. Luottamushenkilö voidaan erottaa vasta kun tuomio on saanut lainvoiman. Eli, jos luottamushenkilö A on edelleen samassa luottamustehtävässä, johon hänet on vaaleilla valittu ja hänet on tuomittu vähintään puolen vuoden vankeuteen, hänen ollessa jo valittuna luottamustehtävään ja hänelle annettu tuomio ehtii saada lainvoiman, ennen kuin luottamustehtävä päättyy, niin tällöin on Kortteisen mukaan mahdollista soveltaa kuntalain 41 §:n toisen momentissa olevaa säännöstä. Jos tämä luottamushenkilö A ehditään valitsemaan uudes-

²⁰³ Harjula - Prättälä 2004, 331–333.

²⁰⁴ Heuru 2001, 256–257.

²⁰⁵ Hannus - Hallberg 2000, 275.

taan luottamustehtävään vaaleissa, ennen kuin hänen saamansa tuomio saa lainvoiman, ei erottaminen enää ole mahdollista.²⁰⁶

Kun kuntalain 41 §:n toista momenttia tulkitsee sanamuodonmukaisen tulkintateorian²⁰⁷ mukaan, eli tulkinta tehdään lainsanamuodon perusteella. Pykälän mukaan ”...luottamushenkilön vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu...” tarkoittaa, että luottamushenkilö tulee olla sen jälkeen, kun vaalit on pidetty, tuomita rikoksesta ja tuomion tulee saada lainvoima. Sananmukainen tulkinta ei sisällä sitä vaihtoehtoa, että luottamushenkilön tuomio olisi annettu aiemmin ja saa lainvoiman vasta vaalien jälkeen, koska säännöksessä sanotaan selkeästi, että luottamushenkilön tulee saada lainvoimainen tuomio vaalien jälkeen. Jos tuomion tuomitsemisen ajankohdalla ei ole merkitystä, voisi pykälästä jättää kokonaan pois ”vaalien jälkeen” osan. Sanamuodonmukainen tulkinta ei kuitenkaan anna selkeää vastausta tulkinta ongelmaan, koska sovellettava säännös ei ole yksiselitteinen.

Historiallisen tulkintateoria avaa säännöksen sisältö enemmän kuin sanamuodonmukainen tulkintateoria²⁰⁸. Nykyisen kuntalain esityöt eivät auta tulkinnassa, mutta säännöksen sisältö on iäkkäämpi kuin nykyinen kuntalaki ja aiempien lakien esityöt avaavat asiaa hieman. Alun perin säännös on säädetty sen vuoksi, koska kansanedustajaa ja luottamushenkilö koskenut säännös kansalaisluottamuksen menetyksestä rangaistuksena poistettiin 1969. Aiemmin vuoden 1976 vuoden kunnallislaisissa oli selkeä säännös, jonka mukaan kunnallinen luottamushenkilö oli mahdollista erottaa, vaikka tuomio ei olisi vielä saanut lainvoimaa, jos kyse oli hovioikeuden antamasta tuomiosta. Lain esityöt eivät selitä, miksi säännöstä on muutettu nykyisenkaltaiseksi. Kuntalain 41 §:n toisen momentin historiallinen tulkinta jää vajaaksi, säännöksen tarkoituksena ollut, että luottamushenkilö saama tuomio vaalien jälkeen voi johtaa tämän erottamiseen, vaikka tuomio ei olisi vielä lainvoimainen, jos kyseessä ei ole hovioikeuden tuomio. Tämä ei kuitenkaan ratkaise tulkinnallista ongelmaa siinä tapauksessa, jos alioikeuden tuomio olisi annettu ennen vaaleja ja hovioikeuden vasta vaalien jälkeen. Spekulaation varaan jää, miten tässä tapauksessa asia olisi vuoden 1976 kunnallislain aikaan ratkaistu.

²⁰⁶ Kortteinen 2005, 290.

²⁰⁷ Laakso 1990, 147.

²⁰⁸ Laakso 1990, 112.

Objektiivisen laintulkintateorian²⁰⁹ mukaan lainsäätäjän tahtoon ei kiinnitetä huomiota, vaan tarkoituksena on selvittää lain tarkoitus eli ratio. Kun lain esitöitä ei oteta huomioon ja luetaan pelkästään kuntalain 41 §:n toista momenttia, havaitaan lain ratioksi tarjota valtuustolle mahdollisuus erottaa sellainen luottamushenkilö, joka ei enää välttämättä nauti äänestäjien luottamusta sen vuoksi, että sen jälkeen, kun hänet on valittu luottamushenkilöksi, hänet tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Äänestäjät eivät pysty enää vaalien jälkeen vaikuttamaan luottamushenkilön oikeuteen hoitaa tehtäviään, joten tämä oikeus on annettu valtuustolle.

Tarkoituksena on se, että äänestäjät eivät ole voineet tietää luottamushenkilön tuomiosta ennen vaaleja, koska tuomio annettiin vasta vaalien jälkeen. Jos he olisivat tienneet tuomiosta, olisi se ehkä voinut vaikuttaa heidän äänestyskäyttäytymiseensä. Valtuustolle annetaan näin mahdollisuus valita äänestäjien puolesta, onko luottamushenkilö vielä rikoksesta saamansa tuomion jälkeen sopiva hoitamaan luottamustehtävänsä. Valtuustolle annetaan tällainen erottamismahdollisuus vain sellaisissa tapauksissa, jossa tuomio annetaan vaalien jälkeen. Valtuusto ei voi erottaa sellaisia luottamushenkilöitä, jotka ovat saaneet rikoksesta tuomion aiemmin, sillä mikään laki ei kiellä sitä, että luottamushenkilöllä ei saisi olla aiempia rikoksesta saatuja tuomiota.

Tulkintaongelmaan ei löydetä ratkaisua lain ratiota tutkimalla. Kuntalain 41 §:n toisen momentin tulkintaongelmaa ratkaistessa tulee ottaa huomioon kansanvaltaisuuden periaate ja äänestäjien tahdon kunnioitus sekä rikosoikeudenkäynnin lähtökohtana oleva luottamushenkilöä suojaava syyttömyysolettama. Toteutuuko kansanvaltaisuuden periaate, jos äänestäjien valitsema luottamushenkilö erotetaan vaalien jälkeen lainvoimaisen tuomion takia, jos alioikeuden tuomio on annettu jo ennen vaaleja ja äänestäjät ovat olleet siitä tietoisia? Voidaanko syytetyn oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin käyttää syytetyn vahingoksi?

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa olevan säännöksen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä on tarkoitus suojata syytettyä oikeudenmukaisella oikeudenkäynnillä. Korkein hallinto-oikeuden mukaan rikosoikeudenkäynnin lähtökohtana on syyttömyysolettama, kunnes syyllisyys on lainvoimaisesti päätöksellä todettu. Syyttömyysolettaman mukaan luottamushenkilöä piti pitää syyttömänä siihen saakka, kun tuomio sai lainvoiman. Korkeimman

²⁰⁹ Laakso 1990, 113.

hallinto-oikeuden päätöksessä oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin käytetään asianosaisen vahingoksi, syyttömyysolettama pidentää aikaa, jolloin luottamushenkilölle voidaan määrätä seuraamuksia.²¹⁰

Äänestäjien antamaa tahdonilmaisua tulee kunnioittaa. Valtion ja kunnan ylimmät päätöksenteoelimet tulee koostua äänestäjien valitsemista edustajista perustuslain ja kuntalain mukaan. Kansanedustajalla ja kunnan luottamushenkilöllä ei tarvitse olla moitteeton rikosrekisteri, äänestäjät valitsevat itse, ketä he äänestävät. Kansanedustajaa koskee samantapainen säännös, joka kirjoitettu perustuslain 28 §: neljänteen momenttiin, jonka mukaan tahallisesta rikoksesta tuomittu kansanedustaja ei voi välttämättä enää jatkaa tehtävissään. Mikaél Hilden on kirjoittanut perustuslain 28 §:n neljännen momentin tulkinnasta, että säännöstä on mahdollista soveltaa vain silloin, kun kansanedustaja on vaalien jälkeen saanut tuomion, jonka perusteella tämä ei enää pysty jatkamaan tehtävissään. Asiaa ratkaistessa on tärkeää äänestäjien valinnan kunnioittaminen. Eduskunnalla ei ole oikeutta puuttua äänestäjien valintoihin, tällainen puuttuminen olisi kansanvaltaisuusperiaatteen vastaista.²¹¹

Kuntalain 41 §:n toisen momentin tulkinongelmaa ratkaistaessa on merkityksellistä, tiesivätkö äänestäjät luottamushenkilön saamasta tuomiosta jo ennen vaaleja. Jos he tiesivät, valtuustolla ei ole oikeutta puuttua äänestäjien valintoihin. Syyttömyysolettaman on tarkoitus suojella syytettyä, periaatetta ei voi laventaa niin, että syyttömyysolettamaa hyväksikäyttäen pidennettäisiin aikaa, jolloin luottamushenkilölle voidaan määrätä seuraamuksia.²¹² Negatiivista seurausta ei voida langettaa laventavan tulkinnan mukaan²¹³

Yhteenvedona edellä mainittuihin perusteluihin nojaten, kuntalain 41 §:n toista momenttia tulisi tulkita niin, että luottamushenkilö tulee tuomita vähintään kuuden kuukauden vankeustuomioon vaalien jälkeen ja tuomion tulee saada lainvoiman sinä aikana kun luottamushenkilö hoitaa tehtäviään, jotta valtuustolla olisi oikeus erottaa luottamushenkilö toimestaan.

²¹⁰ Kortteinen 2005, 293.

²¹¹ Hildén 2004, 63–77.

²¹² Kortteinen 2005, 293.

²¹³ Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate sisältää analogian kielon, säännöksen soveltamien syytetyn vahingoksi on kiellettyä.

5. Johtopäätökset

Perustuslain 121 §:ssä on säädetty kunnallisesta itsehallinnosta, joka sisältää kansanvaltaisuuden periaatteen. Kansanvaltaisuusperiaatteen merkittävin sisältö on kunnan asukkaiden oikeus valita kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin.²¹⁴ Kansanvaltaisuus toteutuu kunnissa parlamentarismien ja edustuksellisen demokratian kautta. Luottamushenkilöt toteuttavat kansanvaltaisuuden periaatetta. Päätöksenteko kunnissa perustuu kunnan jäsenten tahdonilmaisuuksiin, kunnan jäsenet antavat luottamuksensa haluamalleen edustajalle äänestämällä tätä luottamushenkilöksi.

Luottamustoimen tunnusmerkkinä on luottamushenkilön erottamattomuus. Luottamushenkilö on saanut luottamuksen osoituksen äänestäjiltään hoitaakseen luottamustoimeaan. Äänestäjien antamaa tahdonilmaisua ei voida mitätöidä erottamalla luottamushenkilö kesken toimikautta. Luottamushenkilö on tehtävänsä hoitaessaan poliittisessa vastuussa. Valtuusto on valittu edustuksellisen demokratiaperiaatteen mukaisesti ja valtuusto valitsee luottamushenkilöjäsenet kunnan muihin toimielimiin. Äänestäjät, jotka eivät ole tyytyväisiä luottamushenkilöiden toimintaan, eivät äänestä kyseisiä luottamushenkilöitä seuraavissa kunnallisvaaleissa.

Luottamushenkilöt voidaan kuitenkin erottaa tai pidättää tehtävistään luottamustoimessa kuntalain 21, 40 ja 41 §:n perusteella. Tällainen menettely on luotu tilanteita varten, jolloin vaalien jälkeen tulee ilmi sellaisia asioita luottamushenkilöstä, että voidaan katsoa, ettei luottamushenkilö enää nauti tarvittavaa luottamusta luottamustoimen hoitamiseen. Tällöin äänestäjät eivät voi enää vaikuttaa luottamushenkilön oikeuteen hoitaa tehtäviään, vaan vastuu on valtuustolla.

Poikkeus luottamushenkilön erottamattomuuteen on kuntalain 21 §:n säännös sovelletusta parlamentarismista. Säännöksen mukaan valtuusto voi erottaa toimielimen jäsenet, jos yksi tai useampi toimielimen jäsen ei nauti valtuuston luottamusta. Tällöin kyse ei ole siitä, että luottamushenkilö tai -henkilöt eivät olisi enää äänestäjien luottamuksen arvoisia, vaan kyse on valtuuston luottamuspulasta toimielimen jäsentä tai jäseniä kohtaan. Valtuusto ei voi erottaa

²¹⁴ Saraviita 2011, 974–975.

tämän säännöksen perusteella eikä valtuusto voi erottaa sellaisia toimielimiä, joita se ei ole itse valinnut. Valtuutettuna toimiva luottamushenkilö voidaan erottaa valtuustosta vain rikoksen perusteella.

Kuntalain 21 §:ssä on säädetty sovelletusta parlamentarismista, jonka tarkoituksena on altistaa kunnalliset toimielimet poliittiseen vastuuseen. Säännös kaventaa kunnallisen luottamushenkilön erottamattomuuden periaatetta, valtuuston valitsevat luottamushenkilöt eivät ole enää erottamattomia. Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa valtuuston asemaa kunnan ylimpänä päättävänä elimenä ja näin ollen vahvistaa kunnallisen kansanvaltaisuuden toteutumista.

Kuntalain 21 §:n mukaan valtuuston valitsema toimielin voidaan erottaa luottamuspulan perustella. Säännöksen soveltamisen kannalta ei ole merkitystä, kuinka moneen henkilöön luottamuspula kohdistuu. Erottamispäätös koskee koko toimielintä, jotta suhteellisuusperiaate voi toteutua. Luottamuspulan syitä ei ole määritelty lainsäädännössä, mutta hallinnon oikeusperiaatteet rajoittavat valtuuston harkintavaltaa. Yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuuden ja luottamuksen suojaperiaate ohjaavat viranomaisen asian käsittelyä sekä päätöksen harkintaa.²¹⁵ Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältämä harkintavallan väärinkäytön kieltä ohjaa valtuustoa käyttämästä väärinä vaikuttimia päätöksenteon pohjalla. Erottamispäätöstä ei voi tehdä mielivaltaisista syistä, kunnanhallituksen tulee valvoa valtuuston päätöksen lainalaisuutta.

Hallintomenettelyn koskevat säännökset ohjaavat valtuuston päätöksentekoprosessia. Valtuuston tulee kuulla niitä toimielimen luottamushenkilöitä, joiden epäillään aiheuttavan luottamuspulaa. Muita luottamushenkilöitä ei ole välttämätöntä kuulla²¹⁶. Kuntalain 21 §:ssä ei ole säädetty päätöksen perusteluvelvollisuudesta, tämä velvollisuus on säädetty hallintolain 45 §:ssä. Päätös tulee perustella, jotta olisi mahdollista valvoa, että erottamispäätös on legitiimi. Tältä osin kuntalakia tulisi muuttaa niin, että kuntalain 21 §:n mukainen päätös tuli perustella samalla tapaa, kuin kunnanjohtajan erottamista koskeva kuntalain 25 §:n mukainen päätös.

Kuntalain 40 §:ssä on säännös luottamushenkilön syyllistymisestä virkarikokseen tai velvollisuuksien vastaiseen menettelyyn toimeen hoitaessa. Säännöksen tarkoituksena on antaa val-

²¹⁵Harjula-Prättälä 2007, 23–24.

²¹⁶KHO:2008:48.

tuustolle mahdollisuus pidättää tehtävistä sellainen luottamushenkilö, joka ei enää ansaitse äänestäjiltään saamaansa luottamusta. Jos kunnanhallitus saa tietoonsa, että luottamushenkilöä epäillään säännöksessä kuvatussa toiminnasta, on kunnanhallituksen vaadittava asianomaiselta selvitys ja tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Valtuustolla on oikeus pidättää luottamushenkilö hoitamasta tehtäviään tutkimuksen ja oikeudenkäynnin ajaksi.

Kunnanhallituksella on velvollisuus pyytää selvitys asianomaiselta luottamushenkilöltä. Selvityksen saatuaan kunnanhallituksen tulee arvioida, vaatiiko asia jatkotoimenpiteitä. Kunnanhallituksella on oikeus lopettaa asian tutkiminen tähän vaiheeseen. Säännös jättää kunnanhallituksen harkintavallan päättää, milloin asia on sellainen, että siitä tulee ilmoittaa valtuustolle. Ilmoituskyynnys tulee olla matala, valtuuston tehtävänä kunnan ylimpänä päättävänä elimenä tehdä päätökset luottamushenkilöiden toimea koskevissa asioissa.²¹⁷

Jos luottamushenkilö tuomioistuin tuomitsee luottamushenkilön virkarikoksesta rikoslain 40 luvun mukaisesti, voi tuomioistuin tuomita luottamushenkilön menettämään kyseinen luottamustoimi, jossa virkarikos on tehty. Valtuustolle ei ole säädetty oikeutta erottaa sellaista luottamushenkilö tehtävistään, joka on tehnyt virkarikoksen tai menetellyt velvollisuuksiensa vastaisesti luottamustoimeaan hoitaessa. Valtuustolla on vain oikeus pidättää luottamushenkilö tutkimuksen ja oikeudenkäynnin ajaksi.

Sellaista luottamushenkilöä, joka on menetellyt velvollisuuksien vastaisesti luottamustoimessa, mutta ei ole syyllistynyt virkarikokseen tai vapaa-ajalla tehtyyn rikokseen, ei ole mahdollista erottaa luottamustoimestaan. Tällöin seurauksena on poliittinen vastuu, luottamustoimestaan pidätettyä luottamushenkilöä ei välttämättä valita uudestaan luottamustehtäviin.

Kuntalain 41 §:ssä on säännös luottamushenkilön vapaa-ajalla tehdystä rikoksesta, luottamushenkilö voidaan pidättää tehtävistään vakavan rikoksen vuoksi ja erottaa luottamustoimesta, jos luottamushenkilö tuomitaan vähintään kuuden kuukauden mittaiseen vankeusrangaistukseen. Säännöksen tarkoituksena on antaa valtuustolle mahdollisuus pidättää tehtävistä tai erottaa sellainen luottamushenkilö, joka ei enää ansaitse äänestäjiltään saamaansa luottamusta.

Kuntalain 41 §:n ensimmäisen momentin mukaan valtuusto voi pidättää luottamushenkilön hoitamasta tehtäviään, jos luottamushenkilö asetetaan syytteeseen sellaisesta rikoksesta, jonka

²¹⁷ KHO:1979:3981.

laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla. Valtuustolla on harkintavalta päättää, onko luottamushenkilön saama rikossyyte sellainen, että pidättämisen säädetyt edellytykset täyttyvät. Laatu ja tekotapa eivät ole selkeästi kerro, millainen rikos tulee olla kyseessä. Harkinnassa tulee ottaa erityisesti huomioon tapauskohtaiset olosuhteet, hallinnon oikeusperiaatteet ja luottamushenkilölle kuntalain 32 §:n toisessa momentissa oleva ohjeellinen käyttäytymisnormi. Valtuuston päätös luottamushenkilön tehtävistä pidättämisestä astuu voimaan heti.

Kuntalain 41 §:n toisessa momentissa säädetään luottamushenkilön erottamisesta. Erottaminen on mahdollista, jos luottamushenkilö on vaalien jälkeen tuomittu lainvoimaisella päätöksellä vähintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Säännöksessä on tulkinnanvaraista se mitä tarkoitetaan ”vaalien jälkeen tuomittu lainvoimaisella päätöksellä”. Selkeää on, se että luottamushenkilön tuomio tulee olla vähintään kuuden kuukauden mittainen ja valtuusto päättää asiasta ja päätös astuu voimaan heti.

Jos vankeustuomio on annettu ennen luottamustoimeen valintaa, valtuustolla ei ole oikeutta erottaa luottamushenkilöä kuntalain 41 §:n toisen momentin perusteella. Tuomion antamisen ajankohta on ongelmallisessa asemassa säännöksen soveltamisessa. Tulkinnallista on se, että onko säännöksen nojalla mahdollista erottaa sellainen luottamushenkilö, joka tuomitaan ennen vaaleja ja tuomio saa lainvoiman vasta vaalien jälkeen. Lain esityöt, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus eivät anna yhtenäistä vastausta tulkintaongelmaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa vedottiin rikosoikeudenkäynnin lähtökohtana olevaan syyttömyysolettamaan. Päätöksen mukaan luottamushenkilö tuli pitää syyttömänä siihen saakka, kun tuomio sai lainvoiman ja täten äänestäjät eivät pystyneet arvioimaan luottamushenkilön tuomion vaikutusta omaan äänestämiskäyttäytymiseen.²¹⁸

Kuntalain 41 §:n toista momentin tulkintaongelmaa ratkaistaessa on merkityksellistä, tiesivätkö äänestäjät luottamushenkilön saamasta tuomiosta jo ennen vaaleja. Jos he tiesivät, valtuustolla ei ole oikeutta puuttua äänestäjien valintoihin. Äänestäjien tekemiin valintoihin puuttuminen on vastoin perustuslain 121 §:n sisältämää kansanvaltaisuusperiaatetta. Syyttömyysolettaman on tarkoitus suojella syytettyä. Periaatetta ei voi laventaa niin, että syyttömyysolet-

²¹⁸ KHO 2004:73.

tamaa hyväksikäyttäen pidennettäisiin aikaa, jolloin luottamushenkilölle voidaan määrätä seuraamuksia.²¹⁹

Kuntalain 41 §:n toista momenttia tulisi tulkita niin, että luottamushenkilö tulee tuomita vähintään kuuden kuukauden vankeustuomioon vaalien jälkeen ja tuomion tulee saada lainvoiman sinä aikana, kun luottamushenkilö hoitaa tehtäviään, jotta valtuustolla olisi oikeus erottaa luottamushenkilö toimestaan. Tällöin tulkinnassa otetaan huomioon kansanvaltaisuuden periaate ja sen sisältämä äänestäjien valinnan kunnioitus. Kuntalakia tulisi tarkentaa tämän säännöksen osalta, jotta tulkinongelma poistuisi.

Luottamushenkilöt toteuttavat kansanvaltaisuuden periaatetta. He ovat pääasiassa erottamattomia pois lukien sellaisissa toimielimissä olevat luottamushenkilöt, jotka valtuusto voi erottaa epäluottamuksen perusteella. Valtuusto voi erottaa tai pidättää luottamushenkilöt toimestaan vain silloin, kun epäillään, että äänestäjät eivät välttämättä olisi äänestäneet kyseisiä luottamushenkilöitä, jos he olisivat tienneet luottamushenkilöä koskevista seikoista, jotka ovat ilmenneet vasta vaalien jälkeen. Silloin katsotaan, että luottamushenkilöt eivät enää nauti luottamustoimen hoitamiseen tarvittavaa luottamusta.

²¹⁹ Kortteinen 2005, 293.