

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 10.10.2022 § 295

Päätösehdotus

Kaupunginjohtaja Mäkelä Jukka

Kaupunginhallitus

1

merkitsee tiedoksi liitteenä olevan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen 27.9.2022 H5171/2022

2

toteaa, että kaupunki ei tyydy Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen ja hakee korkeimmalta hallinto-oikeudelta siihen valituslupaa

3

valtuuttaa kaupunginjohtajan tai määräänsä laatimaan ja allekirjoittamaan valituslupahakemuksen ja valituksen.

4

päätää, että valituslupahakemus ja valitus tuodaan kaupunginhallitukselle tiedoksi sen jälkeen, kun se on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Päätös

Kaupunginhallitus:

Esittelijän ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Selostus

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.

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 terveystieteiden lautakunnan jäsen [REDACTED] edelliset valtuustoryhmät ovat ilmoittaneet tilapäiselle valiokunnalle, että sovellettu parlamentarismi ei valtuustoryhmien mukaan toteudu kyseisissä lautakunnissa valtuustoryhmän vaihtamisen vuoksi. Valtuusto yhtyi johtopäätökseen ja toteaa, että kyseisten lautakuntien voimasuhteet eivät noudata riittävällä tavalla valtuuston voimasuhteita. Valtuusto ottaa ratkaisussaan kantaa vain käsitellyssä 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 terveystieteiden lautakunnan jäsenet ja henkilökohtaiset varajäsenet.

Valituksen tehneet:

Päätöksistä tehtiin kolme valitusta hallinto-oikeuteen

Valittajat:

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

Hallinto-oikeuden keskeiset valtuuston päätösten kumoamiseen johtaneet perustelut

1. Yleistä

Kahdessa kaupungin lautakunnassa oli kummassakin yksi jäsen vaihtanut valtuustoryhmää kesken valtuustokauden. Kaupunginvaltuusto oli 19 valtuutetun tekemästä aloitteesta asettanut tilapäisen valiokunnan valmistelemaan lautakuntien erottamista. Valmistelun jälkeen tekemässään päätöksessä kaupunginvaltuusto oli todennut, että lautakunnat eivät enää nauttineet valtuuston luottamusta, ja oli erottanut ne. Luottamuksen menettäminen oli päätöksen mukaan perustunut siihen, että lautakuntien kokoonpanot eivät enää noudattaneet valtuustoryhmien tekemää paikkajakosopimusta eivätkä toteuttaneet riittävällä tavalla valtuuston voimasuhteita.

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

2. Tasapuolisen kohtelun vaatimus

Hallinto-oikeus totesi, että valittajat ja kaupunginhallitus olivat esittäneet asiassa yhdenmukaisesti, 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. Asiassa ei tullut muutoinkaan esille, että kaupungissa olisi muissa tilanteissa erotettu valtuuston valitsemia luottamushenkilöitä valtuustoryhmän vaihtamisen vuoksi.

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.

Hallinto-oikeus totesi, 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. 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.

3. Sovellettu parlamentarismi

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.

4. Valtuuston päätökset kumoutuivat ensisijaisesti tasapuolisen kohtelun vaatimuksen loukkaamisen johdosta

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

Espoon kannanotot

1. Tasapuolisen kohtelun vaatimus

Espoon kaupunki katsoo valituksessaan tarkemmin esitetyin perusteluin, että kaupungin hallintokäytännöt toimielinpaikkojen jaossa luottamushenkilöiden vaihtaessa puoluetta noudattavat hallintolain 6 §:n mukaista tasapuolisuuden vaatimusta. Yhteisesti hyväksyttynä toimintatapana on ollut se, että luottamushenkilö vaihtaessaan puoluepoliittista valtuustoryhmäänsä luopuu tälle puolueelle paikkajakosopimuksessa osoitetusta toimielinpaikasta. Niitä tapauksia, joissa näin ei ole toimittu, on vähän. Lisäksi tapaukset poikkeavat toisistaan: esimerkiksi joissakin tapauksissa valtuustoryhmä, josta luottamushenkilö on luopunut, on hyväksynyt nimenomaisesti sen, että luottamushenkilö saa pitää toimensa toimielimessä eikä sovelletun parlamentarismien periaate vaarannu. Tapauksia selostetaan tarkemmin valituksessa, jossa osoitetaan, ettei erottamispäätös loukannut tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Luottamushenkilöiden erottamismenettelyyn ryhdyttiin muun muassa, koska yleisesti hyväksytystä toimintatavasta ja hallintolain mukaisesta tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta on haluttu poiketa.

2. Sovelletun parlamentarismien toteutuminen

Lisäksi Espoon käsitys sovelletun parlamentarismien toteutumisesta puolueen paikkajakosopimuksen noudattamisen seurauksena poikkeaa valituksessa tarkemmin esitetyin perusteluin hallinto-oikeuden käsityksestä. Hallinto-oikeus on antanut epäluottamuksen syntymisen arvioinnissa merkitystä sille, miten puoluettaan vaihtaneet luottamushenkilöt ovat puoluevaihdoksen jälkeen tosiasiallisesti toimineet toimielimissä. Espoon käsityksen mukaan merkitä ei pidä antaa sille, miten luottamushenkilöt ovat tosiasiasissa yksittäisissä päätösasioissa toimineet, vaan sille, miten puoluepoliittiset painotukset muuttuvat päätöksenteossa, kun puolueiden väliset valtasuhteet muuttuvat toimielimessä. Esimerkiksi jonkin puoluejärjestön edustuksen jäädessä muutoksen takia pois toimielimestä tai puoluejärjestön 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 tosiasiasissa osoitettavissa.

Valituslupahakemus ja valitus

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valituslupaa haetaan ensisijaisesti valituslupahakemuksessa tarkemmin perustellusti ns. ennakkopäätösperusteella, koska päätöksellä on yleistä merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Valitus, joka sisältää valituslupahakemuksen, on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta. Espoon kaupunki on saanut päätöksen tiedoksi 27.9.2022. Valitus tulee tehdä viimeistään 27.10. 2022.

Päätösehdotuksessa esitetään, että kaupunginjohtaja tai määräämänsä valtuutetaan laatimaan ja allekirjoittamaan valituslupahakemus ja valitus, jotta valitukselle annettu määräaika saadaan hyödynnettyä ja jotta varmistetaan, että valituksessa tuodaan esiin kaikki asian ratkaisemiseksi olennaisesti vaikuttavat seikat.