

**Korkein hallinto-oikeus****Postiosoite: PL 180, 00131 Helsinki****Käyntiosoite: Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki****Vaihde: 029 56 40200****Sähköpostiosoite: korkein.hallinto-oikeus(at)oikeus.fi****Faksi: 029 56 40382****Valitus ja valituslupahakemus****Päätös, johon haetaan valituslupaa, ja josta valitetaan:**

Helsingin hallinto-oikeus 27.9.2022 H5172/2022

**Valittajan nimi ja yhteystiedot:**

Espoon kaupunki, Y-tunnus 0101263-6.

Konsernihallinto

Katariina Kaukonen, hallintolakimies

[katariina.kaukonen@espoo.fi](mailto: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](mailto:kirjaamo@espoo.fi)

Siltakatu 11,

02770 Espoo

puh. +358 9 8165 6000

**Päätös, johon haetaan muutosta**

Helsingin hallinto-oikeus 27.9.2022 H5172/2022. Päätös koskee

Espoon kaupungin valtuuston päätöksiä 18.5.2020 § 68 ja 18.5.2020 § 69.

## Päätöksen tiedoksianto

Päätös on annettu Espoon kaupungille tiedoksi kirjaamoon 27.9.2022 saapuneella sähköpostilla.

**Peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi katsotaan, että valitusluvan myöntämiseen on edellä tarkoitettu peruste**

- 1. Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tarpeen, koska lain soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (peruste1):**
- 2. Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tarpeen muun painava syy vuoksi (peruste 2).**

Miten sovellettua parlamentarismia tulee noudattaa luottamushenkilön vaihdettua puolueyhmäänsä? Voiko lautakunnan poliittisen kokoonpanon muuttuminen muodostaa sellaisen epäluottamuksen toimielimen jäseniä kohtaan, että erottamismenettelyyn tulee ryhtyä? Jos epäluottamus syntyy poliittisen kokoonpanon muuttumisen johdosta, onko erottamismenettelyn aloittamisen edellytyksenä se, että kokoonpanon muuttumisella on ollut tosiasiallisesti vaikutusta toimielimen toimintaan vai riittääkö oletus siitä, että jatkossa kokoonpanon muutoksella saattaa olla vaikutusta toimielimen toimintaan? Mikä merkitys on annettava poliittisille sitoumuksille, kuten puolueiden paikkajakosopimuksen noudattamatta jättämiselle epäluottamusta ja erottamisperusteita arvioitaessa?

Espoon kaupunki katsoo, että edellä mainittuihin kysymyksiin vastaamisella on yleistä merkitystä kuntalain 34 § ilmentämän kunnallisen sovelletun parlamentarismien noudattamisen kannalta, lain soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa sekä oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi (peruste 1) Kysymyksellä on erityisen painavaa merkitystä myös Espoon kaupungin omien hallintokäytänteiden kannalta. (peruste 2)

Espoon kaupunki katsoo edelleen, että korkeimman oikeuden tulisi arvioida, mikä merkitys on hallintolain 6 § sisältämän tasapuolisen kohtelun vaatimuksella erottamisprosessin käynnistämisellä tilanteessa, jossa luottamushenkilöihin kohdistuvan epäluottamuksen perusteena on puolueen tai puolueyhmittymän vaihdos kesken toimikauden ja siitä seurannut epäluottamus valtuuston tahdon toteutumiseen toimielimen päätöksenteossa toimielimen valtasuhteiden muututtua. Tällaisessa tilanteessa epäluottamus ei synny yksittäisen luottamushenkilön toiminnan seurauksena sinänsä, vaan epäluottamus kohdistuu koko toimielimeen. Kysymyksellä on kuntalain 34 § ja hallintolain 6 §:n soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden merkitystä. (peruste 1) Sillä on myös erityisen painavaa merkitystä Espoon kaupungin omien hallintokäytänteiden tarkistamiselle. (peruste 2)

Hallinto-oikeus on kumonnut Espoon valtuuston päätökset 18.5.2020 § 68 ja 18.5.2020 § 69 perusteenaan Espoon aikaisempi hallintokäytäntö ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen noudattamatta jättäminen. Espoo katsoo, että korkeimman oikeuden tulisi arvioida 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 erottamismenettelyn.

Edellä mainitulla kysymyksellä on kuntalain 34 § ja hallintolain 6 §:n soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden merkitystä. (peruste 1) Sillä on myös erityisen painavaa merkitystä Espoon kaupungin omien hallintokäytänteiden tarkistamiselle. (peruste 2)

Espoo katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden tulisi ottaa kantaa, miten tulkitaan tasapuolista kohtelua vaativan hallintokäytännön muodostuminen tilanteissa, joissa luottamushenkilö vaihtaa puoluettaan kesken vaalikauden. Espoon näkemyksen mukaan hallintokäytäntönä

on ollut se, että paikkajakosopimuksen mukaisesti luottamushenkilö näissä tapauksissa luovuttaa toimielinpaikkansa. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen noudattamatta jättämisen vuoksi on käynnistetty kuntalain 34 § mukainen erottamismenettely valituksen alaisessa tilanteessa, jossa luottamushenkilö on kieltäytynyt toimielinpaikkansa luovuttamisesta. Hallinto-oikeus katsoo ratkaisussaan, että tasapuolista kohtelua vaativa hallintokäytäntö on syntynyt, kun muutamassa aikaisemmassa hallinto-oikeuden tietoon tulleessa yksittäistapauksessa erottamismenettelyyn ei ole ryhdytty, vaikka luottamushenkilö ei ole kesken vaalikautta puoluetta vaihtaessaan luopunut paikkajaossa sovitusta toimielinpaikastaan. Hallinto-oikeuden kanta merkitsisi tältäkin osin käytännössä sitä, että kuntalain 34 § sovelletun parlamentarismien mukainen erottamismenettely menettäisi merkitystään. Edellä mainitulla kysymyksellä on kuntalain 34 § ja hallintolain 6 §:n soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden merkitystä. (peruste 1) Sillä on myös erityisen painavaa merkitystä Espoon kaupungin omien hallintokäytänteiden tarkistamiselle. (peruste 2)

### **Tarkemmat perustelut valituslupahakemukselle:**

#### **Oikeuskäytännön puute**

Kuntalain 34 §:n soveltamisesta on vain vähän oikeuskäytäntöä tai oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kannanottoja. Oikeuskäytäntöä siitä, mikä voi olla luottamuksen menettämisen perusteena, on siten niukasti, eivätkä tuomioistuimissa käsitellyt tapaukset suoraan sovellu tilanteeseen, jossa luottamushenkilö on vaihtanut puoluetta tai poliittista ryhmää kesken valtuustokauden.

Tämän vuoksi Espoon kaupungin tilapäinen valiokunta pyysi valtuustolle valmisteltavan päätösehdotuksensa tueksi asiantuntijalausuntoja kuntalain tulkinnasta ja luottamushenkilöiden erottamattomuusperiaatteesta, luottamushenkilöiden erottamisen perusteista sekä poliittisen harkinnan ja paikkajakosopimuksen noudattamatta jättämisen merkityksestä epäluottamusta arvioitaessa.

Kuntaliiton ja prof. [REDACTED] lausunnoissa ei oteta lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden ja oikeuskäytännön puuttumisen vuoksi lausuntopyynnöissä esitettyihin kysymyksiin ehdottoman varmaa

kantaa, mutta molemmissa lausunnoissa on kuitenkin arvioitu, että puolueen ja puolueyhmittymän vaihtaminen voivat olla perusteena sille, että valtuusto katsoisi luottamuksen menetetyksi. Valtuuston harkintavaltaa rajaa kuitenkin hallintolain oikeusperiaatteet, ml. yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet.

### **Puoluevaihdosten yleisyys kunnissa**

Puoluevaihdostilanteet eivät ole kunnissa harvinaisia. Esimerkiksi *Etelä-Suomalaisen* 5.6.2021 julkaisemassa artikkelissa on todettu, että kunnissa vaihdoksia eri puolueiden tai valtuustoryhmien välillä tapahtui esimerkiksi valtuustokaudella 2017 - 2021 lähes 300. Puoluevaihdosten johdosta kunnissa on ryhdytty vaihtelevasti erilaisiin toimenpiteisiin. Koko kuntakentän oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi olisi tärkeätä, että korkein hallinto-oikeus ottaisi kantaa valituslupahakemuksessa ja valituksessa esitettyihin näkökohtiin.

### **Sovellettu parlamentarismi kuntalain 34 § ilmentymänä**

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. (ks. esim. Harjula - Prättälä, Kuntalaki - tausta ja tulkinnat, 2019, s. 314 - 315).

Kuntaliiton lausunnon mukaan on yleistä, että kunnissa tehdään sopimuksia poliittisten ryhmien välillä toimielimeen valittavista

luottamushenkilöistä. Lähtökohta on puhtaasti käytännöllinen ja tavoitteena on välttää kokoustilanteessa työläs suhteellinen vaali ehdokaslistoineen. Ilman paikkajaosta sopimista kukin toimielin tulisi valita erillisillä suhteellisilla vaaleilla. Sopimuksessa otetaan huomioon sovelletun parlamentarismien periaate. Espoon kaupungin valtuustoryhmien välillä on esimerkiksi sovittu pelisääntönä vuonna 2008, että ”paikkajakotoimikunnan suorittama jako on voimassa koko vaalikauden, joten kesken kauden tapahtuvat mahdolliset puoluevaihdokset eivät muuta jo päätettyjä suhteita”.

Paikkajakotoimikunnan vahvistamien pelisääntöjen tarkoituksena on, etteivät valtuuston tahdon mukaiset voimasuhteet muutu toimielimissä valtuustokauden aikana. Tätä pelisääntöä on Espoossa muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta noudatettu. Lisäksi eräät puolueet ovat kuntavaalien ehdokasasettelun yhteydessä edellyttäneet kirjallista sitoumusta paikkajakosopimukseen.

Kysymys valtuuston luottamuksen menettämisestä voi liittyä hyvin erilaisiin tilanteisiin. Hallintovaliokunta (1994 vp-HaVM 18 - HE192): ”valtuuston aseman korostaminen asukkaiden päätösvallan käyttäjänä edellyttää, että laissa on sallittava luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella. Esimerkiksi kunnanhallinnon enemmistö voi tosiasiallisesti toimia vastoin valtuuston tahtoa ilman, että valtuusto voi tehokkaasti puuttua asiaan.”

Hallintovaliokunnan esille tuomassa esimerkissä on kyse nimenomaan valtuuston poliittisesta luottamuksesta. Tällöin tilanne ei välttämättä liity vain yksittäisen luottamushenkilön tai tietyn poliittisen ryhmittymän toimintaan vaan siihen, että toimielin tai sen enemmistö toimii vastoin valtuuston tahtoa.

Valituksenalaisessa tapauksessa valtuusto ei erottamispäätöksessään pitänyt luottamushenkilöiden valtuustoryhmän vaihtamista yksistään riittävänä edellytyksenä sille, että toimielimet eivät nauttisi valtuuston luottamusta. Kyseiset luottamushenkilöt olivat hoitaneet luottamustehtäviään moitteetta, joten valtuusto ei pitänyt luottamushenkilöiden velvoitteiden hoitamatta jättämistä myöskään syynä sille, että toimielimet eivät nauttisi valtuuston luottamusta. Valtuusto katsoi kuitenkin, että sovellettu parlamentarismi toimielimen kokoonpanossa ei enää toteutunut riittävällä tavalla, eikä se toteuttanut

sitä puolueiden välistä paikkajakosopimusta, josta valtuustoryhmät ovat vaalien jälkeen sopineet.

Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, *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 katsoi siten, että valtuustoryhmän vaihtamisten olisi tullut ennen erottamisprosessin vireille tuloa vaikuttaa toimielimen tosiasialliseen toimintaan, jotta erottaminen epäluottamuksen perusteella olisi ollut oikeutettua.

Espoon näkemys sovelletusta parlamentarismista poikkeaa tältä osin hallinto-oikeuden näkemyksestä. Hallinto-oikeus on antanut epäluottamuksen syntymisen arvioinnissa merkitystä sille, miten puoluettaan vaihtaneet luottamushenkilöt ovat puoluevaihdoksen jälkeen tosiasiallisesti toimineet toimielimissä. Espoon käsityksen mukaan merkitystä ei pidä antaa sille, miten luottamushenkilöt ovat tosiasiaassa yksittäisissä päätösasioissa toimineet, vaan 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 tosiasiaassa osoitettavissa.

## Tasa-puolisen kohtelun vaatimus

Hallinto-oikeus kumosi Espoon kaupungin toimielinten erottamisia koskevat päätökset perusteenaan hallintolain 6 § tasapuolisen kohtelun vaatimuksen noudattamatta jättäminen. Hallinto-oikeus on myös katsonut asiaa koskevan ratkaisunsa olevan ennakkopäätösluoteisen, minkä vuoksi päätös on julkaistu Finlexissä 27.9.2022.

Espoon kaupunki katsoo, että korkeimman oikeuden tulisi arvioida, mikä merkitys on hallintolain 6 § sisältämän tasapuolisen kohtelun vaatimuksella erottamisprosessin käynnistämisellä tilanteessa, jossa luottamushenkilöihin kohdistuvan epäluottamuksen perusteena on puolueen tai puolueyhmittymän vaihdos kesken toimikauden ja siitä seurannut epäluottamus valtuuston tahdon toteutumiseen toimielimen päätöksenteossa. Tällaisessa tilanteessa epäluottamus ei synny yksittäisen luottamushenkilön toiminnan seurauksena sinänsä vaan epäluottamus kohdistuu koko toimielimeen.

Espoo katsoo myös, että korkeimman oikeuden tulisi arvioida 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 aikaisempi erottamismenettely kesken toimikauden tapahtuvien puoluevaihdosten johdosta johtaisi siihen, että valtuusto olisi jatkossakin veloitettu käynnistämään vastaavissa tilanteissa erottamismenettelyn. Hallinto-oikeuden tulkinta hallintolain 6 § sisältämän tasapuolisuuden vaatimuksen noudattamisesta johtaisi siihen, että kuntalain 34 § tarkoittama erottamismenettely sovelletun parlamentarismen ilmentymänä menettäisi merkitystään, koska valtuuston poliittista harkintavaltaa rajoitettaisiin merkittävästi. Kuntalain 34 § erottamismenettely on valtuuston ainoa keino valvoa sovelletun parlamentarismen noudattamista toimielimissä, minkä vuoksi hallinto-oikeuden tulkintaa hallintolain tasapuolisuuden vaatimuksesta voidaan pitää merkittävänä valtuuston toimivallan rajoituksena.



Edellä mainitulla kysymyksellä on kuntalain 34 § ja hallintolain 6 §:n soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden merkitystä. (peruste 1) Sillä on myös erityisen painavaa merkitystä Espoon kaupungin omien hallintokäytänteiden tarkistamiselle. (peruste 2)

Espoo katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden tulisi ottaa kantaa, miten tulkitaan tasapuolista kohtelua vaativan hallintokäytännön muodostuminen tilanteissa, joissa luottamushenkilö vaihtaa puoluettaan kesken vaalikauden. Espoon näkemyksen mukaan hallintokäytäntönä on ollut se, että paikkajakosopimuksen mukaisesti luottamushenkilö näissä tapauksissa luovuttaa toimielinpaikkansa. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen noudattamatta jättämisen vuoksi on käynnistetty kuntalain 34 § mukainen erottamismenettely valituksen alaisessa tilanteessa, jossa luottamushenkilö on kieltäytynyt toimielinpaikkansa luovuttamisesta. Hallinto-oikeus katsoo ratkaisussaan, että tasapuolista kohtelua vaativa hallintokäytäntö on syntynyt, kun muutamassa aikaisemmassa hallinto-oikeuden tietoon tullessa yksittäistapauksessa erottamismenettelyyn ei ole ryhdytty, vaikka luottamushenkilö ei ole kesken vaalikautta puoluetta vaihtaessaan luopunut paikkajaossa sovitusta toimielinpaikastaan. Hallinto-oikeuden kanta merkitsisi tältäkin osin käytännössä sitä, että kuntalain 34 § sovelletun parlamentarismien mukainen erottamismenettely menettäisi merkitystään.

Lisäksi on huomioitava, että kuntalain 34 § 4 mom. asettaa aloitekynnyksen tilapäisen valiokunnan asettamiseksi korkealle: asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsoosan valtuutetuista vaatiessa sitä. Kun vireille tulo vaatii joko kunnanhallituksen esitystä tai neljäsoosan valtuutetuista kannatusta, hallintokäytännön muodostuminen johdonmukaisesti sellaiseksi, että erottamismenettely käynnistyisi, kun luottamushenkilö vaihtaa puolueyhmää kesken toimikauden, on käytännössä epätodennäköistä.

Edellä mainitulla kysymyksellä on kuntalain 34 § ja hallintolain 6 §:n soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden merkitystä. (peruste 1) Sillä on myös erityisen painavaa merkitystä Espoon kaupungin omien hallintokäytänteiden tarkistamiselle. (peruste 2)

## Valitus

### Miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi

Espoon kaupunki vaatii, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen 27.9.2022 H5172/2022 niiltä osin kuin valittajien valitukset ovat menestyneet.

## Vaatimuksen perustelut

### Tausta

Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään 27.9.2022 H5172/2022 kumonnut valtuusto päätökset 18.5.2020 § 68 ja § 69 sekä velvoittanut Espoon kaupungin korvaamaan 1 000 euron oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa korvausvaatimuksen esittäneelle valittajalla. Asian tausta selviää tarkemmin hallinto-oikeuden päätöksestä ja hallinto-oikeuteen toimitetusta todisteluaineistosta. Valituksessa vedotaan samaan todisteluaineistoon kuin hallinto-oikeuden päätöksessä.

### Valtuuston päätökset, joita hallinto-oikeuden päätös koskee

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 katsoo kuitenkin, että sovellettu parlamentarismi toimielimen kokoonpanossa ei enää toteudu riittävällä tavalla, eikä se toteuta sitä puolueiden välistä paikkajakosopimusta, josta valtuustoryhmät ovat vaalien jälkeen sopineet.

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 yhtyy 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.

### **Valtuuston päätöksistä valituksen tehneet:**

Valtuuston päätöksistä tehtiin kolme valitusta hallinto-oikeuteen

Valittajat:

1. [REDACTED] (nykyisin [REDACTED]), valituksen vireille tullessa Espoo  
Asiamies: OTK, VT [REDACTED]
2. [REDACTED], Espoo (sittemmin peruuttanut valituksensa, joten valitus jätetty tutkimatta)
3. [REDACTED], Espoo

## **Hallinto-oikeuden ratkaisun keskeiset perustelut ja Espoon kannanotot hallinto-oikeuden päätöksen kumoamiseksi**

### **Yleistä**

Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että kuntalaissa ei tarkemmin määritellä, millä perusteella valtuusto voi päätyä arvioon, jonka mukaan sen valitsema luottamushenkilö ei enää nauti valtuuston luottamusta.

Hallinto-oikeus totesi, että 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 tarkoitettut yleiset oikeusperiaatteet, joihin kuuluu muun ohella tasapuolisen kohtelun vaatimus.

### **Sovellettu parlamentarismi**

Hallinto-oikeuden päätös perustui väitteeseen hallinto-oikeudellisen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen noudattamatta jättämisestä.

Hallinto-oikeus otti kuitenkin kantaa myös sovelletun parlamentarismin käsitteeseen. Espoon kaupunki katsoo yllä valituslupahakemuksessa tarkemmin esitetyin perusteluin, että kaupungin käsitys sovelletun parlamentarismin noudattamisesta poikkeaa hallinto-oikeuden käsityksestä.

Espoon kaupunki käynnisti kuntalain 34 § mukaisen erottamismenettely, jotta luottamushenkilöiden puolueyhmän vaihdoksen aiheuttama valtasuhteiden muutos korjaantuisi ja valtuuston tahtotila toteutuisi sovelletun parlamentarismin periaatteen mukaisesti

### **Tasapuolisen kohtelun vaatimus**

Hallinto-oikeus kumosi valituksen alaiset valtuuston päätökset perusteenaan se, että toimielinten erottamispäätös oli hallintolain 6 §:n sisältämän tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vastainen.

Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, *että koska valtuusto oli valituksenalaisen päätöksen tehdessään ylittänyt jo tällä perusteella harkintavaltansa, valituksenalainen päätös oli lainvastaisena kumottava.*

Espoon kaupunki katsoo, että kaupungin hallintokäytännöt toimielinpaikkojen jaossa luottamushenkilöiden vaihtaessa puoluetta noudattavat hallintolain 6 §:n sisältämää tasapuolisuuden vaatimusta. Espoon kaupungin valtuusto ei ollut päätöksissään 18.5.2020 § 68 ja 18.5.2020 § 69 ylittänyt toimivaltaansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai menetellyt muutoinkaan lainvastaisesti.

Hallinto-oikeus katsoi perusteluissaan, *että kaupunginvaltuusto oli päätöksellään poikennut kaupungissa muissa vastaavan kaltaisissa tilanteissa noudatetusta hallintokäytännöstä. Kaupunki ei ollut osoittanut, ettei erottamispäätös olisi loukannut tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Valtuuston päätös oli siten hallintolain 6 §:ssä säädetyn tasapuolisen kohtelun velvoitteen vastainen.*

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 käsittelyssä olevaan asiaan. Erottamisasian vireille tulon jälkeen tapahtuneen kaupunginhallituksen jäsenen valtuustoryhmän vaihtamisen johdosta ei myöskään ollut pantu vireille erottamista koskevaa asiaa.*

Espoon kaupunki toteaa, että Espoon kaupungissa puolueyhmittymien yhteisesti hyväksyttynä hallintokäytäntönä on ollut se, että luottamushenkilö vaihtaessaan puoluepoliittista valtuustoryhmäänsä luopuu tälle puolueelle paikkajakosopimuksessa osoitetusta toimielinpaikasta. Paikkajakotoimikunnan pelisäännöissä vuodelta 2008 vahvistetaan tämä periaate: ”Paikkajakotoimikunnan suorittama jako on voimassa koko vaalikauden, joten kesken kauden tapahtuvat mahdolliset puoluevaihdot eivät muuta jo päätettyjä suhteita.” Tätä toimintatapaa on vahvistanut eräiden puolueiden ehdokasasettelussa annetut sitoumukset. Vallitseva hallintokäytäntö on siten ollut se, että

kesken valtuustokauden puolueyhmittymää vaihtanut luottamushenkilö luovuttaa toimielinpaikkansa, jotta valtuuston tahtotila toimielimen kokoonpanosta toteutuisi. Tapauksia, joissa näin ei ole menetelty, on vain harvoja. Hallinto-oikeuden päätöksen taustalla on virheellinen käsitys Espoon hallintokäytänteistä. Espoon kaupungille ei ole syntynyt sellaista hallintokäytäntöä, jonka mukaan luottamushenkilö saisi pitää toimielinpaikkansa kesken toimikauden tapahtuneesta puoluevaihdoksesta huolimatta. Tällainen toimintatapa on Espoossa ollut erittäin poikkeuksellista. Valituksenalaisessa tapauksessa luottamushenkilöiden erottamismenettelyyn ryhdyttiin nimenomaisesti siksi, että yleisesti hyväksytystä toimintatavasta ja hallintolain mukaisesta tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta on kahden luottamushenkilön toimesta haluttu poiketa.

Lisäksi Espoon kaupunki toteaa, että hallinto-oikeuden ratkaisu sisältää ajatuksen siitä, että jos Espoon kaupunki olisi aikaisemmissa luottamushenkilöiden puolueenvaihdostilanteissa, joissa toimielinpaikkaa ei ole luovutettu, ryhtynyt epäluottamukseen perustuvaan erottamismenettelyyn, olisi erottamismenettelyyn voitu tässäkin tapauksessa ryhtyä, mutta koska aikaisemmin ei ole käynnistetty tällaisessa tilanteessa erottamismenettelyä, ei jatkossakaan näin voisi toimia. Tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttäisi siten päätöksenteon jatkuvuutta ja prosessien samankaltaisuutta myös tilanteista, joissa epäluottamus ei sinänsä kohdistu yksilöön vaan syntyy siitä, että puolueen vaihdoksen seurauksena toimielimen valtasapaino muuttuu eikä vastaa enää valtuuston tahtoa. Espoon kaupunki toteaa, että tällainen hallinto-oikeudellisen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen tulkinta käytännössä johtaisi siihen, että kuntalain 34 § sovellettua parlamentarismia ilmentämä erottamismenettely puolueenvaihdostilanteen synnyttämän epäluottamuksen seurauksena menettäisi merkityksensä.

Hallinto-oikeus perustaa päätöksensä toteamaan, *että kaupungissa oli sekä ennen että jälkeen kysymyksessä olevien kahden luottamushenkilön ryhmän vaihtamista tapahtunut valtuuston valitsemien luottamushenkilöiden ryhmän vaihtamisia, joiden osalta ei ollut tehty esitystä eikä aloitetta valtuuston toimielimeen valitsemien luottamushenkilöiden erottamisesta.*

Hallinto-oikeuden mukaan *asiassa ei tullut muutoinkaan esille, että kaupungissa olisi muissa tilanteissa erotettu valtuuston valitsemia luottamushenkilöitä valtuustoryhmän vaihtamisen vuoksi.*

Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, *että asiassa ei ollut myöskään käynyt ilmi, millä tavalla puheena olevat ryhmän vaihtamiset olivat poikenneet niistä aiemmista ryhmän vaihtamisista, joista ei ollut tehty esitystä tai aloitetta vastaaviin toimenpiteisiin ryhtymisestä.*

Hallinto-oikeus katsoi, *että asiassa ei ollut tuotu esiin muitakaan perusteita aiemmin kaupungissa noudatetusta hallintokäytännöstä poikkeamiselle. Pelkästään se seikka, että erottamista koskeva asia oli valtuustoaloitteen johdosta tullut vireille, ei merkinnyt, että kaupungissa noudatetusta hallintokäytännöstä poikkeamiselle olisi ollut hyväksyttävä peruste.*

Hallinto-oikeus totesi myös, *että erottamiasian vireille tulon jälkeen tapahtuneen kaupunginhallituksen jäsenen valtuustoryhmän vaihtamisen johdosta ei myöskään ollut pantu vireille erottamista koskevaa asiaa.*

Kuten edellä on todettu, Espoon kaupungin hallintotapaa ja puolueiden sopimaa valtuustokausittaista paikkajakoa on noudatettu yleisesti puolueiden vaihdostilanteissa. Tilanteet, joissa paikkajakosopimusta ei ole noudatettu ja kesken valtuustokauden puolue ryhmää vaihtanut luottamushenkilö on saanut pitää toimielinpaikkansa, ovat muodostaneet poikkeuksen.

Espoon kaupungissa toimielinpaikoista luopumista on selvityksen perusteella perusteltu puolueen tai puolue ryhmän vaihdoksella kesken valtuustokauden ja paikkajakosopimuksella vuoden 2013 valtuustokauden alusta seuraavasti: 2014 (2), 2016 (4), 2018 (1), 2019 (2), 2021 (4) ja 2022 (2).

Espoon kaupunki toteaa, *että niitä tapauksia, joissa luottamushenkilö on saanut pitää toimielinjäsenyytensä, vaikka hän on vaihtanut puoluetta tai puolue ryhmää kesken valtuustokauden, on vähän: esimerkkinä jäljempänä selostettu poikkeuksellinen perussuomalaisten vuoden 2017 eduskuntaryhmän hajoamisen vaikutuksesta seuran kunnallisten*

toimielinpaikkojen uusjako, jonka johdosta Espoossa kuusi valtuuston jäsentä siirtyi toiseen valtuustoryhmään. Selvitysten perusteella vuoden 2013 valtuustokauden alusta on lisäksi tapahtunut kesken valtuustokauden kolme muuta puoluevaihdosta, joiden seurauksena erottamismenettelyä ei ole käynnistetty. Näistä kolmesta yksi puoluevaihdos (sitoutumattomista kokoomuksen puolueeryhmään) on tapahtunut sen jälkeen, kun erottamisasia on tullut vireille.

Perusteet sille, että luottamushenkilö on saattanut pitää toimielinpaikkansa puoluevaihdostilanteesta huolimatta, voivat olla moninaiset:

Esimerkiksi kuntalain 34 § 4 mom. asettaa aloitekynnyksen tilapäisen valiokunnan asettamiseksi korkealle: asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljänsosan valtuutetuista vaatiessa sitä. Kun vireille tulo vaatii joko kunnanhallituksen esitystä tai neljänsosan valtuutetuista kannatusta, esimerkiksi pienempien puolueiden mahdollisuudet aikaa vievän prosessin aloittamiseksi ovat suurempia heikommat.

Tapauksista, joissa se puolueeryhmä, josta luottamushenkilö on siirtynyt toiseen puolueeryhmään, ei ole ryhtynyt vaatimaan erottamismenettelyä, ei yleisesti synny kirjallisia päätöksiä tai muuta kirjallista aineistoa. Tämän vuoksi ei ole mahdollista selvittää aukottomasti jälkikäteen syitä, minkä vuoksi erottamismenettelyä ei ole pantu vireille. Ainakin joitakin tapauksia voitaneen pitää puolueiden antamina hiljaisina suostumuksina sille, että asianomainen saa pitää luottamustoimensa toimielimessä puoluevaihdoksesta huolimatta ja hyväksyntänä sille, että valtuuston tahto toimielimen kokoonpanossa toteutuu riittävällä tavalla.

Myös suhteellista vaalitapaa on käytetty toimielinvaalissa sovelletun parlamentarismen toteuttamiseksi, kun puoleen jäsen on kesken vaalikauden vaihtanut puolueeryhmittymää tai puoluetta eikä puolueeryhmittymien välillä ole päästy sopimukseen paikkajaosta. Näin tapahtui esimerkiksi kuntavaalien jälkeen 2017, kun perussuomalaisten eduskuntaryhmä hajosi. Eduskuntaryhmän hajoaminen heijastui Espoon valtuustoryhmiinkin niin, että osa siirtyi PerusS - valtuustoryhmästä muihin valtuustoryhmiin.

Luottamushenkilötoimipaikkojen jaosta sovittiin yleisesti näiden



puolueryhmittymien välillä, mutta kaupungin valtuuston puheenjohtajiston vaali pidettiin suhteellisena.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmän hajoamisen vaikutusta kuntavaalien 2017 jälkeen kuntien valtuustoryhmien kokoonpanoon on pidettävä poikkeuksellisena tapahtumana, minkä vuoksi säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamiseen on ollut valtakunnallisesti tapahtuman erityislaatuuteen perustuva erityinen syy.

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 käsittelyssä olevaan asiaan.*

Espoon kaupunki toteaa, että Espoon kaupungilla ei ole tarvetta muuttaa aikaisempaa hallintokäytäntöään, joka mukaan tilanteessa, jossa luottamushenkilö vaihtaa kesken kauden puoluetta tai puolueryhmittymää, luottamushenkilö luopuu paikkajakosopimuksen mukaisesti toimielinpaikastaan. Valtuusto on ottanut kantaa vain käsiteltävään asiaan, koska tilanteet ja perusteet, joiden vuoksi luottamushenkilö on saattanut pitää toimielinpaikkansa kesken valtuustokauden tapahtuneesta puoluevaihdoksesta huolimatta, ovat moninaiset. Kaikissa tilanteissa ei ole esimerkiksi selvää, että valtuuston tahdon toteutuminen ja sovelletun parlamentarismien periaate vaarantuisi toimielimen valtasuhteiden muuttuessa. Kuten edellä on todettu, puolueryhmä, josta luottamushenkilö on eronnut, on saattanut myös hyväksyä vaihdoksen ilman seuraamuksia.

Luottamushenkilöiden erottamismenettelyyn ryhdyttiin muun muassa, koska yleisesti hyväksytystä toimintatavasta ja hallintolain mukaisesta tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta on luottamushenkilöiden toimesta haluttu poiketa.

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

Espoossa, 27.10.2022  
Espoon kaupunki

Jukka Mäkelä  
kaupunginjohtaja

Valtakirjalla: Katariina Kaukonen, hallintolakimies

Liitteet:

- Hallinto-oikeuden päätös
- Muutoksenhakuohjeet
- Kaupunginhallituksen päätös 10.10.2022 § 295
- Valtakirja