



Alla mainittu asiakirja on allekirjoitettu Espoon sähköisen allekirjoituksen palvelussa. Voit varmistaa Adobe Acrobatilla sähköisen allekirjoituksen eheyden.

ALLEKIRJOITUKSET

Allekirjoittaja Kaukonen Katariina
Allekirjoitusaika 02.05.2023 11:12

ASIAKIRJAT

Asiakirja	Lausuma muutoksenhaun johdosta annetuista vastauksista.pdf
Liite 1	PuoluevaihdosValtuusto 25.04.2022 § 46.pdf
Liite 2	PuoluevaihdosValtuusto 12.09.2022 § 116.pdf
Liite 3	Kaupunginhallitus 17.4.2023 § 117 Korkeimman hallinto-oikeuden lausumapyyntö luottamushenkilöiden erottamista koskevassa asiassa.pdf
Liite 4	PaikkajakosopimusValtuusto 18.5.2015 § 82.pdf
Liite 5	Paikkajakosopimus Valtuusto 18.5.2015 § 67.pdf
Liite 6	PaikkajakosopimusValtuusto 23.2.2015 § 31.pdf
Liite 7	Valtakirja.pdf
Liite 8	PaikkajakosopimusValtuusto 27.1.2014 § 4.pdf
Liite 9	Puoluevaihdos valtuusto 17.05.2021 § 59.pdf
Liite 10	Paikkajakosopimus valtuusto 14.9.2020 § 127.pdf
Liite 11	PuoluevaihdosValtuusto 23.5.2016 § 64.pdf
Liite 12	PuoluevaihdosValtuusto 12.9.2016 § 109.pdf
Liite 13	Paikkajakosopimus Valtuusto 18.5.2015 § 82.pdf
Liite 14	Paikkajakosopimus valtuusto 25.5.2020 § 186.pdf
Liite 15	Puoluevaihdos valtuusto 25.4.2016 § 46.pdf
Liite 16	Paikkajakosopimusvaltuusto 13.5.2019 § 81.pdf
Liite 17	PuoluevaihdosValtuusto 15.11.2021 § 152.pdf
Liite 18	Puoluevaihdos valtuusto 17.6.2021 § 72.pdf
Liite 19	PaikkajakosopimusValtuusto 11.6.2018 § 77.pdf
Liite 20	PuoluevaihdosValtuusto 12.9.2016 § 110.pdf
Liite 21	PaikkajakosopimusValtuusto 23.2.2013 § 30.pdf

Liite 22	PaikkajakosopimusValtuusto 26.1.2015 § 6.pdf
Liite 23	Paikkajakossopimus valtuusto 17.8.2020 § 100.pdf
Liite 24	Paikkajakosopimus valtuusto 14.9.2020 § 128.pdf
Liite 25	PuoluevaihdosValtuusto 19.5.2014 § 53.pdf



Hallinto ja lakiasiat

Korkein hallinto-oikeus
sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Viite Korkein hallinto-oikeus, muutoksenhaku, diaarinumero 2975/03.04.04.04.10/2022

Lausuma muutoksenhaun johdosta annetuista vastauksista

Päätös, jota lausuma koskee:

Helsingin hallinto-oikeus 27.9.2022 H5172/2022. Hallinto-oikeuden päätös koskee Espoon kaupungin valtuuston päätöksiä 18.5.2020 § 68 ja 18.5.2020 § 69

Lausuman antaja ja yhteystiedot:

Espoon kaupunki, Y-tunnus 0101263-6.
Konsernihallinto
Katariina Kaukonen, hallintolakimies

katariina.kaukonen@espoo.fi

puh. +358 040 5270294

Postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää

Espoon kaupunki kirjaamo

kirjaamo@espoo.fi

Siltakatu 11, 02770

Espoo puh. +358 9

8165 6000

Valituslupahakemus

Sen lisäksi mitä Espoon kaupunki on asiassa lausunut muutoksenhakukirjelmässään, Espoon kaupunki esittää valituslupaperusteista vastauksena [REDACTED] ja [REDACTED] vastineille seuraavaa:

Ennakkopäätösperuste

Sen lisäksi, mitä muutoksenhakuasiakirjassamme on aikaisemmin esitetty, Espoon kaupunki toteaa, että kuntaliitolta saadun tiedon mukaan hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen vireillä olevan tapauksen kaltaisia uusia kysymyksiä on ollut ratkaistavana muissakin kunnissa. Ratkaistavalla asialla on merkitystä koko kuntakentälle ja valituslupa tulisi jo tällä perusteella myöntää.

Kuten muutoksenhakuasiakirjastamme ilmenee, asiassa on ratkaistavana, miten sellainen epäluottamus, joka voi käynnistää Kuntalain 34 § mukaisen erottamismenettely, syntyy. Espoon kaupungin näkemyksen mukaan kysymyksessä on valtuuston luottamuksen menettämisestä ja valtuuston aseman korostamisesta asukkaiden päätösvallan käyttäjänä. Toimielin voi tosiasiallisesti toimia vastoin valtuuston tahtoa ilman, että valtuusto voi tehokkaasti puuttua asiaan: kuntalain 34 § mukainen erottamismenettely on käytännössä ainoa keino puuttua sovelletun parlamentarismien mukaiseen valtuuston tahdon toteutumiseen, kun luottamushenkilö vaihtaa puoluettaan kesken valtuustokauden eikä luovuta toimielinpaikkaansa.

Kuntalain 34 § mukaan epäluottamus voi kohdistua yhteen tai useampaa jäseneseen ja siten myös koko toimielimeen. Kyse voi Espoon kaupungin näkemyksen mukaan olla valtuuston poliittisesta epäluottamuksesta, joka ei välttämättä liity yksittäisen luottamushenkilön tai toimielimen tosiasialliseen toimintaan, vaan esimerkiksi siihen oikeutettuun olettamiseen, että toimielimen

kokoonpanon muutoksen seurauksena toimielin ei enää toimi tai jatkossa toimisi riittävästi valtuuston tahdon mukaisesti.

Päätöksessään 18.5.2020 § 68 valtuusto katsoi, ”että sovellettu parlamentarismi toimielimen kokoonpanossa ei enää toteutunut riittäväällä tavalla, eikä se toteuttanut sitä puolueiden välistä paikkajakosopimusta, josta valtuustoryhmät ovat vaalien jälkeen sopineet” ja päätti tällä perusteella erottaa kaksi toimielintään.

Valituslupahakemuksessa ja valituksessa on siten ratkaistavana mm, muodostaako edellä kuvattu puoluevaihdoksesta seurannut poikkeama sovelletun parlamentarismien toteutumisessa toimielimen kokoonpanossa perusteen erottamismenettelyn käynnistämiseksi. Mikäli tulkitaan, että puolueen vaihdoksen synnyttämä parlamentaarinen epätasapaino ei voi johtaa epäluottamukseen perustuvaan erottamismenettelyyn, menettää kuntalain 34 § merkitystään sovelletun parlamentarismien ilmenemismuotona. Valtuustolla ei ole tällöin käytännössä keinoja puuttua valtuuston tahdonmuodostukseen toimielimissä, kun luottamushenkilön puoluevaihdoksen seurauksena valtatasapaino muuttuu. Jo pelkästään tämän tulkintakysymyksen ratkaisemiseksi korkeimman hallinto-oikeuden tulisi myöntää valituslupa ja ottaa asia käsiteltäväkseen.

Espoon kaupunki yhtyy osittain [REDACTED] vastauksessaan esittämään näkemykseen, että asiassa on muun muassa kysymys siitä, voidaanko kuntalain 34 §:ää soveltaa toimielimen erottamiseen sillä perusteella, että kunnan toimielimeen valittu luottamushenkilö käyttää Suomen perustuslain 13 § 2 momentin mukaista yhdistymisvapauteensa kuuluvaa perusoikeutta puolueen vaihtamiseen.

[REDACTED] tulkinnan mukaan Espoon valtuuston päätös olisi kuitenkin perustunut yksinomaan luottamushenkilön puolueen vaihtamiseen.

Espoon valtuuston päätös ei perustunut puolueen vaihtamiseen vaan siihen että vaihdoksen seurauksena sovellettu parlamentarismi ei valtuuston näkemyksen mukaan enää toiminut sekä paikkajakosopimuksen noudattamatta jättämiseen. Tämän perustelun lainmukaisuus kuntalain 34 § soveltamisessa tulisi ratkaista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Espoon näkemyksen mukaan luottamushenkilön erottamattomuusperiaatteen ja perustuslain yhdistymisvapauden sekä kuntalain 34 § ilmentämän sovelletun parlamentarismien yhteensovittamiseksi valtuuston päätöksiä koskeva valituslupa tulisi myöntää ja valitus ratkaista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Espoo pyytää muutoksenhakuasiakirjassaan valituslupaa sekä ennakkopäätösperusteella että muihin painaviin syihin vedoten, jotta korkeimman hallinto-oikeus arvioisi hallintolain 6 § sisältämää tasapuolisuuden kohtelun vaatimusta siltä näkökulmalta, tarkoittaako tasapuolisen kohtelun vaatimus sitä, että jos erottamismenettelyyn ei kesken toimikauden tapahtuneen luottamushenkilön puoluevaihdoksen johdosta ole yksittäistapauksessa aikaisemmin ryhdytty, ei siihen tulisi tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vuoksi myöhemminkään ryhtyä. Vaihtoehtoisesti tarkoittaako aikaisempi erottamismenettely kesken toimikauden tapahtuvien puoluevaihdosten johdosta sitä, että valtuusto olisi jatkossakin velvoitettu käynnistämään vastaavissa tilanteissa joka kerta erottamismenettelyn. On selvää, että korkeimman hallinto-oikeuden omaksumalla ratkaisulla tulee olemaan merkittävä vaikutus ennakkopäätöksenä yleisesti kuntien käytänteihin, mutta myös Espoon kaupungin omiin käytänteihin, minkä vuoksi valituslupaa haetaan myös muun painavan syyn kuin ennakkopäätösperusteen nojalla.

Valitus

Sen lisäksi mitä Espoon kaupunki on esittänyt valituksessaan, Espoon kaupunki toteaa vastauksena [REDACTED] ja [REDACTED] vastineisiin seuraavaa:

Tasapuolisen kohtelun vaatimus

[REDACTED] esittää, että hallintolain 6 §:n sisältämä tasapuolisen kohtelun vaatimus ei voi koskea yksittäistä luottamushenkilöä vaan ainoastaan kaupunkia.

Luottamushenkilön erottamismenettely käynnistyy ainoastaan luottamushenkilöiden aloitteesta. Toimeksiannon valmistelulle antaa joko kaupunginhallitus tai vähintään neljäsosa valtuutetuista. Tilapäisessä valiokunnassa esitykset tehdään puheenjohtajan selostuksen pohjalta, ei virkamiesesittelystä. Kaupungin toimihenkilöiden ohjaava vaikutus hallintokäytänteiden syntyymiseen puoluevaihdostilanteissa on marginaalinen, kyse on poliittisten sopimusten noudattamisesta ja poliittisesta ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Hallintokäytännöt syntyvät luottamushenkilöiden keskenään tekemin paikkajako- ym. sopimuksin ja sitoumuksin ja niiden noudattamisella.

Luottamushenkilön luopuessa toimielinpaikastaan valtuusto suorittaa täydennysvaalin. Espoon kaupungissa luottamushenkilöt pääsääntöisesti noudattavat keskenään sopimaansa pelisääntöä, jonka mukaan puoluetta vaihtanut luottamushenkilö luovuttaa toimielinpaikkansa ja hänen tilalleen valtuusto valitsee luottamushenkilön aikaisemman puolueen edustajan.

Paikkajakotoimikunnan pelisäännöissä vuodelta 2008 vahvistetaan tämä periaate: ” Paikkajakotoimikunnan suorittama jako on voimassa

koko vaalikauden, joten kesken kauden tapahtuvat mahdolliset puoluevaihdokset eivät muuta jo päätettyjä suhteita.”

On vaikea todentaa, missä määrin yksittäiset luottamushenkilöt ovat tietoisia paikkajakosopimuksesta. ■■■■■ 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. ■■■■■ on kuitenkin viimeistään tullut tietoiseksi paikkajakosopimuksen sisällöstä, kun valtuustossa tehtiin syksyllä 2019 aloite tilapäisen valiokunnan perustamiseksi toimielinten erottamisasiassa, jolloin hän olisi voinut jättää eronpyyntönsä. ■■■■■ esittää, ettei kuntalain 34 § 1 mom mukainen luottamuksen menettäminen voi perustua edellä mainittujen sopimusten, sitoumusten tai pelisääntöjen sisältämien velvoitteiden laiminlyöntiin. Espoon näkemyksen mukaan valtuustolla on valitsemaansa luottamushenkilöön kohdistuvan luottamuksen arvioinnissa toimivalta käyttää myös poliittista harkintaa, minkä vuoksi poliittisilla sitoumuksilla voi olla merkitystä luottamusta arvioitaessa.

■■■■■ 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. Puolueyhymien välille solmitun paikkajakosopimuksen noudattamatta jättämistä ei ole

tapahtunut ja jokainen ryhmä on saanut ehdottaa ja saanut valituksi ne henkilöt, jotka se on halunnut”. Espoon kaupunki yhtyy [REDACTED] kuvaukseen paikkajakosopimuksen noudattamisesta erityisesti sikäli kuin se kuvaa Espossa noudatettavia hallintokäytänteitä ja toteaa että näitä hallintokäytänteitä noudatetaan pääsääntöisesti läpi vaalikauden.

Tämän lausuman liitteenä on valtuuston päätöksiä vuodesta 2013 lukien, joissa nimenomaisesti todettu luottamushenkilön eronpyynnön perusteeksi paikkajakosopimuksen tai puolueyhmittymien välisten sitoumusten noudattaminen. Liitteissä on eroteltu ne päätökset, joiden taustalla on puoluevaihdos ja ne päätökset, joissa paikkajakoa on muuten muutettu puolueiden välisiin sitoumuksiin perustuen.

Hallintokäytänteiden noudattaminen ja myös tasapuolisen kohtelun vaatimuksen täytyminen on siten riippuvainen myös yksittäisten luottamushenkilöiden omasta toiminnasta. Joka tapauksessa valtuusto on käynnistämällä luottamushenkilöiden erottamismenettelyn sekä erottamispäätöksellään edistänyt omaksutun hallintotavan ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen noudattamista.

Kuten muutoksenhakukirjelmässämme olemme esittäneet, sellaista erottamismenettelyyn liittyvää hallintokäytäntöä, johon tasapuolisuutta voisi luotettavasti verrata, ei käytännössä helposti synny, koska riittävän kannatuksen muodostuminen erottamismenettelyn käynnistämiseksi valtuustossa on haasteellista. Kynnys luottamushenkilöiden erottamismenettelyn aloittamiseksi on kuntalaissa asetettu korkeaksi. Aloitteen erottamiasiaa valmistelevan tilapäisen valiokunnan asettamiseksi voi tehdä kaupunginhallitus tai vähintään neljäsosa valtuutetuista. Erottamismenettelyn käynnistämistä ohjaa luottamushenkilöiden oma poliittinen tai mahdollisesti oikeudellinen harkinta. Espoon

kaupungissakaan tällaista menettelyä ei ole vastaavassa tilanteessa aikaisemmin käynnistetty, mikä ainakin osittain johtuu menettelyn aloittamiskynnyksen korkeudesta.

Harkintavallan väärinkäytön mahdollisuus

██████████
██████████ on esittänyt vastauksessaan väitteen luottamushenkilöiden henkilökohtaisista motiiveista erottamismenettelystä. Väitteiden todentamiseksi ei ole esitetty perusteita, mutta harkintavallan väärinkäytön mahdollisuudesta Espoo toteaa kuitenkin yleisesti seuraavaa:

Kuntalain 34 § mukainen erottamismenettely on poikkeus luottamushenkilöiden erottamattomuuden periaatteesta. Käytännössä menettely on ainoa keino vaikuttaa sovelletun parlamentarismien toteutumiseen, jos vaalikauden aikana luottamushenkilö vaihtaa puoluetta eikä luovuta puolueelle osoitettua luottamushenkilöpaikkaansa. Kynnys menettelyn aloittamiselle on tarkoituksellisen korkea, jotta menettelyyn ei voitaisi ryhtyä harkintavaltaa väärin käyttäen. Esimerkiksi kuntalain 34 § 4 mom. asettaa aloitekynnyksen asiaa valtuustolle valmistelevan tilapäisen valiokunnan asettamiseksi korkealle: asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljänsosan valtuutetuista vaatiessa sitä. Espoon kaupunginvaltuustossa tämä edellyttää 19 valtuutetun kannattavan aloitetta ja aloitetta kannatettiin yli puoluerajojen. Lisäksi asiaa valtuustolle valmistelemaan tulee asettaa tilapäinen valiokunta. Valituksen alaista asiaa varten Espoon kaupunki asetti kymmenjäsenisen tilapäisen valiokunnan, johon valittiin yksi edustaja jokaisesta valtuustoryhmästä. Äänestyksessä valtuusto 60 äänellä 8 ääntä vastaan, 7 äänestäessä tyhjää hyväksyi tilapäisen valiokunnan ehdotuksen. Selvä enemmistö yli puoluerajojen äänesti toimielinten erottamisen puolesta ja totesi

epäluottamusperusteen syntyneen. Harkintavallan väärinkäytön mahdollisuus tapauksen käsittelyssä on siten ainoastaan teoreettinen.

Sovellettu parlamentarismi

■■■■■ esittää vastineessaan, että kuntalain 34 § ilmentämä sovellettu parlamentarismi ei voi itsessään olla luottamushenkilöiden erottamisperuste.

Espoon näkemyksen mukaan erottamiseen johtanut epäluottamus syntyy kuitenkin siitä, että sovellettu parlamentarismi ei mahdollisesti toteudu: valtuusto voi oikeutetusti odottaa, että puoluevaihdon seurauksena valtuuston tahto ei toimitelmässä toteudu. Epäluottamuksen syntymiselle ei kuntalaissa ole asetettu erityisiä vaatimuksia, koska kyse on ennen muuta poliittisesta ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, jolle asettaa rajat hallinto-oikeudelliset periaatteet kuten harkintavallan väärinkäytön kieltä ja tasavertaisen kohtelun periaate. Kun vielä korkea aloite kynnys ja pitkä valmisteluprosessi parlamentaarisesti valitussa tilapäisessä valiokunnassa tarkoittaa sitä, että harkintavallan väärinkäytön mahdollisuus on hyvin pieni eikä kyse ole muutoksenhakukirjelmässä ja tässä lausumassa esitetyin perustein myöskään tasavertaisen kohtelun vaatimuksen noudattamatta jättämisestä, ei Espoon kaupungin valtuuston päätös ollut lainvastainen.

Päätösharkinnan luonteesta

■■■■■ esittää vastineessaan, että Espoon kaupungin valtuuston päätös luottamushenkilöiden erottamisasiassa ”sivuuttaa täysin päätöksenteon oikeudellisten perusteiden arvioinnin” hallintolain edellyttämällä tavalla.

Espon kaupungin valtuuston päätöstä on sen selostusosassa perusteltu mm. kuntalain 34 § tulkinnalla ja oikeuskirjallisuudessa ja valmistelua varten pyydytyissä oikeudellisissa lausunnoissa esitetyin kannanotoin. Valtuuston päätöstä valmistelemaan asetettiin tilapäinen valiokunta, joka pitkän valmisteluprosessinsa aikana mm. kuuli oikeudellisina asiantuntijoina prof. [REDACTED] sekä Kuntaliittoa. Tilapäinen valiokunta kuuli myös erotettavien lautakuntien jäseniä sekä paikkajakotoimikunnan sihteereitä ja puheenjohtajia. Tilapäinen valiokunta, jossa edustettuina oli kaikki valtuustoryhmät, kävi perusteellisesti kerättyä aineistoa läpi. Valmistelun aikana syntyneet lausunnot tuotiin valtuustolle tiedoksi esityslistan ja päätöksen oheismateriaalina. Tilapäisen valiokunnan ja valtuuston pöytäkirjat oheismateriaaleineen julkaistiin ja ovat olleet päätöksentekijöiden ja kuntalaisten luettavissa kaupungin internetsivuilla kuntalain edellyttämällä tavalla. Valtuuston päätös on siten perusteltu hallintolain 45 § edellyttämällä tavalla, valmistelussa on noudatettu hyvää hallintotapaa eikä päätös ole hallinto-oikeudellisten periaatteiden tai lain vastainen.

Yhteenveto

Muutoksenhakuasiakirjassa esitetyin ja edellä mainituin perustein Espon kaupungin valituslupahakemus ja valitus tulisi hyväksyä.

Espon kaupungin valtuusto ei ollut päätöksissään 18.5.2020 § 68 ja 18.5.2020 § 69 ylittänyt toimivaltaansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai menetellyt muutoinkaan lainvastaisesti.

Espoossa, 2.5.2023

Espon kaupunki

Valtakirjalla: Katariina Kaukonen, hallintolakimies

Jukka Mäkelä
etunimi.sukunimi@espoo.fi
Vaihde 09 816 21

Liitteet

- 1 Kaupunginhallitus 17.4.2023 § 117 Korkeimman hallinto-oikeuden lausumapyyntö luottamushenkilöiden erottamista koskevassa asiassa
- 2 Paikkajakosopimus valtuusto 25.5.2020 § 186
- 3 Paikkajakosopimus valtuusto 14.9.2020 § 127
- 4 Paikkajakosopimus valtuusto 14.9.2020 § 128
- 5 Paikkajakosopimus Valtuusto 18.5.2015 § 67
- 6 Paikkajakosopimus Valtuusto 18.5.2015 § 82
- 7 Paikkajakosopimus Valtuusto 11.6.2018 § 77
- 8 Paikkajakosopimus valtuusto 13.5.2019 § 81
- 9 Paikkajakosopimus Valtuusto 18.5.2015 § 82
- 10 Paikkajakosopimus Valtuusto 23.2.2013 § 30
- 11 Paikkajakosopimus Valtuusto 23.2.2015 § 31
- 12 Paikkajakosopimus Valtuusto 26.1.2015 § 6
- 13 Paikkajakosopimus Valtuusto 27.1.2014 § 4
- 14 Paikkajakosopimus valtuusto 17.8.2020 § 100
- 15 Puoluevaihdos valtuusto 17.05.2021 § 59
- 16 Puoluevaihdos valtuusto 17.6.2021 § 72
- 17 Puoluevaihdos valtuusto 25.4.2016 § 46
- 18 Puoluevaihdos Valtuusto 12.09.2022 § 116
- 19 Puoluevaihdos Valtuusto 12.9.2016 § 109
- 20 Puoluevaihdos Valtuusto 12.9.2016 § 110
- 21 Puoluevaihdos Valtuusto 15.11.2021 § 152
- 22 Puoluevaihdos Valtuusto 19.5.2014 § 53
- 23 Puoluevaihdos Valtuusto 23.5.2016 § 64
- 24 Puoluevaihdos Valtuusto 25.04.2022 § 46
- 25 Valtakirja

Tiedoksi