

Kaupunginhallitus 17.04.2023

Korkeimman hallinto-oikeuden lausumapyyntö luottamushenkilöiden erottamista koskevassa asiassa

Valmistelijat / lisätiedot:
Kaukonen Katariina

etunimi.sukunimi@espoo.fi
Vaihde 09 816 21

Päätösehdotus

Kaupunginjohtaja Mäkelä Jukka

Kaupunginhallitus

1

merkitsee tiedoksi korkeimman hallinto-oikeuden lausumapyynnön liitteineen 2975/03.04.04.04.10/2022

2

valtuuttaa kaupunginjohtajan tai määräänsä laatimaan ja allekirjoittamaan kaupungin lausuman

3

päättää, että lausuma tuodaan tiedoksi kaupunginhallituksen sen jälkeen, kun se on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Käsittely

Päätös

Kaupunginhallitus:
Esittelijän ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Selostus

Espoon kaupunki on tehnyt valituslupahakemuksen sekä valituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä 27.9.2022 H5172/2022. Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään kumonnut valtuuston päätökset 18.5.2020 § 68 ja § 69 sekä velvoittanut Espoon kaupungin korvaamaan 1 000 euron oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa korvausvaatimuksen esittäneelle valittajalla.

Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt Espoon kaupunkia lausumaan kirjallisiin kuulemiseen annetuista vastauksista. Lausuma tulee toimittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30.4.2023 mennessä.

Valtuuston päätökset, joita hallinto-oikeuden päätös koski

1) Päätöksessä 18.5.2020 § 68 valtuusto totesi, että opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta sekä sosiaali- ja terveyslautakunta eivät nauti valtuuston luottamusta. Valtuusto päätti erottaa kyseiset lautakunnat.

Valtuusto totesi perusteluiksi epäluottamukselle seuraavaa:

”Opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan jäsen [REDACTED] sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsen [REDACTED] ovat vaihtaneet valtuustoryhmää kesken valtuustokauden, eivätkä ole halunneet jättää luottamustehtäviään tästä syystä. Valtuusto ei pidä kyseisten henkilöiden valtuustoryhmän vaihtamista riittävänä edellytyksenä sille, että sosiaali- ja terveyslautakunta sekä opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta eivät nauttisi valtuuston luottamusta.

Kyseiset luottamushenkilöt ovat hoitaneet luottamustehtäviään moitteetta, joten valtuusto ei pidä luottamushenkilöiden velvoitteiden hoitamatta jättämistä syynä sille, että sosiaali- ja terveyslautakunta sekä opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta eivät nauttisi valtuuston luottamusta.

Valtuusto perustaa arvionsa siihen, että opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan jäsen [REDACTED] sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsen [REDACTED] edelliset valtuustoryhmät ovat ilmoittaneet tilapäiselle valiokunnalle, että sovellettu parlamentarismi ei valtuustoryhmien mukaan toteudu kyseisissä lautakunnissa valtuustoryhmän vaihtamisen vuoksi. Valtuusto yhtyi johtopäätökseen ja toteaa, että kyseisten lautakuntien voimasuhteet eivät noudata riittävällä tavalla valtuuston voimasuhteita. Valtuusto ottaa ratkaisussaan kantaa vain käsittelyssä olevaan asiaan.

Lisäksi valtuusto toivoo, että kaupunginhallitus pyytää paikkajakotoimikuntaa päivittämään paikkajakotoimikunnan pelisäännöt siten, että päivitetty pelisäännöt ovat käytettävissä kuntavaaleihin 2021 mennessä.”

2.) Päätöksellä 18.5.2020 § 69 valtuusto on valinnut jäljelle jääväksi toimikaudeksi 2020 - 2021 opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenet ja henkilökohtaiset varajäsenet.

Vastauksen antajat

Kirjalliseen kuulemiseen Espoon kaupungin valituslupahakemuksesta ja valituksesta ovat vastauksensa antaneet [REDACTED] ja [REDACTED].

Keskeiset vastauksissa esitetyt väitteet ja Espoon kannanotot, jotka tarkentuvat valmistelun edetessä:

1. Valituslupa

Ennakkopäätösperuste

Espoon kaupunki on hakenut valituslupaa ensisijaisesti valituslupahakemuksessa tarkemmin perustellusti ns. ennakkopäätösperusteella, koska päätöksellä on yleistä merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Toissijaisesti valituslupaa on haettu erityisen painavan syyn vuoksi.

[REDACTED] vastauksessa yhdytään Espoon kaupungin käsitykseen siitä, että oikeuskäytäntö on asiassa niukkaa, mutta siinä esitetään, että ”enemmän kuin korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen tarpeesta, tämä

kertoo kuitenkin mielestämme Espoon kaupungin asiassa tekemän päätöksen poikkeuksellisuudesta” ja ”pelkästään mahdollisen ratkaisun perustelujen täsmentämisen vuoksi emme katso ennakkopäätökselle olevan tarvetta.” ■■■■■ mukaan valituslupaa ei tule ennakkopäätösperusteella myöntää.

Espoon kannanotto

Sen lisäksi, mitä kaupungin valituslupahakemuksessa on esitetty, Kuntaliitolta saadun tiedon mukaan luottamushenkilöiden erottamisasioita on edeltävien kuukausien aikana tullut vireille lisää kunnissa.

Muu painava syy valitusluvalle

■■■■■ vastauksessa esitetään, että Espoon muutoksenhakukirjelmässä on useaan otteeseen tuotu esille se, että yleisesti hyväksytystä toimintatavasta ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta on kahden luottamushenkilön toimesta haluttu poiketa, vaikka tasapuolisen kohtelun vaatimus kohdistuu kaupunkiin, ei yksilöön. ■■■■■ mukaan sen, että hallinto-oikeus on kumonnut käsittelyn kohteena olevan päätöksen lainvastaisena ei ole riittävä peruste valitusluvan myöntämiselle. ■■■■■ mukaan Espoon kaupungin tulisi päätöksen johdosta muuttaa hallintokäytäntönsä lain mukaiseksi. ■■■■■ mukaan valituslupaa ei tulisi myöntää muun painavan syyn perusteella.

Espoon kannanotto

Sen lisäksi, mitä kaupungin valituslupahakemuksessa on muutoin esitetty, Espoo toteaa seuraavaa:

Espoo on valituslupahakemuksessaan ja valituksessaan pyrkinyt osoittamaan, että Espoon hallintokäytäntöön on kuulunut se, että paikkajakosopimusta noudatetaan. Poikkeamat tästä käytänteestä ovat harvinaisia. Paikkajakosopimuksen tekemisellä ja sen noudattamisella on merkitystä tasapuolisen kohtelun vaatimuksen täyttämiseksi. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vuoksi tilanteessa, jossa luottamushenkilö ei noudata valtuustoryhmien yhteisesti sopimia pelisääntöjä, voidaan ryhtyä luottamushenkilöiden erottamismenettelyyn Kuntalain 34 § mukaisesti.

Espoon kaupunki on valituslupahakemuksessaan ja valituksessaan tuonut kantanaan esiin, että Espoon kaupungin hallintokäytänteet ovat lainmukaisia. Espoon hallintotapaan kuuluu, että tilanteessa, jossa luottamushenkilö vaihtaa puoluetta, luottamushenkilö myös luopuu paikkajakosopimuksen mukaisesti toimielinpaikastaan. Tämän seurauksena valtuusto valitsee uuden jäsenen toimielimeen. Toimintatapaa on selostettu muutoksenhakukirjelmässä. Lausuman liitteeksi oheistetaan asiakirjahallinnosta saatavat valtuustonpäätökset viimeisiltä valtuustokausilta. Ainoa keino puuttua omaksutun hallintotavan ja paikkajakosopimuksen noudattamatta jättämiseen on käytännössä käynnistää kuntalain 34 § erottamismenettely, jos puolueyhmää vaihtanut luottamushenkilö ei luovu toimielinpaikastaan.

2. Valitus

Sovellettu parlamentarismi ja kaupunginvaltuuston toimivalta

■■■■ vastauksessa esitetään, että sovellettu parlamentarismi ei ole erottamispäätöksen peruste, vaan peruste sille, miksi kuntalain 34 § 1 momentissa on säädetty siitä, että erottaminen kohdistuu aina koko toimielimeen. Lisäksi ■■■■ vastauksessa esitetään, että kuntalain 34 § 1 mom mukainen toimielimen erottaminen ei voi perustua siihen, että toimielin ei nauti valtuuston luottamusta, vaan erottamispäätös edellyttää aina ”yksilöidyn toimielimen jäsenen tai useampaan heistä kohdistuvan epäluottamuksen olemassaoloa.”

■■■■ vastauksessa esitetään, että erottamispäätös ei perustunut epäluottamukseen vaan luottamushenkilöiden välisiin henkilöristiriitoihin.

Espoon kannanotto

Kuten Espoon kaupungin muutoksenhakukirjelmässä on tuotu esiin, Vuoden 1995 kuntalakiin otettiin kunnallishallinnossa käyttöön parlamentarismi, jolla pyritään poliittisen vastuun tehostamiseen. Valtuuston aseman ylimpänä toimielimenä katsottiin edellyttävän, että luottamushenkilö voidaan erottaa epäluottamuksen perusteella. Suomalaiseen kunnallishallintoon on vanhastaan kuulunut suhteellisuuden huomioon ottaminen henkilövalinnoissa. Poliittisten ryhmien on saatava kannatustaan vastaava suhteellinen osuus kunnan luottamushenkilöpaikoista. Sen vuoksi kuntalain 34 § mukaista erottamismahdollisuutta on kutsuttu sovelletuksi parlamentarismiksi. Valtuusto voi enemmistöpäätöksellä erottaa valitsemansa luottamushenkilöt kesken heidän toimikautensa, jos he ovat menettäneet valtuuston luottamuksen. Säännös merkitsee osittaista luopumista periaatteesta, jonka mukaan luottamushenkilö on toimikautensa ajan erottamaton. Erottaminen voi perustua poliittiseen harkintaan, minkä vuoksi laissa ei ole säädetty erottamisperusteista.

Epäluottamuksen arvioinnissa voidaan siten käyttää poliittista harkintaa. Epäluottamuksen arvioinnissa merkitystä voidaan antaa sille, miten puoluepoliittiset painotukset muuttuvat päätöksenteossa, kun puolueiden väliset valtasuhteet muuttuvat toimielimessä. Esimerkiksi jonkin puolueyhjän edustuksen jäädessä muutoksen takia pois toimielimestä tai puolueyhjän saadessa toisen edustajan toimielimeen, muuttuu toimielinten jäsenten tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Epäluottamus perustuu tällöin oikeutettuun oletukseen siitä, että puolueen vaihdoksella on merkitystä toimielimen päätöksentekoon ja samalla valtuuston parlamentaarisen tahdon toteutukseen, vaikka puoluetta vaihtaneen luottamushenkilön toistaiseksi tapahtuneesta toiminnasta ei näin olisi tosiasiasa osoitettavissa.

Lisäksi Espoon kaupunki toteaa kantanaan, että kuntalain 34 § 1 momentin tarkoituksena ei ole ollut rajata luottamushenkilöiden määrää, johon epäluottamus kohdistuu, vaan epäluottamus voi kohdistua kaikkiin toimielimen jäseniin yhdessä eli koko toimielimeen. Erottaminen voi perustua poliittiseen harkintaan ja epäluottamukseen esimerkiksi siitä, että toimielimen muuttuneen kokoonpanon vuoksi valtuuston parlamentaarinen tahto ei toimielimessä toteudu.

■■■■ väitteeseen siitä, että luottamushenkilöiden erottamispäätös ei perustuisi epäluottamukseen vaan muihin henkilökohtaisiin syihin, ei ole mahdollista ottaa kantaa näytön puutteessa.

Yhdistymisvapaus, yhdenvertaisuus ja hallinnon oikeusperiaatteet

■■■■ esittää, että ”kuntalain 34 § 1 momentissa tarkoitama luottamuksen menettäminen ei voi perustua siihen, että luottamushenkilö käyttää yhdistymisvapauteen perustuvaa perusoikeutta puolueensa vaihtamiseen.”

■■■■ esittää väitteen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen noudattamatta jättämisestä.

Espoon kannanotto

Espoon valtuuston päätös luottamushenkilöiden erottamiseksi ei perustunut siihen, että luottamushenkilöt olisivat käyttäneet yhdistymisvapauteen perustuvaan oikeuttaan puolueensa vaihtamiseen. Valtuusto katsoi päätöksessään, että ”sovellettu parlamentarismi toimielimen kokoonpanossa ei enää toteudu riittävällä tavalla, eikä se toteuta sitä puolueiden välistä paikkajakosopimusta, josta valtuustoryhmät ovat vaalien jälkeen sopineet.” Epäluottamus perustui siten siihen, että muuttuneen kokoonpanon vuoksi valtuuston parlamentaarinen tahto ei toimielimessä toteudu. Tätä toteamusta on perusteltu tarkemmin yllä tässä selostuksessa sekä muutoksenhakukirjelmässä.

Muilta osin Espoo viittaa muutoksenhakukirjelmässään esiin tuomiin kannanottoihin yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimusten noudattamisesta ja hallinnon oikeusperiaatteista.

Poliittisen sitoumukset

■■■■ esittää, että ”sopimuksia, sitoumuksia tai muita pelisääntöjä, joihin luottamushenkilö ei ole nimenomaisesti sitoutunut tai joista luottamushenkilöllä ei ole ollut tietoa, ei luottamushenkilön voida perustellusti olettaa noudattavan, eikä ottavan toiminnassaan huomioon”. ■■■■ esittää, että hän ei ole allekirjoittanut tällaisia sitoumuksia eikä ole ollut niistä tietoinen. ■■■■ esittää, ettei kuntalain 34 § 1 mom mukainen luottamuksen menettäminen voi perustua niiden sisältämien velvoitteiden laiminlyöntiin.

■■■■ esittää paikkajakosopimuksen pelisäännöstä ”paikkajakotoimikunnan suorittama jako on voimassa koko vaalikauden, joten kesken kauden tapahtuvat mahdolliset puoluevaihdokset eivät muuta jo päätettyjä suhteita” seuraavaa: ”Mukana olleena muistan, että tämä tarkoittaa sitä, että kun heti vaalien jälkeenkin valtuutettuja saattaa vaihtaa ryhmää, mutta jako tapahtuu silti vaalituloksen mukaisilla valtuutettujen määrällä. Myös kaksivuotisten toimielinten ja mahdollisesti uusien perustettavien elinten jäsenet valitaan alkuperäisen valtuuston koostumuksen mukaan, ei muuttuneen, jos se on muuttunut. Puolueryhmien välille solmitun paikkajakosopimuksen noudattamatta jättämistä ei ole tapahtunut ja jokainen ryhmä on saanut ehdottaa ja saanut valituksi ne henkilöt, jotka se on halunnut”

Espoon kannanotto

Espoon kannanotto ■■■■ väitteeseen tarkentuu lausuman valmistelun aikana. Lisäksi Espoo viittaa lausumassaan tilapäisen valiokunnan selvitystyöhön ja asiantuntijalausuntoihin.

Espoon kaupunki yhtyy ■■■■ kuvaukseen paikkajakosopimuksen noudattamisesta erityisesti sikäli kuin se kuvaa Espoossa noudatettavia

hallintokäytänteitä ja toteaa että näitä hallintokäytänteitä noudatetaan pääsääntöisesti läpi vaalikauden.

Päätösharkinnan luonteesta

■■■■■ esittää, että valtuuston päätös lautakuntien erottamisessa ”sivuuttaa täysin päätöksenteon oikeudellisen perusteiden arvioinnin”,

■■■■■ esittää valituksen hylkäämistä mm. sillä perusteella, että valtuuston päätöstä ei ole perusteltu hallintolain 45 § 1 mom edellyttämällä tavalla.

Espoon kannanotto

Espoon kaupunki pitää ■■■■■ näkemystä valtuuston päätöksen oikeudellisesta arvioinnista virheellisenä. Valtuuston päätös perusteltiin nojaten mm. kuntalakiin ja kuntalain esitöihin sekä oikeuskirjallisuuteen ja asiantuntijalausuntoihin. Päätöstä valmisteltiin perusteellisesti tilapäisessä valiokunnassa. Tilapäisessä valiokunnassa oli edustaja jokaisesta valtuustoryhmästä. Tilapäinen valiokunta kuuli oikeudellisina asiantuntijoina mm. Kuntaliittoa ja prof. Olli Mäenpäättä. Asiassa tuotetut lausunnot tuotiin myös valtuustolle tiedoksi valtuuston päätöksen liitteinä.

Yhteenveto

Espoon kaupunki toteaa kannanottonaan, että Espoon kaupungin valtuusto ei ole päätöksissään 18.5.2020 § 68 ja 18.5.2020 § 69 ylittänyt toimivaltaansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti.

Päätösehdotus

Päätösehdotuksessa esitetään, että kaupunginjohtaja tai määräämänsä valtuutetaan laatimaan ja allekirjoittamaan lausuma, jotta lausuman antamiseksi annettu määräaika saadaan hyödynnettyä ja jotta varmistetaan, että lausumassa tuodaan esiin kaikki asian ratkaisemiseksi olennaisesti vaikuttavat seikat.

Päätöshistoria

Liitteet

- 1 KHO Lausumapyyntö kirjalliseen kuulemiseen annetuista vastauksista ja vastaukset, 29752022 (1)

Oheismateriaali

Tiedoksi