

24.4.2024

Valmistelumuistio

Tilapäinen valiokunta 17.2.2024 -24.4.2024

Timo Haapaniemi

Hannu Sorvari

1. Tehtävänanto

1.1 Valiokunnan toimeksianto

Kirkkonummen kunnalle on 11.9.2023 toimitettu kolme samansisältöistä aloitetta, joissa vaadittiin toimitilapalveluiden lautakunnan, suomenkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan sekä ruotsinkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan erottamista. Aloitteiden perusteluiden mukaan lautakuntien ja jaostojen jäsenyydet on neuvoteltu puolueille, ei yksittäisille henkilöille. Valtuustoryhmissä tapahtuneet muutokset ovat aloitteiden mukaan johtaneet siihen, että lautakuntapaikat ovat jakaantuneet alun perin tarkoitetun ja sovitun vastaisesti. Jotta kuntavaalien tulos ja sitä seurannut neuvottelutulos näkyisivät edelleen lautakuntien jäsenyyksissä, ovat allekirjoittaneet esittäneet, että toimitilapalveluiden lautakunta sekä suomenkieliset- että ruotsinkieliset kasvatus- ja koulutuslautakunnat erotetaan.

Kunnanvaltuusto on asettanut 9.10.2023 kuntalain 35 §:n mukaisen tilapäisen valiokunnan, joka on pyytänyt hallintolain mukaiset lausunnot asianosaisilta, eli arvioitavana olevien lautakuntien jäseniltä ja varajäseniltä. Lausuntojen perusteella on pyritty selvittämään lautakuntien päätöksentekoilmapiiriä sekä luottamushenkilöiden kiinnostusta ja sitoutuneisuutta tehtäviinsä erityisesti verrattuna muutoksia edeltävään aikaan.

Kuntalain 34 §:n mukaan valtuusto voi erottaa kunnan toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Kuntalain 35 §:n mukaan mahdollisen erottamisen valmistelee valtuuston asettama tilapäinen valiokunta. Päätös on perusteltava ja siinä on mainittava, mihin luottamuspula perustuu. Mahdollinen erottaminen kuntalain 34 §:n perusteella voi myös perustua poliittiseen harkintaan. Perusteiden tulee kuitenkin olla asiallisia eivätkä ne voi

24.4.2024

perustua mielivaltaan. Kuntalain 93 §:n mukaan tilapäinen valiokunta valmistelee asian kunnanvaltuuston päätettäväksi.

Valiokunnalle esitettiin myös 16.10.2023 päivätty lisäselvityspyyntö. Lisäselvityspyynnön aiheena oli tiettyjen lautakuntiin valittujen luottamushenkilöiden poissaolot kokouksista. Kahdessa tapauksessa kysymyksessä olivat samat henkilöt, jotka olivat vaihtaneet ryhmää. Valiokunta on pitänyt lisäselvityspyyntöä oleellisena ja on siten ottanut tehtäväkseen myös lausua lisäselvityspyynnössä mainittujen laiminlyöntien merkityksestä lautakunta-tehtävien hoitamisessa.

Tilapäisen valiokunnan tulee valmistella asia ja tämän jälkeen se antaa ehdotuksensa perusteluineen valtuustolle. Tilapäinen valiokunta on järjestänyt asiaa valmistellessaan tarpeelliseksi harkitsemansa määrän kokouksia. Asian valmistelua on tehty kokousten välillä virkamiestyönä.

Tämä muistio on laadittu valiokunnan toimesta ja toiminut työtä tukevana kokousmateriaalina. Niin ikään muistio on tarkoitettu lopullisessa muodossaan annettavaksi valtuustolle lautakunnan esityksen liitteenä olevana päätösperusteluna. Viime kädessä kysymys koko prosessissa on silti valtuuston jäsenten päätöslinjauksesta, jossa muistio toivottavasti voi toimia apuna.

1.2 Valiokunnan toimivalta

Yhtenä työn esikysymyksenä on tehtävänannon sitovuus, työn rajausta ja tilapäisen valiokunnan toimivalta. Onko valiokunnan selviteltävä suppeasti vain aloitteesta kuvattua asiaa, eli poliittisten muutosten vaikutuksia, vai voiko se arvioida asiaa laajemmin ja ottaa myös omasta aloitteestaan esille lautakuntien toiminnassa esille nousevia asioita?

Valtuuston päätös ei sulje pois laajempaa selvittelyä käsiteltävissä lautakunnissa. Valtuusto ei ole rajannut tehtävää siten. Kuntaliiton mukaan arvioitavina olevien lautakuntien työskentelyedellytyksiä voidaan arvioida riittävästi laajasti. Kuntaliiton kanta on selvitetty puhelinkeskustelussa valiokunnan sihteerin ja Kuntaliiton johtavan juristin välillä (Puhelinkeskustelu 21.12.2023).

Oikeudellista ohjeistusta ei suoraan ole kysymykseen siitä, ”kuuluuko” lautakuntapaikka luottamushenkilölle vai tämän valinneelle ryhmälle. Oleellista on tarkastella ryhmissä tapahtuneiden muutosten vaikutuksia demokratian toteuttamisen näkökulmasta tässä tilanteessa laajemmin, muun muassa sitä, aiheuttavatko siirtymiset ryhmien välillä taikka jatkuvat poissaolot tavalla tai toisella päätöksenteon vaikeutumista ja onko olemassa käytäntöjä asiassa puoleen tai toiseen. Eräs kysymys on hallinto-oikeudenkin päätöksessään sivuama hyvän hallinnon periaatteiden merkitys.

24.4.2024

Arviointi voi siis olla laajempaa kuin aloitteen sanamuoto, mutta silti ei ole perusteltua arvioida mahdollisia sellaisia yleispoliittisia ongelmia, jotka esimerkiksi ilmenevät laajemmin kunnan päätöksenteossa. Mikäli näin tehtäisiin, mentäisiin valtuuston asettaman tehtävän ulkopuolelle.

1.3 Salassapito ja luottamuksellisuus

Tilapäisen valiokunnan keskusteluihin sovelletaan kokoussalaisuutta. Keskustelut tapahtuvat suljetussa toimielimessä luottamuksellisesti, joten niitä ei kerrota ulkopuolisille.

Kirkkonummella annetuissa lausunnoissa on mukana salassapidettävää tietoa. Tällaiset asiakirjat poistetaan valtuuston kokouksen kokousmateriaalista. Salassapidettävää asiaa ei saa paljastaa so. käsitellä julkisessa kokouksessa. Kunnanvaltuuston kokoukseen osallistuvat valtuutetut tai varavaltuutetut voivat käydä tutustumassa asiakirjoihin sovittavin tavoin ennen kunnanvaltuuston kokousta.

2. Valiokunnan valmistelutyö

2.1 Valmistelusta

Tilapäinen valiokunta on kokoontunut 17.10, 9.11. ja 19.12. Valiokunta on pyytänyt asianosaisten lausunnot 27.10.2023 antaen vastausaikaa 9.11.2023 saakka. Tämän jälkeen valiokunnan puheenjohtaja ja sihteeri ovat läpikäyneet lausunnot ja valmistelleet niistä yhteenvedon. Lausunnot ovat olleet valiokunnan jäsenten tutustuttavissa 19.12.2023 ja 8.2.2024 pidetyissä kokouksessa siten, etteivät lautakunnissa toimivat jäsenet ole lukeeet omaan lautakuntansa kohdistuvia arviointeja. Työnsä tueksi valiokunta on lisäksi mm. voinut tutustua vuodelta 2021 olevaan Kuntaliiton ohjeeseen ”Luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella.”

Tämän jälkeen valiokunta on kokoontunut 21.2., 21.3, 5.4. 16.4. ja 23.4..

Tilapäinen valiokunta on pyrkinyt tuomaan esille puheenjohtajan johdolla sihteerin valmistelusta oleellisia, erityisesti oikeudellisia näkökulmia asian arvioimiseksi.

24.4.2024

Tilapäinen valiokunta päätti varata mahdollisuuden asiantuntijalausunnon pyytämiseen ja valiokunnan sihteeri pyysi 5.12.päivätyllä kirjeellä Kuntaliitosta asiantuntijalausunnon, jossa pyydettiin Kuntaliiton arviota Kirkkonummen tilanteesta. Lisäksi valiokunnan sihteeri selvitti nettihauilla, löytyykö asiassa sellaista oikeuskäytäntöä, joka olisi erityisesti syytä ottaa huomioon. Hallinto-oikeuksista tilapäistä valiokuntaa koskevia asioita löytyi useita ja ne auttoivat yleislinjausten muodostamisessa.

Kuten Kuntaliitonkin lausunnossa mainitaan, oikeuskäytäntöä nimenomaisesti lautakuntien erottamisesta poliittisten muutosten perusteella kuitenkin löytyy huonosti. Valmistelussa on kuitenkin huomioitu Espoon kaupunkia koskenut Helsingin hallinto-oikeuden päätös 27.9.2022 H5172/2022 (ei lainvoimainen). Ratkaistavana ko. tapauksessa oli lautakuntien erottamismahdollisuus syystä, että niissä oli yksi jäsen vaihtanut valtuustoryhmää kesken valtuustokauden. Se ei aivan suoraan kokonaisuudessaan sovellu Kirkkonummen tarkasteluun, mutta antaa osittain suuntaviivoja mahdollisiin ratkaisuihin.

Valmistelun ja esitysehdotuksen tueksi on myös selvitetty ne valitusperusteet, joilla Espoon kaupunki on hakenut valituslupaa Korkeimmalta hallinto-oikeudelta mainitussa tapauksessa. Näille valitusperusteluille ei kuitenkaan ole annettu ennakkotapauksellista merkitystä, koska valitustuomioistuimien ei ole asiaa käsitellyt.

2.2 Lausunnot

Tilapäinen valiokunta päätti kuulla lautakuntien jäseniä ja varajäseniä asianosaisina hallintolain edellyttämällä tavalla. Kuuleminen tehtiin pyytämällä lausuntoja esitettyihin kysymyksiin sekä tarjoamalla vastauspohjassa vapaamuotoinen osio, jossa oli mahdollista laajentaa lausuntoa.

Lausuntoja toimitettiin kuntaan kaikkiaan 27 vastaajalta. Yksi lausunto kohdistui kahteen lautakuntaan. Lausunnot jakautuivat seuraavasti:

2.2.1 Suomenkielinen kasvatus- ja koulutuslautakunta

Lautakunnalta saatiin 12 lausuntoa. Lausunnoista 7 oli varsinaisten jäsenten ja 4 varajäsenten antamia. Lisäksi saatiin yksi lausunto, joka oli virheellisesti lähetetty suomenkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan nimissä. Tätä vastausta ei ole huomioitu.

Viidessä lausumassa ollaan sitä mieltä, että lautakunta nauttii luottamusta, kun taas viidessä esitetään, ettei lautakunta nauti luottamusta. Yhdessä lausumassa on todettu, että asiaan ei haluta ottaa kantaa. Lautakunnan erottamista vastustaa viisi vastaajaa ja kannattaa kuusi vastaajaa.

24.4.2024

Lautakunnan erottamisen vastustaminen, argumentteja

Vapaamuotoisemmissa kysymyksissä tuodaan esiin, tilanne ei ole ainutlaatuinen ja että vastaavaa on sattunut myös aiemmin. Tämän tyyppisiä lausuntoja on useita. Myös siihen, että loikkauksista on kulunut jo kohtalaisesti aikaa, kiinnitetään huomiota.

Kolmessa lausunnossa on todettu, että yhdenvertaisuus ei toteudu, mikäli lautakunnat erotetaan.

Kolmessa lausunnossa nähdään, että oikea aika ratkaista lautakuntapaikkojen jako on valtuustokauden vaihtuessa.

Lautakunnan erottamisen kannattaminen, argumentteja

Jäsenten vaihtamisen kannalla olevissa lausunnoissa korostetaan poliittisten puolueiden oikeutta asettaa jäsenet. (4 kpl)

Kahdessa lausunnossa on todettu, että ryhmää vaihtaneiden henkilöiden poissaolot ja vihreiden ryhmän ns. yliedustus ovat suomenkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan ongelmana. Se on lausumien mukaan osin seurausta tapahtuneista ryhmien vaihdoksista.

Huomioita työilmapiiristä

Kysymykseen siitä, onko nykytilanne aiheuttanut ongelmia, useimmat vastasivat kielteisesti. Muun muassa lautakunnan puheenjohtaja on lausunut, että lautakunnan työ on ollut hyvää lukuun ottamatta poissaoloja, jotka vääristävät päätöksentekoa. Lisäksi seitsemän vastaajaa toteaa nimenomaisesti, ettei työhön ole aiheutunut ongelmia.

Kaiken kaikkiaan työilmapiiri ei muuten noussut merkittäväksi ongelmaksi valtaosissa lausuntoja.

2.2.2 Ruotsinkielinen kasvatus- ja koulutuslautakunta

Annettiin yhteensä 6 lausuntoa. Lausunnoista 5 oli varsinaisten jäsenten ja 1 varajäsenen antamia.

Kolmessa lausunnossa todetaan, että lautakunta nauttii luottamusta ja sitä ei tule erottaa. Kolmessa lausunnossa kannatetaan lautakunnan vaihtamista, mutta näissä lausunnoissa luottamukseen ei otettu selkeää kantaa.

Kolme vastaa kielteisesti kysymykseen lautakunnalle aiheutuneista ongelmista.

Lautakunnan erottamisen vastustaminen, argumentteja

Kolmessa vastauksessa puolletaan sitä, että lautakuntaa ei tule erottaa. Niiden mukaan työskentely on ollut sujuvaa. Kesken kauden tapahtuva lautakunnan vaihtaminen nähdään epäkorrektina tavoitteena. On huomattava, että lausunnoissa ei ole ehkä ymmärretty, että lautakunta voidaan

24.4.2024

erottaa vain kokonaisuudessaan, vaikka epäluottamus kohdistuisi vain yksittäiseen henkilöön tai muutamiin henkilöihin. Jäsenet tai osa jäsenistä voidaan valita uudelleen jatkamaan työtään erottamisen jälkeenkin.

Yhdessä lausunnossa huomautetaan, että jäsenet lautakunnan jäsenet ovat nyt toimineet varsin pitkään tässä kokoonpanossa, joten kokoonpanon muuttaminen olisi haitallista.

Yksi jäsen toteaa erottamisen olevan hallintolain vastaista, koska se ei noudata aiemmin sovittuja menettelyjä ja yksittäisessä tapauksessa tulitaisiin lautakuntien jäseniä kohtelemaan eri tavalla, kuin mitä aikaisemmin on tavaksi muodostunut.

Lautakunnan erottamisen kannattaminen, argumentteja

Eräs jäsen toteaa poissaolojen synnyttävän demokratiavajetta. Kaksi jäsentä toteaa, että nykytilanne aiheuttaa ongelmia, sillä kaikki valitut jäsenet eivät ole työssään siten aktiivisia, kuin olisi tarpeellista lautakunnan hyvän toiminnan kannalta.

Huomioita työilmapiiristä

Kolmessa lausunnossa työilmapiiriä pidetään nimenomaisesti hyvänä. Yhdessä mainitaan erikseen vielä, että ilmapiiri on se toisia kunnioittavaa

Toisaalta yksi jäsen moittii työilmapiiriä ja esittää, että keskustelun sijaan on ”jyräämistä” ja suomen kielen käytön vaikeuttamista.

Kaiken kaikkiaan työilmapiiri ei kuitenkaan noussut merkittäväksi ongelmaksi valtaosissa lausuntoja.

2.2.3 Toimitilapalvelujen lautakunta

Annettiin yhteensä 10 lausuntoa, joista 8 oli varsinaisen jäsenen ja 2 varajäsenen antamia.

Kuudessa lausunnossa kanta oli, että lautakunta nauttii luottamusta, yhdessä ei vastattu kysymykseen luottamuksesta. Kolme lausuntoa tuki epäluottamusta. Eräs lausunto toi esille poliittisten ryhmien sisäisten ongelmien mahdollisuuden ja siten myös ryhmillä olevan vastuun jäsenensä kohtelusta ja pysymisestä ryhmässä.

Kysymykseen lautakunnan erottamisesta oltiin seitsemässä vastauksessa sitä vastaan ja kolmessa sen kannalla.

Eräs vastaaja kritisoi esitettyjä kysymyksiä vaikeiksi ja korosti, että lautakunnan työssä ei ole virheitä hänen tietonsa mukaan. Epäluottamus on vaikea kysymys, eikä sen pohtiminen ole kohtuullista.

Yksi vastaaja pohtii mm. sitä, että valiokuntien erottamisen jälkeenkin tilanne olisi kuitenkin epäselvä, koska kokonaistilanne valtuustossa on

24.4.2024

muuttunut ja pisteytyssysteemillä tämän huomioon ottaminen ei olisi yksiselitteistä

Lautakunnan erottamisen vastustaminen, argumentteja

Vastauksissa tuotiin esille, että lautakunnan hioutuminen ja asioihin perehtyminen vie aikansa, ja useassa vastuksessa eri tavoin kuvattiin, että lautakunnan purkaminen haittaisi tätä prosessia. On huomattava, että lausunnoissa ei ole ehkä ymmärretty, että lautakunta voidaan erottaa vain kokonaisuudessaan, vaikka epäluottamus kohdistuisi vain yksittäiseen henkilöön tai muutamiin henkilöihin. Jäsenet tai osa jäsenistä voidaan valita uudelleen jatkamaan työtään erottamisen jälkeenkin.

Kysymykseen siitä, onko lautakunnan työskentelyssä tällä hetkellä ongelmia, oli vallitseva kanta kielteinen.

Lautakunnan erottamisen kannattaminen, argumentteja

Yksi vastaaja ilmoitti muutosten aiheutuneen ongelmia lautakunnan työhön.

Erottamisen kannattajat korostivat poliittisten ryhmien oikeutta valita edustajansa. Kaksi vastaajaa otti esille periaatteen, että kun jäsen ei ole osallistunut kokoukseen, hän ei ole hoitanut luottamustehtäväänsä, eikä ansaitse paikkaansa.

Huomioita työilmapiiristä

Yksi vastaus otti esille, että nyt tarkoitetun kaltaiset selvitykset ja erottamisvaateet sinänsä heikentävät ilmapiiriä.

Yhdessä vastauksessa kuvattiin, että kokouksissa päästään keskustelujen kautta demokraattiseen lopputulokseen ja työilmapiiri ei ole siten este toimintaan.

Kaiken kaikkiaan työilmapiiri ei noussut merkittäväksi ongelmaksi

2.3 Huomio lausunnoista suhteessa tilapäisen valiokunnan tehtävään

Näyttää siltä, että lausunnot noudattivat linjausta siitä, että jäseniä menettäneiden puolueiden luottamushenkilöt kannattivat lautakuntien erottamista, kun taas ne, joita asia ei suoraan koskenut sekä ne, jotka olivat ”hyötyneet” ryhmien vaihdoksista enimmäkseen vastustivat lautakuntien erottamista. Näin ollen lausunnot tarjosivat tausta-aineistoa, mutta noudattivat ryhmien eriäviä poliittisia kantoja asiaan.

Poliittinen mielipide lausunnossa ei ole ”väärin”, mutta toisin kuin lausunnon antajat, ei valiokunta voi ottaa yksiselitteistä poliittisista asennetta, vaan sen tulee pyrkiä arvioimaan asian ei puolia ja esitellä ne päättäjille. Valiokunnan on kuitenkin annettava esitysehdotus, joten pelkkä asioiden

24.4.2024

eri näkökulmien pyörittely ei ole riittävä lopputulos. Valtuustolla puolestaan on asiassa päätösvalta.

3 Arvioidut seikat

3.1 Työskentelyilmapiirin ja läsnäolojen laiminlyöntien merkitys

Lautakuntien työskentelyolosuhteiden on oltava kunnossa. Työskentely ei saa vaarantua. Vaarantuminen voi toteutua monella tavalla, esimerkiksi hankaloituneiden henkilösuhteiden johdosta, jolloin lautakunnan työskentelystä tulisi riitaisaa ja/tai tehotonta ja jolloin esimerkiksi lautakunnan puheenjohtaja joutuisi puuttumaan suhteettoman usein henkilösuhteiden ongelmiin.

Annetuissa lausunnoissa osa vastaajista oli ottanut kantaa lautakuntien työilmapiiriin. Pääosin arviot eivät osoittaneet ilmapiirin huonontuneen. Myös lautakuntien puheenjohtajat olivat lyhyesti lausunnoissaan valottaneet lautakuntansa työskentelyolosuhteita. Työskentelyilmapiiriä johtamassaan lautakunnassa ja lautakunnan työtehoa he pitivät hyvänä. Konkreettisia työilmapiiriongelmia ei esitetty esiintyväksi missään lausunnossa lukuun ottamatta poissaolojen vaikutuksia ja niiden aiheuttamaa vääristymää voimasuhteisiin. Lautakunnan erottamista kannattavat lausumat olivat sisällöltään tyytymättömyyttä poliittisen edustuksellisuuden heikkoon toteutumiseen ja muuttuneisiin poliittisiin voimasuhteisiin lautakuntien sisällä tai osin poissaolojen aiheuttamia voimasuhteiden muutoksen vaikutuksia suhteessa valtuuston kokoonpanoon ja vaalien tulokseen – eivät suoranaisesti ilmoituksia huonosta yhteistyöstä taikka epäasiallisuuksista. Yksittäisessä vastuksessa oli ruotsinkieliseen kasvatus- ja koulutuslautakuntaan kohdistettu väite, että ruotsin kieli korostuu työskentelyssä liikaa.

Kun otetaan huomioon objektiivisuus ja suhteellisuus, niin yksittäinenkin kritiikki on hyvä saattaa lautakunnan tietoon, mutta yksinomaan se ei anna valiokunnalle aiheita esittää lautakunnalle epäluottamusta.

Käytännössä Kirkkonummella lautakuntatyöskentelyn ongelmat näyttävät liittyvän hieman erilaiseen ongelmaan. Kahdessa lautakunnassa ongelmat liittyvät siihen, että jotkut lautakuntien jäsenet ovat passivoituneet ryhmää vaihdettuaan, eivätkä he myöskään ole ilmoittaneet kokoukseen osallistumisesta varajäsenelleen. Yhdessä lautakunnassa tilanne on sen sijaan erilainen. Ryhmää vaihtanut jäsen on ollut lautakunnassa läsnä, mutta edustanut uutta ryhmäänsä. Toisin sanoen hän edustaa eri ryhmää, mistä hänet on tehtävänsä valittu.

Alla lyhyt esittely em. läsnäolo-ongelmista:

Toimitilapalveluiden lautakunta: Perussuomalaisista Vapauden Liittoon siirtynyt jäsen ei ole ollut mukana 20.4.2023 kokouksen jälkeen, eikä hänen

24.4.2024

tilallaan ole ollut varajäsentä. Varajäsen on Perussuomalaisista Vapauden Liittoon siirtynyt. Jäsenellä on kuusi poissaoloa yhdeksästä kokouksesta.

Suomenkielinen kasvatus- ja koulutuslautakunta : Perussuomalaisista Kirnu ry:hyn siirtynyt jäsen ei ole ollut kokouksissa, eikä hänen tilallaan ole ollut varajäsentä. Varajäsen on Perussuomalaisista Vapauden Liittoon siirtynyt. Jäsenellä on kuusi poissaoloa kuudesta kokouksesta.

Suomenkielisen varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan varajäsenen Martin Honkasen tilalle on valittu valtuuston kokouksessa 4.3.2024 § 21 perussuomalaisten Jarkko Kaari.

Ruotsinkielinen kasvatus- ja koulutuslautakunta: SDP:stä Vihreisiin siirtynyt varajäsen ollut läsnä viidessä kokouksessa Vihreiden jäsenenä.

Edellä ilmeni, että työskentelyilmapiiri ei ole varsinaisesti heikentynyt, mutta kahdessa lautakunnassa (toimitilapalveluiden ltk. ja suomenkielinen kasvatus- ja koulutus ltk.) lautakuntien kokoonpano on ollut vajaa useissa kokouksissa. Mikä merkitys on vajaalukuisuudella? Lainsäädännössä ei ole määritelty vähimmäisjäsenmääriä kunnan elimiin. Kokouksen päätösvaltaisuuden näkökulmasta merkityksellinen on kuntalain 103 §, jonka mukaan ”muu kunnan toimielin kuin valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on läsnä.” Saatavilla olevissa kokoustiedoista ei tällaista tilannetta ilmene. Toisin sanoen lautakuntien päätösvaltaisuutta luottamushenkilöiden laiminlyönnit eivät ole vahingoittaneet.

Selvää on, että ne ryhmät, jotka ovat alun perin henkilöt valinneet, kokevat menettävänsä vaikutusvaltaa, eikä tilanne ole heidän näkökulmastaan täysin oikeudenmukainen. Osittain jopa niin, että yhdellä ryhmällä ei ole ollenkaan jäsentä lautakunnassa, vaikka heille alun perin kuului jopa kaksi paikkaa. Tämän asian mahdollinen vaikutus lautakunnan luottamukseen suhteessa kunnanvaltuustoon on kunnanvaltuuston harkinnassa oleva asia. Samoin poissaolojen vaikutus tai sen jonkun jäsenen poissaolon vaikutus valtuuston luottamukseen ja/tai tahdon toteutumiseen on valtuuston arvioitava asia. Tämä arviointi ei ole suoraisesti valiokunnan työn tarkoitus, eikä liity juridiikkaan. Erottaminen voi kuntalain 34 §:n perusteella perustua poliittiseen harkintaan, minkä vuoksi laissa ei ole säädetty erottamisperusteita.

Lautakunnan heikentynyt työskentelyilmapiiri taikka päätöksenteon halvaantuminen päätösvaltaisuuden puuttumisen takia ovat kuitenkin eri asioita kuin luottamushenkilön omatahtoinen poliittisen ryhmän vaihtuminen. Ruotsinkielisessä kasvatus- ja koulutuslautakunnassa päätöksentekoon osallistuvien määrään ei poliittisen ryhmän vaihto ole vaikuttanut, sillä lautakuntatyöhön on osallistunut myös ryhmää vaihtanut jäsen. Epäluottamus kohdistuu vain siihen, että henkilö ei ole enää valinneen ryhmän edustaja eikä suostu eroamaan vapaaehtoisesti lautakunnasta.

24.4.2024

Läsnäolon laiminlyöntiä voidaan arvioida lähinnä poliittisen vastuun kautta. Oikeudellisesti ei ole syitä, jotka ehdottomasti vaatisivat lautakunnan erottamista, mutta tehtävien laiminlyönnillä poissaolojen takia on toki poliittinen tai edustuksellisuuteen liittyvä merkitys.

3.2 Valtuuston luottamuksen toteutuminen

Kuntaliitto on korostanut lausunnossaan, että poliittisten toimielinten täytyy ennen kaikkea nauttia valtuuston luottamusta. Valtuuston luottamus ei ole ensisijaisesti oikeudellinen suure, vaan kyse on siitä noudattaako toimielin valtuuston poliittista tahtoa. Kuntaliitonkin referoimissa lainvalmistelutöissä todetaan (HaVM 18/HE192/vp.1994) ”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.” Vaikka epäluottamukseen sisältyy poliittista harkintaa, on toisessa vaakakupissa mm. henkilön sananvapaus. Harkinta on tapauskohtaista eikä se saa olla mielivaltaista.

Valtuuston epäluottamus lautakuntaa kohtaan täytyy näyttää toteen myös toiminnallisesti lautakunnan ja valtuuston välisessä suhteessa. Kuntaliitto toteaa, että sinänsä ei ole poissuljettua, että muutokset poliittisissa voimasuhteissa aiheuttaisivat tällaista osoitettavaa toiminnallista valtuuston epäluottamusta.

Kuntaliiton lausunnon ydin on, että valtuuston epäluottamuksen tulee perustua osoitettaviin lautakunnan toimintojen ongelmiin. ”Osoitettavalla toiminnallisuudella” (lausunnossa käytetty termi) tarkoitettaneen sitä, että lautakunnan jäsenten poliittisen ryhmän muuttaminen ei itsessään olisi riittävä muutosperuste lautakunnan kokoonpanoon, vaan itse lautakunnan toiminnassa on osoitettava ongelmia, joita valtuusto ei hyväksy. Ovatko jatkuvat poissaolot tällainen ongelma? Sen asian arviointi kuuluu valtuustolle.

Espoon valiutuksessa hallinto-oikeuden päätökseen on esitetty, että ns. sovelletun parlamentarismen perusteella puoluepoliittisten painotusten muuttaminen itsessään on kuitenkin syy, että valtuuston tahtotila ei toteudu. Espoon esittämä kanta korostaa asian lähtökohtaista poliittisuutta ja edustuksellisuutta, ei varsinaista toiminnallista laatua.

On todettava, että edellä kuvatut linjaukset asettavat arvioinnin lähtökohdat eri tavalla. Kuntaliiton johtavan lakimiehen kanssa käydyssä keskustelussa (5.12.2023) tuli esille, että he jopa toivoisivat Espoon kaupungin valitusta ja sitä kautta KHO:n ratkaisua asiaan.

Tilapäinen valiokunta toteaa, että vaikka osa valtuustosta onkin esittänyt lautakuntien erottamista, asian arviointi ja näkökohtien painottaminen teh-

24.4.2024

dään vasta valtuuston käsittelyssä. Oikeudellisesta näkökulmasta suoranaista toiminnallisuuden perustetta epäluottamukseen ei kuitenkaan ole todennettu, eikä sitä ole valiokunnan työssä tarkemmin selvitetty.

3.3 Poliittisesta ryhmästä eroamisen merkitys - arviointia

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan 14.12.2023 lähtökohtana olevan kuntalain mukaan luottamushenkilön erottamattomuus. Luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu. Kuntaliitto lausuu, että luottamushenkilön perustuslaillisten oikeuksien käyttäminen, kuten poliittisen ryhmän vaihtaminen, ei yksinomaan riitä epäluottamuksen osoittamiseksi.

Kirkkonummella kysymys on toisaalta luottamushenkilön perustuslaillisten oikeuksien turvaamasta asemasta, mutta tämän lisäksi taustaryhmän tuesta valittavalle henkilölle. Jäsenten ja varajäsenten valintaehdotukset luottamuselimiin tehdään ryhmissä ja käsitellään pisteytystoimikunnassa, joka ehdottaa valtuustolle paikkojen jakamista vaaleissa mukana olleille ryhmille. Ryhmät tekevät omat henkilöiden nimeämisen eri tehtäviin. Kysymyksessä on paljolti poliittisten ryhmien sopimassa menettelyssä syntynyt lopputulos, juridisessa mielessä sopimus paikkojen jakamisesta toimielimissä. Saataviin paikkoihin vaikuttaa ryhmän ja valittavan henkilön vaalimenestys ja kiinnostus osallistua tehtävän hoitoon. Menettelyssä on käytössä myös paikkojen pisteyttäminen sen mukaan, miten merkittävänä niitä pidetään. Valitseva ryhmä antaa valittavalle henkilölle luottamuksensa ja samalla edellyttää sitä, että henkilö sitoutuu noudattamaan ryhmän linjauksia ja periaatteita. Koska valinta ei tapahdu suoraan esimerkiksi kuntavaaleissa saadun äänimäärän nojalla, valittavan henkilön yhteys vaaleissa saatuun kannatukseen ja siinä syntyneeseen ”perustuslain turvaamaan” luottamustehtävän hoitoon on tässä vaiheessa rajallinen. Lautakuntien luottamustoimeen eivät äänestäjät valitse henkilöitä samassa mielessä kuin valtuustoon, vaan valinnan tekevät valtuustoryhmät. Siten ryhmää vaihtaneen henkilön valinnee ryhmän tuen menetystä ei voi jättää huomiotta. Koska pisteytysmenettely on ollut sovittu käytäntö, on syytä tarkastella sopimuksen aiempaa tulkintaa. Perusteltua on ottaa kantaa ainakin siihen, onko vastaavia tilanteita ollut aiemmin ja miten silloin on toimittu.

Pisteytysmenettely on ollut käytössä Kirkkonummella pitkään. Myös ryhmien välisiä siirtymisiä on ollut aiemmin. Toisaalta ne ovat olleet yksittäisiä, eivätkä niin vaikuttavia kuin joidenkin lautakuntien osalta on nyt tapahtunut. Poissaolojen vaikutus ei myöskään aiemmin ole ollut yhtä merkittävää kuin nyt kahdessa lautakunnassa. Aiemmissa ryhmän vaihdon tilanteissa ei tietojemme mukaan ole vastaavaa aloitetta esitetty. Monessa nyt annettussa lautakunnan jäsenten lausunnossa nähdäänkin epäkohtana se, että vaatimus on esitetty ilman, että yhteisten pelisääntöjen muuttamisesta olisi sovittu. Tosin aiemmin ei ole myöskään ollut tilanteita, joissa lautakuntaan valittu henkilö olisi pois kaikista kokouksista tai suuresta osasta niitä. Joissakin aiemmissa tapauksissa ryhmää vaihtanut henkilö on kuitenkin jäänyt

24.4.2024

valitsematta jatkamaan kunnanhallituksessa kahden vuoden uudelleen valinnan hetkellä ryhmästä eroamisen takia.

Kuntalaki sääntelee valtuustoryhmien toimintaa suhteessa valtuustoon, mutta niiden sisäistä ja niiden välistä suhdetta ei säännellä. Mikäli pisteytystä ajatellaan ryhmien välisenä sopimuksena, sopimusvarmuuden periaate estää sovittuihin asioihin puuttumisen kesken sopimuskauden silloin, kun sopimuksen olosuhteet jonkin verran muuttuvat. Toki mikäli sopimuksessa on muutoksien varalta otettu ehto, niin sitä noudatetaan. Eri asia olisi, jos koko sopimuksen olosuhteet kumoutuisivat laajasti, mutta nyt ei ole siitä kyse. Toisaalta kv-ryhmien välillä on ennen kuntavaaleja sovittu, että vaalien tuloksen mukaiset pisteet paikkajakoon säilyvät alkuperäisellä ryhmällä, ehdokkaiden ryhmästä eroamisesta huolimatta.

Hallinnolliset periaatteet sitovat sekä valiokuntaa toimielimenä että ovat valiokunnan arviointivälineenä. Valiokuntaa toimielimenä sitoo, että kaikessa kunnan hallintotoiminnassa, myös lautakunnan erottamismenettelyssä, on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita: Hallinnossa on viranomaisen otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset. Jokaisella vilpittömässä mielessä olevalla oikeussubjektilla on oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Suhteellisuusperiaatteen mukaan hallinnossa käytettävien keinojen on oltava suhteessa tavoiteltuihin päämääriin. Tarkoitussidonnaisuus merkitsee, että viranomainen saa käyttää valtaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai tarkoitettu. Suhteellisuus ja tarkoitussidonnaisuus korostavat, että viranomaisen, eli mm. tilapäisen valiokunnan tehtävänä on turvata reilua päätöksentekoa ja viime kädessä demokratiaa. Siten valiokunta ei voi käyttää erottamismahdollisuutta esim. poliittisena aseena tai edistämään vierasta intressiä.

Valiokunta joutuu tarkastelemaan suhteellisuutta myös arviointivälineenä: olisiko mahdollinen epäluottamus kannanottona sellainen, että sellaiseen olisi juuri näissä olosuhteissa oikeasuhtaista ryhtyä. Voidaan nostaa esille esimerkiksi oikeustapauksia, joissa esiteltyä luottamuksen menettämisen ”vakavuutta” verrataan Kirkkonummen tilanteeseen. Punninnan on oltava objektiivista. Toisena periaatteena tulee esille tasapuolisuus eli yhdenvertainen kohtelu.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen siirtyneessä Helsingin hallinto-oikeuden tapauksessa 5172/2022 27.9.2022 ratkaistavana oli kysymys, että kahdessa kaupungin lautakunnassa oli kummassakin yksi jäsen vaihtanut valtuustoryhmää kesken valtuustokauden ja kaupunginvaltuusto oli 19 valtuutetun tekemästä aloitteesta asettanut tilapäisen valiokunnan valmistelemaan lautakuntien erottamista. Päätöksessään kaupunginvaltuusto oli todennut, että lautakunnat eivät enää nauttineet valtuuston luottamusta. Perusteluna oli, etteivät kokoonpanot enää noudattaneet valtuustoryhmien tekemää paikkajakosopimusta eivätkä toteuttaneet riittäväällä tavalla valtuuston voimasuhteita. Hallinto-oikeus ei pitänyt perusteluja riittävinä hallintolain 6 §:n yleisten hallinnollisten periaatteiden näkökulmasta. Seuraaviin asioihin kiinnitettiin erityisesti huomiota:

24.4.2024

1. Tasapuolinen kohtelu ei toteutunut: Valtuustoryhmien vaihtamisia oli tapahtunut myös ennen ja jälkeen nyt puheena olevien vaihdoksien. Näissä tilanteissa ei ollut tehty edes esitystä luottamushenkilöiden vaihtamistarpeesta. Tasapuolisen kohtelun vaatimus sinänsä ei estä kunnan oman käytännön muuttamista, mutta yhden tapauksen kohteleminen vastoin muuten toteutettua linjaa loukkaa tasapuolisen kohtelun periaatetta.
2. Hallinto-oikeuden mukaan ei ollut myöskään tullut esille, että valtuustoryhmien vaihtamiset olisivat vaikuttaneet lautakuntien toimintaan esimerkiksi siten, että lautakunnat olisivat alkaneet toimia valtuuston tahdon vastaisesti. Päin vastoin, tapauksessa oli todettu valtuustoryhmää muuttaneiden henkilöiden hoitaneet tehtäviään moitteettomasti.
3. Tapauksessa todettiin lopuksi, että ei ollut tuotu esiin muitakaan perusteita aiemmin kaupungissa noudatetusta hallintokäytännöstä poikkeamiselle. Pelkästään se seikka, että erottamisasia oli valtuustoaloitteen takia tullut vireille, ei merkinnyt, että kaupungissa noudatetusta hallintokäytännöstä poikkeamiselle olisi ollut hyväksyttävä peruste.

Tämä hallinto-oikeuden ratkaisu ja erottamisen perustelut eivät kuitenkaan vastanneet kaikilta osin Kirkkonummen tilannetta. Kirkkonummella osa lautakuntien jäsenistä ei ole osallistunut joko ollenkaan tai erittäin vähän lautakunnan kokouksiin, eikä ole osoitettu, että he olisivat muutenkaan olleet aktiivisia jäseniä, koska he eivät ole edes kutsuneet varajäsentään poissa ollessaan lautakunnan kokouksiin. Näiden asioiden merkitys kunnanvaltuuston luottamukseen ko. jäseniä kohtaan on valtuuston arvioitava seikka.

Edelleen on todettava, että hyvän hallinnon periaatteiden lisäksi on pohdittava mahdollista erottamista myös sovelletun parlamentarismien näkökulmasta. Erottaminen perustuu viime kädessä kuntalain 34 §:n perusteella poliittiseen harkintaan, minkä vuoksi laissa ei ole säädetty erottamisperusteista.

Oikeudellisesti poliittista ryhmää muuttaneiden valtuutettujen erottamiskynnykseen on tässä vaiheessa hyvin hankalaa ottaa kantaa, sillä ennakkopäätökseksi laskettava ”Espoon tapaus” on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vireillä olo merkitsee, että valituksenalainen hallinto-oikeuden päätös voidaan: a) kumota ja valituksessa esitetyt näkökohdat otetaan ratkaisun perustaksi, b) asiaa voidaan arvioida korkeimmassa hallinto-oikeudessa myös osittain eri tavoin, jolloin päätös on hallinto-oikeuden päätöksen ja valituksen välimuoto, on myös mahdollista, että c) hallinto-oikeuden päätös pysyy voimassa taikka d) valituslupa hylätään, jolloin valitus ei tule käsitteilyyn lainkaan.

3.4 Lopuksi/Johtopäätökset

Tilapäisen valiokunnan tulee esitellä asia siten, että esittelyssä annetaan päätösehdotus.

24.4.2024

Tilapäinen valiokunta esittää kunnanvaltuustolle kirjallisen lausuntonsa perusteella:

1. Valtuusto päättää **joko** todeta toimitilapalveluiden lautakunnan nauttivan sen luottamusta **tai** valiokunnan lausunnon ja xx seikkojen perusteella todeta, että lautakunta ei nauti valtuuston luottamusta.
2. Valtuusto päättää **joko** todeta suomenkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan nauttivan sen luottamusta **tai** valiokunnan lausunnon ja xx seikkojen perusteella todeta, että lautakunta ei nauti valtuuston luottamusta.
3. Valtuusto päättää **joko** todeta ruotsinkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan nauttivan sen luottamusta **tai** valiokunnan lausunnon ja xx seikkojen perusteella todeta, että lautakunta ei nauti valtuuston luottamusta.