



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Henni Sippola

Vallan mukana kasvaa vastuu

Kunnallisten luottamushenkilöiden oikeudet ja vastuut

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteet

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Henni Sippola		
Tutkielman nimi:	Vallan mukana kasvaa vastuu: Kunnallisten luottamushenkilöiden oikeudet ja vastuut		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä:	97

TIIVISTELMÄ:

Tutkielman tarkoituksena on tutkia, millaisia oikeuksia ja vastuita kunnallisilla luottamushenkilöillä on ja millainen välipinta näillä on. Lisäksi tutkitaan, mitä mahdollisuuksia on puuttua tilanteessa, jossa luottamushenkilö toimii virheellisesti luottamustoimessa tai tekee rikoksen luottamustoimen ulkopuolella. Tutkimus keskittyy kunnallisiin luottamushenkilöihin. Kunnissa valitaan joka neljäs vuosi tuhansia tavallisia kuntalaisia päättäjiksi kunnan toimielimiin. Luottamushenkilö on itse vastuussa omasta tietotaidostaan, jolla hoitaa luottamustehtävänsä. Näin omien oikeuksien ja vastuiden tiedostaminen nousee luottamushenkilöillä isoon rooliin.

Luottamushenkilöiden tehtävänä on toteuttaa paikallista itsehallintoa ja tämän varmistamiseksi heille on lainsäädännössä annettu oikeuksia. Sananvapaus, puheoikeus, aloiteoikeus sekä eriävän mielipiteen jättäminen mahdollistavat päätöksentekijän mielipiteen ilmaisun ja vastuun muodostumisen päätöksistä oikein. Päätöksenteko vaatii kattavaa asioihin perehtymistä ja riittävien tietojen saamiseksi luottamushenkilöille on kuntalaissa määritetty tietojensaantioikeus. Luottamushenkilöiden taloudellisia ja ajankäytöllisiä resursseja tuetaan kokouspalkkioilla ja matkakorvauksilla. Lisäksi luottamushenkilöillä on oikeus saada vapaata työstään, jotta luottamustoimea on mahdollista hoitaa.

Kunnalliset luottamushenkilöt ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja näin he vastaavat tekemistään päätöksistä ja toimista. Heihin säädetään rikoslain 40 luvun säädöksiä virkarikoksista. Vahingonkorvausoikeudellinen vastuu on samanlainen kaikilla kunnan toimijoilla ja näin myös luottamushenkilö on velvollinen korvaamaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamansa kohtuullinen määrä. Kunnalla on kuitenkin isännänvastuu luottamushenkilöistään. Luottamushenkilö on poliitikko ja hänellä on siksi aina kannettavana myös poliittista vastuuta. Tälle pohjan luo kuntalain 69 § käyttäytymissäännös. Vastuu konkretisoituu yleensä uudelleenvalintatilanteessa tai luottamuspulan yhteydessä. Kaikkeen luottamustoimintaan kietoutuu myös moraalinen ja eettinen vastuu. Eettisesti oikeanlaiset päätökset ja arvojensa mukaiset toimintatavat, on jokaisen luottamushenkilön itsensä määriteltävä. Apuna tässä ovat kuitenkin erilaiset ohjeistukset ja hyvän hallinnon periaatteet.

Luottamushenkilön virheelliseen tai rikolliseen toimintaan luottamustoimessa ja sen ulkopuolella on mahdollista puuttua luottamustoimesta pidättämisellä tai erottamisella. Erottaminen on mahdollista, jos luottamushenkilö saa lainvoimaisen yli kuuden kuukauden tuomion tai kyseessä on luottamuspula. Mikäli kunta ei puutu riittävästi tilanteissa, joissa kunnan hallinto on suistunut poikkeukselliseen hallinnolliseen kriisiin, on mahdollista, että valtiovarainministeriö aloittaa kunnassa selvitysmenettelyn. Selvitysmenettelyllä pyritään turvaamaan kunnan päätöksenteon lainmukaisuus, uskottavuus ja luotettavuus. Toimenpiteet vaativat tarkkaa selvittämistä ja asianosaisten kuulemista.

AVAINSANAT: luottamushenkilöt, kunnat, vastuu, oikeudet, pidättäminen, erottaminen, hallinto

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen taustaa	6
1.2	Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet	9
1.2.1	Tutkimusongelma ja aiheen rajaus	9
1.2.2	Kunnallisen luottamushenkilön määritelmä	10
1.2.3	Luottamushenkilön tunnusmerkit	12
1.3	Tutkimusmenetelmä ja käytettävä aineisto	16
2	Luottamushenkilön oikeudet kunnassa	19
2.1	Oikeudet mahdollistavat luottamustoiminnan	19
2.2	Mielipiteen ilmaisun oikeutus	21
2.2.1	Sananvapauden rajat	21
2.2.2	Puheoikeus toiminnan lähtökohtana	25
2.2.3	Laaja aloiteoikeus	28
2.2.4	Eriävä mielipide vapauttaa vastuusta	29
2.3	Oikeus saada tarpeellista tietoa	30
2.4	Ajankäyttöön ja talouteen liittyvät oikeudet	34
3	Luottamushenkilön monipuolinen vastuu	40
3.1	Vastuiden taustalla	40
3.2	Rikosoikeudellinen virkavastuu	46
3.3	Vahingonkorvausoikeudellinen vastuu	50
3.4	Poliittisen vastuun kantaminen	53
3.5	Eettisesti kestävä toiminta	56
4	Seuraamukset luottamustoimessa ja sen ulkopuolella tapahtuvasta virheellisestä ja rikollisesta toiminnasta	61
4.1	Luottamushenkilön asemaan voidaan puuttua	61
4.1.1	Pidättäminen kunnan sisäisenä toimenpiteenä	64
4.1.2	Luottamushenkilö ei ole erottamaton	67
4.2	Ulkopuolisen tahon välttämätön väliintulo	70

5 Johtopäätökset	79
Lähteet	88

Lyhenteet

CLRAE	Kunta- ja aluehallintokongressi
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HO	Hovioikeus
Julkisuuslaki	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976
KuntaL	Kuntalaki 410/2015
LO	Läänioikeus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RikosL	Rikoslaki 39/1889
VahKL	Vahingonkorvauslaki 412/1974
VM	Valtiovarainministeriö
Yle	Yleisradio Oyj

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Kunnan itsehallinnon asema määrittää, millaiset oikeudet ja velvollisuudet luottamushenkilöillä on ¹. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) 3 artiklan 1 momentissa määritellään paikallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset. Sen mukaan paikallinen itsehallinto on paikallisten viranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisten ihmisten edun mukaisesti. Paikallisen viranomaisen oikeutta käyttää valtuusto ja muut kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä, vapailla ja välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaan, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Suomi ratifioi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1991 ja peruskirjalla on laintasoinen asema ². Harjula nostaa esiin, että kaikki Euroopan maat eivät ole kuitenkaan toimineet samoin, eikä peruskirjan noudattamista kontrolloida. Hänen mukaansa on myös ongelmallista, että luottamushenkilöiden virkarikossyytteet ovat suhteellisen harvinaisia Suomessa.³ Tämä korostaa luottamushenkilöiden omaa tietotaitoa ja perehtyneisyyttä. Mielenkiintoista on myös, kenen vastuulla tämä kaikki on. Onko perehtyminen luottamushenkilön itsensä tehtävä vai onko kunnalla tässä osansa.

Seuraavat kuntavaalit järjestetään kesäkuussa 2021 ⁴. Kuntavaaleissa valitaan tuhansia kunnanvaltuutettuja ympäri Suomen. Vuoden 2017 kuntavaaleissa valittiin 8999 kunnanvaltuutettua 295 kunnassa ⁵. Kesäkuussa 2017 alkanut nelivuotinen valtuustokausi keräsi keskimäärin 31 valtuutettua per kunta. Kunnanvaltuutettujen määrä on ollut laskeva viime vaalikaudet. Valtuutettujen määrä tippui 7 % eli 675 valtuutettua vuoden

¹ Rynnänen, 2006, s. 99.

² Heuru, 2006, s. 91. & Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (66/1991).

³ Harjula, Kuntalehti 1/2015, Lakiklinikka: Luottamushenkilön virkavastuu.

⁴ Kuntavaalit siirtyivät koronapandemian vuoksi huhtikuulta kesäkuulle 2021. Tieto vaalien siirtämisestä tuli maaliskuussa 2021.

⁵ Tilastokeskus, 30.9.2019, Alueellinen ja kuntakohtainen väestöennuste 2019–2040.

2017 vaaleissa edelliseen vaalikauteen verrattuna. Muutos on samaa kokoluokkaa kuin aiemminkin valtuustokausilla.⁶

Väestönmuutoksella, väestön ikääntymisellä ja keskittymisellä oletetaan olevan vaikutuksia myös kuntademokratiaan tulevina vuosina. Tilastokeskuksen alueellisen ja kunta-kohtaisen väestöennusteen mukaan väestömäärä tulee vähenemään yli 80 %:ssa Suomen kunnista. Julkaisu näyttää kasvua vain harvemmalle kuin joka viidennelle kunnalle vuoteen 2040 mennessä. Merkittävimmin valtuutettujen määrään lähihistoriassa ovat vaikuttaneet kuntaliitokset. Valtuustokausina 2005–2008 ja 2009–2012 toteutui kaikkiaan 67 kuntaliitosta ja näin valtuutettujen määrä väheni pelkästään niiden johdosta 1554 henkilöllä.⁷ Valtuutettujen määrän väheneminen tarkoittaa vallan jakaantumista pienemmälle määrälle luottamushenkilöitä. Tällöin myös korostuu yksittäisen luottamushenkilön toiminta luottamustoimessa.

Kuntavaaleissa valitaan kuntiin kunnanvaltuuston jäsenet ja varajäsenet. Tämä ei kuitenkaan vielä ole koko totuus kunnan luottamushenkilöistä, vaan vaalien jälkeen kunnissa aloitetaan neuvottelut kunnan muiden toimielinten luottamushenkilöpaikoista. Näitä ovat kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat sekä erilaiset muut toimielimet, joita kunnassa on yksin tai yhdessä muiden kuntien tai esimerkiksi kuntayhtymien kanssa⁸. Etusijalla neuvotteluissa ovat yleensä kunnanvaltuutetut ja varavaltuutetut, mutta eri kunnissa on omia toimintatapoja luottamushenkilöpaikkojen täyttämiseen. Tässä suurinta roolia esittävät eri puolueet ja valitsijayhdistykset paikallisesti. Kun kunnassa on täytetty kaikkien eri toimielinten luottamushenkilöpaikat on luottamushenkilöiden määrä kasvanut jo siitä, mitä se oli kuntavaalien jälkeen kun kuntaan oli valittu uudet

⁶ Kuntaliiton julkaisusarja nro 17/2017, Valtuustokoot Manner-Suomen kunnissa valtuustokaudella 1.6.2017–31.5.2021.

⁷ Tilastokeskus, 30.9.2019, Alueellinen ja kuntakohtainen väestöennuste 2019–2040.

⁸ Kuntal 410/2015 30 §:n mukaan kunnassa on oltava valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Näiden lisäksi valtuusto voi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia ja valiokuntia, johtokuntia, jaostoja. Kunnanhallitus ja valtuusto voivat päättää myös muille toimielimille oikeuksia asettaa toimikuntia määrättyjä tehtäviä varten. Kunnan kaksikielisyys voidaan myös huomioida toimielinten asettamisessa.

kunnanvaltuutetut varajäsenineen. Näin myös koko maan tasolla luottamushenkilöiden määrä kasvaa yli siitä, minkä verran kuntavaaleissa valitaan valtuutettuja.

Luottamushenkilöt ovat tavallisia kuntalaisia⁹. Näin ollen ei voida olettaa, että jokaisella valitulla kunnan luottamushenkilöllä on tietoa luottamushenkilöasemassa toimivan oikeuksista ja vastuista ainakaan ennen luottamustehtävänsä aloittamista. Monissa kunnissa järjestetään erilaisia koulutuksia uusille luottamushenkilöille joko itse tai ostetun palvelun kautta. Kunnilla ei kuitenkaan ole vastuuta perehdyttää luottamushenkilöitään luottamustehtävään.¹⁰ Työturvallisuuslain (38/2002) 1 luvussa määritetään, että kunta ei ole työnantajan asemassa luottamushenkilöihinsä nähden, eikä kunnan luottamushenkilö ole palvelusuhteessa kuntaan.¹¹ Vapaaehtoisella kuntien järjestämällä perehdytyksellä on kuitenkin varmasti nähty positiivista merkitystä, sillä sitä toteutetaan laajasti. Jokaisen luottamushenkilön on kuitenkin hyvä tiedostaa, että vastuu siitä tietopohjasta, jolla luottamustoimeaan käytännössä hoitaa, on hänellä itsellään. Isossa kuvassa tämä tarkoittaa myös, että luottamushenkilöiden välillä on selvästi eroja siinä, miltä pohjalta he luottamushenkilönä toimivat.

⁹ KuntaL 410/2015 69–78 §

¹⁰ Painoarvo kuntien ja eri sidosryhmien koulutuksissa on kuitenkin usein kunnan perustehtävissä, strategiatyössä sekä taloudenhoidossa. Mielenkiintoista on, onko koulutuksissa riittävästi asiaa myös luottamushenkilön omista oikeuksista ja vastuista. Lassheikki & Koivisto, Ylen uutinen 14.2.2013, A, B, C... - Uudet valtuutetut opettelevat kunnallispolitiikan aakkosia. & Aikaisempien vuosien koulutusmateriaalia on löydettävissä verkosta eri kunnilta. Esimerkiksi Oulun kaupungin koulutus kaupunginvaltuutetuille sekä Rovaniemen kaupungin koulutus luottamushenkilöiden asemasta.

¹¹ Työturvallisuuslaki (38/2002) määrittää 1 luvussa, ketä työnantaja-asema koskee ja näin ollen on työturvallisuuslain soveltamisen piirissä. Työturvallisuuslain 14 §:ssä säädetään, millaista perehdyttämisen tulee olla työnantaja-työntekijä asemassa. Myös laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) 1 luvussa säädetään, että kunnallinen luottamushenkilö ei ole kunnallinen viranhaltija, ja edelleen lain 14 § määrittää että kunnalliset viranhaltijat kuuluvat työturvallisuuslain soveltamisalaan, jossa määritetään perehdyttämisestä.

1.2 Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet

1.2.1 Tutkimusongelma ja aiheen rajaus

Tutkimuksen ongelmana on tutkia *mitä oikeuksia ja vastuita kunnallisilla luottamushenkilöillä on ja mitä seuraa jos luottamushenkilö rikkoo vastuitaan*. Tutkimuksessa sivutaan myös sitä, miten eri oikeudet ja vastuun muodot ovat kietoutuneet ja vaikuttavat toisiinsa. Kunnallisten luottamushenkilöiden vastuu rakentuu rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun ympärille. Luottamushenkilöillä on myös poliittista ja eettistä vastuuta, mikä osaksi tulee poliittisen toiminnan ja osaksi yhteisten asioiden hoitamisen vastuusta. Luottamushenkilöiden oikeudet ovat moninainen kenttä erilaisia oikeuksia, kuten tietojensaantioikeus, aloiteoikeus, oikeus saada vapaata työtä sekä puheoikeuden kautta ilmaista mielipiteitään kokouksissa. Oikeuksien pyrkimys on, että luottamushenkilö voi hoitaa toimeaan hyvin. Tutkimuksen kannalta olennaista on hahmottaa kunnallisen luottamushenkilön monisyinen asema kunnassa ja sen näkyminen myös oikeuksien ja vastuiden luonteissa. Luottamushenkilön oikeuksiin perehdytään tutkimuksen luvussa kaksi.

Kuntien luottamushenkilöistä säädetään kuntalain (410/2016) 10 luvussa. Kunnallisten luottamushenkilöiden oikeuksista säädetään tämän lisäksi muun muassa perustuslaissa (731/1999) ja laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Luottamushenkilöiden virkavastuusta säädetään tarkemmin rikoslain (39/1889) 40 luvussa ja vahingonkorvauslain (412/1974) 4 luvun 2 §:ssä, jossa kunnallinen luottamushenkilö rinnastetaan viranhaltijaan. Poliittinen ja eettinen vastuu eivät ole kirjattuna lainsäädäntöön suoraan, vaan yhtymäkohtia pitää hakea muuten. Kuntalain 69 §:stä on löydettävissä viitteitä poliittisesta ja eettisestä vastuusta, sillä siinä säädetään, että luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja kuntalaisten etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti sen edellyttämällä tavalla. Eri vastuun muotoja tutkitaan lisää luvussa kolme.

Kuntalaissa on säädetty erilaisista keinoista, joilla voidaan reagoida, mikäli luottamushenkilö on toiminut virheellisesti tai rikkonut vastuitaan luottamustoimessaan. Myös

luottamustoimen ulkopuolisessa elämässä tapahtunut rikos voi aiheuttaa seuraamuksia luottamushenkilölle luottamustoimessa. Vuodesta 2017 lähtien myös kunnan ulkopuolisella taholla, valtiovarainministeriöllä, on ollut oikeus puuttua, mikäli kunta on joutunut poikkeukselliseen hallinnolliseen kriisiin ja ei itse pysty vakauttamaan tilannettaan. Median kautta on viime vuosina ollut mahdollista seurata, miten kunnissa on jouduttu lähteä erilaisiin luottamushenkilöiden pidättämisiin ja erottamisiin. Ajankohtaisessa uutisoinnissa laajasti esiin on noussut Jyväskylän kaupungin valtuuston tekemä luottamushenkilön erottaminen ja sitä edeltänyt epäily luottamushenkilön syyllistymisestä murhanyritykseen.¹² Tutkimuksen luvussa neljä perehdytään tarkemmin erilaisiin luottamushenkilöihin kohdistettaviin seuraamuksiin.

Kuntiin valitaan uusia luottamushenkilöitä tiuhaan, sillä kuntavaalit järjestetään joka neljäsvuosi ja vaalien välilläkin luottamushenkilöpaikoilla tapahtuu henkilömuutoksia. Tutkimus rajautuu kunnallisiin luottamushenkilöihin, koska heistä muodostuu iso joukko ihmisiä, joille lainsäädäntö säätelee monipuolisesti oikeuksia ja vastuuta. Pormestari on myös kunnan luottamushenkilö eikä viranhaltija (Kuntal 24 §). Pormestarin asemaa on kuitenkin vaikea kuvata jo pitkään tunnettujen kunnallisia luottamushenkilöitä koskevien säännösten ja oppien mukaisesti. Tästä syystä tutkimuksessa ei käsitellä pormestaria.¹³

1.2.2 Kunnallisen luottamushenkilön määritelmä

Kuntalain 69 §:ssä määritetään, että kunnallisia luottamushenkilöitä ovat kunnanvaltuutetut, varavaltuutetut, kunnan ja kuntayhtymien toimielimiin valitut jäsenet sekä muut mahdolliset kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Nämä luottamushenkilöt jäseny-

¹² Yle uutinen, 26.10.2020. Jyväskylän kaupunginvaltuusto erotti kaupunginhallituksen ja nimitti uuden – taustalla Torssosen murhaepäilysoite.

¹³ Heuru, 2006, s. 8-9.

vät toimielimiin, kuten kunnanvaltuustoon, kunnanhallitukseen, lautakuntiin, johtokuntiin ja toimikuntiin¹⁴. Euroopan neuvoston Kunta- ja aluehallintokongressin hyväksymässä suosituksessa Euroopan paikallis- ja aluehallinnon luottamushenkilöiden tapasäännöstöksi 1 artiklassa määritellään luottamushenkilö poliitikoksi, joka on saanut paikallis- tai aluehallinnon valtuutuksen suorassa tai välillisessä vaalissa¹⁵. Kunnan ja kuntayhtymien toimielimet ovat kunnallisia viranomaisia. Viranomaisluonne määritetty toimielimen toimivaltakysymysten ja laissa säädettyjen tehtävien kautta. Yksittäinen luottamushenkilö voi olla myös kunnallinen viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa.¹⁶ Luottamushenkilö on määräaikaisessa luottamustoimisuhteessa kuntaan, mikä tarkoittaa, että luottamushenkilöllä ei ole työnjohdollista valtaa, eikä hän ole myöskään itse yksittäisenä luottamushenkilönä vallan alainen.¹⁷

Suomen kunnissa järjestetään seuraavat kuntavaalit poikkeuksellisesti kesäkuussa 2021¹⁸. Perustuslain 14 § 2 momentissa säädetään, että jokainen Suomen kansalainen sekä vakinaisesti maassa asuva täysi-ikäinen ulkomaalainen, on oikeutettu äänestämään kuntavaaleissa. Kuntavaaleissa valitaan kunnanvaltuutetut, jotka käyttävät kunnan ylintä päätösvaltaa. Kunnan toimielinten jäsenet koostuvat pääsääntöisesti aina kunnanvaltuutetuista ja heidän varavaltuutetuistaan. Luottamushenkilö on keskeinen tekijä edustuksellisessa demokratiassa. Joka neljäs vuosi järjestettävät kuntavaalit, ovat huomionarvoiset demokratian toteuttamisen kannalta, sillä ne vaikuttavat tuleviin toimielinten luottamushenkilövalintoihin.¹⁹ Kuntavaalit tulee toimittaa kuntalain 15 §:n mukaisesti välittöminä, salaisina, suhteellisina ja yhtäläisinä²⁰.

Kuntavaalien ehdolle asettumisesta ja yleisestä vaalikelpoisuudesta säädetään myös

¹⁴ Heuru, 2006, s. 101.

¹⁵ Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen & Myllyntaus, 2004, s. 132.

¹⁶ Heuru, 2006, s. 101.

¹⁷ Heuru, 2003, s. 107.

¹⁸ HE 33/2021 vp.

¹⁹ Heuru, 2006, s. 115.

²⁰ Ryytänen, 1999, s. 228.

kuntalain 71 §:ssä ja vielä tarkentaen muiden toimielinten osalta 72–77 §:ssä. Näissä pykälissä säädetään myös kunnan viranhaltijoiden vaalikelpoisuuden rajoitteista. Kunnan luottamushenkilöksi on vaalikelpoinen henkilö, jonka kotikunta on ehdolla olo kunta. Hänen tulee myös olla äänioikeutettu itse kuntavaaleissa, eikä häntä saa olla julistettu vaajaavaltaiseksi.²¹

Kunnan luottamushenkilöiden valitsemisen taustalla on kansanvaltaisuus, mikä tulee esiin perustuslain 2 § 2 ja 3 momenteista. Sen mukaan kansanvaltaan sisältyy oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sekä kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä luo pohjan lähidemokratialle ja merkityksen kunnissa tapahtuvalle kehitystyölle, jossa luottamushenkilöt ovat mukana.

1.2.3 Luottamushenkilön tunnusmerkit

Luottamushenkilöihin ja heidän asemaansa kohdistuu kuusi yleistä tunnusmerkkiä ja ominaisuutta. Ne ovat edustuksellisuus, pakollisuus, määräaikaisuus, erottamattomuus, palkattomuus ja omavastuu.²²

Edustuksellisuudella tarkoitetaan, että luottamushenkilöt edustavat kunnan asukkaita kunnan päätöksenteossa. Tästä tulee kunnallishallinnon nimitys edustuksellinen demokratia. Luottamushenkilöiden tulee peilata valitsijajoukkojaan niin, että eri väestöryhmistä on edustusta luottamustoimissa riittävästi. Tilanteen ollessa puutteellinen tulee pohdittavaksi, katsotaanko luottamushenkilöiden asioihin perehtymisen, kokemuksen ja kiinnostuksen riittävän tilanteissa, joissa eri valitsijajoukkoa selvästi edustava edustajajoukko on pienempi.²³

²¹ Kunnan viranhaltijoiden vaalikelpoisuudesta säädetään tarkemmin Kuntal 10 luvussa.

²² Ryyänen, 2006, s. 101–107.

²³ Ryyänen, 2006, s. 101.

Kuntayhtymän yhtymävaltuusto ei ollut katsonut luottamushenkilö A:n esittämää eropyynnön syytä päteväksi syyksi ja ei ollut myöntänyt eroa. A oli valittu aikanaan yhtymävaltuuston varsinaisen jäsenen varajäseneksi. Varsinaisen jäsenen tultua pidätetyksi kaikista terveyskeskuksen luottamustoimista, oli A toiminut hänen tilallaan ilman varajäsentä. A:n puoliso oli sairastunut äkisti ja ollut työkyvyttömänä. A perusteli eropyyntöään vedoten useisiin luottamustoimiinsa, elämäntilanteeseensa ja vaikeuteen hoitaa tehtävää ilman varajäsentä. A harjoitti puolisonsa kanssa maatilataloutta ja heillä oli 5 alaikäistä lasta. Hallinto-oikeus katsoi kokonaisuuden olevan sellainen, että se voitiin katsoa kuntalain tarkoittamaksi päteväksi syyksi, jonka perusteella luottamustoimesta voi erota. Hallinto-oikeus kumosi näin yhtymävaltuuston päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.²⁴

Luottamustoimea pidetään tietynlaisena kansalaisvelvollisuutena, josta on vaikea kieltäytyä. Pakollisuus on yksi luottamustoimen tunnusmerkki. Luottamustoimesta voi kieltäytyä kuntalain 70 § mukaisesti pätevistä syyistä. Tällainen pätevä syy voi olla esimerkiksi tutkintaprosessi luottamushenkilön toiminnasta²⁵. Tällöin eroanomus osoitetaan luottamushenkilön valinneelle toimielimelle, joka päättää anomuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Hallintovaliokunta on todennut, että ketään ei yleensä ole valittu luottamustoimeen vastoin tahtoaan, ja näin ollen pakollisuuden merkitystä ei tulisi poistaa. Samassa hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan, että mikäli olisi täysin mahdollista kieltäytyä luottamustoimesta, se saattaisi vaikuttaa työnantajien suhtautumiseen työntekijöidensä ottaessa vastaan luottamustoimia.²⁶ Tällä voisi olla merkitystä siihen, millaisilla taustoilla luottamushenkilöksi pyritään.

Kunnallisen itsehallinnon perusta on, että kunnan asukkailla on oikeus ja valta vastata omista asioistaan kunnassa. Vallan mukana kasvaa kuitenkin vastuu ja näin ollen myös velvollisuus vastata tehtävistä. Tämän velvollisuuden hoitoon ovat luottamushenkilöt sitoutuneet. Jos kukaan ei osallistu ja halua luottamustoimia hoitaa, ei itsehallintoakaan silloin ole. Jos kunnissa on käytössä malli, jossa sekä kunnanhallituksen että lautakuntien jäsenet on valittu valtuutettujen parista, ovat toimielinten jäsenet antaneet suostumuksensa jo aiemmin. Yhteiskunnallista keskustelua voidaan käydä siitä, onko pakollisuuden

²⁴ Turun HAO 10.5.2004 04/0153/1.

²⁵ Mansikka, 2014, s. 11–12.

²⁶ HaVM 18/1994 vp. s. 11.

periaatteella enää samaa merkitystä kuin aiemmin on ollut ja vaaditaanko, että luottamushenkilön on pakko ottaa vastaan luottamustoimi.²⁷

Kunnalliset luottamushenkilöt ovat aina määräaikaisessa luottamustoimisuhteessa kuntaan. Valtuutetuilla tämä määräaika on valtuustokausi eli neljä vuotta (Kuntal 15 §). Lainsäädäntö ei rajoita luottamushenkilön toimikausien määrää missään määrin. Vastuu tästä jää tällöin jokaiselle luottamushenkilölle, hänen puolueelleen ja valitsijayhdistykselleen, valtuustoryhmälle ja muilla asianosaisille itselleen²⁸. Kuntavaalien alla käydään kuitenkin usein keskustelua siitä, ketkä jo istuvista luottamushenkilöistä hakevat jatkokaudelle tai, miten tärkeää olisi saada uusia innostumaan mukaan yhteisten asioiden hoitamiseen.

Kuntalain siirtymäaikana viime vaalikaudella valtuustokautta jatkettiin kuntalain 147 § 2 momentin mukaisesti kestämaan vuoden 2017 toukokuun loppuun saakka. Tehtävä säilyi kuitenkin edelleen määräaikaisena ja valtuutetuilla oli mahdollisuus päättää luottamustoimensa jo aiemmin, mikäli he näin kokivat. Myös vuoden 2020 keväällä, Suomen ollessa poikkeusoloissa covid-19 -pandemian vuoksi, mediassa käytiin keskustelua, voidaanko vuoden 2021 kuntavaalit toimittaa turvallisesti ajallaan. Silloin katsottiin kuitenkin, että kuntavaalien siirroille ei olisi tarvetta koronan takia ja valtuustokausi ei pidentyisi.²⁹ Maaliskuussa 2021 tilanne kuitenkin muuttui niin huolestuttavaksi, että kuntavaalien siirrosta päätettiin. Uusi vaalipäivä on 13.6.2021 ja uudet kunnanvaltuutetut aloittavat kautensa 1.8.2021. Näin valtuustokausi pitenee nyt istuvilla valtuutetuilla kahdella kuukaudella.³⁰

Erottamattomuudella pyritään turvaamaan luottamushenkilöiden asema tehtävien hoitajana ja varmistaa, että kuntalaisten valitsema luottamushenkilö saa toimia hänelle an-

²⁷ Ryytänen, 2006, s. 102.

²⁸ Ryytänen, 2006, s. 104.

²⁹ Vento, Kuihtuvat kuntavaalit. Suomen Kuvalehti 42/2020.

³⁰ Oikeusministeriön tiedote, 2021. Kuntavaalit siirtyvät kesäkuulle.

netulla oikeudella. Luottamushenkilö voidaan erottaa, jos tämä on syyllistynyt virkariikokseen luottamustoimessaan tai rikokseen luottamustoimensa ulkopuolella, josta hän on saanut yli puolen vuoden lainvoimaisen tuomion. Kuntalain 34 § kuitenkin mahdollistaa valtuustolle myös oikeuden erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteisen toimielimen valitseman luottamushenkilön toimielimestä kesken tämän toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta. Tällöin erottamispäätös pitää asettaa koskemaan kaikkia kyseisen toimielimen luottamushenkilöitä. Jos luottamuspula koskee puheenjohtajaa tai varapuheenjohtajaa, tulee erottamispäätös tehdä yhteisesti koko puheenjohtajistosta. Käytännön kokemus on osoittanut, että säännös luottamushenkilöiden erottamiseksi on ollut tarpeellinen.³¹

Luottamustoimen määräaikaisuuden lisäksi myös toimen palkattomuus erottaa luottamushenkilön viranhaltijasta. Kuntalain 82 §:n mukaan luottamushenkilöt ovat oikeutettuja saamaan kokouspalkkiota, korvausta ansiomenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen hoidon johdosta on aiheutunut sekä matkakustannuksista. Tämän lisäksi heillä on oikeus myös päivärahaan. Kaikki palkkioita koskevat päätökset tehdään aina valtuustossa. Kuntalaissa on ilmaistu, että näitä edellä mainittuja palkkioita ja korvauksia on maksettava, eikä niitä ole mahdollista säästösyistä lakkauttaa kunnissa. Palkkioiden ja korvausten maksuperiaatteena on, että ne eivät kata täysimääräisesti todellisia kustannuksia, joita luottamustoimen hoitamisesta on luottamushenkilölle aiheutunut.³²

Luottamushenkilö on itse vastuussa, miten toimeaan hoitaa ja noudattaa lakia. Tällöin puhutaan sekä oikeudellisesta että poliittisesta vastuusta³³. Omavastuisuuden rinnalla on nähtävissä politisoitumisen merkitys. Jokainen ehdokas sekä valittu luottamushenkilö, joka on lähtenyt puolueen kautta ehdolle luottamustoimeen, on sidoksissa puolue-

³¹ Ryytänen, 2006, s. 104.

³² Ryytänen, 2006, s. 105–106.

³³ Harjula ym., 2004, s. 63–66.

eensa tavoitteisiin, ohjelmiin ja periaatteisiin. Puolueiden paikallisten osastojen ja järjestöjen merkitys asioihin perehdyttäessä ja kantaa muodostaessa on suuri. On oleellista huomioida, kuinka paljon todellisuudessa luottamushenkilö tekee päätöksiä itsenäisesti sekä on omavastuinen ja kuinka paljon taustalla on puolue, valitsijayhdistys, jokin muu taho tai ideologia.³⁴ Julkishallinnossa niin virkamiesten kuin luottamushenkilöidenkin kohdalla törmätään aina kysymykseen politiikasta, vaikkakin oikeudellinen vastuu on aina ensisijaista. Voidaankin väittää, että julkishallinnossa toimeenpannaan ja hiotaan päätöksiä, joihin alemman tason hallintoviranomaiset ovat jo ottaneet kantaa ja tätä ennen poliittinen ratkaisu on jo syntynyt.³⁵

1.3 Tutkimusmenetelmä ja käytettävä aineisto

Tutkimuksessa käytettävä tutkimusmetodi on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Lainopin tulkinta- ja punnintamenetelmillä tutkimus pyrkii saamaan selville keskeisten oikeusnormien ja oikeudellisten tekstien merkityssisältöä. Tässä tutkimuksessa keskeisiä lakeja ovat kuntalaki (410/2015), perustuslaki (731/1999), hallintolaki (434/2003) ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Luottamushenkilöiden virkavastuusta säädetään tarkemmin rikoslaisissa (39/1889) ja vahingonkorvauslaissa (412/1974). Tutkimuksessa pyritään systematisoimaan lainsäädäntöä lakien esitöiden ja oikeuskäytännön avulla. Systematisoimalla ja tulkitsemalla oikeusnormeja päästään lainopin ytimeen eli merkityssisältöihin. Merkityssisällöt auttavat ymmärtämään yhteyksiä ja tarkoituseriä oikeusnormien takana.³⁶ Oikeusnormeja tarkastellaan niiden oikeusnormilausekkeiden avulla. Lainopin ei katsota antavan täysin objektiivista kuvaa oikeusnormilauseen taustalla olevasta totuudesta kielellisen monimerkityksellisyyden takia, vaan se on aina jossain määrin subjektiivista³⁷. Sen sijaan oikeusnormilauseesta saadaan tietoa oikeusnormin ajatussisällöstä, jota lainoppi tulkinnallaan pyrkii selvittämään. Tutkimuksessa on

³⁴ Rynnänen, 2006, s. 107.

³⁵ Merikoski, 1968, s. 5.

³⁶ Hirvonen, 2011, s. 36–56.

³⁷ Lindroos-Hovinheimo, 2011, s. 297.

tärkeä huomioida, että lainopin metodin käyttö ja käyttökaari ovat toistettavissa ja perusteltavissa ³⁸. Makkosen mukaan lainopin tulkinnassa ei ole kyse siitä, mikä oikeusnormilauseen merkityssisältö on, vaan siitä, minkä merkityksen ratkaisija sille itse antaa. Tulkinta on näin merkityssisällön antamista, ei sen toteamista.³⁹

Kolehmainen mukaan lainoppi on oivaltamista ja oivalluksen tarkistamista ja selventämistä muille ⁴⁰. Tutkimuksessa syntyvät oivallukset perustellaan oikeuslähdeopin mukaisesti. Oikeuslähdeoppi määrittää, mitä oikeudellista materiaalia tulkinnassa ja systematisoinnissa voi käyttää. Oikeuslähdenormien avulla määritetään tarkemmin, mitä oikeuslähteitä tutkimuksessa voidaan käyttää ja minkälainen hierarkia, etusijajärjestys ja painoarvo niiden välillä on.⁴¹ Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat kansallisen oikeuden normisto eli Suomen perustuslain perusoikeudet, lait ja lakien nojalla annetut alemman tasoiset normit sekä maantapa. Edellä mainittujen kansallisten oikeuslähteiden lisäksi vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä on myös eurooppaoikeudessa. Näitä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit sekä EU-tuomioistuimessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa määrätyt prejudikaatit. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainvalmisteluaineisto ja tuomioistuinratkaisut. Tutkimuksen oikeuskäytäntö koostuu pääasiassa korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaateista eli ennakkoratkaisuista. Näiden kautta voidaan luoda suuntaa lain soveltamiselle ja ratkaisulle. Prejudikaatit ovat heikosti velvoittavaa oikeutta, mutta Suomessa alemman tasoiset oikeudet usein myötäilevät KHO:n asettamaa linjaa.⁴² Tutkimuksessa käytetään myös muiden oikeusasteiden ratkaisuja, joilla pyritään osoittamaan käytännön ongelmakohtia ja ongelmien esiintymistä, ei niinkään luomaan suuntaviivoja laintulkinnalle. Lisäksi on sallittuja lähteitä, jotka vahvistavat argumentaatiota. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvat oikeustiede, yleiset oikeusperiaatteet, eettiset ja moraaliset perusteet sekä käytännölliset argumentit.⁴³ Tutkimuksessa käytetään

³⁸ Hirvonen, 2011, s. 36–38.

³⁹ Makkonen, 1981, s. 132.

⁴⁰ Kolehmainen, 2015, s. 6-7.

⁴¹ Hirvonen, 2011, s. 41.

⁴² Frande, ym., (toim), 2003, s.961.

⁴³ Kolehmainen, 2015, s. 8. & Kaisto, 2011, s. 1069 & Tolonen, 2003, s. 22–27.

lainsäädännön lisäksi lakien valmisteluaineistoa, tuomioistuinratkaisuja sekä oikeudellista kirjallisuutta.

Oikeustieteen menetelmät riippuvat siitä, millä oikeudenalalla oikeustiedettä harjoitetaan⁴⁴. Tutkimus on pääsääntöisesti julkisoikeudellinen tutkimus, joka tarkemmin sijoittuu hallinto-oikeuden ja vielä tarkemmin kunnallisoikeuden alalle. Luottamushenkilöiden oikeuksista ja vastuista sekä erilaisista rikkomuksista säädetään kuitenkin monipuolisesti myös muun muassa perustuslaissa (731/1999), rikoslaissa (39/1889) ja vahingonkorvauslaissa (412/1974). Näin tutkimuksessa näkyy myös osin yksityisoikeuden puolinen vahingonkorvausoikeus. Kuntien itsehallinto, asema ja organisaatio sekä julkishallinnon alueellistaminen ovat kansallisen oikeuden piirissä ja eivät kuulu EU:n oikeudellisen sääntelyyn alaan. Ne kuuluvat kuitenkin EU-oikeuteen, sillä jokainen kunta kuuluu EU:n jäsenvaltioon eli Suomeen.⁴⁵

⁴⁴ Hirvonen, 2011, s. 36.

⁴⁵ Heuru, 2006, s. 91–92.

2 Luottamushenkilön oikeudet kunnassa

2.1 Oikeudet mahdollistavat luottamustoiminnan

Tässä luvussa pureudutaan keskeisimpiin kunnallisten luottamushenkilöiden oikeuksiin. Kunnallisten luottamushenkilöiden tehtävänä on toteuttaa paikallista itsehallintoa ja siihen perustuvat myös heille lainsäädännössä annetut oikeudet. Tärkeintä on ymmärtää, että jokaisella luottamushenkilöllä on oikeus hoitaa sitä luottamustoimea, johon hänet on valittu⁴⁶. Sen tueksi on säädetty oikeuksia, jotta luottamustoimen hoitaminen on mahdollista mahdollisimman hyvin. Luottamushenkilöllä on erilaisia oikeuksia liittyen mielipiteen ilmaisuun, kokouskäytäntöihin, tietojensaantiin ja taloudellisiin korvauksiin.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklassa määritetään paikallinen itsehallinto paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tämä koskee jo aiemmin tutkimuksessa määritetyjä kunnallisia luottamushenkiköitä ja vahvistaa luottamushenkilöiden oikeuksien pohjaa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 7 artiklassa säädetään, että paikallishallinnon tehtävien hoitamiseksi on oltava edellytykset. Näin päästään siihen, millaisia oikeuksia sekä, millaiset edellytykset luottamushenkilöille on luotu lainsäädännössä.⁴⁷ On myös tiedostettava, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa säädetään, että paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiansa vapaa käyttäminen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattaminen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.⁴⁸ Median kautta nousee aina välillä uutisointiin tapauksia, joissa luottamushenkilö tai -henkilöt peräävät oikeuksiaan. Tapaukset ovat usein sidoksissa tietojensaantiin tai kokouskäy-

⁴⁶ Heuru, 2001, s. 224.

⁴⁷ Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (66/1991).

⁴⁸ Heuru, 2006, s. 90.

täntöihin. Niinkään paljon puhetta ei ole ollut luottamushenkilöiden taloudellisten korvausten ongelmista tai vapaan saannista, tai ainakaan tällaiset teemat eivät ole nousseet esiin julkisessa keskustelussa ongelmalähtöisinä.

Kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuslain 121 §:n mukaisesti. Kuntalain 14 §:ssä tarkennetaan, että tätä itsehallinnon tuomaa päätösvaltaa kunnissa käyttävät vaaleilla valitut kunnanvaltuutetut. He, ja kunnan muut luottamushenkilöt, ovat demokratian kannalta erittäin tärkeässä roolissa. Luottamushenkilöillä on sekä lainsäädännön kautta tulevia yksittäisiä luottamustoimen hoitamisen kannalta tärkeitä oikeuksia että toimivaltaa toimielimen jäsenen roolissa tai yksittäisessä asiassa. Oikeuksien ja toimivallan välille on tehtävä ero. Tässä luvussa keskitytään keskeisiin luottamushenkilön oikeuksiin ja niiden esille nostamiseen. Toimivallan käsitettä selvennetään kuitenkin seuraavassa kappaleessa.

Kuten aiemmin mainittiin, kuntalain 14 §:ssä säädetään, että valtuusto käyttää suurinta päätösvaltaa kunnassa. Näin ollen sillä on suurin toimivalta kunnan asioihin. Valtuusto voi kuitenkin rajoitetusti delegoida toimivaltaansa eteenpäin kunnassa muille, esimerkiksi toimielimille, viranhaltijoille ja yksittäisille luottamushenkilöille (Kuntal. 90 ja 91 §). Tämä tapahtuu aina kunnan hallintosäännön kautta, eikä yksittäisinä valtuuston päätöksinä. Toimivalta mahdollistaa toimielimille ja viranhaltijoille sekä yksittäisille luottamushenkilöille oikeuden käsitellä asioita, tehdä päätöksiä ja vastata asioista. Kuntalaissa on kuitenkin säädetty tehtävät, jotka kuuluvat aina kunnassa valtuuston, hallituksen tai tarkastuslautakunnan toimivaltaan ja tehtäviin. Näitä ei voi delegoida eteenpäin hallintosäännön kautta. Hallintolain 2 §:n hyvän hallinnon periaatteissa on säädetty, että toimivaltaa on käytettävä vain hyväksyttäviin tarkoituksiin.⁴⁹

Kunnallisten luottamushenkilöiden oikeuksista säädetään tarkimmin kuntalaissa. Sen lisäksi oikeuksista säädetään muualla lainsäädännössä, kuten Suomen perustuslaissa sananvapauden osalta. Luottamushenkilöiden monipuoliset oikeudet ovat aloiteoikeus,

⁴⁹ Hallintoakatemia, 2017, s. 4-13.

puheoikeus ja sananvapaus, tietojensaantioikeus, oikeus saada vapaata työstään ja oikeus saada palkkiota ja korvausta luottamustoimestaan. Näistä mediassa nousee esiin tällä hetkellä erityisesti luottamushenkilöiden sanavapauden rajat sekä kokouskeskustelun taso. Toinen trendi erityisesti luottamushenkilöiden itsensä toimesta, on nostaa esiin tietojensaantioikeuttaan eri tilanteissa. Tutkimus nostaa esiin erityisesti näitä oikeuksia lainsäädännön, oikeuskäytännön ja oikeustieteen avulla.

2.2 Mielenpitemien ilmaisun oikeutus

2.2.1 Sananvapauden rajat

Sananvapaus on perustavanlaatuinen perus- ja ihmisoikeus. Se on demokratian mahdollistaja, mutta se vaatii yksilöiltä vastuunottamista vapauden rinnalla. Suomen perustuslain 12 §:ssä on turvattu jokaisen ihmisen sananvapaus. Se tarkoittaa, että jokainen saa ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoa, mielipiteitä ja muita viestejä niin, että näitä ei ennakolta estetä. Sananvapaus ja julkisuus ovat paikallisen demokratian kannalta tärkeässä asemassa. Sananvapaus on lainsäädännössä pitkälti perustuslain perusoikeussäädösten varassa, vaikka joitakin tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä on annettu lailla. Sananvapaus on suojattu myös kansainvälisoikeudellisesti KP-sopimuksen (8/1976) 10 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) 10 artiklassa. Lainsäädännön lisäksi sananvapaus on myös tunnetusti yhteiskuntamme perusarvo.⁵⁰ Yhteiskunnan tila kuitenkin aina muokkaa sananvapauttamme ja ymmärrystämme sen merkityksestä.⁵¹

Käytännössä sananvapauden rinnalla kulkee kuitenkin koko ajan myös vastuu sananvapauden käyttämisestä sekä tarpeellinen sananvapauden rajoittaminen. Sananvapautta voidaan rajoittaa lainsäädännöllä vain, jos se on tarpeen kansallisen tai yleisen turvallisuuden

⁵⁰ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976.

⁵¹ Kuosma, 2015, s. 1-6

suuden vuoksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien tai maineen turvaamiseksi. Salassapidon rikkominen on kriminalisoitu rikoslaisissa.⁵² Ongelmia tässä on ollut kuitenkin virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistön osalta, sillä yhteiskunta on kehittynyt ja tunnusmerkistö on säädetty 30 vuotta sitten. Tänä päivänä esimerkiksi erilaiset digitalisaation tuomat kehitysasteet sekä toimintojen ja palveluiden ulkoistaminen kunnissa voi luoda punnittavaa sananvapauden ja salassapidon hyvästä toteutumisesta.⁵³ Tiedon jakaminen ja käyttö, sekä mielipiteen ilmaisu ovat myös vallan käyttöä ja resurssitekijöitä. Niitä on yhteisen hyvän vuoksi myös ollut perusteellista rajoittaa, lainsäädännössä määrätyillä tarpeellisiksi katsotuilla ehdoilla.

Sananvapauden antamat mahdollisuudet ilmaista itseään ja mielipiteitään, on erityisen tärkeää poliittisille luottamushenkilöille. Kuntien tasolla tapahtuvassa vaikuttamisessa ja päätöksenteossa on mielipiteenilmaisulla yhtä suuri rooli kuin valtakunnan politiikassakin. Vaikka asioiden mittasuhteet olisivatkin erilaisia, ei se vähennä sananvapauden tärkeyttä tai sen tuoman vastuun kunnioittamista. Kunnalliset luottamushenkilöt ovat vaaleissa valittuja paikallispoliitikkoja. Näin he toimivat myös äänestäjiensä sanan ja mielipiteen välittäjinä. Viestinviejän ja ilmaisijan roolissa on kuitenkin huomioitava oma vastuu sananvapauden käyttäjänä. Se, miten hyvin luottamushenkilöt ymmärtävät oikeutensa ja niiden mukanaan tuoman vastuun, on varmasti erilaista yksilötasolla.

Sananvapaus on noussut tasaisesti keskusteluun viime vuosina. Keskustelu ei ole jäänyt ainoastaan kansanedustajien kirjoituksien ja puheiden analysointiin, vaan sananvapaus on laajasti huomioitu myös kunnallisten luottamushenkilöiden toiminnassa ja siinä onko luottamushenkilöillä erioikeudet käyttää sananvapauttaan.

Kunnanvaltuusto oli erottanut tilapäisen valiokunnan esityksestä tarkastuslautakunnan kaikki jäsenet ja varajäsenet kesken toimikauden luottamuspulan vuoksi. Epäluottamus oli syntynyt, koska tarkastuslautakunnan varapuheenjohtaja A oli muiden lautakunnan

⁵² Heuru, 2006, s. 223.

⁵³ Laurikkala, Lakimies 3-4/2020, s. 528–531.

jäsenten tietämättä selvittänyt ja kyseenalaistanut mediassa julkisesti kunnan järjestämän valtuustoseminaarin järjestämisuodon ja siitä syntyneet kustannukset. Valtuuston mukaan A:n toiminta oli hyvien tapojen vastainen, eikä lautakunnan sisäisesti sopimien toimintatapojen mukainen ja sen katsottiin aiheuttaneen paljon kielteistä julkisuutta kunnalle. Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että luottamuspula oli kohdistunut nimenomaan varapuheenjohtaja A:han ja syyksi katsottiin hänen tekemä kriittinen, mutta asiallinen blogikirjoitus, jossa A oli yksilöinyt kunnan valtuustoseminaarin kustannukset ja kyseenalaistanut seminaarin alkoholitarjoilun määrän. Ratkaisussa todettiin, että kirjoitus ei liittynyt A:n asemaan tarkastuslautakunnassa tai lautakunnan toimintaan. A:n katsottiin käyttäneen sananvapauttaan nostamalla julkiseen keskusteluun kunnan varojen käyttö. Tarkastuslautakunnan jäsenyys ei kavenna sananvapautta. Ratkaisussa katsottiin, että valtuusto käytti väärin harkintavaltaansa ja päätös oli lainvastainen. Jälkikäteisillä seuraamuksilla, erottamisella, ei voida rangaista luottamushenkilö, joka on käyttänyt hänelle kuuluvaa sananvapauttaan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla.⁵⁴

Hallinto-oikeus toteaa ratkaisussa, että poliittiset mielipiteet ovat lähtökohtaisesti sananvapauden ydinalueella, koska sananvapauteen kuuluu oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja ja mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. On myös tärkeä nostaa esiin, että lähtökohtaisesti toimielinten jäsenyys ei kavenna luottamushenkilölle kuuluvaa sananvapautta. Luottamushenkilöillä on siis lähtökohtaisesti yhtä suuri oikeus käyttää sananvapauttaan kuin muillakin ihmisillä, jotka eivät ole luottamustoimissa. Huomioitavaa on, että on tilanteita, joissa lainsäädäntö kuitenkin kaventaa oikeutta salassapitosäännösten kautta. Tällaiset tilanteet tulevat kuitenkin esiin vain tapauskohtaisesti toimielinten käsittelyssä olevien asioiden kautta. Sananvapautta ei kuitenkaan voida ennakolta rajoittaa toimielinten sisäisillä ohjeilla.⁵⁵

Tapauksessa kunta oli hyväksynyt valtuuston työjärjestyksen, johon oli sisällytetty ohje puheenvuorojen pitämisestä valtuuston kokouksessa. Valtuutettu A valitti päätöksestä ja vaati työjärjestyksen kumoamista perustuslainvastaisena, edellämainitun 18 § :n osalta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että jokaisella on sananvapaus ja siihen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Kunnanvaltuuston jäsenen puheoikeus katsottiin olevan Hallitusmuodon 10 § :ssä turvattua sananvapautta ja tarkemmin sananvapaudesta säädetään lailla. KHO totesi, että kuntalain nojalla ei voida säätää tarkemmin työjärjestyseen valtuutettujen puheoikeuden käyttämisestä. KHO katsoi ratkaisussaan, että työjärjestyksen 18 § :n määräyksellä voidaan vaikuttaa merkityksellisellä tavalla siihen, miten puheoikeutta käytetään. Näin ollen kaupunginvaltuusto ei ole voinut työjärjestyksellään määrätä valtuutetun puheoikeuden käyttämisestä, siten kuin

⁵⁴ Turun HAO 26.11.2019 19/0299/1.

⁵⁵ Turun HAO 26.11.2019 19/0299/1.

työjärjestyksen 18 § :ssä nyt määrätään. KHO katsoi, että valtuuston päätös työjärjestyksen 18 § :stä on kumottava ja asia papalautettiin uudelleenkäsiteltäväksi.⁵⁶

Puheoikeuden ja sananvapauden suhde on mielenkiintoinen osa-alue luottamushenkilöiden oikeuksissa. Kun perustuslakia muutettiin perusoikeussäännösten osalta, korostettiin lain esitöissä, että sananvapautta voidaan ydinajatukseltaan pitää poliittisena perusoikeutena. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu ja mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.⁵⁷ Perustuslakivaliokunta olisi mietinnössään lisännyt sananvapautta koskevaan säädökseen maininnan, että tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla⁵⁸. Perusoikeuksien rajoitusten tulee kuitenkin aina perustua lakiin, jonka eduskunta on hyväksynyt ja näin perustuslakivaliokunnan mietinnön tarkennuksen ei katsottu olevan välttämätön.⁵⁹ Perusoikeuksia, kuten sananvapautta, ei voida rajoittaa, ellei rajoitusta tai rajoittamisen valtuuksia ole säädetty laissa. Tämän pohjalla on perusoikeuksien yleisyys ja halu, että rajoitustoimien on kohdistuttava yhtäläisesti samassa asemassa oleviin. Lisäksi kun rajoitus on kirjattuna laissa, voidaan sitä kontrolloida paremmin. Rajoitusten säätämisessä lakiin on myös demokratia-ullottuvuus, sillä vaaleilla valitut kansanedustajat päättävät perusoikeuksien rajoista ja täsmällisyydestä, kun rajoitukset tulevat lainsäädäntöön.⁶⁰ Rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä sekä niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoittamiseen tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve.⁶¹ Riittävän täsmällisellä ja tarkkarajaisella säädöksellä vähennetään tilanteita, joissa lakiin jää tilaa harkinnalle⁶². Vuonna 2000 voimaan tullessa perustuslaissa sananvapaus on turvattu saman sisältöisenä kuin millaisena se hyväksyttiin vuonna 1995 voimaan tulleeseen Hallitusmuodon uuteen perusoikeuslukuun.

⁵⁶ KHO 2000 :248.

⁵⁷ HE 309/1993 vp. s. 56.

⁵⁸ PeVM 25/1994 vp. s. 9.

⁵⁹ Nieminen, 2000, s. 621.

⁶⁰ Viljanen, 2001, s. 65-69.

⁶¹ Ks. Jyränki, 2000, s. 291–296. & Lämsineva & Viljanen, (toim.), 1998, s. 121–127.

⁶² Viljanen, 2001, s. 115-116.

Kunnanvaltuutettu A oli toistuvasti jättänyt noudattamatta valtuuston työjärjestykseen perustuvia valtuuston puheenjohtajan kehoituksia ja määräyksiä olla jatkamatta puheenvuorojaan kunnanvaltuuston kokouksessa. A:n toiminnan vuoksi kokous oli jouduttu keskeyttämään ja turvautumaan poliisin virka-apuun. Valtuusto on katsonut kokouksessaan valtuutetun rikkoneen virkavelvollisuuttaan ja tehnyt rikosilmoituksen sekä pidättänyt A:n valtuutetun toimestaan heti. A valitti asiasta, perustellen sitä menettelyvirheellä ja laittomuudella. Kunnanhallitus toi ilmi vastauksessaan, että puheenjohtaja sai kuntalain 15 §:n mukaisesti puuttua luottamushenkilöiden käyttäytymiseen ja seikan, että kokous oli pitänyt keskeyttää. Hallinto-oikeus hylkäsi valtuutetun valituksen ja katsoi, että kaupunginvaltuusto ei ollut ylittänyt toimivaltaansa, eikä päätös ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai ollut lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtuustolla oli oikeus tehdä rikosilmoitus asiassa, mutta kumosi A:n pidättämispäätöksen. Perusteena ratkaisulle oli sananvapauden antamat oikeudet luottamushenkilölle sekä kuntalain 15 §:n tuomat rajalliset oikeudet puheenjohtajalle rangaista luottamushenkilöä tämän käytöksestä. Puheenjohtajan katsottiin ylittäneen toimivaltansa pidättäessään A:n toimesta.⁶³

Luottamushenkilön käyttäytymiseen on mahdollista puuttua, ja se voi olla käytännössä myös tarpeellista. KHO kuitenkin nosti esille, että puuttumisen on oltava aina oikeutettua. Tapauksessa jätetty rikosilmoitus mahdollisti tutkinnan siitä, miten luottamushenkilö oli toiminut väärin. Olennaista kuitenkin on, miten voimakkaasti toimielin ja erityisesti sen puheenjohtaja voi reagoida tilanteeseen, jossa luottamushenkilö toimii puheenvuoroaan pitäessään ohjeiden tai lainsäädännön vastaisesti. Tapaus herättää miettimään, onko kuntien toimielimillä riittävät mahdollisuudet puuttua tällaisissa tilanteissa ja ovatko ne tätä päivää. Miten turvataan sekä sananvapauden tuomat oikeudet että kunnan päätöksenteon toimivuus riittävällä tavalla.

2.2.2 Puheoikeus toiminnan lähtökohtana

Kuntalain 102 § määrittää, että toimielimen jäsenellä on puheoikeus kokouksessa käsiteltävänä olevassa asiassa. Kun asia on esitelty kokouksessa, on sen jälkeen varattava paikka keskustelulle. Tällöin luottamushenkilöllä on oikeus pitää puheenvuoro. Tätä varten on tehtävä asiaan kuuluvalla tavalla puheenvuoropyyntö. Puheenvuoroille voidaan asettaa minuuttiaikarajat. Puheenjohtaja tarkkailee, että puhuja pysyy käsiteltävässä asi-

⁶³ KHO 2005:58.

assa ja toimii asiallisesti. Jos puhetta pitkittää tarpeettomasti, toimielimen puheenjohtajalla on oikeus huomauttaa asiasta ja edelleen jatkuessa kieltää jatkamasta puhetta. Nämä ovat voimassa niin fyysisesti koollekutsutussa kokouksessa kuin poikkeusaikana sähköisessä kokouksessakin⁶⁴. Tarkemmin sähköisessä kokouksessa puheoikeuden käyttämisestä määrätään jokaisen kunnan omassa hallintosäännössä⁶⁵. Kunnissa on oltava hallintosääntö, jonka valtuusto on hyväksynyt. Hallintosäännössä määrätään kunnan hallinnon ja toiminnan toteuttamisesta, muun muassa valtuuston toiminnasta, kuten valtuutettujen puheoikeuden kestosta ja aloitteiden käsittelystä (KuntaL 90 §). Kaksikielissä kunnissa on huomioitava myös kielilain (423/2003) säädetyt kielelliset oikeudet kunnallishallinnossa. Kunnan hallintosääntö perustuu aina voimassaolevaan lainsäädäntöön⁶⁶.

Valtuutettu A piti kaupunginvaltuuston kyselytunnilla puheenvuoron, jossa kutsui syrjäytyneitä ihmisiä ihmisroskaksi. Puheenvuoro pidettiin kokouksen kohdassa, jossa käsiteltiin kaupungin kävelykatujen siivousta ja siisteyttä. Oikeusasiamies totesi, että itse puheen lisäksi on huomioitava myös konteksti, jossa A oli ilmaisua käyttänyt. Puheenvuoro oli näin kokonaisuudessaan tässä asiayhteydessä esitettynä epäasiallinen, epäkunnioittava ja loukkaava. Vastauksessa pyydetään kiinnittämään huomiota, että Suomen perustuslaki turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä velvoittaa edistämään oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.⁶⁷

Vastauksessa otettiin huomioon kokonaisvaltaisesti tilanne, jossa valtuutettu käytti puheenvuoronsa. Ongelmana ei näin ollut ainoastaan epäkunnioittavan sanan käyttö, vaan myös se, miten se linkittyi käsiteltävänä olevan asiaan. Hallintolain 9 § 1 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta käyttää asiallista kieltä. Lain esitöissä todetaan, että hyvän kielenkäytön vaatimukseen kuuluu asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö sekä sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännöksessä edellytetään, että esitystapa on näin sekä kielellisesti selkeä että sisällöllisesti ymmärrettävä. Kielenkäytön asiallisuus

⁶⁴ HE 47/2020 vp.

⁶⁵ HE 268/2014 vp. s. 106.

⁶⁶ Kunnille on olemassa paljon tukea ja ohjeita hallintosäännön tekemiseen. Myllymäki, (toim.), 2000.

⁶⁷ EOAK/4929/2018.

merkitsee myös, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja.⁶⁸ Näin voidaan huomata, että luottamushenkilön puheoikeuden mukana on suuri vastuu siitä, miten puhe voidaan tulkita.

Kuntalain 69 § 2 momentissa säädetään, että luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamushehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Tätä kutsutaan luottamushenkilöiden käyttäytymissäännökseksi. Sen rikkomisesta ei kuitenkaan ole lainsäädännössä säädetty sanktioita. Tapauksessa on huomioitavaa, että valtuutettu ei saanut sanktioita, vaan tapausta pidettiin laajasti vain paheksuttavana käytöksenä. Luottamushenkilöiden käytöksen pitäisi olla kunnan asukkaita kohtaan tasapuolista ja oikeudenmukaista, eikä se saisi olla yleisesti hyväksytyjen käytösnormien vastaista.⁶⁹ On kuitenkin selvää, että luottamushenkilöllä on aina myös poliittinen rooli, joka merkitsee, että luottamushenkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri tavoilla. Käyttäytymissäännös ja hallintolain 9 § yhdessä luovat pohjaa sille, millainen käytös ja puhetapa eri tilanteissa ovat luottamushenkilöille oikeutettuja. Mielenpitemen ilmaisun oikeuden ja hyvän käyttäytymisen rajanveto, on jokaisen luottamushenkilön itse tahollaan mietittävä ja toteutettava. Se, miten jokainen toteuttaa hyvää käytöstä myös eroaa yksilöiden välillä, sillä jokaisella on siitä oma käsitys omien pohjatietojensa perusteella. Sillä, että luottamushenkilöitä opastetaan lainsäädännön antamista sananvapautta, puheoikeutta ja käyttäytymistä koskevista normeista, on kuitenkin se hyöty, että tiedolla voi tasoittaa yksilöiden välisiä mielipide- ja tietotaitoeroja näistä asioista ja auttaa välttämään käytännönongelmatilanteita.

⁶⁸ HE 72/2002 vp. s. 64.

⁶⁹ HE 268/2014 vp. s. 56.

2.2.3 Laaja aloiteoikeus

Luottamushenkilöllä on kunnan jäsenenä luonnollisesti oikeus tehdä kuntalaisaloitteita kuntalain 23 §:n mukaisesti. Käytännössä luottamushenkilön oikeudet aloitteiden kanssa ovat kuitenkin vielä tätä laajemmat. Luottamushenkilö voi tehdä aloitteita kunnan toimielimen kokouksessa käsiteltävänä olevasta asiasta ehdotuksenteko-oikeutena tai kokouksen ulkopuolisesta asiasta aloitteina. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan mukaan paikallisella viranomaisella on aloiteoikeus kaikissa sellaisissa asioissa, joita ei ole suljettu heidän toimivallan ulkopuolelle⁷⁰.

Vuodesta 1995 lähtien myös kuntalaissa on säädetty valtuutettujen aloiteoikeudesta. Käytännössä valtuustoaloitteita on tehty kuitenkin jo ennen tätä. Valtuustoaloitteille ei ole kuntalaissa säädetty tarkkaa muotoa. Kunnanvaltuustojen työjärjestyksissä voi kuitenkin olla mainintoja muotovaatimuksista.⁷¹ Hallintolain 19 §:ssä on kuitenkin säädetty, että asiat on laitettava vireille kirjallisena. Ainoastaan erikseen viranomaisen suostumuksesta myös suullisesti annettu aloite voi olla virallinen. Luottamushenkilön tekemä suullinen aloite toimielimen kokouksessa on kuitenkin myös hyväksyttävä aloitteeksi. Tällöin valtuuston on tehtävä erillinen vireillepanopäätös toteamalla aloitteen lähettäminen esimerkiksi kunnanhallituksen valmisteluun.⁷² Vireillepanopäätös ei ota kantaa aloitteen sisältöön, vaan laittaa asian käsittelyn vireille.⁷³

Valtuustoaloitteet on saatettava kerran vuodessa valtuuston tietoon. Sen yhteydessä on ilmoitettava, mitä toimenpiteitä aloitteen johdosta on tehty. Jos aloitteen tekijöinä on vähintään 2 % kunnan äänioikeutetuista asukkaista, asia on otettava valtuuston käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta (Kuntal 23 §). Hyvän hallinnon tapoihin kuului asian käsittelyssä ei saa viivytellä. Määräaika voidaan pitää näin kohtuullisena.⁷⁴ Kohtuullisesta ajasta on syytä pitää kiinni, jotta sillä ei vaikuteta

⁷⁰ Heuru, 2006, s. 90.

⁷¹ Heuru, 2001, s. 142–143.

⁷² Heuru, 2001, s. 142–143.

⁷³ Heuru, 2001, s. 224–225.

⁷⁴ Heuru, 2001, s. 204.

aloitteen jättämiseen merkittävyyteen. Näin aloiteoikeus antaa oikean väylän vaikuttaa ja tuoda asioita esiin.

2.2.4 Eriävä mielipide vapauttaa vastuusta

Kuntalain 106 §:ssä säädetään, miten luottamushenkilöllä on oikeus olla eri mieltä toimielimen tekemästä päätöksestä, jossa on jäsenenä, ja jättää tästä eriävä mielipide kokouksen pöytäkirjaan. Tämä oikeus vaatii, että luottamushenkilön tulee olla tehnyt eriävä päätösehdotus tai äänestää päätöstä vastaan kokouksen käsitellessä asiaa. Tämän jälkeen luottamushenkilö voi halutessaan jättää eriävän mielipiteen kokouksen pöytäkirjaan ja hänen vastuunsa tehdystä päätöksestä raukeaa. Muuten luottamushenkilö on aina virkavastuussa toimielimen päätöksestä, oli hän eri mieltä tai samaa mieltä sen kanssa.

Kaikilla toimielimen jäsenillä on yhtäläillä oikeus jättää eriävä mielipide, kunhan vain vaaditut ehdot täyttyvät. Ainut lisäehto on toimielimen esittelijällä, joka ei voi jättää eriävää mielipidettä, jos toimielimen päätös on esittelijän itsensä tekemä päätösehdotus. Eriävästä mielipiteestä ei tarvitse ilmoittaa kirjallisesti vaan suullinen ilmoitus riittää. Perustelulle ei ole oikeudellista tarvetta. Toimielimen jäsenet ovat vastuussa päätöksen aineellisesta sisällöstä ja esittelijä myös muodollisesta sisällöstä.⁷⁵ Eriävän mielipiteen perustelemisella luottamushenkilö voi selventää, niin muille luottamushenkilöille kuin äänestäjilleen ja kuntalaisille, oman näkökantansa perusteet. Näin lisätään avointa päätöksentekoa. Luottamushenkilön kantaessa myös poliittista ja moraalista vastuuta päätöksistään, voi hän viestittää perusteluillaan äänestäjilleen oman näkökantansa ja ehkä ennakoita ja lieventää seuraamuksia, joita tehdystä eriävästä mielipiteestä tai päätökseen sitoutumisesta voi syntyä.

⁷⁵ Heuru, 2001, s. 371–373.

2.3 Oikeus saada tarpeellista tietoa

Perustuslain 12 §:ssä säädetään, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut talenteet ovat julkisia, ellei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu. Tätä julkisuusperiaatetta määritetään edelleen laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Julkisuusperiaate liittyy oikeusvaltion ja demokratian perusedellytyksiin kansalaisen oikeudesta saada tietoa ja muodostaa mielipide yhteiskunnallisista asioista ⁷⁶. Tämä on myös erityisen tärkeää luottamushenkilöille. Ilman tietoa on vaikea valvoa toimintaa, käyttää muita oikeuksiaan ja osallistua päätöksentekoon, mikä on luottamushenkilön perus velvollisuus. Julkisuusperiaate on näin ollen kuntademokratian kulmakivi. ⁷⁷

Julkisuusperiaatteen ympärillä käydään jatkuvaa kehityskeskustelua. Avoimuuden lisääminen, hallinnon toimivuus ja teknologian tuomat mahdollisuudet värittävät keskustelua julkisuusteeman ympärillä jatkuvasti. Esimerkiksi oikeusministeriön teettämässä selvityksessä haluttiin selvittää, miten julkisuuslain soveltamisalaa voitaisiin laajentaa ⁷⁸. Tiedonsaanti on ihmisten perusoikeus, luottamushenkilöillä se on toki erilainen ja erilailla merkittävä. Muuttuvassa kuntakentässä tietojensaannin on tultava kehityksen kanssa yhtä matkaa ja näin kehitykselle on paikkansa. Tänä päivänä julkisuusperiaatteessa korostuu myös entistä enemmän viranomaisten aktiivisuus tiedon tarjonnassa ja toisaalta lainsäädännön teknologiariippumattomuus. ⁷⁹

Julkisuuslakia sovelletaan kysymyksissä tietojensaantioikeudesta viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisten vaitiolovelvollisuudesta, asioiden salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista asioista. (Julkisuuslaki 2 §) Kuntalain 83 § laajentaa luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta. Kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranhaltijoilta tietoja, joita pitää tarpeellisina luottamustoimessaan ja

⁷⁶ Tenhunen, 2011, s. 20.

⁷⁷ Heuru, 2001, s. 204–205.

⁷⁸ Oikeusministeriön julkaisu 2019:31. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen.

⁷⁹ Valtiovarainministeriön julkaisu 2017:37. Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset.

jonka julkisuuslain 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia. Tämän ehtona on, että salassapitosäännökset eivät ole esteenä. Kunnan luottamushenkilöt ovat oikeutettuja saamaan tietoonsa myös kunnan konsernijohdon hallussa pitämiä tytäryhteisöjen tietoja kuntalain 83 §:n mukaisesti. Tämä kuntakonsernia paremmin huomioiva säädös on tärkeä, sillä luottamushenkilöiden toimintakenttä on yhä suurempi ja monimutkaisempi. Tällöin myös tietojensaantioikeuden on vastattava käytännön tilannetta. Tietojensaannista voidaan ohjeistaa tarkemmin kuntakonsernin konserniohjeessa.⁸⁰

Kaikilla kunnan luottamushenkilöillä on yhtäläinen oikeus saada tietoa. Ainoastaan tarkastuslautakunnan jäsenten ja mahdollisen pormestarin tietojensaantioikeudesta on säädetty erikseen kuntalain 44 ja 124 §:ssä. Pormestarilla on oikeus saada tietoja kunnan viranomaisilta ja saada nähtäväksi asiakirjoja, jollei salassapitosäännökset estä tätä. Tarkastuslautakunnan jäsenillä on oikeus myös salassapidettävän tiedon saamiseen, jos luottamushenkilön arviointitehtävä sitä vaatii. Tarkastuslautakunnalle säädetty erillinen tietojensaantioikeus on keskeinen teko vahvistamaan tarkastuslautakunnan riippumattomuutta⁸¹. Asioiden valmistelu ja päätöksenteko tulee pohjautua oikeisiin ja mahdollisimman täydellisiin tietoihin. Tästä johtuen on tärkeää, että kaikilla päätöksentekoon osallistuvilla on oikeus tarvittavien tietojen saamiseen.⁸² Mikäli luottamushenkilön on tehtävä päätös asiasta, mistä päättäminen edellyttää salassapidettävän tiedon saamista, on luottamushenkilön saatava siitä tieto⁸³.

Sosiaalilautakunnan jäsen A oli pyytänyt saada tietoja lautakunnan alaisten viranhaltijoiden tekemistä toimeentulotukipäätöksistä. Sosiaalilautakunta oli hylännyt pyynnön. Kunnanhallitus siirsi asian käsiteltäväkseen ja päätti olla antamatta vaadittuja tietoja. A ja kunnanhallituksen jäsen B tekivät päätöksestä valituksen, vaatien tietojen antamista A:lle. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan asiakirjojen olleen salassapidettäviä sosiaalihuoltolain 57 §:n nojalla. Kunnallislain 20 §:n mukaan luottamushenkilöillä oli oikeus saada kunnan viranomaisilta nähtäväkseen asiakirjoja ja tietoja, joita luottamushenkilö piti tarpeellisena, ellei eräiden asioiden ja asiakirjojen salassa pitämisestä koskevista säännöksistä muuta johtunut. KHO katsoi luottamushenkilöllä olevan oikeus salassa pidettävien toimeentulotukiasiakirjojen

⁸⁰ HE 268/2014 vp. s. 199.

⁸¹ HE 268/2014 vp. s. 37.

⁸² Heuru, 2001, s. 258–259.

⁸³ Mäenpää, 1999, s. 151.

nähtäväksi saamiseen silloin, kun se on tarpeen kannan muodostamiseksi latakunnassa käsiteltävään yksittäiseen asiaan. Yleistä oikeutta asiakirjojen saamiseen pelkästään sillä perusteella, että luottamushenkilö piti sitä tarpeellisena, ei nähty. Valitukset hylättiin. KHO myös katsoi, että B :llä ei ollut oikeutta valittaa sosiaalilautakunnan päätöksestä.⁸⁴

KHO:n ratkaisusta nousee esille tarpeellisuus tietojensaannin edellytyksenä. Se, mitä luottamushenkilö pitää toimen hoitamiseksi tarpeellisena tiedonsaantina, ei välttämättä silti oikeuta tiedonsaantiin. Luottamushenkilön tulee tarvita tietoja päätöksenteon perusteena.⁸⁵ Käytännössä valtuuston ja hallituksen jäsenten toimikenttä kattaa koko kunnan asiat. Näin ollen heidän tietojensaantioikeutensa on laajempi kuin muiden toimielinten luottamushenkilöiden, joilla tietojensaantioikeus määräytyy toimielimessä käsiteltävien asioiden ympärille suppeammin⁸⁶. Tähän poikkeus tulee lainsäädännössä erikseen määritellystä tarkastuslautakunnan ja pormestarin tietojensaantioikeudesta.

A toimi kaupunginvaltuutettuna, kaupunginhallituksen jäsenenä sekä kaupunginhallituksen alaisen elinkeinojaoston varajäsenenä. A oli pyytänyt kirjeitse kaupungilta erään hankkeen projektiryhmän ja ohjausryhmän pöytäkirjoja liitteineen. Kaupungin elinkeinojohtajan päätöksen mukaisesti A oli saanut hankkeen ohjausryhmän kokousaineistot kokonaisuudessaan jo aiemmin ja projektiryhmän osalta hänelle toimitettaisiin vain aineisto, joka ei sisällä yrityssalaisuuksia. A vaati oikaisuvaatimuksessaan kaupunginhallitukselta myös projektiryhmän kokousasiakirjoja, perustellen tätä kaupunginhallituksen jäsenyydellään sekä hankkeesta päättävän elinkeinojaoston varajäsenyydellään. A:n mielestä asianosaisena hänellä on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että asiassa ei ollut ilmennyt, että kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen tai sen alaisen elinkeinojaoston käsittelyssä olisi asiakirjapyynnön esittämisen ajankohtana enää ollut kysymyksessä olevaan hankkeeseen liittyviä asioita, joiden käsittelyssä asiakirjat olisivat olleet tarpeellisia A:n saada. Asiakirjapyynnöstä tai oikaisuvaatimuksesta ei liioin ilmennyt A:n luottamustehtävän hoitamiseen liittyviä muitakaan seikkoja, joiden perusteella pyydetyt yksityisten elinkeinoharjoittajien liikesalaisuuksia sisältävät asiakirjat olisi tullut jälkikäteen antaa A:lle kunnanvaltuuston tai – hallituksen jäsenille kuuluvan muita luottamushenkilöitä laajemman tietojensaantioikeuden perusteella. Asiakirjapyyntö oli voitu hylätä.⁸⁷

KHO katsoi, että luottamushenkilöillä on oikeus saada salassa pidettäviä tietoja, joita tarvitaan päätöksenteon perusteena toimielimessä, jonka jäsen hän on. Tarpeellisuuden

⁸⁴ KHO 1995-A-23.

⁸⁵ HE 268/2014 vp. s. 31.

⁸⁶ HE 268/2014 vp. s. 198.

⁸⁷ KHO 2015:176.

merkitys korostuu näin molempien tuomioistuinratkaisujen kautta. Tuoreemmassa tapauksessa arvioidaan kuitenkin selvemmin, että tarve on aina harkittava tapauskohtaisesti. Tietojensaantioikeuden ei voida katsoa rajoittuvan vain vireillä oleviin tai vireille tuleviin asioihin, vaan oikeuden voi ulottaa laajemminkin luottamustoimen hoitamisen kannalta tarpeellisiin tietoihin ja asiakirjoihin.⁸⁸ Tässä tarpeen arvioinnissa korostuu diskretioperiaate. Diskretioperiaate tarkoittaa, että tietojen jakelu on viranomaisen omassa harkinnassa.⁸⁹

Luottamushenkilöt ovat vaitiolovelvollisia tietoonsa saamastaan salassa pidettävästä materiaalista ja tiedosta. Vaitiolovelvollisuus jatkuu, vaikka luottamustehtävä päättyisi-kin. Luottamushenkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja myöskään omaksi tai toisen hyödyksi, eikä toisen vahingoksi. Salassa pidettävää asiakirjaa, kopiota tai tulostetta ei saa antaa sivulliselle. Tietoja ei saa antaa myöskään teknisten yhteyksien välityksellä eikä muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.⁹⁰ Luottamushenkilön laajan tietojensaantioikeuden rinnalla kulkee siis vastuu tiedon oikeanlaisesta ja turvallisesta käytöstä sekä säilyttämisestä.⁹¹ Salassapidosta säädetään julkisuuslain 6 luvussa. Viranomaisen asiakirja on salassa pidettävä, jos se on julkisuuslaissa tai muissa laissa säädetty salassa pidettäväksi, jos viranomainen on lain nojalla määrännyt sen salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Julkisuuslain 24 § määrittää tarkemmin, mitkä asiakirjat kuuluvat salassa pidettäväksi. Salassapitoperiaate on lain mukaan ehdoton muun muassa yksityisyyden sekä liike- ja ammattisalaisuuden osalta. Salassapidosta voidaan poiketa vain lainsäädännössä ilmenevin ehdoin (Julkisuuslaki 26 §). Luottamushenkilöä voi seurata rangaistus, jos hän rikkoo asiakirjan salassapitoa koskevan velvollisuutensa, vaitiolovelvollisuutensa tai rikkoo hyväksikäyttökieltoa. Näistä rikoksista säädetään rikoslain 40 luvun 5 §:ssä ja 38 luvun 1 ja 2 §:ssä. (Julkisuuslaki 35 §)

⁸⁸ KHO 2015:176.

⁸⁹ Heuru, 2001, s. 205.

⁹⁰ Ks. Julkisuuslain 621/1999 6 luku kokonaisuudessaan salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta.

⁹¹ HE 268/2014 vp., s. 210.

2.4 Ajankäyttöön ja talouteen liittyvät oikeudet

Kuntaliiton selvityksen mukaan luottamushenkilöiden palkkio maksetaan yhä useimmiten kertakorvauksena kokouspalkkioilla. Toimielinten puheenjohtajat saavat kuitenkin entistä useammin vuosipalkkioita. Keskimääräinen kokouspalkkio valtuutetulla ja kaupunginhallituksen jäsenellä oli 70 euroa kokoukselta, valtuuston puheenjohtajalla 101 euroa kokoukselta ja hallituksen puheenjohtajalla 100 euroa kokoukselta. Kokouspalkkioiden lisäksi maksettavat vuosipalkkiot nousivat valtuuston puheenjohtajalla keskimäärin 2006 euroon, hallituksen puheenjohtajalla 2500 euroon ja lautakunnan puheenjohtajalla 864 euroon. Selvityksen mukaan valtuustokaudella 2013-2016 palkkiot ovat nousseet edellisestä valtuustokaudesta noin viidenneksen. Selvityksen mukaan palkkiot ovat korkeampia kunnissa, joissa on enemmän asukkaita. Myös palkkioiden korotustahdissa ja -halussa on eroja kuntien välillä.⁹² Luottamustehtävät ovat muuttuneet vaativammiksi ja niihin käytetään entistä enemmän aikaa etenkin suurissa kaupungeissa. Tässä mielessä myös Suomessa ollaan vähitellen siirtymässä lähemmäs kohti Pohjoismaista mallia, jossa johtaville kunnallisille luottamushenkilöille maksetaan useimmiten palkkaa osa- tai kokopäiväisesti hoitamastaan luottamustehtävästä. Kaiken kaikkiaan luottamushenkilöille maksettavat palkkiot ovat Suomessa kuitenkin pääosin melko vaatimattomalla tasolla.⁹³

Maailmalla leviävän koronaviruksen takia myös kunnissa on jouduttu miettimään yhä enemmän paikasta riippumatonta päätöksenteon kulttuuria eli erilaisten etämahdollisuuksien hyödyntämistä. Vuonna 2020 keväällä Suomessa tuli voimaan ensimmäisen kerran koronaviruspandemian aikana 10 hengen kokoontumisrajaus. Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut kunnalliseen päätöksentekoon niin, että kokouksia ei olisi saanut järjestää. Kokousten yhteydessä tuli kuitenkin kiinnittää huomiota että karanteenissakin olevat luottamushenkilöt pystyivät osallistua, kokous oli julkisesti

⁹² Miettinen, Kuntalehti 5.3.2014, Valtuutettu saa palkkiota keskimäärin 70 euroa kokoukselta.

⁹³ Moliis, Kuntalehti 11.9.2018, Kokouspalkkioissa suuret erot – Vehmaa tuplasi palkkiot.

yleisön seurattavissa ja, että kaikki tarvittavat turvajärjestelyt olivat huomioituina.⁹⁴ Etämahdollisuuksia höydynnettiin vaihtelevasti. Toisissa kunnissa etäkokouskäytäntö koettiin toimivaksi ja se on käytössä koronapandemian jatkuessa myös vuonna 2021. Toisissa kunnissa taas kokouksia turvataan isoilla etäisyyksillä luottamushenkilöiden välillä sekä maskisuosituksilla ja käsienpesun tiukentuneella huomioinnilla. Etämahdollisuuksien käyttäminen kokouksissa on vaikuttanut myös kokouspalkkioihin ja muihin korvauksiin. Kunnat ovat voineet jo aiemmin määrittää, sähköisten kokousten ja sähköisten kokousmenettelyiden vaikutuksen kokouspalkkioon. Etäkokouksen kokouspalkkio voi olla pienempi kuin fyysisen kokouksen. Vallitseva tilanne ja etäkokoukset ovat voineet vaikuttaa myös kokouksen kestoon ja matkustamisen tarpeellisuuteen. Siinä, missä toisaalta kokoukset on sujunut nopeammin etäyhteydellä, on toisaalta huonot yhteydet ja käyttäjien osaamattomuus etäpalveluiden käytössä voinut hidastaa kokouksen läpivientä. Nämä kaikki näkyvät luottamushenkilöiden palkkioissa ja korvauksissa. Kun kokous järjestetään etänä, se tarkoittaa matkakorvausten jäämistä pois ja samalla jos kokous venyy, voi luottamushenkilö saada kunnan hallintosäännössä mahdollisesti määritellyn lisäkorvauksen. Keväällä 2020 oli myös huomattavissa, että uudessa ja pelottavassakin koronatilanteessa kokouksia järjestettiin vähemmän ja jouduttiin perumaan tilaisuuksia, joista myös luottamustoimen hoitaminen koostuu⁹⁵. Vaikka oikeus palkkioihin ja korvauksiin ei ole kadonnut mihinkään, on koronavirusaika kuitenkin voinut näkyä myös luottamushenkilöiden palkkioissa.

Kunnan luottamushenkilöillä on oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokouksiin osallistumista varten. Työnantajalle on ilmoitettava tarvittavasta vapaasta kuitenkin 14 vuorokautta aiemmin. Jos luottamushenkilö ilmoittaa tarpeesta tämän jälkeen, voi työnantajan kieltäytyä antamasta vapaata. Kieltävään vapaapäätökseen on oltava kuitenkin esittää painava syy. Työnantaja on velvollinen antamaan pyydettyä

⁹⁴ Kuntaliiton tiedote, 2020, Sähköisten kokousmenettelyiden käyttöönotto kunnissa.

⁹⁵ Vihanta, Yle uutinen 20.3.2020, Kunnat turvaavat päätöksentekoaan eri tavoin poikkeusoloissa. Soiten hallintosääntö ei salli sähköisiä kokouksia: ”On tapahtunut lapsus”.

kirjallinen selvitys kielteisestä vapaapäätöksestä työntekijälleen. Muihin kuin toimielimen kokouksiin ja valtuustoryhmän kokouksiin osallistumisesta ja vapaasta, on aina sovittava erikseen työnantajan kanssa. Luottamushenkilön on viipymättä ilmoitettava kokousaikataulu työnantajalle, saatuaan sen tietoonsa. (KuntaL 81 §) Työnantajan velvollisuus antaa vapaata luottamustoimenhoitamiseen ulottuu palkattomaan vapaaseen. Kunta on velvollinen korvaamaan luottamushenkilölle koituvan ansionmenetyksen kunnan varoista.⁹⁶

Päätoiminen luottamushenkilö on oikeutettu saamaan virka- tai työvapaata luottamustoimen hoitamista varten. Osa-aikaisella luottamushenkilöllä vastaavaan on oikeus työnantajan luvalla. Työnantaja ei saa ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä myöntämästä vapaata. (KuntaL 80 §) Kuntalain uudistus toi esiin selvemmin päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön oikeuksien eron. Päätoimisella luottamushenkilöllä virka-tai työvapaa voi kestää sen ajan, kun luottamushenkilö on kyseisessä luottamustoimessa, päätöksenteosta riippuen koko 4 vuoden toimikauden tai esimerkiksi puheenjohtajistolla vaikka vuoden tai kaksi kerrallaan. Työnantaja ei voi kieltäytyä antamasta päätoimiselle virka- tai työvapaata vetoamalla työstä johtuviin painaviin syihin. Jos luottamustoimi päättyy kesken toimikauden erottamiseen tai luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa, on tällöin luottamushenkilöllä oikeus keskeyttää virka-tai työvapaa. Luottamushenkilön itse erotessa luottamustoimesta, näin ei kuitenkaan ole. Virka- ja työvapaan keskeytyessä, luottamushenkilö voi palata työhönsä kuukauden kuluttua siitä, kun työnantaja on saanut tiedon vapaan keskeyttämisestä. Työnantajan voi tarjota nopeamminkin työtä luottamushenkilölle ja sen ei tarvitse olla juuri sama työ, mistä luottamushenkilö jäi vapaalle. Osa-aikaisella oikeus virka- tai työvapaaseen ei ole ehdoton, vaan työtä voidaan hoitaa myös erilaisin työaikajärjestelyin. Työnantaja voi kieltäytyä painavasta työhön liittyvästä syytä myös antamasta vapaata.⁹⁷ Osa-aikaisen luottamushenkilö vapaajärjestelyt vaativat enemmän yhteistyötä kunnan, luottamushenkilön sekä työnantajan välillä. Tärkeää on pystyä

⁹⁶ Heuru, 2006, s. 5.

⁹⁷ HE 268/2014 vp. s. 195-196.

sopimaan aikataulut riittävän varhain. Oikeudella pystytään turvaamaan luottamushenkilön oikeutettua asemaa luottamushenkilönä ja antamaan luottamustoimena hoitamiselle lisää edellytyksiä.

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön palkkiot ja korvaukset ovat valtuuston päätösvaltaan kuuluvia asioita. Päätoimisen luottamushenkilön työajasta ja työaikakorvauksista päätettäessä voi valtuusto päättää, että asiassa sovelletaan kunnanjohtajaa koskevia kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä. Työaika tulee määrittää myös osa-aikaiselle luottamushenkilölle. Tämä on tärkeää, juuri työnatajan kanssa käytävää jatkokeskustelua varten. Sairausajan palkkaetujen, vuosilomien ja perhevapaiden osalta heihin sovelletaan, mitä kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa sekä kunnan yleisen virka- ja työehtosopimuksessa on määritetty. Lisäksi heillä on oikeus lakisääteiseen työtapaturmaturvaan, ammattitautiturvaan sekä työterveyshuoltoon. Päätoiminen ja osa-aikainen luottamushenkilö saa lisäksi korvausta, miten valtuusto on päättänyt kuntalain 82 § nojalla.⁹⁸

Luottamushenkilöt ovat oikeutettuja palkkioihin ja korvauksiin. Kuntalain 82 §:n mukaisesti luottamushenkilöille maksetaan kokouspalkkiota osallistumisestaan, korvausta ansiomenetyksestä ja muista mahdollisista kustannuksista, joita aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä. Luottamushenkilöt saavat myös matkakustannusten korvauksen ja päivärahaa. Kunnanvaltuustolla on oikeus päättää kuukausipalkkojen ja korvausten suuruuksista sekä erillispalkkioista. Erillispalkkioita voivat olla esimerkiksi puheenjohtajien vuosipalkkiot sekä katselmuksista tai edustustehtävistä maksettavat palkkiot.⁹⁹

Uuteen kuntalakiin tehtiin lisäys 82 § 3 momentiksi. Siinä säädetään, että kunta voi luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä tälle maksetusta palkkiosta

⁹⁸ HE 268/2014 vp. s. 195-196.

⁹⁹ Heuru, 2001, s. 257–258.

tuloverolain (1535/1992) 31 § 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun luottamushenkilömaksun, jonka kunta tilittää puolueelle tai puolueyhdistykselle. Perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä on ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä.¹⁰⁰

Vuonna 2006 hallintovaliokunnan mietinnössä korostettiin tarvetta parantaa ansiotyön ja luottamushenkilötoiminnan välistä aluetta ja sen korvauksia. Mietinnössä nähtiin, että luottamushenkilön asema on huomioitava laajemmin kuin puhumalla ainoastaan valtuutetuista ja heidän oikeuksistaan.¹⁰¹ Tällöin kaikkien alojen työ- ja virkaehtosopimuksissa ei ollut määräyksiä luottamustoimivapaasta ja näin katsottiin tärkeäksi tehdä kuntalakiin lisäys, jossa säädetään luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten. Lisäyksessä huomioitaisiin myös luottamushenkilöt, kuten kuntayhtymien luottamushenkilöt, laajemmin¹⁰². Lain valmisteluvaiheessa nostettiin esille, että työnantajalla ei katsota olevan oikeutta kieltäytyä vapaan antamisesta työntekijälleen jos tämä on täyttänyt ilmoitusvelvollisuutensa niin, että työnantajalla on voinut olla mahdollisuus tehdä työaikajärjestelyitä. Pykälää on kuitenkin kritisoitu, sillä tausta-ajatus ei välity siitä näin selkeästi. Lainvalmisteluaineistosta tämä ajatus on kuitenkin löydettävissä. Kritiikkiä on esitetty, koska perustuslain 80 §:ssä säädetään, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla.¹⁰³

Kuntalain 14 §:ssä säädetään, että kunnanvaltuuston on päätettävä luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Tämä jättää kuitenkin auki sen, mitä korvausten tulee kattaa. Suoritettujen korvausten ei tarvitse olla täysmääräisiä. Ansiomenetykskorvausta ei makseta menetetyistä työajasta vaan todellisesta ansion menettämisestä¹⁰⁴. Samalla päätetään riittääkö luottamushenkilöltä pelkkä ilmoitus kustannuksista vai tuleeko niistä esittää todiste. Työnantaja voi myöntää kunnallisen

¹⁰⁰ HE 268/2014 vp. s. 217.

¹⁰¹ HaVM 6/2006 vp. s. 4

¹⁰² HE 8/2006 vp. s. 24

¹⁰³ Heuru, 2006, s. 4-5.

¹⁰⁴ KHO 1985 II 30.

luottamustehtävän hoitamista varten myös palkallista vapaata. Silloin luottamushenkilöllä ei ole oikeutta ansiomenetykskorvaukseen. Ansiokorvaus voidaan kuitenkin maksaa työnantajalle.¹⁰⁵

Kunnan teknisenlautakunnan jäsen A oli saapunut lautakunnan kokoukseen 740 km päästä, koska oleili toisella paikkakunnalla tilapäisen työkomennuksen takia. Lautakunnan kokoukseen olisi ollut mahdollista kutsua varajäsen A;n sijasta. Kunnanhallitus kieltäytyi maksamasta matkakustannusten korvausta. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että matkakustannuksia ei voitu pitää sellaisina kunnallislain 21 §:n 1 momentin 3 kohdassa ja kunnan luottamushenkilöiden palkkiosäännön 12 §:ssä tarkoitettuina kustannuksina, joista olisi suoritettava korvaus.¹⁰⁶

Vaikka tapauksesta on kulunut aikaa 40 vuotta, on ratkaisun pääajatus pysynyt kirkkana. Kunnan korvausten ei tarvitse olla täysimääräisiä ja kunta saa käyttää harkintaa korvausten maksamisessa¹⁰⁷. Kuntien hallintosäännöissä ja erillisissä palkkio-ohjeissa on kasvavissa määrin tulevaisuudessa huomioitava luottamushenkilöiden monipaikkaisuus. Luottamushenkilöt voivat olla kirjoilla kunnassa, jossa luottamustoimeaan hoitavat, mutta samalla opiskelu, työ tai muu syy vie henkilön toiselle paikkakunnalle. Tällöin keskusteluun nousevat erityisesti matkakustannukset ja niiden korvausvelvollisuus.

¹⁰⁵ Heuru, 2006, s. 5.

¹⁰⁶ KHO 1979-A-II-22.

¹⁰⁷ KHO 1979-A-II-22.

3 Luottamushenkilön monipuolinen vastuu

3.1 Vastuiden taustalla

Kunnallisissa luottamustoimissa olevat henkilöt kantavat vastuuta monessa eri muodossa. Tätä selittää se, että luottamushenkilö on kunnassa monipuolinen toimija. Rooli jakaantuu poliitikon, päätöksentekijän sekä kunnan asukkaiden edustajan välille.¹⁰⁸ Näiden välillä on vaikea tehdä selvää eroa, mikä tuo mielenkiintoisen asetelman myös vastuun tarkasteluun. Myös lainsäädännössä määriteltyjen oikeuksien käänköpuolena on erilaisia vastuita. Tässä luvussa keskitytään erilaisiin luottamushenkilöitä sitoviin vastuisiin. Luvussa neljä keskitytään tarkemmin siihen, miten voidaan puuttua, jos luottamushenkilö rikkoo vastuitaan luottamustoimessa tai rikkoo lakia luottamustoimen ulkopuolella.

Luottamushenkilöitä sitoo oikeudellinen vastuu, poliittinen vastuu ja eettinen vastuu¹⁰⁹. Oikeudellinen vastuu tarkoittaa, että luottamushenkilö on vastuussa itse luottamustoimessaan tekemistä rikoksista ja virheistä. Hänen tulee kantaa näistä mahdollisesti seuraavat siviili- ja rikosoikeudelliset, hallinnolliset, kurinpidolliset sekä muut seuraamukset. Oikeudellinen vastuu jakaantuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen¹¹⁰. Oikeudellinen vastuu saattaa rikottuna johtaa tuomioistuimen rangaistukseen ja joissain tapauksissa luottamustoimen menettämiseen. Oikeudellisen vastuun ehdot säädetään lainsäädännössä: perustuslaissa, kuntalaissa, hallintolaissa, rikoslaissa ja vahingonkorvauslaissa. Eettistä vastuuta voidaan kutsua myös moraaliseksi vastuuksi. Luottamushenkilö vastaa sosiaalisesti ympärillä oleville ihmisilleen tekemistään päätöksistä ja muusta toiminnasta luottamustoimessa. Poliittinen vastuu konkretisoituu usein uudelleevalintatilanteissa tai poliittisen vastuun kantajan erona toimestaan muuna hetkenä.¹¹¹ Poliittisen ja eettisen

¹⁰⁸ Ojalampi, 2015, s. 229.

¹⁰⁹ Heuru ym., 2008, s. 204–209.

¹¹⁰ Ryyänen, 2006, s. 55.

¹¹¹ Heuru, 2006, s. 173. & Heuru, Mennola, Ryyänen, 2009, s. 204–205.

vastuun muodot eivät ole kirjattuna selvästi lainsäädännössä. Näille on kuitenkin löydetävissä pohjaa muun muassa kuntalaista. Vaikka helposti voisi ajatella, että oikeudellisen vastuun rikkomisesta tulevat seuraamukset olisivat huonompi asia kuin ne seuraamukset, mitä voi olla poliittisen ja eettisen vastuun rikkoutuessa, ei näin välttämättä aina ole. Luottamustoimen hoitamisen kannalta on olennaista säilyttää äänestäjien luottamus ja ylipäätään asema luottamushenkilönä. Poliittisen ja eettisen vastuun seuraamukset voivat näin olla kohtalokkaita luottamushenkilölle.¹¹²

Perustuslain 2 § 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä on pohjana kaikessa luottamushenkilöiden toiminnassa ja vastuussa toimintansa laillisuudesta. Laillisuusperiaate on muutakin kuin rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate. Se on koko hallintoa kokonaisuudessaan koskeva oikeusperiaate. Legaliteettiperiaate määrittää, että julkisyhteisön toiminnan tulee olla oikeusjärjestyksen mukaista. Virkavastuussa olevien tulee noudattaa lakia niin, että toiminta tapahtuu lainmukaisin muodoin sekä toiminnan tulosten tulee olla oikeusjärjestyksen mukaisia.¹¹³ Lainmukaisin muodoin tapahtuvaa toimintaa kutsutaan muodolliseksi oikeudeksi ja oikeusjärjestyksen mukaisia toiminnan tuloksia nimitetään aineelliseksi oikeudeksi. Muodollisen oikeuden oikeuslähteitä ovat säädetyt lait sekä muut oikeusohjeet. Aineellisen oikeuden kanssa tulee huomioida koko oikeusjärjestys. Hallintolain 6 §:ssä säädetään myös viranomaisen toiminnan laillisuusvaatimuksesta. Hyvän hallinnon perusteena on, että viranomainen kohtelee hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käyttää toimivaltaansa ainoastaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien tulee olla myös puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoitellun päämäärän kanssa. Toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perustuslain 118 § on virkavastuun perimmäinen säädös. Sen mukaisesti virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta

¹¹² Ojalampi, 2015, s. 230.

¹¹³ Heuru, 2003, s. 154.

monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijänvastuusta määritetään, että ellei esittelijä ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä, on hän vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Pykälän kolmannessa momentissa säädetään, että jokaisella, joka on kärsinyt oikeuden loukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta. Perustuslain esitöiden mukaan, lailla voitaisiin säätää, että korvausvaatimus kohdistetaan etusijassa julkisyhteisöön¹¹⁴. Julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta säädetään tarkemmin vahingonkorvauslain 3 ja 4 luvuissa. Virkavastuu on erilainen luottamushenkilöllä ja viranhaltijalla¹¹⁵. Yleinen virkavastuu koskee kunnallishallinnossa vain viranhaltijoita, kun rikosoikeudellinen virkavastuu koskee myös luottamushenkilöitä¹¹⁶.

Kunnallisten luottamushenkilöiden oikeudellinen vastuu eli rikosoikeudellinen vastuu sekä vahingonkorvausoikeudellinen vastuu määritellään tarkemmin rikoslain 40 luvussa ja vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:ssä. Luottamushenkilöt toimivat virkavastuulla ja ovat näin vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta (KuntaL 85 §). Luottamushenkilö joka siis käyttää hänelle annettuja oikeuksia, on vastuussa, että käyttää niitä myös lainmukaisesti. Virkavastuu voi konkretisoitua, jos luottamushenkilö toimii tehtävässään lainvastaisesti tai laiminlyö tehtävänsä.¹¹⁷ Keskeisin luottamushenkilön tehtävä on päätöksenteko, joka vaatii yhteistyötä viranhaltijoiden kanssa. Lainmukaisesti ja hyvin suoritettu asioiden käsittely on molempien etu. Luottamushenkilön ja viranhaltijan roolit ovat kuitenkin hyvin erilaiset ja ne on syytä erottaa toisistaan myös virkavastuu kysymyksissä.¹¹⁸

¹¹⁴ HE 1/1998 vp. s. 172.

¹¹⁵ Heuru, 2006, s. 173.

¹¹⁶ Heuru ym, 2008, s. 205–207.

¹¹⁷ Hallintoakatemia, 2017, s. 14.

¹¹⁸ . Luottamushenkilöllä on vahva poliittinen ja strateginen arvojohtajan rooli, mikä eroaa viranhaltijan roolista. Hallintoakatemia, 207, s. 14.

Luottamushenkilöt ovat vastuussa tekemistään päätöksistä. Vastuu koskee yhtäläisesti kaikkia monijäsenisten toimielinten jäseniä, jotka ovat tehneet toimielimen päätöksen. Vastuusta pääsee vain jättämällä eriävän mielipiteen. Eriävän mielipiteen jättämisestä pöytäkirjaan on kerrottu tarkemmin tutkimuksen toisessa luvussa.¹¹⁹ Vaaleilla valituilla luottamushenkilöillä on vastuu julkisista päätösasioista, ja niiden säätelystä. Kunnanvaltuuston alaiset toimielimet ovat myös vastuussa toiminnastaan valtuustolle. Tämä on oikeusjärjestyksen mukaista, mutta nykypäivänä tilanne on epäselvempi monilta osin.¹²⁰

Kun on tullut valituksi luottamushenkilöksi, on tällöin velvollinen hoitamaan tehtävänsä virkavastuulla. Luottamushenkilöitä sitoo myös toimenhoitovelvollisuus. Velvollisuudesta ei suoraan säädetä laissa, mutta sen eri osat tulevat muun muassa kuntalaista. Toimenhoitovelvollisuuden lähtökohta on, että luottamushenkilö on antanut suostumuksensa ottaa luottamustoimi vastaan (Kuntal 70 §). Se tarkoittaa, että luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan paikan vastaan. Ehdokkaaksi valtuustoon voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen. Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa. Luottamushenkilö on toimessaan sen ajan, joksi hänet on siihen valittu. Tämän jälkeen toimi jatkuu, kunnes paikalle on valittu toinen luottamushenkilö. Jos kesken toimikauden tulee avoin luottamustoimi, se täytetään aina jäljellä olevaksi toimikaudeksi uudella luottamushenkilöllä. (Kuntal 79 §) Luottamustoimesta voi erota vain pätevistä syistä. Eron myöntämisestä päättää luottamushenkilön valinnut toimielin. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että eroilmoitus ei ole kuitenkaan yksipuolinen tahdonilmiäsu, vaan luottamushenkilö voi peruuttaa eroilmoituksensa ennen kuin toimivaltainen toimielin on ottanut asian käsittelyyn.¹²¹ Valtuusto myöntää eron valtuutetulle

¹¹⁹ Heuru, Mennola, Ryyänen, 2009, s. 204–205.

¹²⁰ Heuru ym., 2008, s. 54.

¹²¹ KHO 26.6.2012 T 1792.

ja varavaltuutetulle (Kuntal 70 §). Eron myöntämisessä voi kestää aikaa, koska ero myönnetään toimielimen kokousaikataulun mukaisesti. Luottamushenkilön on hoidettava luottamustoimeaan siihen saakka, että ero on myönnetty ja asia lopullisesti ratkaistu. Luottamustoimea tulee hoitaa myös, jos luottamushenkilövaalista on tehty valitus, eroa ei myönnetä tai kunnanhallitus on kuntalain 96 §:n nojalla jättänyt valtuuston vaalipäätöksen täytäntöönpanematta (Kuntal 79 §).

Toimenhoitovelvollisuudessa huomioidaan myös käyttäytyminen luottamustoimea hoidettaessa. Luottamushenkilöllä on esimerkiksi velvollisuus osallistua toimielimen kokouksiin itse tai hänen tulee ilmoittaa esteestään ja mahdollistaa varajäsenensä osallistuminen. Jos luottamushenkilö on esteellinen toimimaan päättäjänä kokouksessa, on hän itse velvollinen ilmoittamaan ja ottamaan asian huomioon käsittelyssä¹²². Vuonna 2015 kuntalakiin tuli mukaan säädös sidonnaisuusilmoituksista. Niiden tarkoituksena on lisätä esteellisyyden arviointiin enemmän julkista kontrollia¹²³. Esteellisyydestä ja sidonnaisuuksien ilmoittamisesta säädetään tarkemmin kuntalain 84 ja 97 §:ssä.

Luottamushenkilön on päätöksentekotilanteessa ilmaistava kantansa käsiteltävänä olevaan asiaan. Joskus on tilanteita, joissa luottamushenkilö äänestää ”tyhjää” tai ottaa kantaa käsiteltävään asiaan ”ulosmarssilla” kokouksesta. Tällaisissa tilanteissa voidaan joutua miettimään virkavastuu kysymyksiä.¹²⁴ Äänestämällä tyhjää luottamushenkilö voi haluta viestittää monia asioita. Syy voi olla esimerkiksi, että ei hän kannata päätöstä, mutta joku estää äänestämästä vastaan tai, että hän ei ole ylipäätään valmis tai halukas äänestämään asiassa. Sama koskee ulosmarssia. Se on osoitus vastustamisesta joko päätettävää asiaa tai päätöksentekoa kohtaan yleisemmin. Nämä eivät ole kuitenkaan lain-säädännössä tunnistettuja tapoja vapauttaa itsensä vastuusta. Ainoastaan eriävän mielipiteen jättämisellä voidaan varmistua, että oikeudellista vastuuta ei ole.

¹²² HE 268/2014 vp. s. 209.

¹²³ HE 268/2014 vp. s. 77, 125.

¹²⁴ Yle Uutinen, 24.2.2009, Ulvilan kaltaiset kuntapäättäjien ulosmarssit harvinaisia.

Joukko yhtymävaltuutettuja oli tehnyt kokouksen päätösvallattomaksi poistumalla kokouksesta ilmoittamatta hyväksyttävää syytä. Yhtymähallitus oli tehnyt asiassa rikosilmoituksen ja yhtymävaltuusto oli pidättänyt valtuutetut asian tutkimisen ja oikeudenkäynnin ajaksi. Lääninoikeus katsoi, että yhtymävaltuutettujen velvollisuutena on kuntalain ja yhtymävaltuuston työjärjestyksen mukaan osallistua yhtymävaltuuston kokoukseen ja näin yhtymävaltuustolla on ollut syytä epäillä yhtymävaltuutettujen menettelleen vastoin velvollisuuksiaan ja tätä toimintaa ei voitu pitää vähäisenä. Yhtymävaltuusto on näin voinut pidättää valtuutetut tutkimisen ja oikeuden käynnin ajaksi.¹²⁵

Tapauksessa haluttiin viivyttää kokouksen päätöksentekoa, koska luottamushenkilöille oli selvinnyt, että heidän kantansa tulee jäämään häviölle äänestyksessä. Ulosmarssista oli päätetty yhdessä.¹²⁶ Eri vastuu muotojen kannalta mietittynä ulosmarssit ja äänestyskäyttäytyminen voivat vaikuttaa yllättävälläkin tavalla. Voi esimerkiksi olla, että äänestäjät eivät pidä ulosmarssia tai tyhjää äänestämistä huonona asiana, jos se on tehty heidän mielestään oikeista lähtökohdista. Näin tilanne ei välttämättä aiheuta poliittisen vastuun puolella ongelmia, vaikka se rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta ei olisikaan suotavaa toimintaa. Toisaalta tällainen toiminta voi herättää luottamuspulaa valtuutettujen välillä, ja aiheuttaa toisenlaisia poliittinen vastuun seuraamuksia. Luottamushenkilön on tärkeä tunnistaa asemansa äänestäjiensä ja muiden luottamushenkilöiden välillä ja punnita itse, miten oma toiminta vaikuttaa näihin.

Käytännössä eri vastuumuodot kietoutuvat usein toisiinsa ja niillä voi olla syy-yhteyksiä.¹²⁷ Vastuullinen toiminta vaatii luottamushenkilöltä näin paljon ymmärrystä, tietoa sekä valmiutta ottaa asioista selvää. On olennaista tiedostaa, että vaikka luottamushenkilö ei tunne vastuitaan, tietämättömyys ei vapauta niistä. Varsinkin oikeudellinen vastuu on kaikille sama.

¹²⁵ Mikkelin LO 15.12.1995/907.

¹²⁶ Mikkelin LO 15.12.1995/907.

¹²⁷ Ryyinänen, 2006, s. 103.

3.2 Rikosoikeudellinen virkavastuu

Rikosoikeudellisen vastuun soveltamisala on laajempi kuin hallinto-oikeudellisen virkavastuun, koska rikosoikeudellinen virkamieskäsite määritetään palvelusuhteen, organisaattoristen perusteiden sekä tehtävien luonteen mukaan.¹²⁸ Rikoslain 40 luvun 12 §:ssä määritetään, että kyseisen luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa säädetään tarkasti, että julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan kunnallisissa luottamustehtävissä olevia henkilöitä eli kunnanvaltuutettuja, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, toimikunnan ja kaikkien muiden toimielinten jäseniä ja muita julkisyhteisöjen luottamushenkilöitä.

Kunnallisiin luottamushenkilöihin sovelletaan rikoslain 40 lukua, jossa säädetään virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistuksista eli virkarikoksista. Jos tehty virkavirhe täyttää rangaistavan teon tunnusmerkistön, on kyseessä virkarikos. Virkarikoksia ovat virkasalaisuuden rikkominen, virkasalaisuuden tuottamuksellinen rikkominen, virka-aseman väärinkäyttö, törkeä virka-aseman väärinkäyttö sekä virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen rikkominen sekä lahjusrikkomukset. Näistä voidaan tuomita sakko tai vankeusrangaistus sekä viraltapano. Rikoslain 2 luvun 7 § 1 momentissa on säädetty, että viraltapano tuomitaan siitä virasta, jossa rikos on tehty.¹²⁹ Hallituksen esityksessä tuodaan kuitenkin esiin, että viraltapanoa voidaan tulkita suppealla tavalla luottamushenkilöiden uudelleenvalintatilanteen yhteydessä. Tämä tarkoittaa, että luottamushenkilöä ei voida tuomita viralta pantavaksi, jos luottamushenkilö on jo asian tuomioistuinkäsittelyn aikana tullut valittua uusilla vaaleilla uusiin luottamustoimiin.¹³⁰ Viraltapano tulee kyseeseen aina ehdottomasti törkeän lahjuksen ottamisen tai törkeän virka-aseman väärinkäyttämisen lisärangaistuksena. Viraltapano voi olla rangaistuksena myös jos luottamushenkilö tuomitaan elinkautiseen vankeusrangaistukseen. (Rikosl

¹²⁸ Bruun, Mäenpää, Tuori, 1995, s. 215–217. & Heuru, 2006, s.177.

¹²⁹ Heuru, 2003, s. 398–399.

¹³⁰ HE 58/1988 vp. s. 38-39.

2:10.1-3). Viraltapano on toisaalta rangaistus teosta, mutta myös osoitus sopimattomuudesta hoitaa luottamustoimea.¹³¹

Rikosoikeudellisen vastuun arviointi lähtee aina konkreettisesta teosta tai laiminlyönnistä¹³². Jos luottamushenkilön perustellusti epäillään syyllistyneen toimesaan virkarikokseen tai muuten menetelleen virkavelvollisuutensa vastaisesti, on kunnanhallituksen vaadittava selvitystä ja ilmoitettava asiasta valtuustolle. Mikäli epäillään virkarikosta, pitää asiasta tehdä rikosilmoitus. (KuntaL 40 §).¹³³ Luottamushenkilön toimen ulkopuolella tekemistä rikoksista voi seurata myös tutkinta tai syyte sekä näiden seurauksena luottamustoimesta pidättäminen tai erottaminen.¹³⁴ Kuntalaissa säädetään myös erilaisista valtuuston oikeuksista, joilla voidaan reagoida jos luottamushenkilö on tehnyt rikoksen luottamustoimessa tai sen ulkopuolella. Näihin seuraamusvaihtoehtoihin perehdytään tarkemmin tutkimuksen luvussa neljä.¹³⁵ Jos luottamushenkilö rikkoo vastuutaan, on se harvoin huomaamaton tai seuraamukseton tilanne kunnassa.

Rikoslain 40 luvun 1–10 §:ssä säädetään erilaisista virkarikoksista. Ne pitävät sisällään lahjuksiin, virkasalaisuuden rikkomiseen, virka-aseman väärinkäyttöön sekä virkavelvollisuuden rikkomiseen keskittyvät säädökset¹³⁶.

Luottamushenkilö A luopui itse kaikista luottamustoimistaan, poliisin aloittaessa esitutinnan koskien A:n lahjontaepäilyä. Käräjäoikeus katsoi tuomiossaan, että kyseessä oli tavanomainen laina A:n talousvaikeuksien vuoksi, eikä lahjonta etuosto-oikeus asiassa, jota kaupungin luottamushenkilönä hän oli ollut käsittelemässä. Käräjäoikeus katsoi kuitenkin A:n osallistuneen kaupunginhallituksen kokoukseen esteellisenä etuosto-oikeusasiassa. Esteellisenä kokoukseen osallistumisen ei kuitenkaan katsottu täyttävän törkeän virka-aseman väärinkäytön, virkavelvollisuuden rikkomisen tai luottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkkejä. Käräjäoikeus katsoi A:n esteelliseksi, koska

¹³¹ HE 58/1988 vp. s. 20-21.

¹³² Parviainen, 2010, s. 14.

¹³³ Mansikka, 2014, s. 12-13.

¹³⁴ Parviainen, 2010, s. 28-29.

¹³⁵ Bruun, Mäenpää, Tuori, 1995, s. 217.

¹³⁶ Ryytänen, 2006, s. 108.

hän oli hyötynyt nopean lainan saamisesta henkilöltä, jonka asioita hän on ollut käsittelemässä.¹³⁷

Rikoslain 40 luvun 1 § kriminalisoi lahjuksen ottamisen. Luottamushenkilö ei saa pyytää kenellekään toiminnastaan lahjaa tai muuta oikeudetonta etua tai tehdä muuta aloitetta sellaisen edun saamiseksi. Hän ei saa ottaa vastaan lahjaa tai etua tai hyväksyä toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan hänen toimintaansa. Jos luottamushenkilö toimii näin, rangaistuksena voi olla sakko tai enintään kahden vuoden vankeus. Lahjuksen ottamisesta tulee törkeä, mikäli lahjusta pidetään toiminnan ehtona tai luottamusmies toimii lahjan tai edun saamisen vuoksi toimissaan ja jos lahjan tai edun arvo on huomattava (RikosL 40:2). Rangaistus kovenee näin vankeudeksi neljästä kuukaudesta neljään vuoteen ja luottamushenkilö tuomitaan viralta pantavaksi. Näiden lisäksi luottamushenkilöä koskee rikoslain 40 luvun 3 §:n lahjusrikkomus. Lahjusrikkomus toteutuu, mikäli luottamushenkilö pyytää lahjaa tai etua tai tekee muun aloitteen tällaisen edun saamiseksi tai ottaa vastaan ja hyväksyy lahjuksen tai lupauksen lahjuksesta. Luottamushenkilö voidaan tuomita tällöin lahjusrikkomuksesta sakkoon tai enintään puolen vuoden vankeuteen. Lahjontaa koskevilla säännöksillä pyritään suojaamaan toimien oikeellisuutta, lainmukaisuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta. Näin halutaan suojella myös kansalaisten luottamusta.¹³⁸

Virkasalaisuudesta määritetään rikoslain 40 luvun 5 §:ssä. Luottamushenkilö ei saa tallallaan luottamustoimensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa asiakirjoja tai tietoja, jotka on todettu salassa pidettäviksi joko julkisuuslaissa tai muussa laissa. Tietoja ei saa myöskään ilmaista tai käyttää omaksi tai toisen hyödyksi tai vahingoksi. Luottamushenkilö voidaan tällaisesta kriminalisoidusta virkasalaisuuden rikkomisesta tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Tämän lisäksi luottamushenkilö voidaan tuomita viralta pantavaksi, jos tehty teko osoittaa, että luottamushenkilö on ilmeisen sopimaton tehtävänsä. Jos tekoon liittyy luottamushenkilön huolimattomuus

¹³⁷ R 19/3640. & Kirsi, Yle uutinen 29.1.2021, Käräjäoikeus hylkäsi entisten kansanedustajien Tapani Mäki-sen ja Juhani Sjöblomin korruptiosyytteet.

¹³⁸ Mansikka, 2013, s. 5-7.

eikä teko ole vähäinen huomioiden sen haitallisuus ja vahingollisuus, tuomitaan hänet tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai enintään kuuden kuukauden vankeuteen. Luottamushenkilön on tärkeä tiedostaa, että vastuu salassapidettävän tiedon säilyttämisestä ja käytöstä jatkuu myös luottamustoimen päättymisen jälkeen.

Virka-aseman väärinkäytöstä on kyse, mikäli luottamushenkilö käyttää asemaansa hankiakseen itselleen tai toiselle hyötyä tai aiheuttaakseen toiselle haittaa ja vahinkoa päätöksenteossa, asioiden valmistelussa tai julkisen vallan käytössä. (Kuntal 40:7) Luottamushenkilö voidaan tuomita virka-aseman väärinkäytöstä sakkorangaistukseen tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Hänet voidaan myös tuomita viralta pantavaksi, jos hänen katsotaan olevan ilmeisen sopimaton tehtäväänsä. Törkeäksi virka-aseman väärinkäyttämiseksi tilanne muodostuu, mikäli virka-asemaa väärinkäyttämällä tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä, pyritään aiheuttamaan erityisen suurta haittaa tai vahinkoa tai jos rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi. Törkeän virka-aseman väärinkäytön tilanteessa vankeusrangaistus muuttuu vähintään neljän kuukauden ja enintään neljän vuoden kestäväksi sekä toimitetaan viraltapano (RikosL 40:8).

Rikoslain 40 luvun 9 §:ssä määritetään virkavelvollisuuden rikkominen. Virkavelvollisuuden rikkominen tapahtuu, kun virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä ja määräyksiä rikkoo tahallisesti. Teko ei saa olla vähäinen, huomioiden haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ja teon kokonaisuus. Rangaistukseksi voidaan tällöin asettaa sakko tai enintään yhden vuoden vankeus. Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta puhutaan, kun luottamushenkilö on toimessaan huolimattomuudella aiheuttanut rikkomuksen virkavelvollisuuteensa edellä mainitun mukaisesti. Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta voidaan tuomita varoitukseen tai sakkorangaistukseen.

Kittilän kunnassa kymmeniä luottamushenkilöitä vastaan oli nostettu syyte muun muassa törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä. Tapauksessa luottamushenkilöiden epäiltiin rikkoneen virkavelvollisuuttaan ja aiheuttaneen tahallaan haittaa kunnanjohtajalle sekä Kittilän kunnalle. Tutkinassa olivat muun muassa luottamushenkilöiden valmistelussa, päätöksenteossa ja julkisen vallan käytössä tapahtuneet virheet ja rikkomukset. Tilanteessa kunnalle oli aiheutunut vahingonkor-

vausvastuuta 8000 euron edestä. Lisäksi osan luottamushenkilöistä kohdalla tutkittiin työturvallisuusrikkomusta sekä työsyRJintää. KärjÄoikeus hylkäsi kaikki luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet kolmessa rikosasiassa.¹³⁹

Kittilän kunnan poikkeuksellinen tilanne ja kärjÄoikeuden käsittely on saanut valtavasti huomiota mediassa ja tapaus on johtanut myös laajoihin seuraamuksiin niin Kittilän kunnassa kuin valtion tasolla lainsäädäntötyössä. Poikkeuksellisen tästä yksittäisestä tapauksesta tekee syytettyjen luottamushenkilöiden määrä ja sen negatiivinen vaikutus kunnan hallintoon. Kittilän tapauksen vaikutuksista lainsäädännössä on nostettu enemmän esiin luvussa neljä.

3.3 Vahingonkorvausoikeudellinen vastuu

Vahingonkorvausvastuu on sama kaikilla kunnan toimihenkilöillä, luottamushenkilöillä, viranhaltijoilla ja muilla työntekijöillä.¹⁴⁰ Luottamushenkilöt rinnastetaan kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden kanssa samanlaiseen taloudelliseen vastuuseen eli vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 4 momentissa. Luottamushenkilö on velvollinen korvaamaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamansa kohtuullisen määrän. Korvauksen kohtuullisuuden arvioinnissa tulee huomioida vahingon suuruus, teon laatu, luottamushenkilön asema, vahinkoa kärsineen tarve ja muut olosuhteet. Jos kyseessä on lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita. Jos taas vahinko on aiheutettu tahallisesti, on tuomittava täysi korvaus, jollei esille tule joitain erityissyitä. (VahKL 4:1)¹⁴¹. Luottamushenkilön korvausvastuuta koskeva muutos tuli vahingonkorvauslakiin vuonna 1992¹⁴². Ennen vahingonkorvauslain muutosta luottamushenkilön henkilökohtainen vastuu aiheutetusta vahingosta oli ankarampi kuin virkamiehen.¹⁴³

¹³⁹ KHO 2020:44. Lapin kärjÄoikeuden päätös 19/130034 asioissa R17/983, R17/984 ja R17/985.

¹⁴⁰ Heuru, Mennola, Rynnänen, 2009, s. 208.

¹⁴¹ Rynnänen, 2006, s. 108.

¹⁴² HE 151/1991 vp. s. 1.

¹⁴³ Saarnilehto, 2007.

Vahingonkorvauslain esitöissä pyydetään huomioimaan luottamushenkilön vastuu kokonaisvaltaisesti. Luottamushenkilö ei voi kieltäytyä tekemästä päätöksiä vaikeissa asioissa. Vahinkoa saattaa syntyä myös silloin jos päätöstä ei tehdä tai ei ryhdytä tarvittavaan toimenpiteeseen¹⁴⁴. Luottamushenkilöiltä ei myöskään vaadita etukäteen luottamustoimen hoitamiseksi kelpoisuutta. Luottamushenkilöitä ja virkamiehiä sitovat samat rikoslain säännökset virkarikoksista, ja tämä sama asetelma haluttiin myös huomioida vahingonkorvauslaissa.¹⁴⁵

Mikäli luottamushenkilö aiheuttaa toimessaan virheellä tai laiminlyönnillä vahingon muille, on vahinkoa kärsineellä oikeus hakea vahingonkorvausta tuomioistuimelta. Vahinko käsitteenä on ulkoisen tekijän aiheuttama odottamaton, epäedullinen muutos, joka voi kohdistua joko luonnollisen henkilön henkeen, terveyteen, vapauteen, kunniaan, omaisuuteen, immateriaaliseen oikeuteen, oikeushenkilön omaisuuteen tai taloudelliseen etuun. Teko voi olla fyysinen teko tai laiminlyönti. Vahingonkorvauksen takaimiseksi vahinko tulee olla luettavissa tekijänsä syyksi ja teon tulee olla objektiivisesti moitittava. Objektiivisesti moitittavalla tarkoitetaan, että oikeusjärjestyksemme tulee sisältää kiellon tai käskyn tekoa vastaan. Tämän lisäksi teolla ja vahingolla tulee olla syyhyteys ja adekvaattisuusvaatimus eli vahinko on varottavissa oleva ja ennalta arvatava.¹⁴⁶

Jos kunnan luottamushenkilö aiheuttaa virheellään tai laiminlyönnillään muille vahingon, vahinkoa kärsinyt voi hakea itselleen yksityisoikeudellisella kanteella vahingonkorvausta yleisestä tuomioistuimesta. Kanne voidaan myös kohdistaa kuntaan, jossa luottamushenkilö toimii. Tällöin kyseeseen tulee kunnan isännänvastuu. Se tarkoittaa, että luottamushenkilön aiheuttamasta vahingosta tehdyn kanteen korvausvelvollisuus voi-

¹⁴⁴ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 31.

¹⁴⁵ HE 151/1991 vp. s. 2-3.

¹⁴⁶ Heuru, 2003, s. 400.

daan kohdistaa kunnalle. Kunta on näin velvollinen korvaamaan luottamushenkilön virheellä tai laiminlyönnillä tapahtuneet vahingot. (VahKL 3:1) Kunnalla on kuitenkin regressioikeus heihin nähden. Tämä tarkoittaa, että vahingon aiheuttaneella on velvollisuus korvata kunnalle kohtuullinen määrä takaisin.¹⁴⁷ Jos kuitenkin vahingon aiheuttajan katsotaan syyllistyneen vain lievään tuottamukseen, ei häntä voida tuomita korvausvelvolliseksi. Mikäli taas teko on ollut täysin tahallinen, veloitetaan vahingonaiheuttaja täyteen korvausvelvollisuuteen.¹⁴⁸

Luottamushenkilöt voivat aiheuttaa vahinkoa myös julkisyhteisöille. Tällöin noudatetaan mitä vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:ssä säädetään. Pääsääntöisesti vahinko on korvattava täyden korvauksen periaatteella, riippumatta siitä kuka sen on aiheuttanut. Jos kyseessä on vain lievä tuottamus, tekijä vapautuu vahingonkorvauksesta. Jos luottamushenkilö aiheuttaa itse itselleen vahinkoa jää tämä hänen omalle vastuulle. Vahingonkorvausoikeudessa teon ei tarvitse olla rikosoikeudellisesti rangaistava. Tällöin merkityksellistä on tuottamusvastuu ja teon tahallisuus ja tuottamus erotetaan.¹⁴⁹

Tuottamuksellisuuden merkitys on korostunut vahingonkorvausoikeudessa. Voidaankin miettiä, vaikuttaako tuottamuksen aste vahingonkorvausvastuun jakaantumiseen eri tahojen välillä ja miten paljon. Onko merkitystä, miten luottamushenkilö on perehdytetty kunnan toimintaan ja luottamustehtävän hoitoon. Vaikka kunnalla ei olekaan vastuuta perehdyttää luottamushenkilöitään, voidaan perehdytyksen käyneiltä henkilöiltä odottaa parempaa huolellisuutta luottamustoimen hoitamisessa, mikä taas voisi vähentää vahinkojen syntymistä. Mielenkiintoista on myös, mikä merkitys tällä on esimerkiksi kunnan isännänvastuuseen.

¹⁴⁷ Ks. kohtuullinen korvausmäärä Heuru ym., 2008, s. 208. & Heuru, Mennola, Ryytänen, 2009, s. 208.

¹⁴⁸ Heuru, 2006, s. 178.

¹⁴⁹ Heuru, 2003, s. 400–403.

3.4 Poliittisen vastuun kantaminen

Usein poliittinen vastuu nousee esille tilanteessa, jossa luottamushenkilö eroaa itse toimestaan saatuaan aikaan kohun mediassa jostain, mitä on tehnyt tai johon on ollut muuten osallisena. Tällöin kuullaan tutut sanat ”otan täyden poliittisen vastuun”. Toinen esimerkki tilanteesta, jossa poliittisen vastuun vaikutus näkyy, on luottamushenkilön uudenvalintatilanne. Poliittinen vastuu ei ole oikeudellista, eikä taloudellista vastuuta päätöksestä, vaan jotain laajempaa ja usein kietoutunut monen asian summaksi.¹⁵⁰

Pohjaa poliittiselle vastuulle voidaan kuitenkin hakea kuntalain 69 §:stä. Kuntalain käyttäytymissäännös tarkoittaa, että luottamushenkilöltä edellytetään tasapuolista ja oikeudenmukaista toimintaa ja että tämän käyttäytyminen on yleisesti hyväksytyjen käytösnormien mukaista. Käyttäytymissäännös korostaa toiminnan arvoja. Sen tarkoituksena on vahvistaa kansalaisten luottamusta kunnallishallintoon.¹⁵¹ Luottamushenkilöiden epäasiallisen käyttäytymisen lainmukainen selvittäminen on kuitenkin epäselvää, sillä selkeitä säännöksiä siihen ei ole. Kuntalain käyttäytymissäännös ei ole normatiivinen eikä oikein lainsäädäntöön kuuluva. Ero on iso verrattuna siihen, millaiset mahdollisuudet kunnassa on puuttua työntekijän tai työnantajan vastaavanlaiseen epäasialliseen toimintaan.¹⁵² Luottamushenkilöiden epäasiallinen käytös voi ilmetä kuten työpaikoillakin. Epäasiallinen käytös voi olla esimerkiksi seksuaalista häirintää, rasistista käytöstä, epäasiallista puhetta, valheellisen tiedon levittämistä, mollaamista ja monenlaista muuta epäkunnioittavaa käytöstä. Luottamushenkilöllä on vastuu tiedostaa omat toimintatansa ja vetää raja esimerkiksi asiallisesti esitetyn kritiikin ja epäasiallisen käytöksen välille.

Käyttäytymissäännöksen mukaan luottamushenkilöiden tulee myös edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Itsestään selvältä kuulostava vaatimus on kuitenkin käytännössä

¹⁵⁰ Luottamushenkilön käsikirja 2015, 2015, s. 114–116.

¹⁵¹ Hallintoakatemia, 2017, s. 14.

¹⁵² Ojalampi, 2015, s. 227.

joskus hankala. Kunnan ja kunnan asukkaan etu voivat olla ristiriidassa. Tällöin moraalinen vastuu jää luottamushenkilölle, joka joutuu tehdä päätöksen näiden väliltä. Mitään ohjeita tähän valintaan ei ole esitetty.¹⁵³ Niinpä käyttäytymissäännös on ymmärrettävä toimintaohjeeksi, jolla korostetaan toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja ja tulkitaan luottamushenkilöiden käyttäytymistä.¹⁵⁴ Yleisesti hyväksytyjen käytössääntöjen laiminlyönnistä voi seurata oikeudellisia sanktioita todennäköisemmin poliittisen ja eettisen vastuun toteutuminen.

Luottamushenkilöllä on aina kaksoisrooli. Toisaalta heidän tulee edustaa kuntalaisia ja viedä heidän viestiään eteenpäin ja toisaalta näitä viestejä pitää priorisoida ja toimia päätöksentekotilanteissa niiden pohjalta. Edustuksellinen demokratia rakentuu käytännössä juuri päätöksenteon harkinnassa ja priorisoinnissa. Näin kuntalaisilla on mahdollisuus olla selvillä siitä, kuka on vastuussa mistäkin, eli kuka kantaa poliittista vastuuta mitenkin.¹⁵⁵ Oikeudellisin keinoin poliittisen vastuun kuvaaminen on hankalaa ja siksi sitä on kutsuttu toiminnan laadullisiin vaatimuksiin liittyväksi tosiasialliseksi vastuuksi.¹⁵⁶

Luottamushenkilön poliittinen vastuu toteutuu yleensä kunnanvaltuutetuilla kuntavaaleissa. Muiden kunnallisten luottamushenkilöiden on taas nautittava valtuuston luottamusta halutessaan luottamustoimipaikalleen jatkoa. Jos luottamushenkilöä kohtaa on luottamuspula voi valtuusto erottaa toimielimen jäsenen.¹⁵⁷ Poliittinen vastuu voi toteutua niin uudelleenvalintatilanteessa kuin kesken toimikauden tapahtuvalla erottamisella luottamustoimesta. Uudelleenvalintatilanteissa sekä kesken luottamushenkilön toimikauden tapahtuvan erottamisen yhteydessä, voi olla kyse poliittisen vastuun tarkistamistoimenpiteestä. Tällöin luottamushenkilö ei välttämättä nauti valtuuston luottamusta. Ennemmin luottamushenkilöitä on pidetty täysin erottamattomassa asemassa, ellei hän

¹⁵³ Heuru, 2001, s. 223.

¹⁵⁴ HE 268/2014 vp. s. 189. & Ojalampi, 2015, s.231.

¹⁵⁵ Ryytänen, 1999, s. 231.

¹⁵⁶ Heuru ym., 2008, s. 206.

¹⁵⁷ Hallintoakatemia, 2017, s. 14.

ole syyllistynyt rikokseen. Nykyisen lainsäädännön mukaan on kuitenkin mahdollista ää-
nestää valtuustossa luottamushenkilön luottamuksesta, eli luottaako valtuusto enää tä-
hän vai erotetaanko hänet. Tämän voidaan katsoa olevan heikennys kunnallisten luotta-
mushenkilöiden asemaan.¹⁵⁸ Tarkemmin luottamustoimesta erottamista käsitellään lu-
vussa neljä.

Luottamushenkilöiden käyttäytymiseen vaikuttavat myös henkilön omat motiivit. Pää-
sääntöisesti motiivit voidaan olettaa olevan yleisesti hyväksyttäviä, kuten kunnan edun,
elinvoiman, palvelujen tai muun vastaavan toiminnan kehittäminen kuntalaisten eduksi.
On kuitenkin myös mahdollista, että motiivi lähteä mukaan luottamustoimintaan, on voi-
nut luottamushenkilöllä olla kyseenalainen. Tällainen on voinut ajaa luottamushenkilön
ongelmiin virkavastuun kanssa myöhemmin. Tämä voi näkyä myös poliittisen vastuun to-
teutumisenä.

Poliittiseen vastuuseen rinnastetaan usein tarkoituksenmukaisuusvastuu. Näiden rinnas-
tus on kuitenkin vaikeaa, koska myös viranhaltijat ovat tietynlaisen tarkoituksenmukai-
suusvastuun alaisia. Tarkoituksenmukaisuusvastuuta on pulmallista kuvata oikeudellisin
keinoin. Sitä voidaan selittää toiminnan suhteella laadullisiin vaatimuksiin. Hallinnon laa-
dullisuuteen liittyy selvästi tarkoituksenmukaisuusvastuu. Luottamushenkilöiden rooli
vastuun alaisena on kuitenkin häilyvä.¹⁵⁹ Tarkoituksenmukaisuusvastuun katsotaan
myös poliittisen vastuun lailla ilmentyvän luottamushenkilöillä uudelleenvalintatilan-
teissa.¹⁶⁰

Poliittisesta vastuusta on vaikea vapautua. Luottamushenkilö kantaa sitä koko luotta-
mustoimessa olo aikansa. Vastuu saattaa jäädä seuraamaan luottamushenkilöä myös tä-
män jälkeen. Se voidaan nähdä esimerkiksi tilanteissa, joissa erotetun luottamushenki-

¹⁵⁸ Rynnänen, 1999, s. 232.

¹⁵⁹ Heuru, Mennola, Rynnänen, 2009, s. 206.

¹⁶⁰ Heuru, 2206, s. 176.

lön on vaikea tulla uudelleenvalituksi myöhemmin. Poliittinen vastuu voi jossain tilanteissa vaikuttaa myös luottamushenkilön henkilökohtaiseen elämään, kuten työelämään. Vastuusta ei voi yrittää itse vapautua, vaan siitä päättävät henkilön ympärillä olevat ihmiset ja tahot. Esimerkiksi poliittiset erimielisyydet tai haluttomuus ottaa kantaa käsiteltävänä olevaan asiaan, eivät ole oikeutettuja syitä jättää luottamustoimi hoitamatta. Sen sijaan esteellisyys, tai muu henkilökohtainen este kuten sairaus tai työeste voidaan katsoa olevan yleisesti hyväksytyjä syitä.¹⁶¹

Poliittista vastuuta voidaan joutua kantamaan myös kurin alaisena. Imperatiivisella mandaatilla tarkoitetaan tilannetta, jossa luottamushenkilö on velvoitettu sitovalla tavalla tottelemaan toiselta taholta tulevia toimintaohjeita. Näin tapahtuu esimerkiksi, kun valtuustoryhmässä ohjeistetaan valtuutettuja äänestystilanteesta. Euroopan itsehallinnon peruskirjan 7 artiklassa säädetään, että luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti harjoittaa tehtäväänsä. Tätä kutsutaan vastaavasti vapaan mandaatin periaatteeksi. Luottamushenkilöillä voidaan katsoa olevan myös tietynlainen lojaliteettivelvoite kuntaansa. Monesti kunnissa eri toimielimet antavat kokouksissaan toimintaohjeita ja evästyksiä erilaisiin kokouksiin lähteville luottamushenkilöille. Näin voidaan katsoa, että luottamushenkilöt saavat taustalta toimintaohjeita, mutta samalla heillä säilyy vapaus toimia luottamushenkilönä itsenäisesti. Poliittinen vastuu säilyy aina luottamushenkilöllä itsellään ja näin ollen on tärkeää havaita imperatiivisen mandaatin mahdollisuus ja rajat luottamushenkilöitä kohtaan.¹⁶²

3.5 Eettisesti kestävä toiminta

Tänä päivänä päätöksenteon eettisyys on yhä korkeammassa asemassa ja suunta tuskin tulee muuttumaan ainakaan lähitulevaisuudessa toiseen suuntaan. Luottamushenkilöiden tehtävänä, on tehdä eettisesti kestäviä päätöksiä ja he kantavat tästä vastuuta. On

¹⁶¹ Valtuutetun käsikirja 2017-2021, 2017, s. 145-148.

¹⁶² Ryytänen, 1999, s. 232–233.

tärkeä tiedostaa, että vaikka tehdyt päätökset olisivat lainmukaisia, eivät ne välttämättä ole silti eettisesti pitäviä, eli esimerkiksi oikein kuntalaisia tai kuntaa kohtaan. Tällaisessa tilanteessa rikotaan luottamushenkilön eettistä vastuuta. Kuntalaiset ovat luottamushenkilöihin nähden ikään kuin työnantaja-asemassa. Tämän takia luottamushenkilön pitääkin pohtia aina päätöksensä vaikutusta kuntalaisiin. Toinen asia on, onko luottamushenkilöillä riittävästi tietoa, arvioidakseen tehtyjen päätösten seuraamuksia. Kysymys on myös siitä, saadaanko nykyisillä seuranta- ja mittaustavoilla tuotettua halutunlaista tietoa riittävästi päätöksenteon tueksi. Tällä hetkellä tietoa saadaan esimerkiksi tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista. Tästä seuraa keskustelu siitä, onko luottamushenkilöillä tosiasiaassa edes mahdollista vaihtaa toiminnan suuntaa eettisemmäksi, vai onko se tehty hyvin vaikeaksi.¹⁶³

Hyvin yksinkertaistettuna voidaan todeta, että poliittinen vastuu kannetaan kuntavaaleissa ja oikeudellinen vastuu tuomioistuimissa. Eettinen vastuu pistää kuitenkin luottamushenkilön omassa sydämessä, jos luottamushenkilön toiminnassa on puutteita. Epäeettiset toimet voivat aiheuttaa myös sosiaalista paheksuntaa, mikä kietoutuu helposti yhteen myös poliittisen vastuun ja luottamuksen arvioinnin kanssa. Sosiaalinen paheksunta luottamushenkilönä tehdyistä toimista voi vaikuttaa myös henkilön yksityiselämän puolella.

Luottamushenkilön on huomioitava toiminnassaan hyvän hallinnon perusteet, josta säädetään hallintolain 2 luvussa. Hyvän hallinnon perusteilla tarkoitetaan niitä periaatteita, joita noudatetaan hallinnossa asioivia kohdattaessa. Näitä ovat esimerkiksi tasapuolinen kohtelu, toimivallan käyttäminen hyväksyttäviin tarkoituksiin, puolueettomuus, neuvonta ja ymmärrettävän ja selkeän kielen käyttö.¹⁶⁴ Hyvän hallinnon perusteet ohjaavat luottamushenkilön päätösharkintaa ja toimintaa.¹⁶⁵ Toiminnassa on huomioitava myös yhdenvertaisuuden edistäminen tavoitteellisesti

¹⁶³ Luottamushenkilön käsikirja 2015, 2015, s. 15–21.

¹⁶⁴ Hallintoakatemia, 2017, s. 13–14.

¹⁶⁵ Bruun, Mäenpää, Tuori, 1995, s. 211.

päätöksenteossa yhdenvertaisuuslain (325/2014) mukaisesti.¹⁶⁶ Eettisyys korostaa myös toiminnan arvoja. Erityisen tärkeitä ovat esimerkiksi harkitsevuus, avoimuus ja läpinäkyvyys. Myös Euroopan neuvoston Kunta- ja aluehallintokongressin hyväksymässä suosituksessa Euroopan paikallis- ja aluehallinnon luottamushenkilöiden tapasäännösten 5 artiklassa korostetaan hallinnon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Toimijoiden on tärkeä kunnioittaa toisiaan, toimia reilusti sekä tehdä töitä syrjimättömyyden ja erilaisuuden hyväksymisen eteen.

Luottamushenkilöiltä odotetaan, että he toimivat oikein. Oikein toimimisen käsite on kuitenkin jokaisella yksilöllä eri, niin myös luottamushenkilöllä. Etiikka on moraalista valintaa oikean ja väärän, hyvän ja pahan, oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. Eettinen vastuu kannetaan ihmisessä sisäisesti ja sen tasot ovat jokaisella erilaiset.¹⁶⁷ Epäeettiseksi toiminnaksi voidaan katsoa kuitenkin suurimman osan mielestä esimerkiksi korruptio. Se on vallan ja vaikutusvallan väärinkäyttöä, lainvastaisuutta ja moitittavaa käytöstä. Laajassa kuvassa korruptioksi katsotaan myös huono johtaminen ja velvollisuuksien laiminlyönti. Tätä kaikkea ei ole kuitenkaan kriminalisoitu rikoslaissa.¹⁶⁸

Eettistä vastuuntuntoa voidaan tukea kouluttamalla luottamushenkilöitä, keskustelemalla yhteisistä periaatteista ja toimintamalleista, määrittämällä arvoja valmistamalla erilaisia ohjeita.¹⁶⁹ Tällaisia ovat esimerkiksi Euroopan unionin peruskirja, EU:n valkoinen kirja hyvästä hallinnosta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta sekä vaatimus huomioida eettiset periaatteet Euroopan neuvoston suositusten mukaisesti. Keskustelua on myös olennaista käydä siitä, mitä tulisi vielä säätää tai ohjeistaa. Missä asioissa kaivataan eettistä tukea ja apua. Ohjeet ja erilaiset materiaalit eivät tietystikään riitä, ellei tahtotilaa ole toimia oikein tai edes pyrkiä mahdollisimman laajaan yhteiseen hyvään. Ihmisten asenteet muuttuvat ja aina esiin nousee uusia teemoja. Myös kuntavaalien alla on tärkeä tutkia omia ehdokkaitaan tästä

¹⁶⁶ Hallintoakatemia, 2017, s. 13–14.

¹⁶⁷ Ks. Kuntaliitto, 2018, s.5.

¹⁶⁸ Kuntaliitto, 2018, Korruptio ja eettisyys kunnassa.

¹⁶⁹ Kuntaliitto, 2018, Korruptio ja eettisyys kunnassa.

näkökulmasta ja kysyä kysymyksiä erilaisista eettisistä teemoista, liittyen esimerkiksi syrjintään, rasismiin tai käsityksiin kunnan ja kuntalaisten edusta. Teema, josta keskustelua käydään yllättävänkin vähän julkisuudessa, on ikäsyrjintä ja sen vaikutukset kunnallisessa päätöksenteossa. Ikäsyrjinnällä voi olla osansa esimerkiksi siinä, ketkä käyvät pääasiassa keskustelua asioiden valmisteluvaihteessa sekä päätöksenteossa. Toinen teema on vammaisten ihmisten todelliset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon luottamushenkilönä. Eettistä päätöksentekoa voidaan vahvistaa vai käymällä keskustelua siitä avoimesti ja puuttamalla epäkohtiin myös ennen varsinaisia ongelmatilanteita.

Kunta on monipuolinen toimija ja se vaikuttaa myös eettisyyteen. Tärkeintä on kuitenkin luottaa hallinnon puolueettomuuteen. Luottamushenkilön on voitava luottaa viranhaltijoiden toimivan moraalisesti oikein ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen heidän toiminnassaan. Yhteisiä asioita hoitaessa on myös muistettava epäitsekkyys. Luottamushenkilöillä tulee olla korkea moraalinen integriteetti eli heidän tulee olla rehellisiä, lahjomattomia ja riippumattomia. Luottamushenkilön toimintaan ei saa vaikuttaa ulkopuolelta. Näitä piirteitä on tärkeä pystyä myös omassa toiminnassaan tuomaan selvästi esiin ja vaalimaan. Tässä auttaa esimerkiksi avoimuus päätösten perusteluissa ja tiedonsaannista. Luottamushenkilön vastuullisuus on vastuuta tehdyistä päätöksistä, mutta myös vastuunkantoa luottamushenkilön arvokkaasta roolista. Mikäli luottamushenkilö ei vaali tätä, kokee luottamushenkilön rooli myös arvonalenemisen ihmisten silmissä hyvin äkkiä.

Eettisyyteen tulee suhtautua vakavasti, vaikka sitä on vaikea arvioida. Luottamushenkilön on tärkeä tiedostaa toimiensa luotettavuus. Legitiimi päätöksentekojärjestelmä vaatii, että siihen luotetaan. Tämä voi olla vaikeampaa pienissä kunnissa, jossa sosiaaliset piirit ovat monesti pienet. Tällöin voi olla tilanteita, joissa luottamustehtäviä kasaantuu samoille ihmisille enemmän kuin toisille. Avainasemassa on tällöin toiminnan läpinäkyvyys. Luottamushenkilön läpinäkyvä toiminta herättää luottamusta ja vie valtaa pois niin

kutsutuilta hyvä veli – verkostoilta, joita usein nostetaan mukaan keskusteluun luottamustoimipaikkojen jakamisesta. Jokaisen kunnallisen luottamushenkilön on myös mieltävä, mitkä eri roolit ja tehtävät ovat mahdollisia uskottavalla tavalla yhdistää luottamushenkilön rooliin. Tässä tarvitaan luottamushenkilön omaa harkintaa ja vastuun tästä kantaa loppukädessä aina luottamushenkilö itse.¹⁷⁰

Vaikka luottamushenkilöiltä odotetaan tunnetusti korkeampaa moraalialia ja hyvää käytöstä, on jatkuvasti huomattavissa, miten luottamushenkilöiden toimintaa ja jopa heidän persoonaansa kohtaan nostetaan esiin huolia, epäilyksiä ja kyseenalaistuksia. Osa syynä tähän voi olla digitalisaation tuomat helpommat mahdollisuudet seurata ja valvoa kunnissa tapahtuvaa päätöksentekoa ja julkisen vallan käyttöä. Ihmiset ovat myös herkkiä aistimaan eettisiä ongelmia ja tuovat niitä tänä päivänä myös esiin entistä rohkeammin. Digitalisaatio on tuonut myös tähän paljon uudenlaisia kanavia.¹⁷¹ Luottamushenkilöiden eettiseen vastuuseen kuuluu mielestäni myös itsensä kanssa käytävä keskustelu siitä, ovatko nämä kuntalaisten esiin tuomat asiat aiheellisia nostoja ja olisiko kenties luottamushenkilön korjattava omassa tai toimielimensä toiminnassa jotain.

¹⁷⁰ Luottamushenkilön käsikirja 2015, 2015, s. 5-15.

¹⁷¹ European Code of Conduct for all Persons involved in Local and Regional Governance , 2018, Council of Europe, 2018, s. 4-12.

4 Seuraamukset luottamustoimessa ja sen ulkopuolella tapahtuvasta virheellisestä ja rikollisesta toiminnasta

4.1 Luottamushenkilön asemaan voidaan puuttua

Kunnan luottamushenkilö on toimeensa lähtökohtaisesti sen ajan, joksi hänet on luottamustoimeen valittu (Kuntal 79 §). Kuntalaissa on kuitenkin säädetty kunnanvaltuustolle mahdollisuus pidättää tai erottaa luottamushenkilö tietyissä tilanteissa. Säännösten tarkoituksena on turvata kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta sekä edistää kunnan tehtävien asianmukaista hoitamista ja tarpeen niin vaatiessa turvata myös esitutkinnan sujuminen. Kuntalaissa on siksi säännelty virheellisestä menettelystä luottamustoimessa (85 §), rikollisesta menettelystä luottamustoimen ulkopuolella (86 §), luottamushenkilön erottamisesta kesken toimikauden (34 §) sekä poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä (109 a -109 c §). Viimeisintä näistä kutsutaan myös lex Kittiläksi, koska kuntalain 12 a luvun säätäminen lähti käyntiin Kittilän kunnan poikkeuksellisesta hallinnollisesta kriisistä, johon puuttuminen vaati uutta lainsäädäntöä. Laki tuli voimaan vuonna 2017.¹⁷²

On erotettava toisistaan kaksi eri tapaa, joilla valtuusto voi puuttua luottamushenkilön asemaan kunnassa. Valtuuston on mahdollista sekä pidättää että erottaa luottamushenkilö. Nämä prosessit lähtevät liikkeelle siitä hetkestä kun kunnanhallitus saa tiedon luottamushenkilön epäilystä virheellisestä toiminnasta luottamustoimessa tai tiedon siitä, että luottamushenkilöä tutkitaan syyllisyydestä rikokseen luottamustoimen ulkopuolella. Luottamustoimen sisällä tapahtuvasta virheellisestä toiminnasta kunnanhallitus voi saada tiedon muilta luottamushenkilöiltä, viranhaltijoilta tai esimerkiksi kantelun tai valituksen kautta.¹⁷³ Luottamustoimen ulkopuolella tapahtuva rikos tai sen epäily tulee kunnanhallituksen tietoon poliisin aloittaessa esitutkinnan tai kun luottamushenkilöä

¹⁷² Kuntaliitto, 2018, s. 3-5.

¹⁷³ Oulun kaupunginvaltuutetun puheet ihmisroskasta aiheuttivat kaupunginhallituksen selvittämään valtuutetulta tilannetta. Tilanteesta tehtiin myös kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOAK/4929/2018).

vastaan nostetaan syyte. Tällaiset tilanteet nousevat usein myös laajasti mediassa esiin ja tätä kautta kuntalaisten tietoisuuteen.¹⁷⁴ Näiden lisäksi on myös syytä nostaa esiin ja huomioida arkisessa luottamustoiminnassa tapahtuva reagointi. Kaikkien kunnan toimielinten kokouksissa puheenjohtajalla on käytössään rooli, jossa voi puuttua ja varmistaa sovelias käytös ja toisaalta mahdollisuus puuttua ja tuoda esiin epäkohdat. Tilanne voi kuitenkin olla myös monimutkainen ja puuttumien vaikeaa poliittisessa ympäristössä. Olisikin tärkeä miettiä, puheenjohtajien tietoisuutta omista vaikuttamismahdollisuuksistaan tällaisissa tilanteissa ja onko heille tarjolla riittävästi ohjeita ja neuvoja esimerkiksi epäasialliseen käytökseen, rasismiin tai syrjintään puuttumisessa.

Luottamushenkilö toimii rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja häneen sovelletaan rikoslain virkarikossäännöksiä. Kunnanhallituksella on vastuu aloittaa toimenpiteet, jos heidän tietoonsa tulee ilmeinen syy epäillä luottamushenkilön syyllistyneen virkarikokseen. Hallituksen tulee pyytää luottamushenkilöltä asiasta selvitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Jos kyseessä on ilmeinen virkarikos, on asiasta tehtävä viipymättä rikosilmoitus. (KuntaL 85 §) Rikoslain 40 luvussa säädettyihin virkarikoksiin on keskitytty tarkemmin aiemmin tässä tutkimuksessa. Toimenpiteisiin voi johtaa myös luottamushenkilön luottamustoimen ulkopuolella tapahtunut rikos. Kunnan toimielinten päätöksenteko vaatii, että luottamushenkilö on tällöin saanut syytteen. Tällöin on mahdollista pidättää luottamushenkilö toimen hoidosta oikeudenkäynnin ajaksi ja riippuen tuomiosta myös erottaa luottamustoimesta. (kuntaL 86 §) Luottamushenkilö voi joutua viraltapantavaksi myös osana rikosoikeudellista rangaistusta tuomioistuimen toimesta. Kunnan toimielimet eivät tällöin voi vaikuttaa asiaan. Viraltapano on mahdollinen rangaistus sakon ja vankeuden ohella osan rikosnimikkeiden kohdalla.¹⁷⁵ Viraltapanon käsitettä on tarkasteltu tarkemmin virkarikosten yhteydessä.

¹⁷⁴ Syksyllä 2020 uutisoitiin laajasti Jyväskylässä tapahtuneen rikoksen yhteydessä, Jyväskylän kaupunginvaltuutetun mahdollisesta osallisuudesta rikokseen. Poliisi piti valtuutettua todennäköisin syin epäiltynä murhan yrityksestä. Tämän jälkeen Jyväskylän valtuusto erotti valtuutetun kaikista luottamustehtävistään. Helmikuussa 2021 syyttäjä teki kuitenkin asiassa syyttämättäjättämispäätöksen. Yle uutinen, 26.10.2020, Jyväskylän kaupunginvaltuusto erotti kaupunginhallituksen ja nimitti uuden – taustalla Torssosen murhaepäilyssyyte. & Rimpiläinen, Yle uutinen 9.2.2021, Syyttäjä: Teemu Torssoselta löytyi hahmotelma ”sissiarmeijasta” – vain Torssosen tukijaa syytetään Pekka Katajan murhan yrityksestä.

¹⁷⁵ Kuntaliitto, 2018, s. 14.

Kunnanhallituksen on toimittava samoin myös jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on menetellyt muuten virkavelvollisuuttaan vastaan. Velvollisuuksien vastainen toiminta on liityttävä luottamustoimen hoitamiseen, mutta tapauksessa ei tarvitse olla virkarikos-epäilyä. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa luottamushenkilö käytös on vakavan epäasiallista tai kunnan edun vastaista. Myös tällaisessa tilanteessa luottamushenkilöltä on pyydettävä selvitys toiminnasta. Selvityspyyntöön vastaamiseksi on annettava kohtuullinen aika. Saadun selvityksen pohjalta, kunnanhallitus päättää, mihin toimenpiteisiin on syytä ryhtyä. Selvityksen kautta voidaan myös saada tilanteeseen vaadittava selko ja jatkotoimenpiteille ei ole silloin välttämättä tarvetta. Luottamushenkilölle ei voida antaa huomautusta tai varoitusta kuten viranhaltijalle, mutta tilanne voi johtaa siihen, että hallitus valmistelee asian viemisen valtuuston päätöksentekoon.¹⁷⁶ Jos selvityksen pohjalta on ilmeistä, että luottamushenkilöä voidaan epäillä syylliseksi virkarikokseen tai muuten menetelleen virkavelvollisuuden vastaisesti, tulee kunnanhallituksen toimia, ellei kyse ole kokonaisuus huomioiden vähäpätöisestä teosta.¹⁷⁷ Erottaminen voi tulla vireille kunnanhallituksen esityksen lisäksi jos vähintään neljäsosan valtuutetuista tekee erottamista koskevan aloitteen (KuntaL 34 §)

Kunnanhallitus ei ollut ilmoittanut valtuustolle lautakunnan puheenjohtajan virheellisestä toiminnasta. Hallituksen tekemä päätös, jossa todettiin, ettei puheenjohtajan menettelyä voitu pitää törkeänä ja ettei asia johda lisätoimenpiteisiin, oli näin lainvastainen.¹⁷⁸

Kunnanhallitus on aina velvollinen tämän kaltaisissa asioissa selvittämään asian valtuustolle, joka on toimivaltainen tekemään mahdollisen päätöksen jatkotoimenpiteistä.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Rovaniemen kaupunginhallitus on käynyt punnintaa siitä, millä keinoilla se voi reagoida kaupungin sisäiseen hallinnolliseen tilanteeseen. Tilanne liittyy epäiltyyn epäasialliseen käytökseen, kahden kaupunginhallituksen varsinaisen ja yhden varajäsenen allekirjoitettua tutkintapyyntöön kaupunginjohtajan toimista. Tilanteeseen ei haluta liittää poliisin tutkintaa, mutta kuntalaki ei anna mahdollisuutta antaa luottamushenkilöille varoitusta, jota kaupunginhallitus ensin oli valmistellut. Asianosaisten luottamushenkilöiden kuulemisen jälkeen hallitus käy keskustelun jatkotoimenpiteistä uudelleen. Ruokangas, Yle uutinen 18.3.2021. Rovaniemen kaupunginhallitus ei antanut varoitusta kolmelle kuntapäättäjälle – varoituksen sijaan voi tulla ”vakavahenkinen keskustelu”

¹⁷⁷ Kuntaliitto, 2018, s. 6-8.

¹⁷⁸ KHO 27.9.1979 T 1981.

¹⁷⁹ Kuntaliitto, 2018, s. 6-8.

On tärkeä huomioida, että myös luottamushenkilö saa riittävät mahdollisuudet antaa oman selvityksensä tilanteessa. Tämän takia kunnanhallituksen on käsiteltävä asiaa vähintään kahdessa kokouksessa. Ensimmäinen kokous pyytää asianosaiselta luottamushenkilöltä selvityksen ja toisessa kokouksessa saatu selvityspyyntö käsitellään.¹⁸⁰

Luottamushenkilöä on kuultava valmisteluvaiheessa hallintolain 34 §:n mukaisesti. Asiaa ei saa ratkaista ennen kuin asianosaiselle luottamushenkilölle on annettu mahdollisuus lausua oma mielipiteensä asiasta sekä antaa selvityksensä asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista vaatimuksista ja muista selvityksistä. Kuulemista varten luottamushenkilölle on annettava kaikki tarvittava tieto, kuten todistusaineisto. Kuultavalle on kerrottava etukäteen syy, minkä takia häntä kuullaan ja kuinka paljon aikaa kuulemiseen on varattuna. Luottamushenkilö voi pyytää tarkennusta kuulemispyyntöönsä ja tällöin pyyntöä on tarkennettava, esimerkiksi niiden seikkojen osalta, joihin vastaajalta pyydetään selvitystä. Kuuleminen toteutetaan käytännössä yleensä kirjallisesti, mutta suullinen kuuleminen on myös mahdollinen. Kuulemistilanteeseen on varattava riittävästi aikaa ja siitä on laadittava pöytäkirja. Asianosaisella voi olla käytössään myös avustaja.¹⁸¹

4.1.1 Pidättäminen kunnan sisäisenä toimenpiteenä

Luottamushenkilön toimiessa virheellisesti luottamustoimessaan voi valtuusto pidättää luottamushenkilön luottamustoimestaan asian tutkimisen tai oikeudenkäynnin ajaksi. Jos pidättämispäätös tehdään tilanteessa, jossa on kyse rikollisesta menettelystä luottamustoimen ulkopuolella, pidättämispäätös voidaan tehdä vasta kun luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta. Tilanteessa tulee tällöin arvioida, osoittaako syytetyn rikoksen laatu tai tekotapa, että luottamushenkilö ei voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla. Ennen valtuuston pidättämispäätöstä, myös valtuuston puheenjohtaja voi pidättää luottamushenkilön väliaikaisesti. Tämä päätös voidaan panna

¹⁸⁰ Kuntaliitto, 2018, s. 8.

¹⁸¹ Kuntaliitto, 2018, s. 9-10.

täytäntöön heti, koska pidättämistoimen luonne vaatii välitöntä täytäntöönpanoa¹⁸². Valtuuston puheenjohtajan tekemä pidättämispäätös ei ole muutoksenhakukelpoinen, mutta sitä varten on kuultava asianosaista luottamushenkilöä.¹⁸³ Valtuuston tekemän pidättämispäätöksen jälkeen kokouksen pöytäkirja voidaan sovittaessa tarkastaa heti kokouksen jälkeen ja näin päätös astuu voimaan heti. Tämän osalta pöytäkirjassa kannattaa olla tarkka. Pidättäminen ei ole mahdollista kunnassa tapahtuvan oman selvitystyön ajaksi. (KuntaL 85 §) Päätöstä ei voida laittaa täytäntöön myöskään, jos oikaisuvaatimus tai valitus kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.¹⁸⁴ Tämä siitä syystä, että pidättämisellä vaikutetaan merkittävästi luottamushenkilön asemaan.

Kunnan luottamushenkilö on aina itse vastuussa omasta toiminnastaan luottamushenkilönä. Näin hän voi myös tarvittaessa itse harkita oman toimintansa uskottavuutta ja laillisuutta ja voiko hän edes toimia luottamustehtävässään. Tilanteessa, jossa luottamushenkilö on syyllistynyt virheeseen tai rikokseen, on hänellä mahdollisuus vetäytyä itse luottamustoimen hoitamisesta. Vetäytymisilmoitus tulee antaa kunnanhallitukselle, joka välittää tiedon valtuustolle tiedoksi. Luottamushenkilön vetäytyessä itse, ei valtuuston tarvitse tehdä enää pidättämispäätöstä.¹⁸⁵ Lainsäädäntö ei tunne luottamushenkilön itse tekemää pidättämistä tutkinnan tai rikosprosessin ajaksi.¹⁸⁶ Luottamushenkilön päättäessä omasta pidättäytymisestään tai erostaan luottamustoimessa, on kyse aina monen tekijän summasta. Taustalla voi olla oikeudellisten syiden lisäksi tai tilalla olla strategisia syitä, populistisia, moraalisia tai kulttuurisia syitä. Luottamushenkilö on altis aina arvostelulle ja vaikka hän ei olisikaan syyllistynyt oikeudelliseen rikkeeseen, voidaan tilanteen katsoa olevan moraalisesti paheksuttava erehdys. Tänä päivänä myös media nostaa esiin yhä nopeammalla tahdilla uutisia ja kohujen syntyminen on vauhdikasta ja usein kohtalokasta myös kunnallisille luottamushenkilöille.¹⁸⁷

¹⁸² HE 268/2014 vp. s. 201.

¹⁸³ Kuntaliitto, 2018, s. 11.

¹⁸⁴ KHO:16.12.2016 T 5353.

¹⁸⁵ Kuntaliitto, 2018, s. 9-12.

¹⁸⁶ Mansikka, 2014, s. 11–12.

¹⁸⁷ Luottamushenkilön käsikirja 2015, 2015, s. 107–116.

Valtuusto voi käyttää pidättämisasiassa omaa harkintavaltaansa. Harkinnassa on huomioitava luottamushenkilön asema ja tehtävät sekä epäillyn rikoksen laatu, vakavuus ja mahdollinen toistuvuus¹⁸⁸. On mietittävä myös kuntalain 69 §:n käyttäytymissäännöstä, jonka mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.¹⁸⁹ Tärkeintä on kuitenkin arvioida, voiko luottamushenkilö luotettavasti ja uskottavasti hoitaa luottamustehtävänsä tutkimuksen aikana vai vaikuttaako se epäillyn rikoksen tutkintaan ja selvittämiseen. Jos luottamustoimen hoitamisen katsotaan olevan este tutkinnalle, on pidättäminen aiheellista. Tällaisessa punninnassa kunnanhallitus voi konsultoida myös esitutkintaan osallistuvia viranomaisia tilanteen selvittämiseksi. Valmisteluvaiheessa on otettava kantaa pidättämisedellytysten lisäksi myös mahdollisiin rajauksiin ja jatkotoimenpiteisiin. Rajauksena voi olla esimerkiksi vain osa luottamushenkilön luottamuspaikoista.¹⁹⁰

Valtuuston tekemästä pidättämispäätöksestä voi tehdä kunnallisvalituksen. Muutosta ei voi hakea kuitenkaan päätöksestä, joka koskee rikosilmoituksen tekemistä. Muutoksenhaku ei kuitenkaan vaikuta siihen, että päätöksen voi laittaa täytäntöön heti. (Kuntal 85–86 §) Käytännössä tällöin luottamushenkilön tilalle otetaan varajäsen. Uutta jäsentä tai varajäsentä ei kuitenkaan voida valita pidättämisen ajaksi. Pidättämispäätös voidaan aina tehdä maksimissaan vain kuluvan kauden jäljellä olevalle ajalle. Luottamustoimen sisällä tapahtuneen virheellisen toiminnan seurauksena tehty pidättäminen raukeaa, jos esitutkinnassa ilmenee, että syytettä ei nosteta. Pidättämisen raukeaminen on todettava hallituksessa, eikä siitä voida hakea muutosta.¹⁹¹

¹⁸⁸ Kuntaliitto, 2018, s. 10–11.

¹⁸⁹ Kuntaliitto, 2018, s. 11–12.

¹⁹⁰ Kuntaliitto, 2018, s. 11.

¹⁹¹ Kuntaliitto, 2018, s. 15.

4.1.2 Luottamushenkilö ei ole erottamaton

Pidättämisen lisäksi luottamushenkilö on mahdollista erottaa luottamustoimestaan joko rikoksesta saadun tuomion seurauksena tai epäluottamuksen takia. Erottamispäätös ei ole kuitenkaan ehdoton seuraamus tuomioistuimen rangaistuksesta, vaan valtuusto voi käyttää tilanteessa harkintavaltaansa.¹⁹² Erottamispäätös voidaan toimeenpanna välittömästi, kun pöytäkirja on tarkastettu. Luottamushenkilö voidaan erottaa vaalin toimitamisen jälkeen, jos hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeuteen, vähintään kuudeksi kuukaudeksi. (Kuntal 86 §). Vankeusrangaistus voi olla ehdollinen tai ehdoton. Kuuden kuukauden tuomion on katsottu olevan niin moitittava, että se täyttää erottamisen edellytykset.¹⁹³ Lainvoimaisella tuomiolla tarkoitetaan, että tuomio on pitänyt antaa vaalien toimittamisen jälkeen. Tämä tarkoittaa niin kuntavaaleja kuin muitakin kunnan valtuuston suorittamia luottamushenkilövaaleja.

Kuntalain 34 §:n mukaisesti kunnan valtuustolla on oikeus erottaa luottamushenkilö tai luottamushenkilöt kesken toimielimen toimikauden, jos he eivät nauti valtuuston luottamusta. Tällöin erottamispäätös koskee koko toimielintä kerralla. Jos epäluottamus koskee toimielimen puheenjohtajaa tai varapuheenjohtajaa, tulee erottamisen kattaa silloin koko puheenjohtajisto. (Kuntal 34 §) Hallintovaliokunta on todennut mietinnössään, että kuntalain 34 § on jo luonut merkityksensä olemassaolollaan¹⁹⁴. Epäluottamus vaatii valtuuston päätöksenteossa yksinkertaisen enemmistön. Epäluottamuksen syntymiselle ei tarvitse esittää perusteita. Epäluottamus yhtäkin luottamushenkilöä kohtaan riittää erottamaan koko toimielimen jos päätös menee läpi valtuustossa. Erottamisoikeus koskee vain valtuuston valitsemia luottamushenkilöitä.¹⁹⁵ Tällaiset tilanteet nostavat kunnissa

¹⁹² Kuntaliitto, 2018, s. 14.

¹⁹³ Klassinen esimerkki tapauksesta, joka johtaa ensin valtuuston oikeudenkäynnin ajaksi tekemään pidättämispäätökseen ja tuomion tultua luottamushenkilön erottamiseen, on Vaasan hovioikeuden ratkaisu R 15/705 4. Vaasan hovioikeus tuomitsi vaasalaisen kaupunginvaltuutettu A:n parituksesta. A oli vuokrannut asuntoa 9 kuukauden ajan paritustoimintaa varten. A oli hyötynyt taloudellisesti tästä 18 500 euroa. Hovioikeus katsoi teon olleen suunnitelmallisesti toteutettu, mutta tekoaika ja rikoksesta saatu hyöty huomioiden ei kokonaisuudessaan törkeä. A tuomittiin 6 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen sekä maksamaan valtiolle rikoshyödyn verran ja todistelukustannuksista koostuvan summan.

¹⁹⁴ HaVM 18/1994 vp. s. 7.

¹⁹⁵ Heuru, 2001, s.167–169.

usein keskustelua ja arvioita epäluottamukseen johtaneista syistä. Kuntalakiin on otettu vuodesta 2015 lähtien mahdolliseksi myös valtuuston tai lautakunnan puheenjohtajiston erottaminen verrattuna aikaisempaan kuntalakiin vuodelta 1995. Hallituksen esityksen mukaan tällä haluttiin vahvistaa puheenjohtajiston poliittista johtajuutta ja samalla valtuuston viimesijaista roolia luottamushenkilöorganisaation toimivuuden turvaajana.¹⁹⁶

Ruotsinkielisen koulutuslautakunnan varajäsen ja kansalaisopiston johtokunnan jäsen A ei nauttinut kaupunginvaltuuston luottamusta. A erotettiin kaikista luottamustehtävistään. Ennen päätöksentekoa kuultiin A:ta. Valtuusto valitsi uudet luottamushenkilöt toimitelmiin ja samalla myös jäsen B jäi valitsematta. Valtuuston päätöstä ei kumottu virheellisessä järjestyksessä syntyneenä, vaikka B:tä ei oltu kuultu erottamispäätöstä tehtäessä.¹⁹⁷

Yhden tai useamman luottamushenkilön erottamisen jälkeen toimielimeen ei tarvitse valita muuten samoja henkilöitä kuin ennen erottamista oli. Erottamistilanne antaa mahdollisuuden tarkastella toimielimen kokonaisuutta ja henkilövalinnat voidaan tehdä ikään kuin puhtaalta pöydältä.¹⁹⁸ Erotetun valtuutetun paikalle ei kuitekaan valtuustossa valita uutta vaan tilalle nousee varavaltuutettu kuntavaalien määräämässä järjestyksessä¹⁹⁹. Valtuuston varavaltuutetut ovat puoluekohtaisia, eivätkä henkilökohtaisia varajäseniä. Kun erotetun luottamushenkilön tilalle valitaan vaaleissa uudet luottamushenkilöt, syntyy tosiasiallinen vaalikelvottomuus. Uudet luottamushenkilöt ottavat tehtävän vastaan välittömästi, eikä tällöin odoteta päätöksen lainvoimaisuutta. Myöskään valittamalla ei voida siirtää erottamispäätöstä tai uuden luottamushenkilön valitsemista koskevan päätöksen voimaantumista.²⁰⁰

Alkuvuodesta 2021 nähtiin Etelä-Pohjanmaan kunnassa tilanne, jossa epäluottamusta oli sekä kunnan tarkastuslautakunnan jäsenten että puheenjohtajan välillä lautakunnan sisäisesti. Tällaisessa toimielimen sisäisessä epäluottamustilanteessa, tilanne päättyi eron-

¹⁹⁶ HE 268/2014 vp. s. 100–101.

¹⁹⁷ KHO 2008:48.

¹⁹⁸ KHO 2008:48.

¹⁹⁹ HE 268/2014 vp. s. 195.

²⁰⁰ Heuru, 2001, s. 169.

pyyntöihin, joiden myöntämisestä päättää valtuusto. Epäluottamus voi siis ajaa toimieliimen eroon myös tilanteessa, jossa valtuusto ei itse aja asiaa ensimmäisenä, vaan eropyyntö tuleeikin toimielimen sisältä.²⁰¹ Epäluottamuksesta seuraava erotus ja eri tahojen eropyynnot ovat tiukasti kietoutuneet myös paikalliseen politiikkaan ja ihmisten henkilökemioihin.

Erottamispäätöstä valmistellessa valtuuston tulee nimetä tilapäinen valiokunta. Tilapäisen valiokunnan tehtävänä on selvittää tilanteen taustoja ja auttaa asian valmistelussa. Valiokunnan toiminta ei kuitenkaan poista kunnanhallitukselta sen velvollisuutta valmistella valtuustolle menevä päätösasia. Tilapäisen valiokunnan jäseneksi voidaan valita niin valtuutettuja kuin varavaltuutettujakin.²⁰²

Kunnan luottamushenkilö A oli tuomittu käräjäoikeudessa törkeästä veropetoksesta edellisellä vaalikaudella. Tuomio ei tullut voimaan ennen kunnallisvaaleja, A:n valittaessa päätöksestä. A tuli valituksi valtuustoon uusissa kunnallisvaaleissa ja hän sai myös muita luottamustoimia. Hovioikeus antoi käräjäoikeuden mukaisen ratkaisun ja korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt A:lle valituslupaa. Tämän jälkeen valtuusto erotti A:n kaikista luottamustoimistaan. A:n äänestäjä B valitti valtuuston päätöksestä. Hallinto-oikeus katsoi valtuuston ratkaisun olevan lainvastainen, mutta korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen äänin 5-2 ja näin kaupunginhallituksen tekemä erottamispäätös jäi voimaan.²⁰³

Tapauksessa erityisen tärkeää oli arvioida tuomioistuimen päätöksen lainvoimaiseksi tulon ajankohtaa. Eriävän mielipiteen jättäneet nostivat esille kysymyksen tilanteesta, jossa kaksi samasta rikoksesta tuomittua olisi valittu jatkokaudelle luottamustoimiinsa. He molemmat olisivat valittaneet tuomiostaan, mutta vain toisen valitus olisi jatkanut eteenpäin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Näin toisen tuomio olisi tullut voimaan ennen uutta kautta ja häntä ei voisi enää erottaa, kun taas toisen valituksesta seuraa jatkokäsittely ja tuomion lainvoimaisuus siirtyy uuden kauden ajalle. Näin toinen luottamushenkilöistä voitaisiin mahdollisesti erottaa ja toista ei, vaikka kyseessä olisi sama rikos. Heidän

²⁰¹ Rautanen, Yle uutinen 5.2.2021, Tarkastuslautakunnan ero käsittelyyn nopeasti Ilmajoella.

²⁰² Heuru, 2001, s. 170–174.

²⁰³ KHO 2004:73.

mielestään tilanteessa syntyi eriarvoisuutta luottamushenkilöiden välille. Tuomiossa katsottiin kuitenkin, että on erittäin tärkeää noudattaa syyttömyysolettamanperiaatetta ja näin odottaa lainvoimaista tuomiota. Periaatteella tarkoitetaan, että kukaan ei ole syyllinen, ennen kuin tuomio on saanut lainvoiman. Syyttömyysolettamalla halutaan turvata syytetyin oikeusturvaa.²⁰⁴

Kaupunginvaltuusto oli erottanut kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan kaikki jäsenet, koska lautakunnan jäsenet eivät nauttineet valtuuston luottamusta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että erottamispäätöstä ei tule kumota, vaikka kuulemisessa oli ollut puutteita viranhaltijoiden antaman lausunnon takia. Erottamispäätökseen riittivät lautakunnan jäsenten aseman luonne ja perusteet sekä se, mitä lautakunnan asiakirjoista kävi ilmi luottamuspulaan johtaneista tapahtumista.²⁰⁵

Luottamustoimen menettäminen on syy kuulla luottamushenkilöä asianosaisena. Kuulemisesta säädetään hallintolain 34 §:n 1 momentissa. Valtuustolla on oikeus käyttää harkintaansa siitä, milloin asian valmistelu on ollut riittävää. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi ratkaisussaan, että asianosaisten kuuleminen ei ole tämän harkintavallan piirissä vaan kuuleminen on aina toteutettava Suomen perustuslain hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden toteuttamiseksi ja se on näin säädetty menettelyvaatimus. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa on säädetty niistä kerroista, jolloin kuulemista ei kuitenkaan tarvitse suorittaa. Tapauksessa oli kuultu viranhaltijoita, joiden lausumien johdosta ei ole kuultu enää asianosaisia lautakunnan jäseniä ja varajäseniä. KHO katsoi, että luottamushenkilöille olisi pitänyt antaa selvitysmahdollisuus viranhaltijoiden lausumista ja käsitteilyssä oli näin tapahtunut menettelyvirhe.²⁰⁶

4.2 Ulkopuolisen tahon välttämätön väliintulo

Suomen lainsäädännössä ei ollut aiemmin säädetty keinoista, jotka olisivat mahdollistaneet valtion puuttumisen tilanteessa, jossa kunnan päätöksentekokyky ja

²⁰⁴ KHO 2004:73.

²⁰⁵ KHO 9.10.2014 T 3009.

²⁰⁶ KHO 9.10.2014 T 3009.

päätöksenteon laillisuus, uskottavuus ja luotettavuus olisivat vaarantuneet esimerkiksi esteellisyyden tai rikostutkinnan takia. Kunnan toimintaan oli ollut mahdollista puuttua vain kantelun tai kunnallisvalituksen kautta. Nämä keinot toimivat hyvin omassa tarkoituksessaan, mutta eivät olleet enää riittäviä monimutkaisemmissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevien kuntein kohdalla. Kuntien toimintaan kaivattiin lisää valvontaa ja sen mahdollistamiseksi tarvittiin lisää työkaluja.²⁰⁷ Vuodesta 2017 lähtien kuntalaki on mahdollistanut valtiovarainministeriön puuttumisen poikkeuksellisessa hallinnollisessa vaikeudessa olevan kunnan tilanteeseen. Selvitysmenettelyssä keskeistä on huomioida suhteellisuusperiaatteen toteutuminen. Selvitysryhmän asettaminen vaatii, että muilla oikeuskeinoilla ja kunnan omien päätöksien korjauksilla on saatavissa riittävän nopeasti ratkaisuja.²⁰⁸ Kunnan hallinnon poikkeuksellinen haaste voi olla esimerkiksi monen kunnan luottamushenkilön yhtäaikainen rikostutkinta tai, että useista päätöksistä on yhtäaikaaisesti useita valituksia.²⁰⁹ Kittilän tapauksessa juuri luottamushenkilöiden esteellisyys aiheutti paljon vaikeuksia kunnan hallintoon.

Kuntalakiin lisättiin kokonaan uusi luku 12 a lailla kuntalain muuttamisesta (1484/206). Nämä kuntalain 109 a- 109 c § :t antavat hyvin tarkat ehdot kunnan ulkopuolisen tahon väliintulolle ja selvitysmenettelyn järjestämiselle. Tärkeimpänä ehtona ulkopuolisen puuttumismahdollisuuksiin on, että kunta ei itse ole tehnyt riittäviä toimenpiteitä hallintonsa ja toimintansa saattamiseksi takaisin lainmukaiseksi. Tämä siitä syystä, että kunnalla itsellään on aina ensisijainen vastuu oman toimintansa valvomisesta ja suunnan korjaamisesta.²¹⁰ Valtiovarainministeriö voi tällöin asettaa kuntaan selvityshenkilön tai -ryhmän, jonka tarkoituksena on selvittää kunnan tilanne. Selvitysmenettelyn käynnistämisen edellytys on, että kunnassa on aloitettu esitutkinta viranomaisen tai toimielimen jäsenten tekemästä epäilystä vakavasta yhdestä tai useammasta virkarikoksesta tai on perusteltua syytä epäillä heidän olennaisesti tai toistuvasti toimineen lainvastaisesti tai laiminlyöneen lakisääteisiä velvoitteitaan. (Kuntal 109 a §)

²⁰⁷ HE 250/2016 vp. s. 11.

²⁰⁸ HE 250/2016 vp. s. 22.

²⁰⁹ HE 250/2016 vp. s. 14.

²¹⁰ HE 250/2016 vp. s. 3.

Valtiovarainministeriöllä on oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukaisesti ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta luottamushenkilön tekemästä epäilystä virkarikoksesta (Kuntal 109 c §).

Selvitysryhmä ei tee kuntaa sitovia ratkaisuja ja kunnan päätösten lainmukaisuuden arvioinnin tekee aina toimivaltainen tuomioistuin. Selvitysmenettelyn lopputulemana on ehdotus tarvittavista toimenpiteistä, joilla kunta hallinto voidaan saattaa lainmukaiseksi. Selvitysmenettelyssä olevan kunnan on käsiteltävä nämä toimenpide-ehdotukset viivytyksettä ja saatettava tekemänsä päätös ministeriön tietoon. Ehdotettuna toimenpiteenä voi olla luottamushenkilöiden pidättäminen toimesta, kuntalain 85 § 4 momentin mukaisesti virkarikosepäilyksestä johtuvan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi. Pidättäminen vaatii myös, että kunnanvaltuusto ei ole itse ryhtynyt pidättämään luottamushenkilöitä ja valtiovarainministeriö pitää pidättämistä välttämättömänä kunnan ja asianosaisten luottamushenkilöiden kuulemisen jälkeen. Pidättämistä lievenmpi toimenpide-ehdotus voi olla esimerkiksi, että luottamushenkilö ei osallistuisi niiden asioiden käsittelyyn, joista hän on rikostutkinnassa tai muuten esteellinen.²¹¹ Kunnalla ei ole lainsäädännössä määritettyä pakkoa pidättää luottamushenkilöitä toimestaan tällaisissa tilanteissa ja näin käytännössä on syntynyt tilanteita, jossa toimielimillä on vaikeuksia saada päätösvaltaisia kokouksia jäsenten esteellisyydestä johtuen.²¹² Pidättäminen voidaan katsoa välttämättömäksi, jotta kunnan päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus voidaan turvata. Tilanteessa tulee huomioida myös epäiltyjen rikosten vakavuus, toistuvuus ja muut mahdolliset lopputulokseen vaikuttavat seikat. Vaikka ministeriön pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti, voisi siitä valittaa hallinto-oikeuteen.²¹³

Selvitysryhmän jäseniltä tai selvityshenkilöiltä vaaditaan oikeudellista asiantuntemusta ja heidän tulee olla riippumattomia toimijoita suhteessa asianosaiseen kuntaan ja

²¹¹ HE 250/2016 vp. s. 22.

²¹² HE 250/2016 vp. s.12.

²¹³ HE 250/2016 vp. s. 22.

valtiovarainministeriöön. Selvitystyötä tehdään rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvauslain julkisyhteisön sekä virkamiehen korvausvastuun alaisina. Selvitystyön onnistuminen vaatii, että selvitysryhmällä- tai henkilöllä on oikeus saada välttämättömiä kuntien ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevia tietoja. Tiedonsaantia eivät estä salassapitosäännökset. (KuntaL 109 b §)

Kuntalaissa on säädetty jo aiemmin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta arviointimenettelystä. Se on ryhdittänyt kuntien omaan roolia talouden tunnuslukujen huolehtijana. Vaikka se lisäsi valtion valvontakeinoja aikanaan, on se myös korostanut positiivisesti kuntien omaa vastuuta talouden kunnossapidosta. Tämä ajatus nähdään myös hallinnollisen selvitysmenettelyn taustalla.²¹⁴ Arviointiryhmän asettaminen on koeteltu jo kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta jo taloudellisissa vaikeuksissa olevan kuntaa koskien ja näin myös tapaa pidetään hyvänä myös hallinnollista kriisitilannetta kohtaan.²¹⁵ Poikkeuksellisen taloudellisen tai hallinnollisen vaikeuden takia menettelyyn joutumisen, ei katsota olevan poliittinen epäluottamus kunnan hallinnolle ja toiminnalle²¹⁶. Se kuitenkin selvästi osoittaa, että osa kunnan luottamushenkilöistä on toiminut vastuitaan vasten.

Kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon Suomen perustuslain 121 § :n 1 momentin mukaisesti. Kaiken tähän vaikuttavan tulee olla säädettyinä perustuslaissa tai muussa laissa.²¹⁷ Selvitysmenettelyn kannalta keskeisiä säännöksiä kunnallisen itsehallinnon säädösten lisäksi ovat perustuslain 2 §:n laillisuusperiaate sekä 21 §:n hyvän hallinnon perusteet. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua aina lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa lakia. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisesti taas hyvän hallinnon perusteet tulee turvata lailla. Hyvän hallinnon piiriin kuuluu esimerkiksi

²¹⁴ HE 250/2016 vp. s. 11.

²¹⁵ HE 250/2016 vp. s. 14.

²¹⁶ HE 250/2016 vp. s. 21.

²¹⁷ HE 250/2016 vp. s. 3

virkatoinnin puolueettomuus ja käsittelyn objektiivisuus, joita tukevat erityisesti esteellisyyssäädökset.²¹⁸

Kunnan itsehallinnon lähtökohtana on turvata kunnan viranomaisten itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin. Näin valtion viranomaisilla ei ole hallinto-organisatorisiin suhteisiin perustuvaa ohjaus- ja valvontavaltaa kunnan viranomaisiin. Selvitysmenettelyllä ei anneta valtiovarainministeriölle muuta oikeutta puuttua kunnalliseen päätöksentekoon kuin pidättämismahdollisuus. Selvitysmenettelyn ei katsota heikentävän kunnan itsehallinnon perustuslainsuojaa, koska selvitysmenettelyn asettaminen on rajattu tarkoin kriteerein ja se ei puuttuisi kunnalliseen päätöksentekoon. Ainoa velvoite kunnalla olisi näin käsitellä selvitystyön johdosta annettu esitys. Pidättäminen ministeriön johdosta katsotaan olevan viimeinen keino puuttua ja se vaatii, että tutkinta tai esitutkiinta on aloitettu tai oikeudenkäynti on vireillä. Tässäkin asiassa valtuusto voisi itse päättää pidättämisestä ennen ministeriön puuttumista tilanteeseen. Rajoituksena ministeriön käyttämälle toimivallalle on myös pidättämisen keston rajaaminen vain niin kauan kestäväksi kuin esitutkinta tai oikeudenkäynti on vireillä. Näin kyseessä olisi määräaikainen toimi. Selvitysmenettelyn asettaminen huomioi näin oikeusvaltioperiaatteen, hyvän hallinnon toteutumisen sekä kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan.²¹⁹

Kuntalakiin tehtyä lisäystä on kutsuttu myös Lex Kittiläksi.²²⁰ Kittilän kunnan vuonna 2013 alkanut hyvin poikkeuksellinen hallinnon kriisitilanne nähdään syynä, joka ajoi Suomen hallituksen esittämään kuntalakiin lisäystä selvitysmenettelystä ja mahdollisuudesta pidättää luottamushenkilöitä toimestaan, mikäli kunta itse ei välttämättömässä tilanteessa näin tee. Kittilän kunnan erikoista tapahtumasarjaa on käsitelty useissa oikeusasteissa ja se on ollut Suomen mittapuulla monessa mielessä en-

²¹⁸ HE 250/2016 vp. s. 24-25.

²¹⁹ HE 250/2016 vp. s. 24-25.

²²⁰ Viljanen, P. & Hynynen, E-L., 2002, Kittilän tilanteesta on kirjoitettu paljon mediassa, mutta myös kirjallisuudessa aihe on nostettu esiin.

nakkotapaus. Lokakuussa 2017 Kittilässä nostettiin 28 kunnan luottamushenkilöä vastaan rikossyytteet muun muassa virka-aseman väärinkäyttämisestä, virkavelvollisuuden rikkomisesta, työturvallisuusrikoksista ja työsyrynnästä, osa näistä törkeänä. Valtuuston jäsenistä vain muutamaa ei epäilty rikoksista.²²¹ Kittilän kunnan jättäessä rikoksista epäilty luottamushenkilöt pidättämättä luottamustoimen hoidosta, syntyi tilanne joka hankaloitti kunnan toimintaa entisestään. Kuntalain uuden selvitysmenettelyn kautta valtiovarainministeriö pystyi kuitenkin puuttumaan lopulta tilanteeseen ja teki pidättämispäätöksen 20 luottamushenkilön kohdalla. Tällä päätöksellä haluttiin turvata Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta.²²² Hallituksen esityksessä korostetaan selvästi, että valtion puuttuminen kunnan itsehallintoon tulee olla välttämätöntä, jotta selvitysmenettely voi olla oikeutettu. Kittilän kunnan tilanteessa näin katsottiin olevan, koska kunnan päätöksentekoon osallistui joukko rikostutkinnan vuoksi esteellisiä luottamushenkilöitä.²²³

Valtiovarainministeriö oli päätöksellään pidättänyt 20 Kittilän kunnan luottamushenkilöä oikeudenkäynninajaksi kuntalain 109 a §:n 4 momentin nojalla epäiltynä virkarikoksesta. Pidättämispäätös olisi voimassa kunnes syytteet rikosasioissa on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa.²²⁴ Valtiovarainministeriön päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen, joka kumosi ministeriön pidättämispäätöksen 10 luottamushenkilön osalta.²²⁵ Valtiovarainministeriö, Kittilän kunta sekä yksi luottamushenkilö tekivät valitukset hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO katsoi, että valtiovarainministeriön päätös ei ollut lainvastainen ja kumosi HAO:n päätöksen 10 luottamushenkilön vapauttamisesta. Muuttuneiden olosuhteiden vuoksi KHO katsoi, että luottamushenkilöiden pidättäminen ei ollut enää välttämätöntä ja määräsi ministeriön päätöksen lakkautettavaksi.²²⁶

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ministeriön tekemän pidättämispäätöksen jälkeen on ministeriön seurattava tilanteen kehittymistä tarkasti, ja reagoitava muutoksiin sekä tarvittaessa päätettävä toimenpiteen lopettamisesta. Kittilän kunnan tilanteessa valtiovarainministeriö pidättämät 20 luottamushenkilöä saivat käräjäoikeudelta vapauttavan

²²¹ Tynkkynen, Yle Uutinen 13.10.2017, Kittilän päättäjiille kymmeniä syytteitä virkarikoksista.

²²² Kuntaliitto, 2018, s. 12–13.

²²³ HE 250/2016 vp. s. 22.

²²⁴ VM/2016/00.02.07/2017 päätöksellä valtiovarainministeriö pidätti 20 Kittilän kunnan luottamushenkilöä virkarikosoikeuden käynnin ajaksi.

²²⁵ Ks. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 10.6.2019 19/026 1/ 2.

²²⁶ KHO 2020:44.

tuomion heidän virkarikossyytteisiinsä kesken korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyn. Tuomio ei ollut vielä lainvoimainen, mutta KHO katsoi, että se riitti päättämään määräaikaisen luottamushenkilön pidättämisen oikeudenkäynnin ajaksi. Valtiovarainministeriön pidättämispäätöstä ei nähty enää välttämättömänä.²²⁷

KHO katsoi, että hallinnollisen turvaamistoimenpiteen tekemisen yhteydessä ei saa ottaa kantaa syyllisyyskysymykseen tai rikosoikeudenkäynnin lopputulokseen. Pidättämispäätös mahdollistaa ainoastaan tilanteen selvittämisen ja kunnan hallinnon turvaamisen. Tässä on kuitenkin huomioitava, että oikeudenkäynnin kesto on vaikea arvioida, ja pitkittynyt kesto voi olla uhka kunnan itsehallinnolliselle suojalle suhteellisuusperiaatteen valossa ja luottamushenkilöiden asema huomioon ottaen voidaan katsoa kohtuuttomaksi.²²⁸ Käräjäoikeuden tuomion johdosta muuttuneissa olosuhteissa hallinnollisen turvaamistoimenpiteen jatkaminen koko oikeudenkäynnin ajan voi tällöin muodostua suhteellisuusperiaatteen valossa kunnallisen itsehallinnon suojan ja luottamushenkilöiden aseman kannalta kohtuuttomaksi.

Ministeriön pidättämispäätökseen haettiin alun perin kumoamista, perusteluna sen olevan kunnan itsehallinnon vastainen.²²⁹ Perustuslakivaliokunnan mietinnön ja hallituksen esitykseen tehtyjen korjausten yhteydessä käydyssä keskustelun perusteella ei kuitenkaan näin katsottu olevan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kuntalain mahdollistamat toimet olivat perustuslainmukaisia ja näin myös Kittilässä toimeenpantavia.²³⁰ Lainsäädännössä on huomioitava kunnallinen itsehallinto, sääntelyn oikeasuhteisuus, tarkkaraajaisuus ja täsmällisyys. Selvitysmenettelyn avoimuus sai kritiikkiä valiokunnalta. Esimerkiksi hallituksen esityksessä esitetty hyvän hallintotavan luonne on hyvin avoin ja jous-

²²⁷ KHO 2020:44.

²²⁸ KHO 2020:44.

²²⁹ KHO 2020:44.

²³⁰ PeVL 62/2016 vp. & HaVM 26/2016 vp.

tava oikeusnormi. Se tuo valiokunnan mielestä ongelman puuttumisen perustelulle hyvän hallintotavan nimissä- ²³¹ Hallintovaliokunta toi mietinnössään ilmi turvaamistoimen välttämättömyyttä suhteessa ministeriön oikeuksiin puuttua kunnan hallintoon. ²³²

HAO:n ratkaisu vapauttaa kymmenen kahdestakymmenestä pidätetystä luottamushenkilöstä perustui siihen, että kyseiset luottamushenkilöt olivat osallistuneet vain yksittäisen päätöksen valmisteluun, päätöksentekoon tai täytäntöönpanoon. Näin Pohjois-Suomen HAO katsoi, että pidättäminen ei heidän kohdallaan ole välttämätöntä kunnan päätöksenteon saamiseksi lainmukaiseksi ja kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luottavuuden turvaamiseksi. ²³³

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunnallisen itsehallinnon suojasta johtuen kuntalain 109 a §:n 4 momentin sääntelyä on tulkittava supistetusti ja että muuttuneissa olosuhteissa ministeriön päätöksellä luottamushenkilöiden pidättämiselle, ei ollut tässä vaiheessa välttämättömyyden ja viimesijaisuuden perustetta. Tilanteessa on huomioitava myös luottamushenkilöiden oikeussuoja. Lainvoimaa vailla olevan käräjäoikeuden tuomion merkitystä turvaamistoimenpiteen pysyvyyden kannalta tarkasteltaessa on otettava huomioon perustuslain 121 §:n suojaama kunnallinen itsehallinto. Tämä erityisesti siltä osin, kuin sen tarkoituksena on turvata kuntalaisten oikeus valitsemiinsa hallinnon toimielimiin sekä se, että päätösvalta kunnissa kuuluu näille valituille toimielimille. ²³⁴ KHO myös katsoi, että luottamushenkilöiden pidättäminen oli vaikuttanut kunnan toimintaedellytyksiin muiden kuntien välisessä yhteistyössä. ²³⁵

Yleisesti halutaan, että kuntalain 109 a §:n mahdollistama selvitysmenettely ei konkretisoituisi kuntakentällä kuin hyvin harvoin. Pykälän 2 momentissa on määritelty tarkasti, ne poikkeukselliset vaikeudet, jota pykälässä tarkoitetaan. Selvitysryhmän tai – henkilön

²³¹ PeVL 62/2016 vp.

²³² HaVM 26/2016 vp.

²³³ KHO 2020:44. & Pohjois-Suomen HAO 10.6.2019 19/026 1 / 2.

²³⁴ HE 1/1998 vp. s. 175 & PeVL 62/2016 vp. s. 2.

²³⁵ KHO 2020:44.

asettaminen vaatisi lähtökohtaisesti, että kunnan viranomaisen tai toimielimen jäsentä epäillään vakavasta virkarikoksesta tai useasta virkarikoksesta. Selvitystyö ei lähtisi käyntiin yksittäisen luottamushenkilön tai viranhaltijan tekemästä vakavasta virkarikoksesta. Vakavalla virkarikoksella viitataan rikoslain törkeäksi määriteltyihin virkarikoksiin: törkeään lahjuksen ottamiseen ja törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen.²³⁶ Selvitysmenettely voitaisiin jättää käynnistämättä, jos voidaan todeta, että muut oikeuskeinot ovat vielä käytettävissä. Tämä esimerkiksi tilanteissa, joissa lainvastainen toiminta ei ole toistunut vaan kyse on yksittäisestä tapauksesta. Rikosten toistuvuus onkin näin selvä merkki siitä, että kunnan hallinnossa on käynnissä tila, jossa tavanomaiset oikeuskeinot eivät ole riittäviä.²³⁷ Kittilän tilanne kuntakentällä oli poikkeuksellinen ja kyseessä oli epäily vakavista rikoksista. Tämän lisäksi syytteessä teot katsottiin tahallisiksi ja syyte koski monia ylimmän luottamushenkilöjohdon henkilöitä.²³⁸

Selvitysmenettelyn aloittamisella on myös valtakunnallista merkitystä, koska kyse on aina ministeriön tekemästä harkinnasta, ryhtyykö se toimiin yksittäisessä kunnassa.²³⁹ Vaikka tarve nähtäisiinkin ja menettely aloitettaisiin, ei kukaan kuitenkaan koskaan toivo, että valtio tätä oikeuttaan joutuisi käyttämään. Perusteiden on oltava aina kunnossa. Korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisussaan kritiikkiä selvitystyön kestosta. KHO pohti ratkaisussaan, tulisiko selvityshenkilön toimeksianto rajata koskemaan ainoastaan pidättämistoimenpidettä ja antaa tälle määräaika.²⁴⁰

²³⁶ HE 250/2016 vp. s. 21.

²³⁷ KHO 2020:44.

²³⁸ KHO 2020:44.

²³⁹ HE 250/2016 vp. s. 22.

²⁴⁰ KHO 2020:44.

5 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää kunnallisten luottamushenkilöiden oikeuksia ja vastuita. Tutkimuksessa selvitettiin myös, millaisia seuraamuksia luottamushenkilöille voi tulla, jos hän toimii virheellisesti tai tekee rikoksen luottamustoimessaan tai sen ulkopuolella. Työssä sivuttiin myös sitä rajapintaa, missä oikeudet ja vastuut vaikuttavat toisiinsa.

Suomessa on tuhansia kuntalain 69 §:ssä määriteltyjä luottamushenkilöitä. Näkyvimmin heistä valitaan kunnanvaltuutetut kuntavaaleissa joka neljäs vuosi. Tämän lisäksi vaihtuvuutta tapahtuu näkymättömämmin vaalikauden aikana. Jokaisella näistä luottamushenkilöistä on oikeus hoitaa sitä luottamustoimea, johon hänet on valittu. Tämän työn mahdollistamiseksi on säädetty erilaisia oikeuksia. Valta ja oikeudet eivät kuitenkaan tule koskaan yksin ja myös luottamushenkilöt ovat monipuolisessa vastuussa niin oikeuksien käytöstä kuin toiminnastaankin. Heitä sitoo oikeudellinen vastuu sekä poliittinen ja eettinen vastuu. Näistä jälkimmäisiä, ei ole määritetty suoraan lainsäädännössä, mutta niihin on löydettävissä monia yhtymäkohtia, kuten kuntalain käyttäytymissäännös ja hallintolain hyvän hallinnon perusteet.

Kunnalliset luottamushenkilöt ovat tärkeitä demokratian toteuttajia. Heille on lainsäädännössä määritetty oikeuksia luottamustoimen hoitamisen edellytykseksi, mutta myös toimivaltaa, jotta itse päätöksenteko ja asioiden valmistelu on mahdollista. Nämä on hyvä erottaa toisistaan myös tässä tutkimuksessa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa on myös säädetty, että luottamushenkilöillä on oikeus ryhtyä tarvittaessa oikeudellisiin toimenpiteisiin, turvatakseen oikeuksiensa vapaa käyttö. Median kautta esiin nousee ajoittain varsinkin luottamushenkilöiden tekemiin tietopyyntöihin liittyvät tilanteet. Keskeisimmiksi oikeuksiksi voidaan nähdä mielipiteen ilmaisuun liittyvät sananvapaus, puheoikeus, aloiteoikeus ja oikeus eriävään mielipiteeseen sekä tietojensaantioikeus ja talouteen ja vapaan saamiseen liittyvät oikeudet.

Sananvapaus on perustuslaissa jokaiselle turvattu oikeus. Erityisen tärkeä se on kuitenkin poliittisille toimijoille, sillä mielipiteen vapaa ilmaisu on heidän toimintansa perusedellytys. Sananvapaudella tarkoitetaan vapautta ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoa, mielipiteitä ja muita viestejä ilman niiden rajoittamista ennakolta. Vapauden rinnalla kulkee kuitenkin vastuu oikeuden hyväksyttävästi ja lainmukaisesta käytöstä. Sananvapauden rajoittaminen voi olla tarpeen yleisen turvallisuuden vuoksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja maineen turvaamiseksi. Nämä kaikki rajoitukset on säädettävä aina tarkasti laissa, eivätkä yksittäiset kunnan toimielimet voi rajoittaa luottamushenkilöiden sananvapautta omilla ohjeillaan. Luottamushenkilön sananvapautta ei kavenna eri toimielinten jäsenyys. Jos sananvapautta rajoitetaan lainsäädännössä, on sen oltava tarkkarajaista ja hyvin perusteltua. Kunnallisten luottamushenkilöiden kohdalla on huomioitava, että he ovat myös kuntalaisten äänikanavia ja heillä tulee olla vapaus hoitaa tätä tehtävää.

Puheoikeus linkittyy vahvasti sananvapauteen. Vaikka jokaisella on sananvapaus, on epäasialliseen puheeseen voitava puuttua lainmukaisin keinoin. Toimielimen puheenjohtajalla on aina vastuu puuttua kokouksissa havaitsemaansa epäasialliseen kielenkäyttöön ja toimintaan, mutta voidaan pohtia, onko tähän riittävästi mahdollisuuksia ja tiedostavako puheenjohtajina toimivat oikeutensa riittävällä tasolla. Luottamushenkilö on aina itse vastuussa siitä, mitä puhuu, missä asiayhteydessä ja miten puheen sanoma voidaan tulkita. Puhe on aina kuulijasta kiinni, mutta luottamushenkilön on huomioitava tarkasti myös puheidensa konteksti. Luottamushenkilö on vastuussa siitä, että hän käyttäytyy tehtävänsä vaatimalla arvokkaalla tavalla, jota on myös puheoikeuden ja aloiteoikeuden asiallinen käyttö. Käsityksissä hyväksyttävästä käytöksestä voi eri yksilöillä olla eroavaisuuksia. Tämä voi vaikuttaa siihen, että vaikka huonosta käyttäytymisestä ei olekaan suoraan lainsäädännössä säädetty sanktioita, voi se konkretisoitua luottamushenkilölle toisella tavalla, esimerkiksi uudelleenvalintatilanteissa. Myös luottamushenkilöillä itsellään on epäasiallisuudesta luonnollisesti erilaisia käsityksiä ja näkemyksiä. Erilaisilla koulutuksilla ja keskusteluilla näitä eroja voidaan pyrkiä kaventamaan. Tällä voi olla vaikutusta

luottamushenkilöiden keskinäisissä suhteissa, mutta myös konkreettisesti kunnan hallinnon toimivuuteen ja mielekkyyteen.

Luottamushenkilöillä on laajat aloiteoikeudet, joilla tuetaan mielipiteen ilmaisun mahdollisuutta. On kuitenkin oleellista, että luottamushenkilöillä on myös riittävät mahdollisuudet osoittaa kantansa asioissa, joissa eivät ole samaa mieltä. Tämä on tärkeää päätöksenteosta muodostuvan vastuun vuoksi. Eriävän mielipiteen oikeaoppinen jättäminen vapauttaa virkavastuusta. Sen perustelulle ei ole oikeuden näkökulmasta tarvetta, mutta sillä voidaan tuoda esiin monia muuten tärkeitä asioita, kuten omia mielipiteitä ja päätöksenteon taustoja. Eriävällä mielipiteellä voidaan ikään kuin pestä kätensä oikeudellisesta vastuusta. Muista vastuun muodoista se ei vapauta automaattisesti. Syyt eriävän mielipiteen jättämiselle voivat olla myös strategisia ja populistisia.

Tietojen julkisuuden ympärillä käytävä keskustelu ja kehitystarpeet ovat jatkuvasti läsnä kunnissa. Julkisella sektorilla halutaan lisätä avoimuutta sekä läpinäkyvyyttä, ja samalla yhteiskunnan muutos ja teknologian ripeä kehittyminen tuovat keskusteluun mukaan omat vaatimuksensa. Luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus kulkee käsi kädessä asioiden julkisuuden ja salassapidon kanssa. Myös tietojensaantioikeuden on vastattava muuttuvaa toimintaympäristöä, jotta luottamustehtävää on mahdollista hoitaa. Tietojensaantioikeuden käytössä olennaista on arvioida, onko tieto tarpeellinen saada päätöksenteon perusteeksi. Arvion tietojensaannin oikeutuksesta, tekee aina asiaa käsittelevä viranhaltija tapauskohtaisesti. Käytännössä oikeutta voi laajentaa joidenkin toimielinten, kuten tarkastuslautakunnan jäsenyys. Luottamushenkilö on vastuussa saamiensa tietojen säilytyksestä ja salassapidosta. Vastuu ei pääty siihen hetkeen, kun luottamustoimi päättyy, vaan jatkuu asian vaatimalla tavalla. Tietoisuus vastuun kestosta voi olla luottamushenkilöille vieras.

Luottamushenkilöille ei makseta palkkaa luottamustoimen hoidosta, vaan taloudelliset oikeudet turvaavat heille erilaisia kokouspalkkioita ja korvauksia ajankäytöstä. Ne eivät ole täysmääräisiä luottamushenkilölle aiheutuneisiin kuluihin nähden, mutta ne ovat

ikään kuin varmoja tuloja, koska niitä ei voida kunnan huonossa taloustilanteessakaan täysin lopettaa. Palkkioiden ja korvausten ollessa vajaita, voi se vaikuttaa ihmisten halukkuuteen hakeutua luottamustehtäviin. Kunnallisia luottamustoimia ei voida pitää millään tapaa keinona kerryttää varallisuuttaan.

Vaikka yleisin palkkiomuoto on kokouksista maksetut kokouspalkkiot, voivat vuosipalkkiot yleistyä tulevina vuosina. Tämä siitä syystä, että päätoimiset ja osa-aikaiset luottamustoimet on nyt kirjattuna kuntalaisia. Korvausten tasot eivät ole suuria ja luottamushenkilöiltä vaaditaan yhä enemmän ajankäyttöä ja vastuunkantoa. Myös ankara julkinen keskustelu nostaa esiin yksittäisiä poliitikkoja ja paineet voivat olla kovat. Tämän tulisi näkyä myös taloudellisten korvausten kehityksessä. Taloudelliset palkkiot ovat yksi keino varmistaa, että luottamushenkilöitä löytyy kuntiin myös tulevina vuosina. On seurattava erilaisia kehityssuuntia ja oltava valmiutta vastata niihin. Yksi tulevaisuuden iso kysymys tulee olemaan monipaikkaisuus ja sen merkitys myös luottamushenkilöiden toimintaan ja korvauksiin. Tulevaisuudessa voi myös olla aiheellista pohtia, mistä asioista luottamustoimen hoitaminen vapauttaa. Tällä hetkellä vapaata voi saada esimerkiksi työstä, jotta luottamustoimen hoitaminen on mahdollista. Kuitenkin voisi olla tarpeen, että vapaata saisi laajemmin, jotta eri elämänvaiheissa olevilla olisi paremmat edellytykset osallistua kuntapäätöksentekoon. Keskustelua rakenteista ja siitä ketä ne suosivat on syytä käydä jatkuvasti.

Tutkimuksessa selvitettiin, että kunnalla ei ole vastuuta luottamushenkilöiden perehdytyksessä, koska kunta ei ole työturvallisuuslain 1 luvun mukaisessa työnantaja-asemassa luottamushenkilöihinsä nähden. Luottamushenkilöiden tietotaidolla voidaan kuitenkin nähdä vaikutusta siihen, miten hyvin he pystyvät hoitamaan tehtävänsä ja miten he osaavat kantaa erityisesti monia vastuun muotojaan. Kun perehdytystä ei ole pakko järjestää, korostaa se luottamushenkilöllä itsellään jo entuudestaan olevaa sekä toimen ohessa itsenäisesti hankkimaa tietotaitoa. Perehdyttämisen merkitystä voidaan kuitenkin pohtia esimerkiksi vahingonkorvausvastuun yhteydessä. Voiko vahingonkorvausvastuu jakaantua esimerkiksi täysin samoin luottamushenkilöiden kesken, joilla toisella on

ollut perehdytystä asiasta ja toisella ei. Toinen mielenkiintoinen seikka on, että vapaaehtoiset perehdytykset keskittyvät pitkälti kunnan strategiseen työhön, kunnan tehtäviin sekä taloudenpitoon. Miten paljon yksittäisen luottamushenkilön oikeuksista ja vastuista olisi syytä puhua sekä kouluttaa, ja olisiko oletettavasti koulutuksista seuraavalla kasvavalla käsityksellä positiivista merkitystä kunnissa. Kuntien luottamushenkilöiden määrän vähentyessä, kaiken tiedon ja osaamisen voisi kuvitella olevan vain isompi valttikortti kunnan asioiden hoidossa.

Vaikka luottamushenkilöiden taustalla on puolueita sekä ryhmittymiä ja jokaisella on omat sidonnaisuutensa, kantaa luottamushenkilö kuitenkin aina henkilökohtaisesti vastuutaan. Vastuut muodostuvat oikeudellisista vastuista sekä poliittisesta ja eettisestä vastuusta. Ne kietoutuvat ja vaikuttavat monissa tapauksissa toisiinsa. Tätä selittää se, että kunnallisella luottamushenkilöllä on monta roolia yhden luottamustehtävän sisällä: päätoimittajana, poliitikkona ja kuntalaisten edustajana. Siksi myös omien vastuiden tunnistaminen ja kantaminen on oikeuksien käyttämisen ohella tärkeää. Ilman ymmärrystä näistä, voi toiminnan virheet koitua luottamushenkilölle kohtalokkaiksi. Suomessa virkarikossyytteet ovat harvinaista, mikä myös korostaa kunnan sisällä tapahtuvaa hiljaisempaa puuttumista ja luottamushenkilön itse ottamaa vastuuta toimistaan.

Oikeudellinen vastuu jakaantuu rikosoikeudelliseen ja vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen. Ne saavat tarkat rajansa lainsäädännöstä, toisin kuin muissa vastuissa. Luottamushenkilöiden oikeudellinen vastuu on kerännyt viime vuosina myös paljon huomiota Kittilän kunnan virkarikosoikeudenkäynnin johdosta. Poliittinen ja eettinen vastuu ovat näitä vaikeampia hahmotettavia, sillä vaikka niillä on lainsäädännöstä tulevia taustoja, kuten hyvän hallinnon perusteet tai käyttäytymissäännös kuntalaista, ei niitä ole säädetty suoraan laissa. Vaikka oikeustapaukset tuovat huomiota vastuiden ympärille, olisi keskustelulle erityisesti eettisen vastuun toteutumisen ympärillä tilaa.

Luottamushenkilöt yrittävät joskus pyristellä irti vastuistaan kyseenalaisin keinoin, kuten äänestämällä tyhjää äänestystilanteessa tai erilaisilla spontaaneilla tai sovitulla ulomarsseilla kesken kokouksen. Tällaiset keinot kuitenkin johtavat yleensä ongelmiin, eivätkä haluttuun lopputulokseen. Virkavastuusta voi vapautua ainoastaan jättämällä kokouksen pöytäkirjaan eriävän mielipiteen. Poliittista vastuuta luottamushenkilö kantaa ainakin luottamustoimessa olo ajan, mutta joidenkin kohdalla se jatkuu pidempään, heijastuen myös jopa muihin yksityiselämän osa-alueisiin. Eettinen vastuu voi pistää luottamushenkilön omassa sydämessä pitkäänkin tehdyn päätöksen tai toimen jälkeen.

Vastuullinen toiminta vaatii paljon ymmärrystä niin lainsäädännöstä kuin luottamushenkilön arjestaan. Asiat eivät ole aina yksinkertaisia, eikä luottamushenkilö voi kieltäytyä hoitamasta tehtäväänsä vaikean paikan tullen. Tämä voi aiheuttaa tilanteita, joissa päätöksiä tehdään ja vahinkojakin voi syntyä. Luottamushenkilöille ei ole myöskään kelpoisuusvaatimuksia.

Poliittisessa vastuussa peräänkuulutetaan hyvää, tehtävän edellyttämää käyttäytymistä sekä tasapuolista ja oikeudenmukaista toimintaa. Käyttäytymiseen puuttumisessa on kuitenkin isoja eroja luottamushenkilöiden ja työntekijöiden välillä. Poliittista vastuuta voidaan joutua kantamaan myös laajemmin. Esimerkiksi yhdessä valtuustoryhmässä sovitusta päätöksentekotavoista tai äänestyskäyttäytymisestä, voi koitua harmia niin yksittäiselle luottamushenkilölle kuin koko ryhmänkin jäsenille. Myös erilaiset sidosryhmien taustalla antamat ohjeet ja neuvot, voivat koitua poliittisen vastuun konkretisoitumiseksi. Luottamushenkilön on oleellista tiedostaa ne tahot, jotka vaikuttavat konkreettisesti tai edes näyttävät vaikuttavan hänen toimintaansa.

Runsas ja eri aiheista pinnalle pulpahteleva eettinen keskustelu on tätä päivää. Luottamushenkilöillä eettiseen päätöksentekoon ja sitä kautta vastuuseen vaikuttavat henkilön oma arvomaailma, moraalikäsite sekä mielipiteet. On huomioitava, että lainmukainen päätös ja päätöksentekotapa, ei aina ole välttämättä eettisin ratkaisu. Tämä tekee pää-

töksenteosta luottamushenkilölle myös hankalaa. Tehtyjen päätösten tulosten seurantaan on kiinnitettävä huomiota, jotta todellista eettistä harkintaa voidaan toteuttaa ja tarvittaessa korjata suuntaa. Luottamushenkilöiltä myös odotetaan korkeampaa moraalista ja tästä syystä toiminnan eettisyyteen on suhtauduttava vakavasti.

Erilaisissa seuraamuksissa, joita luottamushenkilölle voi koitua vastuita rikottaessa, on huomioitava kaksi luottamushenkilön roolin tunnusmerkkiä. Ensimmäinen näistä on pätevyys, joka tarkoittaa, että luottamushenkilön on esitettävä pätevä syy, jos hän hakee eroa luottamustoimestaan. Päteväksi syyksi voidaan katsoa sairaus, rikostutkinta tai muu merkittävän koko luokan henkilökohtainen asia. Luottamustoimesta eroaminen ei ole koskaan yksipuoleinen ilmoitus, vaan se vaatii aina valtuuston hyväksynnän. Jos eroaminen olisi tehty liian yksinkertaiseksi, voisi sillä olla vaikutuksia esimerkiksi työnantajien suhtautumiseen luottamustoimintaan osallistujista. Toinen oleellinen tunnusmerkki on erottamattomuus. Sillä halutaan turvata luottamushenkilön oikeus luottamustoimeen, johon hänet on valittu. Erottaminen on kuitenkin tehty mahdolliseksi joissakin tapauksissa, kuten yli puolen vuoden lainvoimaisen tuomion tai epäluottamuksen takia.

Kunnanhallituksen epäillessä luottamushenkilön syyllistyneen rikokseen tai virheeseen luottamustoimessa, on sen käynnistettävä asiassa selvitys. Luottamustoimen ulkopuolisesta rikoksesta tieto kulkeutuu hallitukselle eri tavoin, yleensä syytteen nostamisen tai esitutkinnan yhteydessä. Tällaisista tilanteista myös usein uutisoidaan näkyvästi. Luottamustoimesta pidätettäessä, on enemmän kiinni valtuuston harkintavallasta, kuin erottamispäätöstä tehtäessä. Tämä siksi, että erottamispäätöksessä asia on jo ratkennut ja päätetään ennemminkin seuraamuksista saadulle tuomiolle. Erottamisen kannalta on tärkeä huomioda tuomioistuimen antaman tuomion lainvoimaisuus, sillä syyttömyysoletta-manperiaatteen mukaan, ennen tuomion lainvoimaa, kukaan ei ole syyllinen ja näin myös henkilö voi olla luottamushenkilönä. Jos häntä ei ole pidätetty toimesta, myös normaali luottamustoimen hoitaminen on mahdollista. Erottamisen jälkeen toimielimeen voidaan valita uudet jäsenet puhtaalta pöydältä. Epäluottamuksesta johtuvassa erotuksessa tilanne voi valtuustolle olla monimutkaisempi. Kaikissa seuraamustilanteissa ja

asian selvittämisessä on varmistettava riittävä asianosaisten kuuleminen ja tarvittaessa tilapäisen lautakunnan toiminnan tukeminen. Luottamustoimesta pidättäminen ja erotaminen korostavat sitä, miten suuri merkitys on sillä, että luottamushenkilö herättää toiminnallaan luottamusta, toimii lainmukaisesti ja omaa korkean moraalin kaikessa toiminnassaan.

Ennen vuotta 2017 luottamushenkilöiden toimintaan oli mahdollista puuttua vain kunnan sisäisesti, kanteluiden tai kunnallisvalitusten kautta oikeudellista reittiä. Nykyään kuntalain 12 a luvun voimaantulon jälkeen on myös kunnan ulkopuolisen tahon, tarkemmin ottaen valtiovarainministeriön, ollut mahdollista puuttua kunnan toimintaan ulkopuolelta. Tämä lex Kittiläksikin nimetty muutos, mahdollistaa ulkopuolisen yrityksen turvata kunnan hallinnon toimivuutta, lain mukaisuutta, uskottavuutta ja luotettavuutta poikkeuksellisessa hallinnollisessa kriisissä. Valtiovarainministeriön käynnistämä selvitysmenettely on kuitenkin mahdollista vain jos se koetaan täysin välttämättömäksi.

Kuntalain säädökset kunnan selvitysmenettelystä poikkeuksellisen hallinnollisen kriisin takia on ollut tarpeellinen. Menettelyä ei pidä katsoa epäluottamuksen osoituksena kunnalle, vaan osoituksena tuesta ja kunnallisen hallinnon ja itsehallinnon arvostuksena. Selvitysmenettely ei vaaranna kunnan itsehallintoa, koska se ei sido kuntaa. Selvitysmenettelyä ja toimintaehdotuksia tilanteen korjaamiseksi, ei aloiteta ennen kuin on aivan välttämätöntä. Kunnalla on tilaisuus itse toimia ensin. Selvitysmenettely on saanut kritiikkiä sen kestosta, ja korkein hallinto-oikeus nostikin esiin, olisiko sille syytä asettaa määräaika ja kohdentaa menettely koskemaan vain toimesta pidättämisen punnintaa. Itsehallinnon suojaaminen vaatii myös, että selvitysmenettely on tarkasti määritetty, täsmällinen ja oikeasuhteinen.

Median kautta esiin nousevat usein kunnissa tehdyt päätökset erilaisista seurauksista, mutta itse luottamushenkilöiden teot näiden aiheuttajana voivat jäädä vähemmälle huomiolle. Keskustelua on käytävä monipuolisesti erityisesti luottamushenkilöiden tietotai-

dosta koskien heidän omia oikeuksiaan ja vastuitaan, sillä näin voitaisiin vähentää vastuiden tahatonta rikkomista. Oleellista on myös miettiä, minkä verran tietoa on riittävästi luottamushenkilölle ja milloin on järjestettävä lisää tukea. Lainsäädäntötyössä on huomioitava, että oikeudet ja vastuut seuraavat julkisen sektorin muun kehityksen mukana, eivätkä ne käänny estämään luottamushenkilöiden toimintaa tai innokkuutta hakeutua yhteisten asioiden hoitajiksi.

Lähteet

Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. (1995). Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Otava.

European Code of Conduct for all Persons involved in Local and Regional Governance. (2018). Council of Europe.

Frände, D., Helenius, D., Hietanen-Kunwald, P., Hupli, T., Koulu, R., Lappalainen, J., Lindfors, H., Niemi, J., Rautio, J., Saranpää, T., Turunen, S., Virolainen, J. & Vuorenpää, M. (2017). Prosessioikeus. WSOY lakitieto.

Hakalehto-Wainio, S. (2008). Valta ja vahinko, Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki: Talentum Media Oy ja Susanna Hakalehto-Wainio.

Hallintoakatemia. (2017). Luottamushenkilö opas. Noudettu 2020-11-1 osoitteesta <https://hallintoakatemia.fi/wp/wp-content/uploads/2017/08/Luottamushenkilö%CC%88-opas.pdf>

Halme, J-P. (2005). Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. Helsinki: suomalaiset oikeusjulkaisutSOJ Oy.

Harjula, H., Lundström, I., Kirvelä, T., Majoinen, K. & Myllyntaus, O. (2004). Toimiva Kunta. Sipoo: Kuntakoulutus Oy.

Harjula, H. & Prättälä, K. (2012). Kuntalaki–Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum Media Oy

Harjula, H. (2015, 22. tammikuuta). Lakiklinikka: Luottamushenkilön virkavastuu. Kuntalehti 1/2015. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/laki/lakiklinikka-luottamushenkilön-virkavastuu/>

Heuru, K. (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edilex Oyj.

Heuru, K. (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy ja Kauko Heuru.

Heuru, K. (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Publishig Oy ja Kauko Heuru.

Heuru, K. (2006). Pormestari. Edilex.

Heuru, K. (2006). Kuntalain muutokset. Edilex.

Heuru, K., Mennola, E. & Rynnänen, A. (2008). Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.

Jyränki, A. (2000). Uusi perustuslakimme. Turku.

Kaisto, J. (2011). Lyhyesti lainopista ja oikeusteoriasta. Lakimies 5/2011.

Kirsi, K. (2021, 29. tammikuuta). Käräjäoikeus hylkäsi entisten kansanedustajien Tapani Mäkisen ja Juhani Sjöblomin korruptiosyytteet. Yle uutinen. Noudettu 2021-1-30 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11763050>

Kolehmainen, A. (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kortteinen, J. (2005). Oikeustapauskommentti: KHO 2004:73. Lakimies 2/2005.

Kuntaliiton julkaisusarja nro 1/2017. Uutta kunnista. Valtuustokoot Manner-Suomen kunnissa valtuustokaudella 1.6.2017–31.5.2021.

Kuntaliitto. (2018). Luottamushenkilön virheellinen ja rikollinen menettely ja sen seuraukset. Helsinki.

Kuntaliitto. (2018). Korruptio ja eettisyys kunnassa. Helsinki.

Kuntaliitto. (2019, 30, syyskuuta). Väestökato on voimakkainta pienissä kunnissa. Noudettu 2020-10-6 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2019/vaestoennuste-2019-2040-vaestokato-voimakkainta-pienissa-kunnissa>

Kuntaliiton tiedote. (2020, 17. maaliskuuta). Sähköisten kokousmenettelyiden käyttöönotto kunnissa. Noudettu 2021.3.3 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2020/sahkoisten-kokousmenettelyiden-kayttoonotto-kunnissa>

Kuntaliiton tiedote. (2020, 4. joulukuuta). Tarkennus kokoontumisrajoituksista, Koronavirus ja kunnan toimielinten kokoontuminen. Noudettu 2020-12-5 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2020/koronavirus-ja-kunnan-toimielinten-kokoontuminen>

Kuosma, T. (2015). Sananvapaus, Demokratian peruspilari. Livres Belles-Lettres.

Lassheikki, P. & Koivisto, I. (2013, 14. helmikuuta). A, B, C... - Uudet valtuutetut opettelevat kunnallispolitiikan aakkosia. Yle uutinen. Noudettu 2020-11-27 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-6495059>

Laurikkala, J. (2019). Virkasalaisuusrikokset. Lakimies 3-4/2020. s. 528–531.

Lindroos-Hovinheimo, S. (2011). Miten lakia tulkitaan? – Erään oikeusteoreettisen kysymyksen suomalaista historiaa. Lakimies 2011.

Luottamushenkilön käsikirja 2015. (2015). UNIpress.

Länsineva, P. & Viljanen, V-P. (toim.). (1998). Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku.

Makkonen, K. (1981). Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyttinen tutkimus. Lainopillinen ylioppilastiedekunta, Helsinki.

Mansikka, T. (2013). Suhdetoiminta harvoin lahjontaa? – Lahjusrikokset lainvalmisteluaineiston ja ennakkotapausten valossa. Defensor Legis N:o 2/2013.

Mansikka, T. (2014). Kuka kantaa virkavastuuta? Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Edilex: Noudettu 2021-3-13 osoitteesta www.edilx.fi/artikkelit/13478

Merikoski, V. (1968). Hallinnon politisoituminen. Helsinki: WSOY.

Miettinen, V. (2014, 5. maaliskuuta). Valtuutetun palkkio keskimäärin 70 euroa kokoukselta. Kuntalehti. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/valtuutetun-palkkio-keskimaarin-70-euroa-kokoukselta/>

Moliis, P. (2018, 11. syyskuuta). Kokouspalkkioissa suuret erot – Vehmaa tuplasi palkkiot. Kuntalehti. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/kokouspalkkioissa-suuret-erot-vehmaa-tuplasi-palkkiot/>

Myllymäki, R. (toim.). (2021). Kunnan hallintosääntö. Kuntaliitto.

Mäenpää, O. (1999). Julkisuusperiaate. Helsinki

Mäenpää, O. (2004). Hallinto-oikeus. Porvoo: WS Bookwell Oy.

Nieminen, L. (2000). Kommentteja KHO:2000/248. Edilex.

Oikeusministeriön tiedote. (2021, 6. maaliskuuta). Kuntavaalit siirtyvät kesäkuulle. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/-/kuntavaalit-siirtyvat-kesakuulle>

Ojalampi, M. (2015). Kunnan velvollisuus puuttua kuntapoliitikon epäasialliseen käyttäytymiseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2015.

Oulun kaupungin koulutusmateriaali. Kaupunginvaltuutettujen koulutus. Noudettu 2020-12-6 osoitteesta https://www.ouka.fi/documents/52058/17073870/KV+2017_Tuomas.pdf/f9921613-f4ce-4653-bd40-50138f9367b3

Parviainen, M. (2010). Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelusuhteessa. Helsinki: Edita publishing Oy ja Mervi Parviainen.

Rautanen, P. (2021, 5. helmikuuta). Tarkastuslautakunnan nero käsittelyyn nopeasti Ilmajoella. Yle uutinen. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11774218>

Rimpiläinen, T. (2021, 9. helmikuuta). Syyttäjä: Teemu Torssoselta löytyi hahmotelma ”sissiarmeijasta” – vain Torssosen tukijaa syytetään Pekka Katajan murhan yrityksestä. Yle uutinen. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11779625>

Rovaniemen kaupungin koulutusmateriaali. (2013, 28. tammikuuta). Luottamushenkilön

asema. Noudettu 2020-12-6 osoitteesta <https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=10f70ed2-9569-4ca3-ab42-c636767370ea>

Ruokangas, P. (2021,18. maaliskuuta). Rovaniemen kaupunginhallitus ei antanut varoitusta kolmelle kuntapäättäjälle – varoituksen sijaan voi tulla ”vakavahenkinen keskustelu”. Yle uutinen. Noudettu 2021-3-18 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11843453>

Ryynänen, A. (1999). Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere: Mermerus Oy.

Ryynänen, A. (2006). Kunnan luottamushenkilö – Edustaja, päättäjä, poliitikko. Helsinki: Sisäministeriö.

Saarnilehto, A. (2007). Vahingonkorvauslaki, Käytännön kommentaari. Edita Publishing Oy.

Tenhunen, S. (2011). Käsikirja oikeudellisen tiedon hakijoille. Kansallisen ja eurooppaioikeuden keskeiset informaatiolähteet. Helsinki:WSOYpro Oy.

Tilastokeskus. (2019, 30. syyskuuta) Alueellinen ja kuntakohtainen väestöennuste 2019–2040. Noudettu 2020-10-6 osoitteesta http://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tie_001_fi.html

Tolonen, H. (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY.

Tynkkynen, J. (2017, 13. lokakuuta). Kittilän päättäjille kymmeniä syytteitä virkarikoksista. Yle uutinen. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-9881308>

Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017. (2017). Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset, Työryhmän raportti. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta

https://vm.fi/documents/10623/306884/37_2017_Tiedonhallinnan+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+kehitt%C3%A4misliikkeit.pdf/c1f679f5-a26b-4308-9162-c395b3f5d093

Valtuutetun käsikirja 2017-2021. (2017). Kaks – Kunnallisalan kehittämissäätö.

Vento, H. (2020, 16. lokakuuta). Kiihtyvät kuntavaalit. Suomen Kuvalehti 42/2020. Noudettu 2020-11-1 osoitteesta <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/politiikka/kuntavaaleja-ei-lykata-koronan-takia-sanoo-oikeusministeri-henriksson-vaaleja-piristavat-suurten-kaupunkien-pormestarikamppailut/>

Vihanta, A. (2020, 20. maaliskuuta). Kunnat turvaavat päätöksentekoaan eri tavoin poikkeusoloissa – Soiten hallintosääntö ei salli sähköisiä kokouksia: ” On tapahtunut lapsus”. Yle uutinen. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11264239>

Viljanen, P. (1990). Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus ja Pekka Viljanen.

Viljanen, V-P. (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy ja Viljanen Veli-Pekka.

Viljanen, P. & hynynen, E-L. (2020). Kittilän laki. Helsinki: Otava.

Wallin, A-R. & Salokannel, M. (2019). Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriön julkaisu 2019: 31.

Yle uutinen. (2009, 24. helmikuuta). Ulvilan kaltaiset kuntapäätäjien ulosmarssit harvinaisia. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-5769584>

Yle uutinen. (2020, 26. lokakuuta). Jyväskylän kaupunginvaltuusto erotti kaupunginhallituksen ja nimitti uuden – taustalla Torssosen murhaepäilytyte. Noudettu 2021-3-13 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11614811>

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 58/1988, Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

HE 151/1991, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

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

HE 8/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 268/2014, Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 250/2016 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 47/2020 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta.

Eduskunnan valiokunnat

HaVM 18/1994 vp, Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kunta-laiksi.

HaVM 6/2006 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HaVM 26/2016, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta.

HaVM 7/2020 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta.

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

PeVL 62/2016, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta.

Ministeriön päätökset

VM/2016/00.02.07/1017. Valtiovarainministeriön päätös pidättää luottamushenkilöitä.

Ylimpien lainvalvojen ratkaisut

EOAK/4929/2018, annettu 25.6.2019.

Oikeuskäytäntö

KHO 1979-A-II-22.

KHO 1979 T 1981.

KHO 1985 II 30.

KHO 1995-A- 23.

KHO 2000:248.

KHO 2004: 73.

KHO 2005: 58.

KHO 2008: 48.

KHO 26.6.2012 T 1792.

KHO 9.10.2014 T 3009.

KHO 2015:176.

KHO 16.12.2016 T 5353.

KHO 2020:44.

Turun HAO 10.5.2004 04/0153/1.

Pohjois-Suomen HAO 10.6.2019 19/026 1/2.

Turun HAO 26.11.2019 19/0299/1.

Vaasan Hovioikeus R 15/705.

Itä-Uudenmaan käräjäoikeus R 19/3640.

Lapin käräjäoikeus R 19/130034

Mikkelin lääninoikeus 15.12.1995/907.