

Kai Ketelimäki, Ida Sulin

Kirkkonummen kaupunki
kirjaamo@kirkkonummi.fi
hannu.sorvari@kirkkonummi.fi

Lausuntopyyntö 5.12.2023

Kirkkonummen kaupungin lausuntopyyntö Kuntalain 34 §:n tarkoittamasta erottamis- perusteesta

Kirkkonummen kaupunki on 5.12.2023 päivätyllä kirjeellä pyytänyt Kuntaliiton asiantuntijalausuntoa lautakunnan jäsenten erottamiseen liittyvän tilanteen oikeudellisista näkökulmista sekä edellytyksistä tilapäisen valiokunnan päätökselle. Taustamateriaaliksi on toimitettu 11.9.2023 saapunut aloite (Toimitilapalvelujen lautakunnan paikkajako vastamaan vaalitulosta); Kirkkonummen kunnanvaltuuston päätös § 75 9.10.2023 tilapäisen valiokunnan asettamisesta sekä lausuntopyyntö toimitilapalveluiden lautakunnalle ja siihen liittyvä 24.10.2023 päivätty saatemuistio.

Kaupungille 11.9.2023 toimitetun aloitteen mukaan ”Lautakuntien ja jaostojen jäsenyyden on neuvoteltu puolueille, ei yksittäisille henkilöille. [...] Valtuustoryhmissä tapahtuneet muutokset [...] on johtanut siihen, että paikat ovat nyt jakautuneet sovittuun vastaisesti. [...] Jotta kuntavaalien tulos ja sitä seurannut neuvottelutulos näkyisi edelleen myös lautakuntien jäsenyyksissä, me allekirjoittaneet esitämme, että seuraava lautakunta hajotetaan ja henkilövalinnat tehdään uudelleen sen mukaisesti, miten on paikkajaoissa sovittu.”

Kaupunginvaltuusto on 9.10.2023 asettanut kuntalain 35 §:n mukaisen tilapäisen valiokunnan valmistelemaan toimielimen/puheenjohtajiston erottamista koskevaa asiaa. Päätökseen on kirjattu valtuuston evästys, jonka mukaan valiokunnan tulee huomioida hallinto-oikeuden vastaavassa asiassa tekemä päätös (Helsingin hallinto-oikeus 27.9.2022 H5172/2022).

Kuulemiskirjeen 24.10.2023 päivätyssä saatteessa todetaan seuraavasti: ”Kirkkonummella muutamat lautakunnissa toimivat henkilöt ovat vaihtaneet valtuustoryhmää valtuustokauden aikana. Edellisen tilanteen vuoksi Kirkkonummella on jätetty virkamiesvalmisteluun kolme eri lautakuntaa koskevat kolme 11.9.2023 kunnassa saapuneeksi kirjattua aloitetta...”

Kuntaliiton lausunto

Luottamushenkilön erottamattomuus

Kuntalain lähtökohtana luottamustehtävän hoitamisessa on luottamushenkilön erottamattomuus. Luottamushenkilön erottamattomuus tarkoittaa sitä, että hän pysyy luottamustoimessa sen ajan, joksi hänet on valittu (Kuntalain 79 §) ja toimen päättyessä sitä, että hän jatkaa toimessa, kunnes siihen on valittu joku toinen. Tässä on kysymys luottamustoimen jatkuvuusperiaatteesta, jolla turvataan luottamustoimen hoitaminen eri tilanteissa, kuten vaalikauden tai toimikauden päättyessä, tai muussa tilanteessa, jossa luottamushenkilön eroa tai valintaa ei ole lopullisesti ratkaistu. Yksittäistä luottamushenkilöä ei myöskään voida erottaa toimestaan kuin rikoksen perusteella. Luottamushenkilön erottamattomuus tulee ottaa huomioon esimerkiksi organisaatiomuutoksia suunniteltaessa. Muutokselle tulee olla todelliset hallinnon ja organisaation kehittämiseen liittyvät perusteet.



Kai Ketelimäki, Ida Sulin

KHO 1979 A II 36: Valtuusto lakkautti yleisten töiden lautakunnan. Samalla perustettiin tekninen lautakunta, jonka tehtävät ja toimiala olivat lähes samat kuin lakkautetun yleisten töiden lautakunnan tehtävät. Kysymyksessä ei katsottu olleen todellinen organisaatiomuutos, ja valtuuston katsottiin käyttäneen harkintavaltaansa väärin.

Edellä oleva ratkaisu osoittaa osaltaan, että yksittäisen luottamushenkilön asema on laissa määritelty erityisen vahvaksi.

Luottamuksen menettäminen erottamisperusteena

Kuntalain 34 §:ssä on säädetty luottamushenkilöiden erottamisesta kesken toimikauden. Lainkohdan mukaan valtuusto voi erottaa toimielimen luottamushenkilöt, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottaminen koskee aina kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Taustalla on ajatus ns. sovelletusta parlamentarismista eli siitä, että poliittisten ryhmien on saatava kannatustaan vastaava suhteellinen osuus kunnan luottamushenkilöpaikoista. Sillä, että koko toimielin erotetaan, varmistetaan suhteellisuusperiaatteen toteutuminen toimielintä uudelleen valittaessa.

Luottamushenkilöiden erottamismahdollisuus nyky muodossaan tuli vuoden 1995 kuntalakiin.

Hallintovaliokunta on mietinnössään vuoden 1995 kuntalain 21 §:n osalta (1994 vp-HaVM 18-HE 192) todennut: ”Valiokunta on päätenyt siihen, että suhteellisuusperiaatteen tarkka noudattaminen edellyttää hallituksen esityksen mukaisesti kaikkien valtuuston toimielimeen valitsemien luottamushenkilöiden erottamista luottamuspulan perusteella kesken toimikauden. Ehdotetun 21 §:n mahdollisessa soveltamistilanteessa mielialat ovat helposti kiihkeät. Tämänkin vuoksi suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta erottamistilanteessa on pidettävä huolta. Valiokunta toteaa, että ehdotetulla 21 §:llä on merkitystä jo olemassaolollaan. Voidaan arvioida, että sen soveltaminen käytäntöön on harvinaista. Valiokunta katsoo, että säännöksen soveltamistilanteessa on päätöksessä mainittava, mihin luottamuspula perustuu, jotta ”syyttömät” välttyisivät leimautumiselta”.

Koko toimielimen erottaminen voi johtaa myös tilanteeseen, että erotettu luottamushenkilö valitaan uudelleen, jos hän nauttii edelleen oman ryhmänsä luottamusta ja ryhmällä on riittävä äänimäärä käytettäväksi suhteellisessa vaalissa.

Kysymys valtuuston luottamuksen menettämisestä voi liittyä hyvin erilaisiin tilanteisiin.

Hallintovaliokunta (1994 vp-HaVM 18-HE 192): ”valtuuston aseman korostaminen asukkaiden päätösvallan käyttäjänä edellyttää, että laissa on sallittava luottamushenkilön erottaminen epäluottamuksen perusteella. Esimerkiksi kunnanhallituksen enemmistö voi tosiasiallisesti monin tavoin toimia vastoin valtuuston tahtoa ilman, että valtuusto voi tehokkaasti puuttua asiaan. ”

Hallintovaliokunnan esille tuomassa esimerkissä kysymys on nimenomaan valtuuston poliittisesta luottamuksesta. Tällöin tilanne ei välttämättä liity vain yksittäisten luottamushenkilöiden tai tietyn poliittisen ryhmän toimintaan vaan siihen, että toimielin tai sen enemmistö toimii vastoin valtuuston tahtoa. Kysymys ei siten ole toimielimen valtasuhteiden muutoksesta.



Kai Ketelimäki, Ida Sulin

Kuntalain mukaan erottamisen edellytyksenä on valtuuston luottamuksen menettäminen. Tarkempaa sääntelyä erottamisperusteista ei ole ja erottamispäätökseen liittykin huomattavaa määrää poliittista harkintaa. Harkintaa rajoittavat kuitenkin hallinnon oikeusperiaatteet, mm. yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet sekä epäluottamuksen edellytys.

Oikeuskäytäntöä siitä, mikä voi olla luottamuksen menettämisen perusteena, on niukasti. Turun hallinto-oikeus on ratkaisussaan 26.11.2019 19/0299/1 arvioinut valtuuston harkintavallan käyttöä tarkastuslautakunta erottaessa seuraavasti:

Valtuusto oli päättänyt tilapäisen valiokunnan esityksestä erottaa tarkastuslautakunnan kaikki jäsenet ja varajäsenet kesken toimikauden, koska kaikki luottamushenkilöt eivät nauttineet valtuuston luottamusta. Valtuuston valiokunnan päätöksen valmistelutekstissä oli muun ohella todettu, että tilapäisen valiokunnan perustamiseen oli johtanut se, että A oli muiden tarkastuslautakunnan jäsenten tietämättä selvittänyt ja julkisesti mediassa kyseenalaistanut kunnan järjestämän valtuustoseminaarin järjestämisuuden ja -kustannukset. Kyseinen menettelytapa ei ollut hyvien tapojen eikä tarkastuslautakunnan sisäisesti sopimien toimintatapojen mukaista, ja siitä aiheutui huomattavaa kielteistä julkisuutta kunnalle. Valtuuston luottamus tarkastuslautakuntaa kohtaan oli horjunut tapahtuneen johdosta, sillä tarkastuslautakunta toimii valtuuston alaisuudessa ja lautakunnan tehtäviin ei kuulu valtuuston toiminnan arviointi. Lisäksi tarkastuslautakunnan sisäinen luottamus oli tapahtuneen johdosta horjunut, koska varapuheenjohtaja A ei ollut noudattanut asiassa yleistä käytäntöä eikä lautakunnan sisäisesti sopimia pelisääntöjä.

Hallinto-oikeus katsoi saadun selvityksen perusteella, että valtuuston luottamuksen menetyksessä oli kohdistunut nimenomaan tarkastuslautakunnan varapuheenjohtaja A:han ja että luottamuksen menettämisen tosiasiallisena syynä oli pidettävä A:n blogikirjoitusta ja siihen liittyneitä seikkoja. Blogikirjoituksessaan A oli yksilöinyt kunnan valtuustoseminaarin kustannuksia ja kyseenalaistanut erityisesti siellä tarjottujen alkoholijuomien määrää. Kirjoituksessa oli esitetty kysymys siitä, tulisiko kunnilla olla ohjeistus alkoholitarjoilun suhteen. Hallinto-oikeus katsoi, että kirjoitus oli luonteeltaan asiallinen, joskin kriittinen. Blogikirjoitus ei saadun selvityksen perusteella ollut liittynyt A:n tehtävään tarkastuslautakunnan varapuheenjohtajana tai tarkastuslautakunnan toimintaan muutoinkaan. A:n katsottiin perustuslain suojaamaa sananvapauttaan käyttäen nostaneen yhteiskunnallisesti merkityksellisen kunnan varojen käyttöä koskevan asian julkiseen keskusteluun ennen kaikkea poliittisen toimijan, valtuutetun roolissaan.

Hallinto-oikeus totesi, että poliittiset mielipiteet lähtökohtaisesti kuuluvat perustuslaissa turvatun sananvapauden ydinalueelle. Sananvapautteen sisältyy muun ohella oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja ja mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkastuslautakunnan jäsenyys sinänsä ei ole peruste kaventaa sananvapautta. Tarkastuslautakunta tai muukaan kunnan toimielin tai taho ei voi sisäisillä ohjeilla tai ennakkovalvonnalla rajoittaa luottamushenkilön sananvapautta sillä perusteella, että sen käyttämisestä mahdollisesti aiheutuu kunnalle huomattavaakin kielteistä julkisuutta. Toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen ei myöskään voi toimia jälkikäteisenä rankaisullisena seuraamuksena siitä, että luottamushenkilö on käyttänyt hänelle kuuluvaa sananvapauttaan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla.



Kai Ketelimäki, Ida Sulin

Valtuuston päätöksen erottaa kaikki tarkastuslautakuntaan valitut luottamushenkilöt katsottiin olevan seurausta siitä, että A oli käyttänyt hyväksyttävänä pidettävällä tavalla perustuslain suojaamaa sananvapauttaan nostamalla kriittisellä kirjoituksellaan yleiseen keskusteluun edellä mainitun yhteiskunnallisen kysymyksen. Valtuusto oli käyttänyt väärin harkintavaltaansa ja siten ylittänyt toimivaltansa erottaessaan tarkastuslautakunnan luottamushenkilöt A:n sananvapauden käyttämiseen liittyvän syyn vuoksi. Valtuuston päätös oli näin ollen lainvastainen.

Edellä mainittu hallinto-oikeuden ratkaisu ei ota kantaa tilanteeseen, jossa luottamushenkilö vaihtaa puoluetta tai poliittista ryhmää kesken toimielimen toimikauden. Lausuntopyyntönsä tarkoittaman tilanteen ja edellä mainitun oikeustapauksen oikeudellisesti merkittävä yhteinen piirre on kuitenkin se, että luottamushenkilö on käyttänyt perustuslaissa turvattua oikeuttaan. Turun hallinto-oikeuden mukaan sananvapauden käyttäminen lautakunnan jäsenen perusoikeutena ei voida katsoa epäluottamusperusteeksi.

Helsingin hallinto-oikeus taas on ratkaisussaan 27.9.2022 H5172/2022 kumonnut valtuuston päätöksen lautakunnan erottamisesta harkintavallan väärinkäytön vuoksi. Asiassa kahdessa lautakunnassa kummassakin yksi jäsen oli vaihtanut valtuustoryhmää kesken vaalikauden ja kaupunginvaltuusto oli tilapäisen valiokunnan ehdotuksesta todennut, että lautakunnat eivät enää tästä syystä nauttineet valtuuston luottamusta ja erottanut ne.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa arvioidaan erottamista epäluottamuksen perusteella seuraavasti:

Kuntalaissa ei tarkemmin määritellä, millä perusteella valtuusto voi päätyä arvioon, jonka mukaan sen valitsema luottamushenkilö ei enää nauti valtuuston luottamusta. Kysymys ei ole ensisijaisesti oikeudellinen arviointikysymys vaan poliittisen tai muun tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluva kysymys. Valtuuston harkintavalta on tältä osin laaja, mutta sitä rajoittavat kuitenkin hallintolain 6 §:ssä säädetyt yleiset oikeusperiaatteet, joihin kuuluu muun ohella tasapuolisen kohtelun vaatimus.

Hallinto-oikeus totesi, että lautakunnan poliittisen kokoonpanon muuttuminen kesken toimikauden lautakunnan jäsenen vaihtaessa poliittista ryhmää voi vaikuttaa lautakunnan toimintaan ja päätöksentekoon ja näin ollen myös valtuuston luottamukseen toimielimen jäseniä kohtaan. Valtuusto ei kuitenkaan ollut esittänyt, että kysymyksessä olleet ryhmän vaihtamiset olisivat vaikuttaneet lautakuntien tosiasialliseen toimintaan esimerkiksi siten, että lautakunnat olisivat alkaneet toimia valtuuston tahdon vastaisesti. Valtuuston päätöksessä oli sitä vastoin todettu, että valtuustoryhmää vaihtaneet luottamushenkilöt olivat hoitaneet luottamustehtäviään moitteettomasti.

Hallinto-oikeus totesi vielä, että tasapuolisen kohtelun vaatimus ei sinänsä estä valtuustoa perustellusta syystä muuttamasta aiempaa hallintokäytäntöään. Valtuuston päätöksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että valtuuston tarkoituksena olisi ollut aiemman hallintokäytännön muuttaminen, vaan siinä oli nimenomaisesti todettu, että valtuusto ottaa ratkaisussaan kantaa vain käsitteilyssä olevaan asiaan. Erottamisasian vireilletulon jälkeen tapahtuneen kaupunginhallituksen jäsenen valtuustoryhmän vaihtamisen johdosta ei myöskään ollut pantu vireille erottamista koskevaa asiaa.

Hallinto-oikeus katsoi, että kaupunginvaltuusto oli päätöksellään poikennut kaupungissa muissa vastaavan kaltaisissa tilanteissa noudatetusta hallintokäytännöstä. Kaupunki ei ollut osoittanut, ettei erottamispäätös olisi



Kai Ketelimäki, Ida Sulin

loukannut tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Valtuuston päätös oli siten hallintolain 6 §:ssä säädetyn tasapuolisen kohtelun velvoitteen vastainen.

Yhteenvetona hallinto-oikeuksien ratkaisuihin voidaan todeta, että luottamushenkilön perustuslaillisten oikeuksien käyttäminen, kuten poliittisen ryhmän vaihtaminen, ei yksinomaan riitä epäluottamuksen osoittamiseksi. Valtuuston epäluottamus täytyy näyttää toteen myös toiminnallisesti kyseisen toimielimen ja valtuuston välisessä suhteessa. Sinänsä ei ole poissuljettua, että muutokset poliittisissa voimasuhteissa aiheuttaisi tällaista osoitettavaa toiminnallista valtuuston epäluottamusta.

Epäluottamuksen luonteen lisäksi lisäedellytyksenä erottamiselle on tasapuolisen kohtelun vaatimus, joka edellyttää valtuustolta johdonmukaisuutta.

Johtopäätös

Luottamuksen menettäminen perustuu poliittiseen harkintaan, joten ei ole mahdollista määritellä täsmällisesti niitä syitä tai perusteita, jotka siihen voivat johtaa. Kysymys on aina tapauskohtaisesta poliittisesta harkinnasta. Lainsäätäjä on tarkoituksellisesti jättänyt luottamuksen menetyksen perusteet poliittisen harkinnan varaan. **Tätä harkintavaltaa rajoittavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.** Toimielimen erottamisen edellytyksenä oleva luottamuksen menettäminen täytyy voida osoittaa toiminnallisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Ida Sulin
johtava juristiKai Ketelimäki
juristi