

Anu Rätty

Tampereen kaupunki
Tilapäinen valiokunta
c/o Lakiasianjohtaja Laura Klami

Lausuntopyyntö 5.7.2024

Apulaispormestarin luottamus ja erottaminen

1. Mitä luottamushenkilön erottamattomuuden periaate kunnissa tarkoittaa?

Kuntalain pääperiaatteen mukaan luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu (kuntalain 79 §). Tietyissä tilanteissa valtuusto voi kuitenkin päättää luottamushenkilön pidättämisestä tai erottamisesta luottamustoimestaan. **Eri luottamustehtävien välillä on kuitenkin olennaisia eroja.**

Suorilla vaaleilla valitut valtuutetut nauttivat vahvinta suojaa. Valtuutettu voidaan erottaa **valtuutetun tehtävästä** kesken toimikauden vain, jos hänet on tuomittu vaalien toimittamisen jälkeen vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi (86 § 2 mom.)

Valtuuston valitsemat muut luottamushenkilöt voidaan eräin edellytyksin erottaa lainvoimaisen rikostuomion lisäksi myös epäluottamuksen perusteella.

Kuntalain 34 §:n mukaan valtuusto voi erottaa toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt tai pelkästään toimielimen puheenjohtajiston, jos he tai joku heistä ei nauti valtuuston luottamusta. Näissä tapauksissa erottaminen koskee toimielintä tai puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan.

Valtuusto voi myös erottaa **pormestarin ja apulaispormestarin** (3 mom.) kesken toimikauden enemmistöpäätöksellä, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta. Pormestarin ja apulaispormestarin asema on poikkeuksellinen, koska valtuusto voi erottaa heidät tehtävästään yksittäisinä henkilöinä,



vaikka he kuuluisivat samaan toimielimeen tai puheenjohtajistoon. Esimerkiksi pelkästään apulaispormestarin erottaminen on mahdollista, vaikka hän kuuluisi esimerkiksi kaupunginhallituksen tai muun toimielimen puheenjohtajistoon.

Johtopäätöksenä on todettavissa, että lainsäädäntö turvaa luottamushenkilön asemaa eri tavoin luottamustehtävän mukaan. Vahvinta suojaa nauttivat valtuutetut valtuutetun tehtävässä ja heikointa käytännössä pormestari ja apulaispormestari. Pormestari ja apulaispormestari hoitavat tehtäviä, joissa luottamus ja sujuva yhteistyö ovat erityisen merkittävässä roolissa. Erottamisprosessissa on kuitenkin sovellettava kuntalain ja hallintolain säännöksiä, joilla pyritään takaamaan myös pormestarin ja apulaispormestarin riittävä oikeusturva.

2. Mitä kuntalain mukainen luottamuksen menettäminen luottamushenkilön erottamisperusteena tarkoittaa? Minkälaista oikeuskäytäntöä on olemassa luottamuksen menettämisestä erottamisperusteena?

Pormestarin ja apulaispormestarin erottamista koskevat nimenomaiset säännökset on otettu kuntalakiin vuonna 2015. Siihen saakka olisivat tarvittaessa tulleet sovellettavaksi yleiset luottamushenkilöitä koskevat säännökset. Pormestarin tai apulaispormestarin erottamisesta epäluottamuksen perusteella ei ole tietääksemme vielä syntynyt oikeuskäytäntöä. Muiden luottamushenkilöiden ja toisaalta kunnanjohtajan epäluottamusta koskevista päätöksistä oikeuskäytäntöä on.

Tässä lausunnossa arvioimme kysymyksiänne luottamushenkilötoimielimen ja kunnanjohtajan erottamista koskevan oikeuskäytännön valossa. On syytä kuitenkin ja pitää mielessä se ero, että kunnanjohtaja on viranhaltija, vaikkakin hänet voidaan irtisanoa viranhaltijalain perusteiden lisäksi myös kuntalain mukaisesti epäluottamukseen perustuen.

Luottamushenkilötoimielimen erottaminen taas poikkeaa pormestarin ja apulaispormestarin erottamisesta siinä mielessä, että toimielimessä on kysymys kollektiivista, ei yksittäisistä luottamushenkilöistä, vaikkakin käytännössä epäluottamuksen syyt saattavat liittyä vain jonkun tai joidenkin yksittäisten luottamushenkilöiden toimintaan.

Kuntalaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole tarkemmin säädetty siitä, millä perusteilla valtuusto voi erottaa toimielimen luottamushenkilöt luottamuspuolan seurauksena. Sääntelyn taustalla on valtuuston aseman korostaminen siten, että kunnan muut toimielimet toimivat sen luottamuksen varassa. Luottamuksen tai sen puuttumisen arviointi on luonteeltaan poliittista ja tapauskohtaista, eikä sitä ole haluttu laissa tarkemmin rajata.

Epäluottamus voi perustua yksittäisen luottamushenkilön tapauksessa esimerkiksi tämän toimintaan tai käyttäytymiseen luottamustehtävässä tai sen ulkopuolella. Epäluottamuksen syynä voi olla myös toimimattomuus tai passiivisuus tehtävässä. Perusteena voi olla myös esimerkiksi rikosepäily tai sopimaton käytös. Merkitystä ei ole sillä, johtaako esimerkiksi rikosepäily myöhemmin oikeudellisiin seuraamuksiin. Epäluottamuksen perusteena voi olla myös henkilön poliittinen toiminta (esimerkiksi jäljempänä KHO: 2024:89).

Valtuuston päätösvaltaan luottamusta arvioitaessa liittyy poikkeuksellisia piirteitä verrattuna tavanomaiseen hallintomenettelyssä ratkaistavaan asiaan. Valtuustolla on asian luonteen mukaisesti laaja harkintavalta arvioidessaan luottamuksen menettämistä. Kysymys on ensisijaisesti poliittisen ja muun tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluvasta päätöksenteosta. Erottamisen perusteiden tulee kuitenkin olla asiallisia, eivätkä ne voi perustua mielivaltaan tai olla syrjiviä. Valtuusto voi siten käyttää laajaa harkintavaltaansa niissä raameissa, jotka perustuslaki ja hallintolaki yleisesti hallinnolle asettavat.

Päätöksenteossa ja asian valmistelussa tulee noudattaa hyvän hallinnon perusteita ja hallinnon oikeusperiaatteita.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat seuraavat:

- viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (**yhdenvertaisuusperiaate**)
- viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (**tarkoitussidonnaisuuden periaate**)
- viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (**objektiviteettiperiaate**) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (**suhteellisuusperiaate**)
- viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (**luottamuksensuojaperiaate**).

Koska erottaminen voi tulla valitusasiana hallintotuomioistuimen arvioitavaksi, on syytä huomioida ne perusteet, joilla kunnallisvalituksen voi tehdä.

Hallinto-oikeus voi käytännössä kumota kunnallisvalituksen johdosta kaupunginvaltuuston päätöksen menettelyvirheen, toimivallan ylityksen tai muun lainvastaisuuden vuoksi.

Menettelyvirhe on kyseessä, jos valmistelua tai päätöksentekoa rasittaa esimerkiksi kuulemisvirhe, perustelujen puuttuminen tai esteellisyys.

Toimivallan ylitys on kyseessä, jos toimielin käyttänyt harkintavaltaansa lainvastaisesti eli ylittänyt harkintavaltansa rajat tai tehnyt päätöksen asiassa, joka lain tai hallintosäännön mukaan olisi kuulunut toisen viranomaisen päätettäväksi.

Muu lainvastaisuus on kyseessä, jos päätös on aineellisesti eli sisällöllisesti jonkin muun lainsäädännön vastainen.

Koska valtuustolla on jo lähtökohtaisesti laaja harkintavalta arvioida luottamusta eikä hallintotuomioistuin voi arvioida valtuuston päätöksen tarkoituksenmukaisuutta olennaista keskittyä asian valmistelun ja päätöksenteon muodolliseen virheettömyyteen ja siihen, että perustelut ovat riittävän informatiiviset.

Erottamispäätöksessä on mainittava, mihin luottamuspula on perustunut. Tämän voi katsoa edellyttävän erittelyä niistä syistä, jotka ovat johtaneet luottamuspulaan ja poliittiseen epäluottamukseen. Valtuuston harkintavaltaa rajoittavat hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Selvästi yleisten oikeusperiaatteiden vastaisiksi voidaan arvioida ainakin tehtävään liittymättömät henkilökohtaiset ominaisuudet kuten henkilön sukupuoli, ihonväri ja etninen tausta.

Lisäksi erotettavan oikeusturva edellyttää, että hänelle ilmoitetaan epäluottamuksen syyt, jotta hänellä olisi tosiasiallinen mahdollisuus esittää oma näkemyksensä asiasta. KHO:n jäljempänä esitetyn ratkaisun 27.12.2019/6185 mukaan kunnanjohtajan irtisanomisen kohdalla ei ollut kuitenkaan tarpeen yksilöidä luottamuspulaan johtaneita yksittäisiä laiminlyöntejä ja tekoja.

Pormestarimallista aikanaan säädettäessä hallintovaliokunta kiinnitti mietinnössään (HaVM 6/2006 vp - HE 8/2006 vp: Hallituksen esitys laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta) huomiota hallituksen esityksen perustelujen mainintaan, ettei luottamushenkilön osalta tarvitsisi ilmoittaa erottamisen perusteita vastaavasti kuin kunnanjohtajan osalta. Valiokunta korosti päätöksen perustelemista ja hallinnon oikeussuojaperiaatteiden huomioon ottamista myös näissä tapauksissa. Valiokunta tähdensi, että myös pormestarin ja apulaispormestarin erottamispäätös tulee perustella ja pormestarille ja apulaispormestarille tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen erottamispäätöstä hallintolain (434/2003) mukaisesti. Tässä

yhteydessä valiokunta totesi myös, että asianosaisilla on luottamussuhteesta aiheutuissa oikeusriidoissa käytettävissään pääsääntöisesti kunnallisvalitus ja joissain tapauksissa hallintoriitamenettely.

Ennakkopäätöksessään KHO:2024:89 korkein hallinto-oikeus totesi, että A oli kunnallisvalituksessaan sekä selityksessään korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittänyt, että lautakuntien erottamista koskevan aloitteen taustalla olisi henkilökohtaisiin riitaisuuksiin tai vastaaviin epäasiallisiin syihin liittyviä vaikuttamia. KHO katsoi kuitenkin, että väitteet olivat yleisluonteisia eikä niiden perusteella ollut syytä arvioida, että valtuusto olisi päätöksen tehdessään käyttänyt harkintavaltaansa muihin kuin lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Mainitussa tapauksessa asia oli tullut vireille, kun lain edellytykset täyttävä määrä valtuutettuja oli tehnyt asiasta aloitteen. Tällaisessa tilanteessa yksinomaan sen, etteivät kesken vaalikauden tapahtuneet valtuustoryhmän vaihdokset ole mahdollisesti muissa vastaavissa tapauksissa tulleet lainkaan valtuuston arvioitavaksi, ei KHO:n mukaan voitu katsoa rajoittavan valtuuston päätöksentekoa tilanteissa, joissa asia tulee valtuuston ratkaistavaksi. Tähän nähden se, että tässä tapauksessa valtuusto oli päättänyt erottaa lautakunnat kuntalain 34 §:n 1 momentin perusteella, ei merkinnyt epäasianmukaista poikkeamista aikaisemmasta käytännöstä. Valtuusto ei siten ollut päätöstä tehdessään käyttänyt harkintavaltaansa tasapuolisen kohtelun periaatteen ja siihen sisältyvän johdonmukaisuusvaatimuksen vastaisesti.

Turun hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan 26.11.2019 valtuuston päätöksen erottaa kaikki tarkastuslautakuntaan valitut luottamushenkilöt olevan seurausta siitä, että lautakunnan varapuheenjohtaja A oli käyttänyt hyväksyttävänä pidettävällä tavalla perustuslain suojaamaa sananvapauttaan nostamalla kriittisellä kirjoituksellaan yleiseen keskusteluun edellä mainitun yhteiskunnallisen kysymyksen. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että valtuusto oli käyttänyt väärin harkintavaltaansa ja siten ylittänyt toimivaltansa erottaessaan tarkastuslautakunnan kaikki luottamushenkilöt A:n sananvapauden käyttämiseen liittyvän syyn vuoksi. Valtuuston päätös oli näin ollen hallinto-oikeuden mukaan lainvastainen.

Korkein hallinto-oikeus (muu päätös) 27.12.2019/6185 KHO ei muuttanut HAO:n päätöstä, jossa todetaan mm. seuraavasti:

”Tilapäisen valiokunnan suorittaman valmistelun ja asian selvittämisen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon, että kuntalakiin perustuvassa irtisanomisessa virkasuhteen päättämisen syynä ei ole kunnanjohtajan velvollisuuksien vastainen menettely vaan valtuutettujen hänen toimintaansa kohtaan tuntema perusteltu epäluottamus. Kunnanjohtajan irtisanominen ei välttämättä edellytä luottamuspulaan johtaneiden yksittäisten laiminlyöntien ja tekojen yksilöintiä. --- Asian luonteesta johtuen

valtuustoryhmien ja luottamushenkilöiden näkemysten selvittämisellä on usein keskeisin merkitys tilapäisen valiokunnan työssä.”

KHO 9.10.2014/3009 (muu päätös):

Ratkaisussa oli kysymys lautakunnan erottamisesta kokonaisuudessaan epäluottamuksen perusteella ja mm. siitä, oliko valtuuston päätös erottaa sosiaali- ja terveyslautakunta syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun lautakunnan jäseniä ei ollut kuultu viranhaltijoiden asiassa antamasta selvityksestä.

Hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen katsoen, ettei kaupunginvaltuuston päätös ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöstä tehtäessä ei ollut ylitetty toimivaltaa eikä päätös ollut muutoinkaan lainvastainen. Perusteluissaan hallinto-oikeus totesi, että valmisteluun kuuluu asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja kysymyksen tulevien vaihtoehtojen selvittäminen sekä ratkaisuehdotuksen tekeminen.

KHO totesi ratkaisussaan, että ennen sosiaali- ja terveyslautakunnan erottamista sen jäseniä ja varajäseniä on tullut kuulla luottamuksen menettämisen syistä. Erottamispäätös on koskenut kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Sosiaali- ja terveyslautakunnan erottamista valmistelemaan asetettu tilapäinen valiokunta oli pyytänyt selvitystä luottamuksen menettämiseen johtaneista syistä kaikilta lautakunnan jäseniltä ja varajäseniltä sekä kuudelta viranhaltijalta yhtäaikaaisesti.

Asiassa kuullut viranhaltijat olivat esittäneet kirjallisesti näkemyksensä erottamisasian vireille tuloon johtaneista tapahtumista. Lausumissa oli tuotu esiin seikkaperäisiä ja konkreettisia yksityiskohtia lautakunnan toiminnasta ja eräiden sen jäsenten käyttäytymisestä. Lautakunnan jäsenille ja varajäsenille ei ollut varattu tilaisuutta antaa selitystään viranhaltijoiden lausumien johdosta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei asianosaisen kuuleminen ole valtuuston yleiseen ja laajaan harkintavaltaan kuuluva seikka vaan Suomen perustuslain hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden toteuttamiseksi säädetty menettelyvaatimus. Asianosaisen kuulemisesta voidaan luopua vain hallintolain 34 §:ssä säädetyn edellytyksin. Asiassa oli selvästikin arvioitavissa, että viranhaltijoiden antamat edellä kuvatut lausumat ovat voineet vaikuttaa asian ratkaisuun. Koska hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetyt poikkeukset kuulemisvelvollisuudesta eivät koske esillä olevaa tilannetta, olisi sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenille ja varajäsenille tullut varata tilaisuus oman selityksensä antamiseen viranhaltijoiden lausumista saadusta selvityksestä. Koska näin ei ole tehty, asian käsittelyssä oli tapahtunut menettelyvirhe.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että esillä olevaan asiaan liittyi poikkeuksellisia piirteitä verrattuna tavanomaiseen hallintomenettelyssä ratkaistavaan asiaan. Lautakunnan erottaminen on ensinnäkin kollektiivinen toimi, jonka kohteena ei ole yksittäinen luottamushenkilö, vaikka perusteena voikin olla yhtä tai useampaa luottamushenkilöä koskeva epäluottamus. Kysymys siitä, mitkä seikat voivat johtaa laissa tarkoitetulla tavalla valtuuston luottamuksen menettämiseen, ei ole ensisijaisesti oikeudellinen arviointikysymys, vaan poliittisen tai muun tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluva kysymys. Asian luonteen mukaisesti valtuustolla on tällaisessa asiassa suuri harkintavalta, jota kuitenkin rajoittavat hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Luottamushenkilön tehtävä on määräaikainen ja se riippuu valtuuston koko lautakuntaa koskevasta luottamuksesta. Luottamushenkilön aseman perusteena on ymmärrettävästi kuntien demokraattinen hallintotapa, niin kutsuttu luottamusmieshallinto. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei kuitenkaan ollut perusteita.

Hämeenlinnan HAO 4.5.2005

Kysymys oli kaupunginjohtajan irtisanomisesta luottamuspujan vuoksi. Hallinto-oikeus totesi valtuuston päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä mm. sillä perusteella, että päätöksessä luetellut useat muut irtisanomisperusteet, joissa oli kysymys puutteellisuuksista A:n viranhoidossa, olivat jääneet sekä valtuuston päätöksessä että kaupunginhallituksen hallinto-oikeudelle valituksen johdosta antamassa lausunnossa tosiasiatiedoiltaan yksilöimättä ja selvittämättä [hallintomenettelylain 17 §:n] mukaisesti näyttötaakan ollessa kaupungilla eikä niiden oikeudellinen arviointi ollut siten mahdollista. Ainoastaan siltä osin kuin irtisanomisperusteissa oli kysymys A:n ongelmista kaupungin keskusviraston henkilöstön johtamisessa ja henkilösuhteiden hoitamisessa asia oli kaupungin toimesta riittävästi selvitetty. Valtuuston päätös kumottiin ja asia palautettiin valtuustolle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO:2016-T-2529:

Kunnanjohtajan irtisanomismenettelyssä kuuleminen ei täyttänyt kuntalain 25 §:ssä eikä hallintolain 34 §:n 1 momentissa asetettuja vaatimuksia. Valtuusto oli perustellut irtisanomispäätöstä myös seikoilla, jotka tulivat esille vasta kunnanjohtajan kuulemisen jälkeen. Hallintolain kuulemissäännös edellyttää, että asianosaiselle annetaan tilaisuus lausua selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Ei riitä, että annetaan tilaisuus antaa selitys vain olennaisista asioista, jotka todella vaikuttavat asian ratkaisuun. Vaikka suullisten kuulemisten kirjaamisesta ei ole lainsäädännössä erityisiä säännöksiä, asianosaiselle on varattava tilaisuus antaa selityksensä selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kuntaliiton sivustolla ([Luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella | Kuntaliitto.fi](https://www.kuntaliitto.fi/luottamushenkiloiden-erottaminen-epaluottamuksen-perusteella)) todetaan luottamushenkilön erottamiseen liittyvästä menettelystä seuraavaa:

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

Koska asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi ratkaisun kannalta merkityksellisistä vaatimuksista ja selvityksistä, valiokunnan on tarkoituksenmukaista järjestää kuuleminen siinä vaiheessa, kun ratkaisun perusteeksi tarvittavat selvitykset on saatu. Vaatimuksena asiassa on lähinnä valtuutettujen tekemä aloite tai kunnanhallituksen esitys toimielimen erottamisesta. Selvityksiä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun, ovat lähinnä valiokunnan kokoama aineisto, josta on tarkoituksenmukaista laatia erillinen muistio.

3. Mitä poliittinen harkinta luottamuksen menettämisen perusteena tarkoittaa ja mitä seikkoja tulee ottaa huomioon arvioitaessa erityisesti sitä, nauttiiko apulaispormestari valtuuston luottamusta?

Poliittinen harkinta on luonteeltaan erilaista kuin oikeudellinen harkinta. Se on vapaampaa ja siinä tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla on suurempi painoarvo. Poliittinenkaan päätöksenteko ei kuitenkaan saa olla mielivaltaista, vaan sille on löydettävä asialliset perusteet

Lainsäätäjä on jättänyt valtuustolle laajasti harkintavaltaa arvioida luottamushenkilön luottamusta.

Jotta harkintavallan rajoissa pysymistä voitaisiin jälkikäteen arvioida, tulee erottamispäätös perustella asianmukaisesti. Päätöksestä tulee ilmetä myös, millä tavoin asiaa on selvitetty ja miten asianosaisen riittävästä ja asianmukaisesta kuulemisesta huolehdittu. Valtuuston päätöksen ja siihen sisältyvän poliittisen harkinnan lainmukaisuuden kontrolli voi siten toteutua vain, jos päätöksen perustelut ilmoitetaan. Prosessin asianmukaisuus ja perusteiden avoimuus ovat edellytyksiä myös sille, että asianosaisen oikeusturva voi

toteutua. Perusteluissa tulee hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan ilmoittaa, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Viranomaisen harkintavalta on Mäenpään (Olli Mäenpää: Yleinen hallinto-oikeus, 2017 s. 282) mukaan perinteisessä hallinto-oikeusdoktriinissa jaettu kahteen, laajuudeltaan ja sisällöltään toisistaan olennaisesti poikkeavaan lajiin: oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan.

Oikeusharkinta on sidottu lain soveltamiseen, joten sitä kutsutaan myös laillisuusharkinnaksi. Oikeusharkinnalla on ainakin periaatteessa katsottu mahdolliseksi päätyä yhteen ainoaan lainmukaiseen ratkaisuun, jonka sisällön päätöksenteossa sovellettavat säännökset riittävän yksiselitteisesti osoittavat. Tarkoituksenmukaisuusharkinta puolestaan on vapaampaa, ja se sallii valinnan useiden vaihtoehtojen välillä. Sille on pidetty luonteenomaisena mahdollisuutta päätyä useampaankin oikeaan ja lainmukaiseen ratkaisuun. Viranomainen voi laissa määritellyn harkintavaltansa rajoissa vapaasti valita niistä julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimpana pitämänsä ratkaisun.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala on Mäenpään mukaan kuitenkin olennaisesti kaventunut oikeudellisen sääntelyn tiheyden ja kattavuuden lisääntyessä. Hallintotuomioistuimilla ei myöskään ole toimivaltaa puuttua sellaiseen hallintoviranomaisen päätöksentekoon, jossa on useista lainmukaisista vaihtoehdoista valittu jokin ratkaisu, kunhan valinta perustuu riittävään informaatioon ja asianmukaiseen menettelyyn. Hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu vain päätöksenteon lainmukaisuuden arviointi. Tuomioistuin ei voi puuttua lainmukaisten vaihtoehtojen välillä tehtävään valintaan, jos se tapahtuu lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.

Harkintavallan käytöstä Mäenpää (em. teos, s. 288) toteaa, että koska julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (PL 2.3 §), oikeussäännöt määrittelevät viranomaisen toimivallan ja sen käyttämiseen sisältyvän harkintavallan. Harkintavallan laajuuteen vaikuttavat siten keskeisesti päätösvallan käytön sisältöä koskevat toimivaltasäännökset. Väljätkin päätöksenteon kriteerit osoittavat arviointiperusteita, joihin harkintavallan käyttö on suhteutettava. Ja vaikka päätöksenteon edellytykset olisi poikkeuksellisesti jätetty määrittelemättä, harkintavaltaa käytettäessä on otettava huomioon päätösvallan käyttöä ohjaava säädös kokonaisuudessaan.

Viranomaisten toimintaa yleensä ohjaavat ja rajoittavat säännökset on otettava huomioon myös harkintavallan käytössä. Tällaisia ovat muun muassa menettelysäännökset, kuten asianosaisten kuulemista ja päätösten perustelua koskevat vaatimukset. Menettelynormeilla pyritään takaamaan muun muassa asian riittävä selvittäminen, erilaisten näkökohtien huomioon ottaminen ja harkintavallan käytön julkinen valvottavuus. Mäenpään mukaan esimerkiksi viranomaisen saaman selvityksen yksipuolista käyttämistä päätöksenteossa voidaan pitää myös harkintavallan väärinkäyttönä.

)

Jokaisen oikeudesta saada asiassaan perusteltu päätös säädetään hallintolain 45 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Perustelemisvelvollisuuteen on olemassa joitakin poikkeuksia, joista säädetään lainkohdan 2 momentissa. Mikään näistä poikkeuksista ei kuitenkaan sovellu luottamushenkilön erottamista koskevaan päätökseen.

Muutoksenhaku apulaispormestarin erottamista koskevaan valtuuston päätökseen tapahtuu kuntalain 135 §:n mukaisesti kunnallisvalituksella laillisuusperusteella. Kuten aiemmin edellä on todettu, kunnallisvalituksen voi kuntalain 135.2 §:n mukaan tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kohta 1 viittaa muodolliseen virheeseen asian valmistelussa tai päätöksenteossa, esimerkiksi asianosaista ei ole kuultu asianmukaisesti. Kysymykseen voisi tulla tilanne, jossa asianosainen ei ole saanut tiedokseen kaikkia asiaan vaikuttavia selvityksiä, eikä hänellä siten ole tietoa siitä, mihin seikkoihin hänen erottamisensa perustuu, eikä näin ollen voi esittää omaa näkemystään esimerkiksi yksilöidyistä tilanteista.

Kohta 2 koskee toimivallan ylittämistä. Paitsi muodollista toimivaltaa, kohdassa tarkoitetaan myös harkintavallan rajojen ylittämistä (Harjula-Prättälä 2023, s. 997). Harkintavallan rajat voivat ylittyä, jos viranomainen (valtuusto) käyttää toimi- ja harkintavaltaansa tavalla, jonka ei voida katsoa sisältyvän oikeudellisesti mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen piiriin.

Kuten edellä on todettu, valtuuston harkintavaltaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet: yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja objektiiviteettiperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet. Tarkoitussidonnaisuuden periaate merkitsee sitä, etteivät valtuuston päätöksentekoa saa ohjata väärät vaikuttimet. Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, että viranomaisen toimet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Käytettävät keinot on mitoitettava oikein.

Luottamus tai sen puute ovat arvostuksenvaraisia ja herkkiä muuttumaan ajan ja olosuhteiden mukaisesti. Poliittiselle harkinnalle luonteenomaista

)

ylipäättään on myös muiden kuin ”puhtaasti” oikeudellisten näkökohtien huomioon ottaminen. Tällaisia näkökohtia ovat yhteiskuntapoliittiset päämäärät ja myös esimerkiksi kaupungin julkisuuskuva: minkälaisia arvoja kaupungin toiminnoissa vaalitaan, toteutuvatko ne myös käytännössä ja puututaanko arvojen vastaiseen toimintaan. Riittävä luottamus on edellytyksenä sille, että luottamushenkilö voi toimia tehtävässään menestyksekkäästi. Siten luottamuksen voi menettää, vaikka luottamushenkilön menettely ei olisi juridisesti arvioiden suorastaan lainvastaista tai rikosoikeudellisesti rangaittavaa. Tätä juuri voi pitää poliittisen harkinnan ytimenä. Luottamuksen menettämisen voi käytännössä aiheuttaa myös luottamushenkilön toiminta itse luottamustehtävän ulkopuolella tai vapaa-ajallakin. Harkintavaltaa käytettäessä vastakkain tulee punnita kaikkia asiassa esiin tulevia näkökohtia ja arvioida mm. seuraamusten suhteellisuus.

Yhteenvetona voidaan todeta, että päätöksen valmistelussa on keskeistä huolehtia siitä, että erottamisprosessi hoidetaan muodollisesti moitteettomasti:

- 1. asia selvitetään huolellisesti**
- 2. asianosaiselle varataan tilaisuus lausua hankitusta selvityksestä**
- 3. päätös perustellaan riittävästi ja perustelut ovat asiallisia**
- 4. poliittinen harkinta on pitkälti tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota kuitenkin rajaavat hyvän hallinnon perusteet ja hallinto-oikeudelliset periaatteet.**

SUOMEN KUNTALIITTO

Anu Rätty
Juristi

Juha Myllymäki
Lakiasiain johtaja