

24.4.2024

Beredningspromemoria

Tillfälligt utskott 17.2.2024–24.4.2024

Timo Haapaniemi

Hannu Sorvari

1. Uppdrag

1.1 Utskottets uppdrag

Till Kyrksläotts kommun har 11.9.2023 tillställts tre initiativ med samma innehåll med yrkan på att avsätta nämnden för lokaltjänster, finska nämnden för fostran och utbildning och svenska nämnden för fostran och utbildning. Enligt motiveringarna till initiativen har ledamotskapen i nämnderna och sektionerna förhandlats till partierna, inte till enskilda personer. Enligt initiativen har förändringarna i fullmäktigegrupperna lett till att platserna i nämnderna har fördelats i strid med vad som ursprungligen avsetts och överenskommits. För att resultatet av kommunvalet och de förhandlingar som förts utgående från resultatet fortsättningsvis ska återspeglas i nämndernas ledamotskap har de undertecknade föreslagit att nämnden för lokaltjänster samt finska och svenska nämnden för fostran och utbildning avsetts.

Kommunfullmäktige tillsatte 9.10.2023 ett tillfälligt utskott enligt kommunallagen 35 §. Utskottet har begärt utlåtanden enligt förvaltningslagen av parterna, det vill säga ledamöterna och ersättarna i de nämnder som utreds. På basis av utlåtandena har man strävat efter att utreda nämndernas atmosfär för beslutsfattande samt de förtroendevaldas intresse och engagemang i sina uppgifter, särskilt jämfört med tiden före förändringarna.

Enligt 34 § i kommunallagen kan fullmäktige under pågående mandattid återkalla uppdragen för de förtroendevalda som fullmäktige har valt till kommunens organ, om de eller någon av dem inte har fullmäktiges förtroende. Beslutet om återkallande av uppdrag gäller alla förtroendevalda i organet. Eventuellt återkallande av förtroendeuppdrag bereds enligt 35 § i kommunallagen av ett tillfälligt utskott som tillsatts av fullmäktige. Beslutet ska motiveras och där ska nämnas vad förtroendebristen beror på. Eventuellt återkallande av förtroendeuppdrag enligt 34 § i kommunallagen kan också grunda sig på politisk prövning. Motiveringarna ska dock vara sakliga och kan inte grunda sig på despotism. Enligt 93 § i kommunallagen bereder det tillfälliga utskottet ärendet till kommunfullmäktige för beslutsfattande.

Utskottet fick också en begäran om tilläggsutredning daterad 16.10.2023. Temat för begäran om tilläggsutredning var frånvaro från sammanträdena av vissa förtroendevalda som valts till nämnderna. I två fall var det fråga om samma personer som hade bytt grupp. Utskottet har ansett begäran

Postadress

Kyrksläotts kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

om tilläggsutredning vara väsentlig och har därmed åtagit sig att också uttala sig om betydelsen av de försummelse som nämnts i begäran om tilläggsutredning i skötseln av nämndens uppgifter.

Det tillfälliga utskottet ska bereda ärendet och sedan ge fullmäktige sitt förslag med motiveringar. Det tillfälliga utskottet har under beredningen av ärendet ordnat så många sammanträden som det ansett nödvändigt. Ärendet har beretts som tjänstemannaarbete mellan sammanträdena.

Denna promemoria har utarbetats av utskottet och utgjort sammanträdesmaterial som stöder arbetet. Likaså är promemorian avsedd att i sin slutgiltiga form ges till fullmäktige som beslutsmotivering som ingår som bilaga till nämndens förslag. I sista hand är det i hela processen dock fråga om fullmäktigeledamöters beslutslinjer där promemorian förhoppningsvis kan tjäna som hjälp.

1.2 Utskottets befogenheter

En av de prejudiciella frågorna i arbetet var uppdragets bindande karaktär, avgränsning av arbetet och det tillfälliga utskottets befogenheter. Ska utskottet snävt utreda bara det ärende som beskrivs i initiativet, det vill säga konsekvenserna av de politiska förändringarna, eller kan det bedöma ärendet bredare och även på eget initiativ lyfta fram ärenden som tas upp i nämndernas verksamhet?

Fullmäktiges beslut utesluter inte bredare utredning i de nämnder som ska behandlas. Fullmäktige har inte på så sätt begränsat uppgiften. Enligt Kommunförbundet kan arbetsförutsättningarna i de nämnder som utreds bedömas tillräckligt brett. Kommunförbundets ståndpunkt har utretts i ett telefonsamtal mellan utskottets sekreterare och Kommunförbundets ledande jurist (Telefonsamtal 21.12.2023).

När det gäller frågan om en plats i en nämnd "tillhör" en förtroendevald eller den grupp som valt den förtroendevalda finns det inga direkta juridiska direktiv. Det väsentliga i denna situation är att bredare ur demokratisk synvinkel granska konsekvenserna av de förändringar som skett i grupperna, bland annat huruvida byten av grupp eller kontinuerlig frånvaro på ett eller annat sätt försvårar beslutsfattandet och huruvida det finns praxis i frågan åt ett eller annat håll. En fråga är betydelsen av principer för god förvaltning, vilka också förvaltningsdomstolen har tangerat i ett av sina beslut.

Bedömningen kan vara bredare än initiativets ordalydelse, men ändå är det inte motiverat att bedöma eventuella allmänpolitiska problem som till exempel träder fram i större omfattning i kommunens beslutsfattande. Om man gjorde så skulle man gå utanför det uppdrag som fullmäktige gett.

1.3 Sekretess och konfidentialitet

Postadress

Kyrksläotts kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

På det tillfälliga utskottets diskussioner tillämpas mötessekretess. Diskussionerna sker konfidentiellt i ett slutet organ och man berättar därmed inte om dem för utomstående.

I utlåtanden som getts i Kyrkslätt ingår sekretessbelagd information. Sådana handlingar avlägsnas ur sammanträdesmaterialet till fullmäktiges sammanträde. Sekretessbelagt ärende får inte avslöjas eller behandlas vid ett offentligt sammanträde. De ledamöter eller ersättare som deltar i kommunfullmäktiges sammanträde kan enligt överenskommelse ta del av handlingarna före kommunfullmäktiges sammanträde.

2. Utskottets beredningsarbete

2.1 Om beredningen

Det tillfälliga utskottet har sammanträtt 17.10, 9.11 och 19.12. Utskottet har 27.10.2023 begärt utlåtanden av parterna och gett dem tid att svara ända till 9.11.2023. Efter detta har utskottets ordförande och sekreterare gått igenom utlåtandena och berett ett sammandrag av dem. Ledamöterna i utskottet har fått ta del av utlåtandena vid sammanträdena 19.12.2023 och 8.2.2024 på så sätt att ledamöterna i nämnderna inte har läst bedömningar av sin egen nämnd. Utskottet har som stöd för sitt arbete dessutom kunnat ta del av bl.a. Kommunförbundets anvisning "Luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella" från år 2021.

Efter detta har utskottet sammanträtt 21.2, 21.3, 5.4, 16.4 och 23.4.

Det tillfälliga utskottet har under ledning av ordföranden strävat efter att lyfta fram väsentliga, särskilt rättsliga perspektiv för bedömning av ärendet ur sekreterarens beredning.

Det tillfälliga utskottet beslutade förbehålla möjlighet att begära ett sakkunnigutlåtande, och utskottets sekreterare begärde med ett brev daterat 5.12 ett sakkunnigutlåtande av Kommunförbundet. Där begärde man Kommunförbundets bedömning av situationen i Kyrkslätt. Dessutom utredde utskottets sekreterare med nätsökningar om det i ärendet finns sådan rättspraxis som särskilt borde beaktas. Förvaltningsdomstolarna hade flera ärenden som gällde tillfälliga utskott, och de bidrog till att bilda de allmänna riktlinjerna.

Så som det även nämns i Kommunförbundets utlåtande finns det dock knappt om rättspraxis gällande specifikt avsättning av nämnder på basis av politiska förändringar. Ett beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol gällande Esbo stad 27.9.2022 H5172/2022 (icke lagakraftvunnet) har dock beaktats i beredningen. Det som skulle avgöras i fallet i fråga var möjligheten att avsätta nämnder på grund av att en ledamot i dem hade bytt fullmäktigegrupp mitt under fullmäktigeperioden. Fallet lämpar sig i sin helhet inte fullständigt för granskning av fallet i Kyrkslätt men ger delvis riktlinjer för eventuella avgöranden.

Postadress

Kyrkslätt kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

Också de besvärsgrunder på vilka Esbo stad hade sökt besvärstillstånd hos Högsta förvaltningsdomstolen i fallet i fråga har utretts som stöd för beredningen och beslutsförslaget. Dessa besvärsgrunder har ändå inte getts någon prejudikatsställning eftersom besvärdomstolen inte har behandlat ärendet.

2.2 Utlåtanden

Det tillfälliga utskottet beslutade höra ledamöterna och ersättarna i nämnderna som parter på det sätt som förvaltningslagen förutsätter. Man genomförde hörandet genom att begära utlåtanden om de ställda frågorna och genom att i svarsunderlaget erbjuda ett fält där man fritt kunde utvidga sitt utlåtande.

Kommunen fick utlåtanden av sammanlagt 27 svarande. Ett utlåtande var riktat till två nämnder. Utlåtandena fördelades enligt följande:

2.2.1 Finska nämnden för fostran och utbildning

Nämnden gav 12 utlåtanden. Sju av utlåtandena var av ordinarie ledamöter och fyra av ersättare. Dessutom inkom ett utlåtande som felaktigt skickats i finska nämnden för fostran och utbildnings namn. Detta svar har inte beaktats.

I fem uttalanden var man av den åsikt att nämnden åtnjuter förtroende medan man i fem andra uttalanden anförde att nämnden inte åtnjuter förtroende. I ett uttalande har man konstaterat att man inte vill ta ställning i frågan.

Fem svarande motsätter sig och sex svarande understöder avsättning av nämnden.

Motstånd till avsättande av nämnden, argument

I de friare formulerande frågorna lyfts fram att situationen inte är unik och att motsvarande har skett även tidigare. Det finns flera utlåtanden av den här typen. Man fäster även uppmärksamhet vid att det sedan avhoppet redan har gått ganska lång tid.

I tre utlåtanden har man konstaterat att jämlikheten inte förverkligas om nämnderna avsätts.

I tre utlåtanden anser man att den rätta tiden då fördelningen av platserna i nämnden ska avgöras är vid byte av fullmäktigeperiod.

Instämmande till avsättande av nämnden, argument

I de utlåtanden där man understöder byte av ledamöter framhävs de politiska partiernas rätt att utse ledamöter. (4 st.)

Postadress

Kyrksläotts kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

I två utlåtanden har man konstaterat att frånvaron av de personer som bytt grupp och den s.k. överrepresentationen av de grönas grupp är ett problem i finska nämnden för fostran och utbildning. Enligt uttalandena är detta delvis en konsekvens av byte av grupper

Observationer om arbetsklimatet

De flesta svarade negativt på frågan om nuläget har orsakat problem. Bland annat nämndens ordförande har uttalat sig att nämndens arbete har varit bra bortsett från frånvaro som förvränger beslutsfattandet. Dessutom konstaterar sju svarande uttryckligen att arbetet inte har drabbats av några problem.

Enligt de flesta utlåtanden har arbetsklimatet generellt sett i övrigt inte blivit ett betydande problem.

2.2.2 Svenska nämnden för fostran och utbildning

Det gavs sammanlagt 6 utlåtanden. Fem av uttalandena var av ordinarie ledamöter och ett av en ersättare.

I tre utlåtanden konstateras att nämnden åtnjuter förtroende och inte ska avsättas. I tre utlåtanden understöds byte av nämnden, men i dessa utlåtanden tog man inte tydlig ställning till förtroende.

Tre svarar negativt på frågan om problem som orsakats nämnden.

Motstånd till avsättande av nämnden, argument

I tre svar bifaller man att nämnden inte ska avsättas. Enligt dem har arbetet löpt smidigt. Byte av nämnden mitt under perioden anses som inkorrekt mål. Man bör beakta att man i uttalandena kanske inte förstått att uppdraget för nämnden kan återkallas endast i sin helhet, även om misstroende riktas bara på en enskild person eller några personer. Ledamöterna eller en del av ledamöterna kan väljas på nytt för att fortsätta sitt arbete även efter avsättandet.

I ett utlåtande påpekas att nämndens ledamöter nu ganska länge har arbetat i denna sammansättning, så en ändring av sammansättningen skulle utgöra en nackdel.

En medlem konstaterar att avsättningen är i strid med förvaltningslagen eftersom det inte följer tidigare överenskomna förfaranden, och i ett enskilt fall skulle man komma att behandla ledamöter på ett annat sätt än vad som tidigare etablerats som praxis.

Instämmande till avsättande av nämnden, argument

En ledamot konstaterar att frånvaro orsakar demokratiskt underskott. Två ledamöter konstaterar att nuläget orsakar problem, för alla de valda ledamöterna är inte aktiva i sitt arbete på det sätt som skulle vara nödvändigt med tanke på att nämnden ska fungera bra.

Postadress

Kyrksläotts kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

Observationer om arbetsklimatet

I tre utlåtanden anser man uttryckligen att arbetsklimatet är bra. I ett svar nämns dessutom specifikt att klimatet är respektfullt.

Å andra sidan kritiserar en ledamot atmosfären och anför att det i stället för diskussion förekommer "överkörning" och försvårande av användning av finskan.

Allt som allt har arbetsklimatet ändå inte blivit ett betydande problem i de flesta utlåtanden.

2.2.3 Nämnden för lokaltjänster

Det gavs totalt 10 utlåtanden, av vilka 8 gavs av ledamöter och 2 av ersättare.

I sex utlåtanden var ställningen att nämnden åtnjuter förtroende, i ett utlåtande svarade man inte på frågan om förtroende. Tre utlåtanden understödde misstroende. Ett utlåtande lyfte fram möjligheten med interna problem i de politiska grupperna och på så sätt att även grupperna har ansvar för hur de behandlar sin medlem och att medlemmen stannar i gruppen.

På frågan om avsättande av nämnden var sju svar emot det och tre för det.

En svarare kritiserade de framförda frågorna som svåra och betonade att hen inte känner till några fel i nämndens arbete. Misstroende är en svår fråga och det är inte rimligt att begrunda det.

En svarare funderade bland annat på att situationen även efter att utskottet avsatt nämnden ändå skulle vara oklar, eftersom helhetssituationen i fullmäktige har ändrat och att det inte skulle vara entydigt att ta detta i beaktande med poängsättningssystemet.

Motstånd till avsättande av nämnden, argument

I svaren lyfte man fram att det tar sin tid för nämnden att svetsas samman och sätta in sig i ärendena, och i flera svar beskrevs på olika sätt att upplösning av nämnden skulle störa den här processen. Man bör beakta att man i utlåtandena kanske inte förstått att nämnden kan avsättas endast i sin helhet, även om misstroende skulle gälla bara en enskild person eller några personer. Ledamöterna eller en del av ledamöterna kan väljas på nytt för att fortsätta sitt arbete även efter avsättandet.

På frågan om det för närvarande förekommer problem i nämndens arbete, var den rådande ståndpunkten negativ.

Instämmande till avsättande av nämnden, argument

En svarare meddelade att ändringarna förorsakat problem i nämndens arbete.

Postadress

Kyrksläpps kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

De som understöder avsättande betonade de politiska gruppernas rätt att välja sin representant. Två svarare lyfte fram principen att då en ledamot inte deltagit i sammanträdet, har hen inte skött sitt förtroendeuppdrag och förtjänar inte sin plats.

Observationer om arbetsklimatet

Ett svar lyfte fram att nu avsedda utredningar och krav på avsättande som sådana försämrar arbetsklimatet.

I ett svar beskrevs att man vid sammanträdena genom diskussioner kommer till ett demokratiskt slutresultat och att arbetsklimatet på så sätt inte är ett hinder för verksamheten.

Allt som allt har arbetsklimatet inte blivit ett betydande problem.

2.3 Observation om utlåtandena i relation till det tillfälliga utskottets uppgift

Det ser ut som att utlåtandena följde riktlinjen om att förtroendevalda i de partier som förlorat ledamöter understödde avsättande av nämnderna, då de som saken inte direkt gällde samt de som "haft fördel" av gruppbytena för det mesta motsatte sig avsättande av nämnderna. Således erbjöd utlåtandena bakgrundsmaterial, men följde gruppernas avvikande politiska ståndpunkter i ärendet.

En politisk åsikt i utlåtandet är inte "fel", men till skillnad från utlåtandegivarna, kan utskottet inte ta entydig politisk ställning, utan den ska sträva efter att bedöma ärendets olika sidor och presentera dem för beslutsfattarna. Utskottet ska ändå ge ett förslag, så det är inte ett tillräckligt slutresultat att endast vrida på olika synpunkter. Fullmäktige har för sin del beslutanderätt i ärendet.

3 Frågor som bedömts

3.1 Betydelsen av försummelse av arbetsklimatet och närvaron

Nämndernas arbetsförhållanden ska vara i skick. Arbetet för inte äventyras. Äventyrandet kan förverkligas på flera sätt, till exempel med anledning av försvårade personliga relationer, då nämndens arbete blir bråkigt och/eller ineffektivt och då till exempel nämndens ordförande skulle vara tvungen att ingripa oskäligt ofta i problem med personliga relationer.

I de givna utlåtandena hade en del av svararna tagit ställning till nämndens arbetsklimat. I regel har bedömningarna inte visat att klimatet skulle ha försämrats. Också nämndernas ordförande hade kort i sina utlåtanden belyst arbetsförhållandena i sin nämnd. De ansåg att arbetsklimatet i den nämnd hen leder och arbetseffektiviteten i nämnden var på god nivå. Några konkreta arbetsklimatproblem redogjorde inget utlåtande för med undantag av frånvarons inverkan och den förvrängning av maktförhållandena som de

Postadress

Kyrksläotts kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

förorsakar. De uttalanden som stöder avsättande av nämnden var missnöjda med svagt förverkligande av den politiska representativiteten och de ändrade politiska maktförhållandena inom nämnderna eller delvis frånvarons inverkan på ändring av maktförhållandena i relation till fullmäktiges sammansättning och valets resultat – de var inte direkt meddelanden om dåligt samarbete eller osakligheter. I ett enskilt svar förekom ett påstående om svenska nämnden för fostran och utbildning, att det svenska språket betonas för mycket i arbetet.

Då man beaktar objektiviteten och relativiteten, så är det bra att föra även enskild kritik till nämnden för kännedom, men enbart det ger inte utskottet skäl att föreslå misstroende för nämnden.

I praktiken verkar problemen i nämndarbetet i Kyrkslätt gälla två något olika problem. I två nämnder gäller problemen det att en del ledamöter i nämnden blivit passiva då de bytt grupp och att de inte heller meddelat sin ersättare om deltagande i sammanträdet. I en nämnd är situationen däremot annorlunda. Ledamoten som bytt grupp har varit närvarande i nämnden, men representerat sin nya grupp. Med andra ord representerar hen en annan grupp än den varifrån hen valts till sin uppgift.

Nedan en kort redogörelse för närvaroproblemen:

Nämnden för lokaltjänster: En ledamot som övergått från Sannfinländarna till Frihetsalliansen har inte varit med efter sammanträdet 20.4.2023 och hen har inte haft någon ersättare. Ersättaren har övergått från Sannfinländarna till Frihetsalliansen. Ledamoten har sex frånvaron av nio sammanträden.

Finska nämnden för fostran och utbildning: En ledamot som övergått från Sannfinländarna till Kirnu ry har inte varit med vid sammanträdena och hen har inte haft någon ersättare. Ersättaren har övergått från Sannfinländarna till Frihetsalliansen. Ledamoten har sex frånvaron av sex sammanträden.

I stället för ersättare i finska nämnden för fostran och utbildning Martin Honkanen har vid fullmäktiges sammanträde 4.3.2024 § 21 valts Sannfinländarnas Jarkko Kaari.

Svenska nämnden för fostran och utbildning: En ersättare som övergått från SDP till De Gröna har varit närvarande vid fem sammanträden som ledamot i De Gröna.

Ovan framgick att arbetsklimatet inte direkt försämrats, men i två nämnder (nämnden för lokaltjänster och finska nämnden för fostran och utbildning) har nämndernas sammansättning varit icke fulltalig vid flera sammanträden. Vilken betydelse har det att nämnden inte är fulltalig? I lagstiftningen har man inte fastställt något minimiantal ledamöter i kommunens organ. Med tanke på sammanträdet beslutförhet är 103 § i kommunallagen av betydelse. Enligt paragrafen ”andra organ än fullmäktige är beslutföra när

Postadress

Kyrkslätt kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

över hälften av ledamöterna är närvarande. ”I de tillgängliga sammanträdesuppgifterna framgår inte någon sådan här situation. Med andra ord har de förtroendevaldas försummelser inte skadat nämndernas beslutförhet.

Det är klart att de grupper som ursprungligen valt personerna upplever att de förlorar inflytande, och situationen är inte helt rättvis ur deras synvinkel. Delvis rentav så att en grupp inte alls har någon ledamot i nämnden, fastän de ursprungligen haft till och med två platser. Den här faktorns eventuella inverkan på nämndens förtroende i relation till kommunfullmäktige är en sak som kommunfullmäktige överlägger. Likaså frånvarons inverkan eller någon ledamots frånvaros inverkan på fullmäktiges frånvaro och/eller förverkligande av fullmäktiges vilja är en sak som fullmäktige bedömer. Den här bedömningen är inte direkt syftet med utskottets arbete, och har ingenting med juridik att göra. Återkallande av förtroendeuppdrag kan på grundval av 34 § i kommunallagen grunda sig på politisk överläggning. Därför har man i lagen inte stadgat något om grunder för återkallande av förtroendeuppdrag.

Försämrat arbetsklimat i nämnden eller lamslaget beslutsfattande på grund av bristande beslutförhet är dock andra omständigheter än en förtroendevalds byte av politisk grupp enligt egen vilja. I svenska nämnden för fostran och utbildning har byte av politisk grupp inte inverkat på antalet deltagare i beslutsfattandet, eftersom även den ledamot som bytt grupp har deltagit i nämndarbetet. Misstroende gäller bara det att personen inte längre representerar den grupp som valt hen och att personen inte går med på att frivilligt begära avsked från nämnden.

Försummelse av närvaro kan bedömas endast genom politiskt ansvar. Rättsligt finns det inga skäl som absolut kräver avsättande av nämnden, men försummelse av uppgifterna på grund av frånvaro är förstås av politisk eller representativ innebörd.

3.2 Förverkligande av fullmäktiges förtroende

Kommunförbundet har i sitt utlåtande betonat att de politiska organen framför allt ska åtnjuta fullmäktiges förtroende. Fullmäktiges förtroende är inte i första hand någon rättslig storhet, utan det är fråga om ifall organet iakttar fullmäktiges politiska vilja. I den lagberedning som också Kommunförbundet refererar (FvUB 18/RP192/rd1994) konstaterar man att betonde av fullmäktiges ställning som användare av invånarnas beslutanderätt fordrar att man i lagen tillåter återkallande av förtroendeuppdraget för en förtroendevald på grund val av misstroende. Till exempel kan majoriteten av kommunstyrelsen de facto på många sätt agera mot fullmäktiges vilja utan att fullmäktige effektivt kan ingripa i saken. Fastän misstroendet innefattar politisk överläggning, står bland annat personens yttrandefrihet i den andra vågskålen. Överläggningen gäller från fall till fall och den får inte vara godtycklig.

Postadress

Kyrksläotts kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

Fullmäktiges misstroende för nämnden ska påvisas även funktionellt i förhållandet mellan nämnden och fullmäktige. Kommunförbundet konstaterar att det inte i sig är uteslutet att ändringarna i de politiska maktförhållandena förorsakar sådant påvisbart funktionellt misstroende för fullmäktige.

Kärnan i kommunförbundets utlåtande är att fullmäktiges misstroende ska grunda sig på påvisbara problem i nämndens funktioner. Med ”påvisbar funktionalitet” (term som använts i utlåtandet) avses antagligen att nämndledamöternas byte av politisk grupp i sig inte är en tillräcklig ändringsgrund i nämndens sammansättning, utan att man i själva nämndens verksamhet ska påvisa problem som fullmäktige inte godkänner. Är ständiga frånvaron ett sådant problem? Utvärdering av saken hör till fullmäktige.

I Esbos besvär över förvaltningsdomstolens beslut har man framfört att på basis av så kallad parlamentarism är ändringen i de partipolitiska betoningarna i sig ändå en orsak att fullmäktiges vilja inte förverkligas. Den ståndpunkt som Esbo framför betonar ärendets ursprungliga politiska karaktär och representativitet, inte den egentliga kvaliteten på verksamheten.

Man bör konstatera att ovan beskrivna riktlinjer sätter upp utgångspunkter för utvärderingen på ett annat sätt. I en diskussion med Kommunförbundets ledande jurist (5.12.2023) kom det fram att de rentav skulle önska att Esbo stad anför besvär och genom det ett avgörande i saken av HFD.

Det tillfälliga utskottet konstaterar att fastän en del av fullmäktige föreslagit att nämnderna avsätts, görs utvärdering i ärendet och betoning av synpunkterna först vid behandlingen i fullmäktige. Ur rättsligt perspektiv har det ändå inte konstaterats någon direkt funktionell grund för misstroende, och det har inte utretts noggrannare i utskottets arbete.

3.3 Betydelsen av att lämna en politisk grupp - utvärdering

Kommunförbundet konstaterar i sitt utlåtande 14.12.2023 att utgångspunkten enligt kommunallagen är att en förtroendevald inte kan avsättas. En förtroendevald fortsätter i sitt uppdrag för den tid hen har blivit vald till. Kommunförbundet uttalar att användningen av en förtroendevalds konstitutionella rättigheter, såsom att byta politisk grupp, inte enbart räcker för att påvisa misstroende.

I Kyrkslätt handlar det å ena sidan om en förtroendevalds konstitutionellt skyddade ställning, men dessutom om stödet från den bakomliggande gruppen till den valda personen. Val av medlemmar och ersättare till förtroendeorgan görs i grupperna och behandlas i en poängsättningsgrupp, som föreslår fullmäktige fördelningen av platserna till de grupper som deltagit i valet. Grupperna utser sina egna personer till de olika uppdragen. Det handlar till stor del om ett resultat av den överenskomna processen mellan politiska grupper, i juridisk mening en överenskommelse om fördelningen av platserna i organen. Tillgängliga platser påverkas av gruppens och den

Postadress

Kyrksläatts kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

valda personens valframgång och intresse för att delta i skötandet av uppdraget. I processen tillämpas också poängsättning av platserna utifrån hur betydelsefulla de anses vara. Den valda gruppen ger sitt förtroende åt den valda personen och förväntar sig samtidigt att personen åtar sig att följa gruppens riktlinjer och principer. Eftersom valet inte görs direkt baserat på antalet röster som erhållits i exempelvis kommunalvalet, är den valda personens anknytning till stödet som erhållits i valet och det därav uppkomna "konstitutionellt skyddade" uppdraget i detta fall begränsat. Väljarna väljer inte personer till nämndernas förtroendeuppdrag på samma sätt som till fullmäktige, utan valet görs av fullmäktige grupperna. Därför kan inte förlusten av stödet från den grupp som valt personen som bytt grupp ignoreras. Eftersom poängsättningsprocessen varit en överenskommen praxis, finns det skäl att granska tidigare tolkningar av överenskommelsen. Det är motiverat att åtminstone ta ställning till om liknande situationer har uppstått tidigare och hur de då hanterades.

Poängsättningsförfarandet har varit i bruk i Kyrkslätt under lång tid. Övergångar mellan grupper har förekommit också tidigare. Å andra sidan har de varit enskilda och inte så betydande som i vissa nämnder nu har skett. Påverkan av frånvaron har inte heller tidigare varit lika betydande som nu i två nämnder. Enligt våra uppgifter har inte motsvarande initiativ i tidigare situationer med gruppbyte lämnats in. I många av de uttalanden som nu getts av nämndens medlemmar ses det som en brist att kravet har framförts utan att man kommit överens om att ändra de gemensamma spelreglerna. Dock har det inte tidigare förekommit situationer där en person som valts in i nämnden har varit frånvarande från samtliga möten eller från en stor del av dem. I vissa tidigare fall har dock en person som bytt grupp inte blivit omvald att fortsätta i kommunstyrelsen vid omval för den andra tvååriga perioden på grund av att personen lämnat gruppen.

Kommunallagen reglerar fullmäktige gruppernas verksamhet i förhållande till fullmäktige, men inte gruppernas interna förhållanden eller interaktionen mellan grupperna. Om poängsättningen betraktas som ett avtal mellan grupperna, förhindrar principen om avtals säkerheten ingripande i överenskomna frågor under avtalsperioden när avtalsvillkoren har förändrats något. Naturligtvis, om det finns en klausul i avtalet för att hantera förändringar, följs den. Det skulle vara en annan sak om hela avtalets förhållanden i stor utsträckning upphävdes, men det är inte fallet nu. Å andra sidan har det mellan fullmäktige grupperna före kommunalvalet överenskommit om att poängen för platsfördelningen enligt valresultatet ska bibehållas hos den ursprungliga gruppen, oavsett om kandidaterna lämnar gruppen eller inte.

De administrativa principerna binder utskottet som organ och utgör utskottets bedömningsverktyg. Utskottet är som ett organ bundet till att i all kommunens förvaltningsverksamhet, inklusive processen för att avsätta en nämnd, följa principerna för god förvaltningssed: Inom förvaltningen ska myndigheten beakta skyddet för de berättigade förväntningarna på rättssystemet. Varje rättssubjekt med ärliga avsikter har rätt att lita på myndighetens handlingar. Enligt proportionalitetsprincipen måste de metoder som

Postadress

Kyrkslätt kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

används inom förvaltningen stå i proportion till de avsedda målen. Principen om ändamålsenlighet innebär att myndigheten endast får använda sin makt för det syfte den har definierats eller den är avsedd för. Proportionaliteten och ändamålsenligheten betonar att myndigheten, dvs. bland annat det tillfälliga utskottet, har uppgiften att säkerställa rättvist beslutsfattande och i slutändan demokrati. Således kan inte kommittén använda möjligheten till avsättning som en politisk hävstång eller för att främja främmande intressen.

Kommittén måste också överväga proportionaliteten som ett bedömningsverktyg: skulle ett eventuellt misstroende vara ett sådant ställningstagande att det är proportionerligt att vidta sådana åtgärder just under dessa omständigheter. Exempel på rättsfall kan tas upp där allvaret av förlorat förtroende jämförs med situationen i Kyrkslätt. Bedömningen måste vara objektiv. En annan princip som lyfts fram är jämlikhet, det vill säga likabehandling.

I det fall som förts vidare till Högsta förvaltningsdomstolen från Helsingfors förvaltningsdomstol (5172/2022, 27.9.2022) handlade det om att två av stadens nämnder hade varsin medlem som bytt fullmäktige-grupp mitt under mandatperioden och stadsfullmäktige hade, på initiativ av 19 ledamöter, tillsatt ett tillfälligt utskott för att förbereda avsättningen av nämnderna. I sitt beslut konstaterade stadsfullmäktige att nämnderna inte längre åtnjöt fullmäktiges förtroende. Som motivering angavs att sammansättningarna inte längre följde den av fullmäktige-grupperna överenskomna fördelningen av platser och inte heller på ett tillräckligt sätt tillämpade fullmäktiges maktbalans. Förvaltningsdomstolen ansåg inte att motiveringarna var tillräckliga ur synvinkeln för allmänna förvaltningsprinciper enligt 6 § i förvaltningslagen. Särskild uppmärksamhet ägnades följande frågor:

1. Jämlikt bemötande förverkligades inte: Ledamöter hade bytt fullmäktige-grupp både före och efter de aktuella bytena. I dessa situationer hade det inte ens lagts fram förslag om att byta ut förtroendevalda. Kravet på likabehandling hindrar i sig inte ändrande av kommunens egen praxis, men att behandla ett fall på ett sätt som strider mot den annars tillämpade linjen kränker principen om likabehandling.
2. Enligt förvaltningsdomstolen hade det heller inte framkommit att bytena av fullmäktige-grupp skulle ha påverkat nämndernas verksamhet på så sätt att nämnderna hade börjat agera i strid med fullmäktiges vilja. Tvärtom hade det i det ifrågavarande fallet konstaterats att de personer som bytt fullmäktige-grupp hade skött sina uppgifter klanderfritt.
3. I fallet konstaterades slutligen att det inte heller hade framförts andra skäl för att avvika från den tidigare tillämpade förvaltningspraxisen i staden. Det faktum att frågan om avsättning hade väckts på grund av en fullmäktigemotion betydde inte att det fanns ett godtagbart skäl för att avvika från stadens tidigare förvaltningspraxis.

Det här beslutet av förvaltningsdomstolen och motiveringarna för avsättningen motsvarade emellertid inte till alla delar situationen i Kyrkslätt. I Kyrkslätt har vissa av nämndernas medlemmar inte deltagit antingen alls

Postadress

Kyrkslätt kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053

24.4.2024

eller väldigt lite i nämndens möten, och det har inte visats att de på något annat sätt varit aktiva medlemmar, eftersom de inte ens har kallat in sina ersättare när de varit frånvarande från nämndens möten. Vilken betydelse dessa aspekter har för kommunfullmäktiges förtroende för de aktuella medlemmarna är en fråga som fullmäktige ska avgöra.

Vidare måste man konstatera att, förutom principerna för god förvaltning, måste man överväga möjliga avsättningar även ur ett tillämpat parlamentariskt perspektiv. Återkallande av förtroendeuppdrag grundar sig i enlighet med 34 § i kommunallagen på politisk överläggning. Därför har man i lagen inte stadgat någon om grunder för återkallande av förtroendeuppdrag.

Juridiskt sett är det mycket svårt att för närvarande ta ställning till avsättning av förtroendevalda som har bytt politisk grupp, eftersom "Esbo-fallet" som kan anses vara ett prejudikat för närvarande är under behandling i högsta förvaltningsdomstolen.

Behandlingen av fallet kan resultera i: a) att beslutet från förvaltningsdomstolen upphävs och de argument som framförts i överklagandet beaktas i beslutet, b) att ärendet av högsta förvaltningsdomstolen delvis bedöms på ett annat sätt, vilket resulterar i att beslutet blir en mellanform av förvaltningsdomstolens beslut och överklagandet, c) att beslutet från förvaltningsdomstolen kvarstår, eller d) att överklagandet avslås, varvid överklagandet inte tas upp till behandling alls.

3.4 Slutligen / Slutsatser

Det tillfälliga utskottet ska presentera ärendet så att det i presentationen ges ett beslutsförslag.

Det tillfälliga utskottet föreslår kommunfullmäktige utgående från sitt skriftliga utlåtande:

1. Fullmäktige beslutar **antingen** konstatera att nämnden för lokaltjänster åtnjuter fullmäktiges förtroende **eller** på basis av utskottets beredningspromemoria och xx omständigheter konstatera att nämnden inte åtnjuter fullmäktiges förtroende.
2. Fullmäktige beslutar **antingen** konstatera att finska nämnden för fostran och utbildning åtnjuter fullmäktiges förtroende **eller** på basis av utskottets beredningspromemoria och xx omständigheter konstatera att nämnden inte åtnjuter fullmäktiges förtroende.
3. Fullmäktige beslutar **antingen** konstatera att svenska nämnden för fostran och utbildning åtnjuter fullmäktiges förtroende **eller** på basis av utskottets beredningspromemoria och xx omständigheter konstatera att nämnden inte åtnjuter fullmäktiges förtroende.

Postadress

Kyrksläotts kommun
PB 20 Ervastvägen 2
02401 Kyrkslätt 02400 Kyrkslätt

Besöksadress

Kommunhuset
kirjaamo@kirkkonummi.fi

Telefon

09 29671
www.kyrkslatt.fi

Fax

09 878 6053