

Avoin

Utinen kuuluu aihealueisiin

Työ- ja sosiaali oikeus <<https://www.edilex.fi/aihealueet/Työ- ja sosiaali oikeus/uutiset>>

Julkisoikeus <<https://www.edilex.fi/aihealueet/Julkisoikeus/uutiset>>

18.3.2026 11.55

Vierashuoneessa työoikeuden emeritusprofessori OTT, VTK Seppo Koskinen: Valtuutetun vapaa harkinta kunnallisessa päätöksenteossa ja ryhmäkuri



Kunnallisessa päätöksenteossa poliittinen ryhmäkuri on vakiintunut osa poliittista toimintaa. Valtuustoryhmät pyrkivät usein muodostamaan yhteisen kannan merkittäviin poliittisiin kysymyksiin ja ohjaamaan jäsentensä äänestyskäyttäytymistä tämän linjan mukaisesti. Ryhmäkurin avulla puolueet ja poliittiset ryhmät pyrkivät varmistamaan päätöksenteon ennakoitavuuden sekä poliittisten tavoitteiden toteutumisen. Ilmiö on käytännössä olennainen osa parlamentaarista ja kunnallista poliittista toimintaa.

Oikeudellisesta näkökulmasta ryhmäkuri herättää kuitenkin useita periaatteellisia kysymyksiä. Kunnanvaltuutettu ei ole poliittisen yhdistyksen edustaja yksityisoikeudellisessa merkityksessä, vaan hän toimii julkista valtaa käyttävänä luottamushenkilönä. Luottamustoimen hoitaminen perustuu vaalilla saatuun mandaattiin, ja tehtävää hoidetaan henkilökohtaisella vastuulla. Tähän liittyy myös virkavastuu, joka koskee kaikkia julkisen vallan käyttöön osallistuvia toimijoita. Valtuutettu ei siten ole pelkästään poliittisen ryhmän jäsen, vaan samalla julkisen vallan käyttäjä, jonka toimintaan kohdistuvat oikeudelliset velvoitteet ja vastuut.

Ryhmäkurin ohella kunnallisissa kriiseissä nousee esille myös johtavien viranhaltijoiden vaikuttaminen valtuutettujen vapaaseen harkintaan. Tämä näkyy erityisesti päätösten koskiessa taloudellisia asioita. Vaikuttaminen ei ole välttämättä suoraa. Näistä viranhaltijoista on alettu käyttää nimitystä hybridiviranhaltija. Hybridivaikuttamisen idea on tukea välttämätöntä ratkaisua. Se rajoittaa siten ryhmäkurin tavoin valtuutetun vapaata harkintaa.

Ryhmäkuriasetelma synnyttää jännitteen poliittisen toiminnan ja oikeudellisen vastuun välillä. Yhtäältä poliittiset puolueet ja niiden paikallisyhdistykset pyrkivät ohjaamaan valtuutettujen

toimintaa poliittisen ohjelman ja ryhmälinjan mukaisesti. Toisaalta luottamushenkilön päätöksenteon tulee perustua hänen omaan harkintaansa ja vastuuseensa julkisen vallan käyttäjänä. Kysymys ei ole pelkästään poliittisesta käytännöstä, vaan myös siitä, missä määrin poliittinen organisaatio voi oikeudellisesti vaikuttaa julkisen vallan käyttöön.

Ongelma korostuu kriisitilanteissa, joissa poliittinen paine kohdistuu yksittäisen valtuutetun päätöksentekoon. Poliittinen yhdistys tai valtuustoryhmä voi esimerkiksi pyrkiä sitomaan jänsiään puoluekurin avulla ja edellyttää heiltä tietynlaista äänestyskäyttäytymistä. Tällöin nousee esiin kysymys siitä, missä määrin tällainen velvoittaminen on oikeudellisesti sallittua. On myös tarkasteltava, missä kulkee raja sallitun poliittisen vaikutusvallan ja oikeudettoman painostuksen välillä.

Tämän kirjoituksen tavoitteena on tarkastella näitä kysymyksiä kuntatason oikeudellisesta näkökulmasta. Kirjoitukseni on jatkoa aikaisemmalle tarkastelulleni koskien **kansanedustajan vapaata mandaattia** <<https://www.edilex.fi/uutiset/100251>> (Edilex 18.2.2026). Nyt tarkastelun kohteena on erityisesti se, voiko poliittinen yhdistys tai valtuustoryhmä oikeudellisesti sitoa luottamushenkilön päätöksentekoa ja millaiset oikeudelliset rajat koskevat poliittista painostusta kunnallisessa päätöksenteossa. Samalla analysoidaan, millainen merkitys luottamushenkilön virkavastuulla on näissä tilanteissa ja miten rikosoikeudellinen pakottamisäännös voi tulla sovellettavaksi poliittisen vaikutusvallan äärimmäisissä muodoissa.

Aluksi konkretisoidaan aihetta tarkastelemalla kuntatason viimeaikaisia kriisejä ja niiden asettamia haasteita vapaalle mandaatille.

1 Kunnanvaltuutetun vapaan mandaatin syntyperusta ja ilmeneminen lainsäädännössä

Kunnanvaltuutetun vapaan mandaatin syntyperusta liittyy läheisesti kunnallisen itsehallinnon ja edustuksellisen demokratian peruseräatteisiin. Vaikka Suomen oikeusjärjestyksessä vapaan mandaatin käsite esiintyy nimenomaisesti ennen kaikkea kansanedustajien asemaa koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa yhteydessä, sama ajatus on sovellettavissa myös kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnanvaltuutetut käyttävät kunnan ylintä päätösvaltaa edustuksellisessa toimielimessä, ja heidän asemansa perustuu vaaleissa saatuun mandaattiin. Tämä merkitsee, että valtuutetun toimivalta ei johdu poliittisesta puolueesta, valtuustoryhmästä tai muusta organisaatiosta, vaan suoraan kuntalaisten antamasta luottamuksesta.

Vapaan mandaatin taustalla on historiallisesti siirtymä niin sanotusta sidotun mandaatin ajatuksesta edustuksellisen demokratian periaatteeseen. Sidotun mandaatin mallissa edustaja olisi oikeudellisesti sidottu äänestäjiensä tai muun tahon antamiin ohjeisiin. Modernissa demokraattisessa järjestelmässä tästä periaatteesta on luovuttu, koska edustuksellinen päätöksenteko edellyttää mahdollisuutta punnita asioita itsenäisesti ja ottaa huomioon muuttuvat olosuhteet. Kunnallisessa päätöksenteossa tämä tarkoittaa sitä, että valtuutetun tulee voida arvioida päätettäviä asioita kokonaisuutena kunnan ja sen asukkaiden edun näkökulmasta, eikä hänen toimintaansa voida oikeudellisesti sitoa etukäteen annettuihin ohjeisiin.

Kunnallisen vapaan mandaatin syntyperusta voidaan johtaa useista oikeudellisista lähtökohdista. Ensinnäkin se liittyy kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen, jonka mukaan kunnat hoitavat paikallisia asioitaan demokraattisesti valittujen toimielinten kautta. Kunnanvaltuusto on kunnan ylin toimielin, ja sen jäsenet käyttävät päätösvaltaa henkilökohtaisesti. Toiseksi vapaan mandaatin ajatus kytkeytyy yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvaan kunnallisvaalijärjestelmään. Vaalien kautta syntyvä mandaatti kohdistuu yksittäiseen henkilöön, ei poliittiseen ryhmään tai organisaatioon. Kolmanneksi vapaan mandaatin periaate ilmenee valtuutetun henkilökohtaisessa vastuussa päätöksenteosta. Valtuutettu osallistuu julkisen vallan käyttöön ja vastaa toiminnastaan virkavastuulla. Tämä vastuu edellyttää, että valtuutettu voi käyttää omaa harkintaansa eikä hänen päätöksentekoaan voida oikeudellisesti alistaa ulkopuoliselle taholle.

Näin ollen kunnanvaltuutetun vapaa mandaatti voidaan nähdä kunnallisen demokratian rakenteellisena periaatteena. Se ei välttämättä ilmene yksittäisenä lainkohtana, vaan muodostuu kunnallisen itsehallinnon, vaalijärjestelmän ja julkisen vallan käyttöön liittyvän henkilökohtaisen vastuun kokonaisuudesta. Vapaan mandaatin tarkoituksena on turvata se, että kunnanvaltuutetut voivat tehdä päätöksensä itsenäisesti ja vastuullisesti muuttuvissa olosuhteissa, kunnan ja sen asukkaiden kokonaisedun näkökulmasta.

Kunnanvaltuutetun vapaan mandaatin lähtökohta ei ilmene kuntia koskevassa lainsäädännössä yhtä nimenomaisesti kuin kansanedustajien kohdalla valtiosääntöoikeudessa. Siitä huolimatta periaate on tunnistettavissa useiden normien ja järjestelmän rakenteen kautta. Vapaan mandaatin oikeudellinen perusta rakentuu erityisesti kunnallista itsehallintoa koskevista perustuslaillisista lähtökohdista sekä kuntalain säännöksistä, jotka määrittävät valtuuston aseman ja luottamushenkilöiden toimivallan.

Ensimmäinen keskeinen lähtökohta on kunnallinen itsehallinto. Perustuslain mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Tämä merkitsee sitä, että kunnan asukkaat käyttävät päätösvaltaa vaaleilla valittujen toimielinten kautta. Vaalien kautta syntyvä mandaatti kohdistuu yksittäisiin luottamushenkilöihin, jotka muodostavat kunnanvaltuuston. Kun valtuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa, päätökset syntyvät yksittäisten valtuutettujen osallistumisen ja äänestyskäyttämisen perusteella. Tämä institutionaalinen rakenne merkitsee, että valtuutetun toimivalta ei ole johdettavissa poliittisista ryhmistä tai muista ulkopuolisista toimijoista, vaan suoraan vaaleissa saadusta mandaattista.

Kuntalaissa vapaan mandaatin lähtökohta ilmenee erityisesti valtuuston asemaa koskevissa säännöksissä. Kuntalain mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto. Valtuuston jäsenet ovat luottamushenkilöitä, jotka osallistuvat päätöksentekoon henkilökohtaisesti. Lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä, jotka sitoisivat valtuutetun päätöksenteon poliittisen ryhmän tai puolueen linjauksiin. Päinvastoin kuntalain rakenne perustuu siihen, että valtuutetut tekevät päätöksensä yksilöllisinä toimijoina valtuuston kokouksissa. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että valtuutetulla on oikeus tehdä esityksiä, käyttää puheenvuoroja ja äänestää päätöksenteossa oman harkintansa mukaan.

Vapaan mandaatin ajatus näkyy myös siinä, että valtuutetun asema ei ole oikeudellisesti riippuvainen poliittisista organisaatioista. Vaikka valtuutetut käytännössä toimivat usein valtuustoryhmissä, lainsäädäntö ei anna ryhmille oikeudellista toimivaltaa määrätä jäsentensä toiminnasta. Valtuustoryhmät voivat organisoida poliittista yhteistyötä ja koordinoida ryhmän toimintaa, mutta niiden asema on luonteeltaan poliittinen eikä oikeudellinen. Tämä tukee käsitystä siitä, että valtuutettu säilyttää oikeudellisen harkintavaltansa myös ryhmätoiminnan puitteissa.

Lisäksi vapaan mandaatin periaate liittyy luottamushenkilöiden vastuuseen julkisen vallan käytössä. Kuntalaissa säädetään luottamushenkilöiden toimimisesta virkavastuulla. Tämä merkitsee, että valtuutetut vastaavat päätöksenteostaan henkilökohtaisesti. Tällainen vastuu edellyttää, että valtuutetulla on myös oikeus käyttää omaa harkintaansa. Jos valtuutetun päätöksenteko olisi oikeudellisesti sidottu ulkopuolisen tahon määräyksiin, henkilökohtainen vastuu menettäisi merkityksensä.

Kuntia koskevassa lainsäädännössä vapaa mandaatti ilmenee siten ennen kaikkea järjestelmän rakenteessa eikä yksittäisenä nimenomaisena säännöksenä. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskeva säännös, kuntalain valtuuston asemaa koskevat normit sekä luottamushenkilöiden virkavastuu muodostavat yhdessä oikeudellisen perustan, josta valtuutetun vapaan mandaatin periaate voidaan johtaa. Näin ollen vapaa mandaatti on kunnallishallinnon implisiittinen, mutta järjestelmän kannalta keskeinen periaate, joka turvaa valtuutetun mahdollisuuden tehdä päätöksiä itsenäisesti ja kunnan kokonaisedun näkökulmasta.

2 Kriisit ja kunnanvaltuutetun vapaa harkinta kunnallishallinnossa

Kunnallisen itsehallinnon keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että kunnanvaltuutetut käyttävät toimivaltaansa henkilökohtaisella vastuulla ja oman harkintansa perusteella. Valtuutetun asemaa voidaan tältä osin kuvata vapaan mandaatin käsitteellä, vaikka käsite liitetään valtiosääntöoikeudessa erityisesti kansanedustajiin. Kunnallisessa päätöksenteossa vastaava ajatus ilmenee siinä, että valtuutettu ei ole oikeudellisesti sidottu poliittisen ryhmänsä, puolueensa tai muiden toimijoiden määräyksiin. Päätöksenteko tapahtuu valtuutetun omalla vastuulla, ja siihen liittyy julkisen vallan käyttöä koskeva virkavastuu. Tämä lähtökohta saa erityistä merkitystä tilanteissa, joissa kunnallinen päätöksenteko tapahtuu kriisin olosuhteissa.

Kriisiaikoina poliittinen ja yhteiskunnallinen paine päätöksentekoa kohtaan yleensä kasvaa. Päätöksenteko voi olla nopeaa, epävarmuuden sävyttämää ja usein myös voimakkaasti politisoitunutta. Samalla kuitenkin oikeusjärjestyksen peruslähtökohta säilyy: valtuutetun on tehtävä päätöksensä oman harkintansa perusteella ja vastattava niiden lainmukaisuudesta. Tästä näkökulmasta kriisitilanteet tarjoavat kiinnostavan tutkimusasetelman kunnallisen luottamustoimen oikeudellisen luonteen tarkastelulle. Suomen kunnallishallinnossa on tämän vuosikymmenen aikana esiintynyt useita tilanteita, joita voidaan luonnehtia kunnallisen päätöksenteon kannalta merkittäviksi kriiseiksi.

Ensimmäinen merkittävä kriisivaihe liittyi vuosien 2008–2009 kansainväliseen finanssikriisiin ja sitä seuranneeseen taloudelliseen taantumahan. Vaikka kriisi sai alkunsa rahoitusmarkkinoilta, sen vaikutukset ulottuivat nopeasti myös kuntatalouteen. Kuntien verotulot vähenivät samanaikaisesti, kun työttömyyden kasvu lisäsi sosiaalimenojen tarvetta. Monissa kunnissa tämä johti tilanteeseen, jossa talousarvion tasapaino horjui ja investointipaineet kasvoivat.

Finanssikriisin seurauksena kuntien päätöksenteossa jouduttiin tekemään vaikeita priorisointeja palvelujen rahoituksen, verotuksen ja investointien välillä. Valtuutettujen harkintavalta korostui erityisesti tilanteissa, joissa jouduttiin päättämään esimerkiksi kouluverkosta, sosiaalipalvelujen resursseista tai kunnallisveron korottamisesta. Kriisi osoitti, että taloudellinen epävarmuus voi lisätä poliittista painetta valtuutettujen suuntaan, mutta se ei oikeudellisesti muuta luottamushenkilön vastuuta käyttää omaa harkintaansa.

Toinen merkittävä kunnallishallintoon vaikuttanut kriisivaihe liittyi 2010-luvulla toteutettuihin kuntarakenteen uudistuksiin. Kuntien taloudellisen kantokyvyn vahvistaminen nousi keskeiseksi tavoitteeksi, ja valtio pyrki edistämään kuntaliitoksia sekä palvelujen järjestämistä laajemmilla yhteistoiminta-alueilla. Uudistuksiin liittyi monin paikoin voimakkaita poliittisia ristiriitoja, koska ne koskivat kunnan itsenäisyyttä, palvelujen saatavuutta ja paikallista identiteettiä.

Kuntarakenteen muutoksia voidaan pitää kunnallishallinnon institutionaalisenä kriisinä siinä mielessä, että ne koskivat koko järjestelmän rakennetta. Valtuutetut joutuivat arvioimaan paitsi yksittäisiä palveluratkaisuja myös kunnan tulevaisuutta hallinnollisena yksikkönä. Päätöksenteko tapahtui usein tilanteessa, jossa valtion ohjaus oli voimakasta mutta lopullinen ratkaisu jäi kunnanvaltuuston tehtäväksi. Tämä korosti luottamushenkilöiden vastuuta käyttää harkintavaltaansa myös tilanteissa, joissa poliittinen ja hallinnollinen paine oli huomattava.

Vuoden 2015 eurooppalainen muuttoliikekriisikin vaikutti myös Suomen kuntiin. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu johti tilanteisiin, joissa kuntien oli nopeasti ratkaistava vastaanottoon, asumiseen ja kotouttamiseen liittyviä kysymyksiä. Vaikka vastaanottokeskusten perustaminen oli valtion vastuulla, kunnilla oli keskeinen rooli turvapaikan saaneiden henkilöiden sijoittamisessa ja kotoutumisen järjestämisessä.

Tällaisissa tilanteissa valtuustot joutuivat tekemään päätöksiä nopeasti muuttuvassa poliittisessa ilmapiirissä. Kysymykset koskivat paitsi käytännön järjestelyjä myös paikallisen yhteisön suhtautumista muuttoliikkeeseen. Valtuutettujen harkintavalta oli keskeinen, koska ratkaisut edellyttivät tasapainottelua oikeudellisten velvoitteiden, humanitaaristen näkökohtien ja paikallisen poliittisen paineen välillä.

Kuntien näkökulmasta tämän vuosikymmenen merkittävin kriisi on ollut vuosina 2020–2022

koettu koronapandemia. Pandemia vaikutti lähes kaikkiin kunnallisen toiminnan osa-alueisiin. Sosiaali- ja terveystalot kuormittuivat, koulujen ja päiväkotien toiminta muuttui, ja kunnat joutuivat tekemään nopeasti päätöksiä palvelujen järjestämisestä poikkeusoloissa.

Pandemian aikana valtion ohjaus lisääntyi, mutta samalla kunnalliset toimielimet joutuivat ratkaisemaan monia käytännön kysymyksiä paikallistasolla. Valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden harkintavalta korostui erityisesti silloin, kun päätöksiä tehtiin epävarmojen tietojen perusteella ja lyhyessä ajassa. Pandemia osoitti, että kriisitilanteessa poliittinen vastuu ja oikeudellinen vastuu kietoutuvat tiiviisti toisiinsa.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan vuonna 2022 käynnisti Euroopassa energiakriisin, joka vaikutti myös kuntiin. Energian hinnan voimakas nousu lisäsi kuntien kustannuksia erityisesti kiinteistöjen ylläpidossa ja infrastruktuurin käytössä. Samalla kunnissa korostui varautumisen merkitys esimerkiksi energiansaannin turvaamisessa ja kriittisten palvelujen jatkuvuuden varmistamisessa.

Turvallisuustilanteen muutos näkyi kunnissa myös muuttoliikkeenä. Venäjän hyökkäyksen seurauksena Suomeen saapui huomattava määrä Ukrainasta paenneita henkilöitä, joille monien kuntien oli järjestettävä asumista, koulutusta, varhaiskasvatusta sekä muita kotoutumiseen liittyviä palveluja. Vaikka tilapäisen suojelun järjestäminen perustui pääosin valtion vastuuseen, kunnilla oli keskeinen rooli käytännön järjestelyissä. Kuntien päätöksenteossa jouduttiin siten arvioimaan, miten paikalliset palvelut ja resurssit sovitetaan nopeasti kasvaneeseen tarpeeseen.

Samanaikaisesti monet kunnat osoittivat julkisesti solidaarisuuttaan Ukrainalle. Tämä ilmeni esimerkiksi ystävyyskuntayhteistyön vahvistamisena, humanitaarisen avun toimittamisena sekä erilaisten taloudellisten tukitoimien järjestämisenä. Kunnissa tehtiin päätöksiä muun muassa avustuksista, lahjoituksista tai muista tukimuodoista, joiden tarkoituksena oli tukea Ukrainan väestöä ja sodan seurauksista kärsiviä alueita. Nämä ratkaisut korostivat kunnallisen päätöksenteon poliittista ja moraalista ulottuvuutta tilanteessa, jossa kansainvälinen turvallisuuskriisi heijastui suoraan paikalliseen hallintoon.

Vuonna 2023 toteutunut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus merkitsi kunnille historiallista muutosta. Sosiaali- ja terveystalot siirtyivät hyvinvointialueiden vastuulle, mikä muutti merkittävästi kuntien tehtäväkenttää ja taloudellista rakennetta. Vaikka uudistus ei ollut äkillinen kriisi, se voidaan nähdä kunnallishallinnon institutionaalisen murrosvaiheena. Kunnissa jouduttiin arvioimaan uudelleen palvelujen järjestämistä, taloudellista suunnittelua ja kuntien strategista roolia. Valtuutettujen harkintavalta oli keskeinen erityisesti siinä, miten kunnat sopeuttivat toimintaansa uuteen hallinnolliseen rakenteeseen.

Edellä tarkastellut tilanteet osoittavat, että kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavat kriisit voivat olla luonteeltaan erilaisia. Niitä voidaan jäsentää kolmeen päätyyppiin: taloudellisiin kriiseihin, hallinnollisiin kriiseihin ja turvallisuuteen liittyviin kriiseihin.

Taloudelliset kriisit liittyvät kuntatalouden äkilliseen heikkenemiseen tai taloudelliseen epävarmuuteen. Finanssikriisi ja energiakriisi ovat tästä esimerkkejä. Näissä tilanteissa valtuutettujen harkintavalta korostuu erityisesti taloudellisten priorisointien tekemisessä. Hallinnolliset kriisit puolestaan koskevat kunnallisen järjestelmän rakennetta. Kuntarakenteen uudistukset ja sosiaali- ja terveystalot siirtyminen hyvinvointialueille ovat esimerkkejä tällaisista tilanteista. Ne pakottavat kunnat arvioimaan omaa rooliaan ja päätöksentekorakenteitaan uudelleen. Turvallisuuteen ja yhteiskunnalliseen vakauteen liittyvät kriisit, kuten muuttoliikekriisi ja koronapandemia, vaikuttavat kuntiin usein nopeasti ja edellyttävät nopeaa reagointia. Näissä tilanteissa valtuutettujen harkintavalta liittyy erityisesti päätöksenteon nopeuteen ja paikallisten olosuhteiden huomioon ottamiseen.

Kunnallishallinnon kriisit osoittavat, että valtuutetun vapaa harkinta ei ole pelkästään normaalin poliittisen päätöksenteon ilmiö, vaan se korostuu erityisesti kriisiaikoina. Vaikka poliittinen paine ja valtion ohjaus voivat kriisitilanteissa kasvaa, oikeusjärjestyksen peruseriaate säilyy: julkista

valtaa käyttävä luottamushenkilö vastaa päätöksenteostaan henkilökohtaisesti. Taloudelliset, hallinnolliset ja turvallisuuteen liittyvät kriisit voivat muuttaa päätöksenteon olosuhteita, mutta ne eivät poista luottamushenkilön velvollisuutta käyttää omaa harkintaansa. Juuri tästä syystä kriisitilanteet muodostavat hedelmällisen näkökulman kunnallisen luottamustoimen oikeudellisen luonteen tarkastelulle.

3 Valtuustoryhmän oikeudellinen asema

Kunnallisessa päätöksenteossa valtuustoryhmät muodostavat keskeisen poliittisen toiminnan rakenteen. Käytännössä valtuutetut järjestäytyvät usein puolueen tai muun poliittisen suuntauksen mukaisesti ryhmiin, joiden kautta valmistellaan valtuustotyötä ja muodostetaan yhteisiä poliittisia kantoja. Tästä huolimatta valtuustoryhmän oikeudellinen asema on huomattavasti rajallisempi kuin sen poliittinen merkitys antaisi olettaa. Tämä merkitsee, että valtuustoryhmällä ei ole itsenäistä oikeudellista toimivaltaa. Se ei voi tehdä kunnallisia hallintopäätöksiä eikä käyttää julkista valtaa. Julkista valtaa käyttävät yksinomaan kunnan toimielimet ja niiden jäsenet. Kun valtuusto tekee päätöksen, päätöksentekijöinä ovat yksittäiset valtuutetut, eivät valtuustoryhmät. Ryhmä voi poliittisesti valmistella ja koordinoita päätöksentekoa, mutta varsinainen toimivalta kuuluu yksittäisille luottamushenkilöille.

Kuntalain 19 §:ssä säädetään valtuustoryhmistä ja niiden toiminnan tukemisesta. Säännöksen ensimmäinen momentti vahvistaa sen peruslähtökohdan, että valtuutetut voivat valtuustotyöskentelyä varten muodostaa valtuustoryhmiä. Säännöksessä korostuu vapaaehtoisuus: ryhmien muodostaminen perustuu valtuutettujen omaan järjestäytymiseen eikä lakiin sisälly velvollisuutta kuulua valtuustoryhmään. Merkittävää on myös se, että valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Tämä korostaa valtuutetun yksilöllistä asemaa ja sitä, että ryhmä ei ole oikeudellisessa mielessä itsenäinen toimija, vaan pikemminkin valtuutettujen poliittisen yhteistyön muoto. Säännös tunnistaa kunnallisen päätöksenteon poliittisen luonteen, mutta samalla se jättää valtuutetun oikeudellisen toimivallan yksilötasolle.

Pykälän toinen momentti koskee valtuustoryhmien toiminnan tukemista. Sen mukaan kunta voi parantaa ryhmien toimintaedellytyksiä taloudellisesti tukemalla niiden sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla ryhmät edistävät kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa paikallista demokratiaa ja mahdollistaa poliittisten ryhmien toiminta valtuustossa. Samalla se tuo esiin kunnallisen päätöksenteon organisatorisen ulottuvuuden: valtuustotyöskentely edellyttää käytännössä poliittista valmistelua ja ryhmien välistä koordinoitua. Tuki ei kuitenkaan muuta valtuustoryhmän oikeudellista luonnetta, vaan se on hallinnollinen keino turvata poliittisen toiminnan edellytyksiä kunnallisessa päätöksenteossa.

Pykälän kokonaisuus osoittaa, että lainsäätäjä tunnistaa valtuustoryhmät kunnallisen päätöksenteon tosiasiallisina toimijoina, mutta ei anna niille itsenäistä oikeudellista toimivaltaa. Säännöksessä ei säädetä ryhmille päätösvaltaa eikä oikeudellista vastuuta, eikä se muuta valtuutetun henkilökohtaista asemaa julkisen vallan käyttäjänä. Päinvastoin se vahvistaa käsitystä siitä, että valtuustoryhmät ovat poliittisen järjestäytymisen välineitä, joiden tarkoituksena on helpottaa valtuustotyöskentelyä ja demokratian toteutumista. Näin ollen kuntalain 19 § tukee tulkintaa, jonka mukaan valtuutetun oikeudellinen asema ja harkintavalta säilyvät yksilöllisinä, vaikka valtuustotyöskentely käytännössä organisoituu poliittisten ryhmien kautta.

Valtuustoryhmä ei siis ole oikeudellisessa mielessä itsenäinen oikeushenkilö. Se ei ole rekisteröity yhdistys eikä muu oikeussubjekti, jolla olisi itsenäinen oikeuskelpoisuus. Ryhmä ei myöskään ole kunnan toimielin. Kunnan toimielimiä ovat esimerkiksi valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat, joiden toimivalta perustuu lakiin. Valtuustoryhmä sen sijaan on luonteeltaan poliittinen yhteenliittymä, jonka asema perustuu valtuutettujen keskinäiseen järjestäytymiseen.

Valtuustoryhmän oikeudellisen aseman rajallisuus näkyy myös vastuukysymyksissä. Koska ryhmä ei ole oikeushenkilö, se ei voi kantaa oikeudellista vastuuta. Vastuu kohdistuu aina yksittäisiin toimijoihin. Tämä koskee erityisesti julkisen vallan käyttöä, johon liittyvä virkavastuu on henkilökohtainen. Valtuustoryhmä ei voi toimia vastuutahona eikä myöskään vapauttaa jäseniään

vastuusta.

Valtuustoryhmän asema on saatettu todeta myös asianomaisen kunnan tai kaupungin hallintosäännössä. Esimerkiksi Turun kaupungin hallintosäännössä valtuustoryhmästä on seuraavat säännökset.

144 § Valtuustoryhmän muodostaminen ja lakkaaminen

Kaupunginvaltuutetut voivat valtuustotyöskentelyä varten muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu.

Valtuustoryhmän muodostamisesta, nimestä ja puheenjohtajasta sekä yhteystiedoista on annettava valtuustolle kirjallinen ilmoitus, joka on kaikkien ryhmään liittyvien valtuutettujen allekirjoitettava. Ilmoitus jätetään valtuuston puheenjohtajalle.

145 § Valtuustoryhmään liittyminen sekä siitä eroaminen tai erottaminen

Liittymisestä valtuustoryhmään ja siitä eroamisesta valtuutetun on ilmoitettava kirjallisesti valtuustolle. Liittymisilmoitukseen on liitettävä asianomaisen ryhmän kirjallinen hyväksyminen.

Jos valtuutettu on erotettu valtuustoryhmästä, valtuustoryhmän on ilmoitettava tästä kirjallisesti valtuustolle.

Turun kaupungin hallintosäännössä olevat valtuustoryhmiä koskevat määräykset eivät muuta arviointia valtuustoryhmän oikeudellisesta luonteesta oikeushenkilönä. Hallintosäännön 144 ja 145 §:ssä valtuustoryhmä tunnistetaan kunnallisen päätöksenteon organisatorisena ilmiönä ja sen muodostamisesta sekä jäsenyyden muutoksista säädetään menettelysäännöksiin. Säännökset koskevat lähinnä sitä, miten valtuuston on saatava tieto ryhmien muodostumisesta, nimestä, puheenjohtajasta ja jäsenyydestä. Hallintosäännössä ei kuitenkaan luoda valtuustoryhmälle itsenäistä oikeuskelpoisuutta eikä sille anneta toimivaltaa käyttää julkista valtaa. Kyse on hallinnollisesta rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelystä, joka palvelee valtuustotyöskentelyn käytännön järjestämistä, kuten ryhmien välisen työskentelyn organisointia ja valtuuston sisäistä toiminnan selkeyttä.

Hallintosäännön maininnatkaan eivät tee valtuustoryhmästä oikeushenkilöä, vaan vahvistavat pikemminkin käsitystä sen luonteesta valtuutettujen poliittisena yhteenliittymänä. Säännökset korostavat myös ryhmän riippuvuutta yksittäisistä valtuutetuista: ryhmä syntyy heidän ilmoituksellaan ja voi koostua jopa yhdestä valtuutetusta. Tämä rakenne ei vastaa oikeushenkilölle tyypillistä organisatorista itsenäisyyttä, jossa toimijalla olisi oma oikeuskelpoisuutensa, varallisuutensa tai toimivaltansa. Hallintosäännön määräykset osoittavat pikemminkin, että valtuustoryhmä on valtuuston sisäistä poliittista järjestäytymistä koskeva käytännöllinen institutionaalinen järjestely, jonka tehtävänä on jäsentää poliittista toimintaa, mutta joka ei muodosta itsenäistä oikeussubjektia kunnallisoikeudellisessa merkityksessä.

Myös valtuustoryhmät ovat laatineet itselleen sääntöjä. Niiden mukainen valtuustoryhmä on sopimuksen varainen koalitio. Aina valtuustokauden alussa ryhmä hyväksyy toiminnalleen säännöt. Ryhmällä ei välttämättä ole omaa rahaliikennettä, vaan toiminta tapahtuu aluejärjestö ry:n alaisuudessa. Säännöissä voi olla määräyksiä sitovista ryhmäpäätöksistä yksittäisissä asioissa. Joissakin kunnissa valtuustoryhmä on sitoutunut yhteiseen pormestarisopimukseen, josta voidaan yhteisellä päätöksellä irtaantua. Ryhmän sihteeri on piiritoimiston palkkaama, koska valtuustoryhmää ei ole organisoitu työnantajaksi.

Kuvaus ryhmän toiminnasta "sopimuksenvaraisena koalitiona" on oikeudellisesti kiinnostava, mutta samalla paljastava vapaan mandaatin kannalta. Kuvaus korostaa, että valtuustoryhmä ei ole oikeushenkilö eikä julkisoikeudellinen toimija, vaan valtuutettujen välinen organisatorinen ja poliittinen yhteenliittymä. Ryhmän sisäiset säännöt ovat luonteeltaan sopimusperusteisia järjestelyjä, joilla pyritään koordinoimaan poliittista toimintaa. Tästä näkökulmasta niitä voidaan

pitää lähinnä poliittisina pelisääntöinä, ei oikeudellisesti velvoittavina normeina julkisen vallan käytössä. Se, että ryhmällä ei ole omaa taloutta eikä työnantaja-asemaa, vaan toiminta kytkeytyy esimerkiksi puolueen aluejärjestöön, vahvistaa käsitystä siitä, ettei ryhmällä ole itsenäistä oikeudellista asemaa. Näin ollen ryhmän “säännöt” eivät voi oikeudellisesti sitoa valtuutettua hänen käyttäessään julkista valtaa.

Vapaan mandaatin kannalta keskeinen kysymys on, voiko tällainen sopimusperusteinen järjestely tosiasiallisesti rajoittaa valtuutetun harkintavaltaa. Vaikka ryhmän sisäisissä säännöissä olisi määräyksiä sitovista ryhmäpäätöksistä, niiden oikeudellinen merkitys jää väistämättä rajalliseksi. Valtuutettu ei ole oikeudellisessa alisteisuussuhteessa valtuustoryhmään, eikä ryhmällä ole toimivaltaa antaa häntä sitovia määräyksiä julkisen vallan käytössä. Sopimusoikeudellisestakaan näkökulmasta tällainen sitoutuminen on ongelmallinen, koska se koskisi julkisen vallan käyttöä, jota ei voida pätevästi alistaa yksityisoikeudelliselle sopimukselle. Toisin sanoen valtuutettu ei voi sitovasti “luopua” harkintavallastaan sopimuksella, vaikka hän poliittisesti sitoutuisikin ryhmän linjaan. Tällainen sitoutuminen voi olla poliittisesti merkityksellinen, mutta se ei muuta valtuutetun oikeudellista asemaa eikä hänen virkavastuullaan tapahtuvaa päätöksentekoaan.

Pormestarisopimukset ja muut vastaavat poliittiset sitoumukset konkretisoivat tätä problematiikkaa. Ne voivat toimia poliittisen yhteistyön välineinä ja lisätä päätöksenteon ennakoitavuutta, mutta niiden oikeudellinen sitovuus on rajattu. Se, että sopimuksesta voidaan irtaantua yhteisellä päätöksellä, kuvastaa sen poliittista luonnetta: kyse ei ole oikeudellisesti pakottavasta järjestelystä, vaan poliittisesta yhteisymmärryksestä. Vapaan mandaatin näkökulmasta ratkaisevaa on, että yksittäinen valtuutettu säilyttää oikeuden poiketa tällaisesta sopimuksesta ilman, että hänen julkisen vallan käyttöönsä kohdistuu oikeudellisia seuraamuksia. Poliittiset seuraamukset – kuten aseman heikkeneminen ryhmässä tai puolueessa – ovat mahdollisia, mutta ne eivät muuta oikeudellista lähtökohtaa. Näin tarkasteltuna valtuustoryhmän sopimusluonne pikemminkin vahvistaa vapaan mandaatin periaatetta: koska oikeudellista sitovuutta ei synny, valtuutetun harkintavalta säilyy viime kädessä yksilöllisenä ja vastuullisena julkisen vallan käyttönä.

Valtuustoryhmän asema on siten ennen kaikkea organisatorinen ja poliittinen. Ryhmä toimii foorumina, jossa valtuutetut voivat koordinoida poliittista toimintaansa ja muodostaa yhteisiä kantoja. Sen kautta voidaan myös jakaa luottamustehtäviä ja organisoida poliittista yhteistyötä. Näillä käytännöillä on huomattava merkitys kunnallispolitiikan toiminnalle, mutta ne eivät muuta ryhmän oikeudellista luonnetta.

Oikeudellisesta näkökulmasta valtuustoryhmän keskeinen piirre onkin juuri sen epämuodollisuus. Se ei ole oikeussubjekti eikä julkisen vallan käyttäjä, vaan poliittinen yhteistyömuoto valtuutettujen välillä. Tämä lähtökohta on keskeinen myös arvioitaessa ryhmäkurin oikeudellista merkitystä. Koska ryhmällä ei ole oikeudellista toimivaltaa valtuutettuihin nähden, sen päätökset voivat olla luonteeltaan vain poliittisia kannanottoja. Ne eivät voi oikeudellisesti sitoa valtuutettua hänen käyttäessään julkista valtaa.

4 Paikallisyhdistyksen asema ja toimivalta

Kunnallisessa poliittisessa järjestelmässä puolueiden paikallisyhdistyksillä on keskeinen rooli poliittisen toiminnan organisoijina. Paikallisyhdistykset vastaavat muun muassa ehdokasasettelusta, poliittisen ohjelman toteuttamisesta paikallisella tasolla sekä poliittisen toiminnan koordinoinnista. Oikeudellisesta näkökulmasta paikallisyhdistys on kuitenkin yksityisoikeudellinen toimija, jonka asema ja toimivalta määräytyvät yhdistysoikeuden perusteella.

Suomessa yhdistystoiminnan oikeudellinen perusta muodostuu yhdistyslaista, joka tunnustaa yhdistyksille varsin laajan autonomian niiden sisäisten asioiden järjestämisessä. Yhdistys voi sääntöjensä puitteissa määritellä jäsenyyden ehdot, jäsenten velvollisuudet sekä yhdistyksen kurinpitomenettelyn. Yhdistys voi esimerkiksi edellyttää jäseniltään sitoutumista yhdistyksen tavoitteisiin ja ohjelmaan sekä säätää seuraamuksia tilanteissa, joissa jäsen toimii näitä tavoitteita vastaan. Tyypillisiä seuraamuksia ovat huomautus, varoitus tai viime kädessä jäsenyydestä

erottaminen.

Yhdistyksen autonomiaan kuuluu myös mahdollisuus antaa poliittisia linjauksia jäsenilleen. Puolueiden ja niiden paikallisyhdistysten toiminta perustuu pitkälti siihen, että jäsenet sitoutuvat yhteisiin poliittisiin tavoitteisiin ja pyrkivät edistämään niitä erilaisissa poliittisissa tehtävissä. Tästä näkökulmasta on luonnollista, että paikallisyhdistys pyrkii vaikuttamaan myös valtuutettujensa toimintaan kunnallisessa päätöksenteossa.

Yhdistyksen toimivalta on kuitenkin rajattu. Vaikka yhdistys voi ohjata jäsentensä poliittista toimintaa ja asettaa jäsenyydelle ehtoja, sen toimivalta ei ulotu julkisen vallan käyttöön. Yhdistys ei ole julkisoikeudellinen toimija, eikä sillä ole toimivaltaa määrätä, miten julkista valtaa käytetään kunnallisessa päätöksenteossa. Tämä rajoitus seuraa siitä, että julkisen vallan käyttö on lailla järjestettyä toimintaa, joka kuuluu vain siihen oikeudellisesti valtuutetuille toimijoille.

Tämä raja tulee erityisen selvästi esiin luottamustehtävissä toimivien henkilöiden kohdalla. Valtuutettu ei toimi kunnanvaltuustossa poliittisen yhdistyksen edustajana yksityisoikeudellisessa merkityksessä, vaan hän toimii julkista valtaa käyttävänä luottamushenkilönä. Vaikka valtuutettu olisi poliittisen yhdistyksen jäsen ja tullut valituksi valtuustoon puolueen ehdokkaana, hänen oikeudellinen asemansa valtuustossa ei perustu yhdistyksen jäsenyyteen vaan vaalissa saatuun mandaattiin.

Tämä merkitsee sitä, että yhdistyksen mahdollisuus ohjata valtuutetun toimintaa rajoittuu poliittiseen vaikutusvaltaan. Yhdistys voi esimerkiksi edellyttää, että sen jäsenet noudattavat puolueen poliittista linjaa ja voivat jäsenyytensä säilyttääkseen sitoutua näihin tavoitteisiin. Yhdistys voi myös käyttää yhdistyslain mukaisia kurinpitokeinoja tilanteissa, joissa jäsen toimii vastoin yhdistyksen tavoitteita. Sen sijaan yhdistys ei voi oikeudellisesti velvoittaa valtuutettua käyttämään julkista valtaa tietyllä tavalla.

Yhdistyksen toimivalta rajoittuu siten yhdistyksen sisäisiin suhteisiin. Se voi sitoa jäsentä yhdistysoikeudellisessa mielessä, mutta se ei voi sitoa luottamushenkilön päätöksentekoa julkisen vallan käytössä. Tämä raja on keskeinen kunnallisen demokratian kannalta. Jos yksityisoikeudellisella yhdistyksellä olisi oikeudellisesti sitova toimivalta määrätä valtuutetun päätöksenteosta, julkisen vallan käyttö siirtyisi tosiasiallisesti yhdistyksen määräysvaltaan ilman lainsäädännöllistä perustaa.

Tämän vuoksi puoluekuri ja muut vastaavat poliittiset ohjauskeinot ovat oikeudelliselta luonteeltaan poliittisia, eivät normatiivisesti velvoittavia. Ne perustuvat poliittiseen sitoutumiseen ja organisatoriseen vaikutusvaltaan, eivät oikeudelliseen toimivaltaan.

5 Viranhaltijavalmistelu ja kunnanvaltuutetun vapaa harkintavalta

Kunnallinen päätöksenteko perustuu periaatteeseen, jonka mukaan kunnanvaltuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Valtuutetut tekevät päätöksensä henkilökohtaisella vastuulla ja oman harkintansa perusteella. Tätä voidaan kunnallisoikeudellisessa keskustelussa kuvata vapaan mandaatin käsitteellä, vaikka käsite ei ole kunnallishallinnossa samalla tavalla nimenomaisesti säädetty kuin kansanedustajien kohdalla. Valtuutetun harkintavallan toteutuminen riippuu kuitenkin käytännössä ratkaisevasti siitä, millä tavalla päätettävät asiat valmistellaan. Kunnallisessa hallinnossa viranhaltijoilla on keskeinen rooli asioiden valmistelussa ja päätöksenteon pohjana olevan aineiston tuottamisessa. Tästä syystä viranhaltijavalmistelun laatu ja rakenne vaikuttavat olennaisesti siihen, missä määrin valtuutetut voivat tosiasiallisesti käyttää omaa harkintaansa.

Hyvän hallinnon lähtökohtana on, että päätöksentekijälle annetaan riittävät ja tasapuoliset tiedot eri ratkaisuvaihtoehdoista. Viranhaltijavalmistelun tulee täyttää hyvän hallinnon periaatteet, joihin kuuluvat muun muassa objektiivisuus, asian riittävä selvittäminen ja päätöksenteon avoimuus. Kunnallisessa päätöksenteossa tämä tarkoittaa sitä, että viranhaltijavalmistelun tulee tuottaa valtuutetuille sellainen tietopohja, jonka perusteella he voivat arvioida asian eri puolia ja tehdä perustellun ratkaisun. Jos valmistelu rakentuu käytännössä yhden vaihtoehdon varaan ja

muut vaihtoehdot esitetään vain muodollisesti tai jätetään kokonaan tarkastelematta, valtuutettujen mahdollisuus käyttää itsenäistä harkintaa kaventuu. Tällaisessa tilanteessa päätöksenteko voi muuttua tosiasiallisesti viranhaltijavetoiseksi, vaikka muodollinen päätösvalta kuuluisi edelleen valtuustolle.

Ongelmallisimmillaan valmistelu voi johtaa tilanteeseen, jossa päätöksentekijälle esitetään käytännössä "vaihtoehdoton" ratkaisu. Tällöin esitykseen voidaan liittää esimerkiksi ehtoja tai reunaehtoja, joiden perusteella muut vaihtoehdot näyttävät mahdottomina. Toisinaan valmistelussa saatetaan myös tarkastella useita vaihtoehtoja, mutta niiden vaikutuksia ei analysoida tasapuolisesti. Yksi vaihtoehto voi saada huomattavasti laajemman ja perusteellisemman tarkastelun kuin muut, jolloin se näyttää päätöksentekijöille selvästi suositeltavimpana ratkaisuna. Vaikka tällainen valmistelutapa ei välttämättä ole lainvastainen, se voi käytännössä kaventaa valtuutettujen harkintavapautta.

Johtavien viranhaltijoiden velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että päätöksentekijöille esitettävä aineisto täyttää hyvän hallinnon vaatimukset. Keskeinen periaate on objektiivisuus. Valmistelun tulee pyrkiä esittämään asian kannalta olennaiset seikat tasapuolisesti ja avoimesti. Tämä ei tarkoita sitä, että viranhaltija ei voisi esittää omaa asiantuntija-arviotaan tai suositustaan. Päinvastoin asiantuntijan tehtävänä on usein arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia ja esittää perusteltu näkemys siitä, mikä ratkaisu olisi hallinnollisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaisin. Olennaista on kuitenkin se, että päätöksentekijälle jää todellinen mahdollisuus poiketa tästä suosituksesta.

Käytännössä tämä edellyttää, että valmistelussa tuodaan esiin aidot vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Vaihtoehtojen tarkastelun tulee olla riittävän tasapuolista, jotta päätöksentekijät voivat vertailla niitä keskenään. Jos esimerkiksi investointihanketta koskevassa valmistelussa tarkastellaan useita toteuttamistapoja, tulisi niiden kustannuksia, riskejä ja hyötyjä arvioida mahdollisimman yhdenmukaisin perustein. Tällainen analyysi ei ainoastaan paranna päätöksenteon laatua, vaan myös vahvistaa valtuutettujen mahdollisuuksia käyttää omaa harkintaansa.

Toinen keskeinen periaate on avoimuus. Päätöksenteon pohjana olevien tietojen tulee olla valtuutettujen saatavilla riittävän ajoissa ennen päätöksentekoa. Tämä mahdollistaa sen, että valtuutetut voivat perehtyä aineistoon ja tarvittaessa hankkia lisätietoja. Jos valmisteluaineisto toimitetaan vasta aivan päätöksenteon kynnyksellä tai jos keskeisiä tietoja jätetään esittämättä, valtuutettujen mahdollisuus muodostaa oma näkemyksensä heikkenee.

Johtavien viranhaltijoiden toiminnassa korostuu myös roolien selkeä erottaminen. Viranhaltijoiden tehtävänä on valmistella asioita ja tuottaa asiantuntijatietoa, kun taas päätöksenteko kuuluu poliittisille toimielimille. Jos viranhaltija pyrkii valmistelun kautta ohjaamaan päätöksentekoa liiallisesti tiettyyn suuntaan, roolit voivat hämärtyä. Tällöin vaarana on, että poliittinen harkinta kaventuu ja päätöksenteko siirtyy tosiasiallisesti viranhaltijoiden vaikutuspiiriin.

Hyvä valmistelukäytäntö vahvistaa valtuutettujen harkintavapautta. Kun päätöksentekijöille esitetään selkeä kuva vaihtoehdoista, niiden vaikutuksista ja niihin liittyvistä epävarmuuksista, valtuutetut voivat arvioida ratkaisua omien poliittisten ja arvoihin liittyvien näkemystensä pohjalta. Tällöin viranhaltijavalmistelu toimii päätöksenteon tukena eikä sen korvikkeena.

Kunnallisen demokratian kannalta on tärkeää, että viranhaltijavalmistelu ei muutu päätöksenteon ohjausvälineeksi. Johtavien viranhaltijoiden vastuulla on varmistaa, että valmistelu säilyttää asiantuntijaluonteensa ja että päätöksentekijöille jää todellinen mahdollisuus käyttää omaa harkintaansa. Kun valmistelu on objektiivista, avointa ja vaihtoehtoja tasapuolisesti tarkastelevaa, se tukee kunnallisen itsehallinnon keskeistä periaatetta: sitä, että valtuutetut voivat tehdä päätöksensä itsenäisesti ja vastata niistä julkisen vallan käyttäjinä.

Hybridiviranhaltijan käsitteellä voidaan kuvata sellaista johtavaa kunnallista viranhaltijaa, joka

toimii muodollisesti hallinnollisessa valmisteluroolissa, mutta jolla on tosiasiallisesti merkittävä vaikutus myös poliittisen päätöksenteon sisältöön. Tällainen asema korostuu erityisesti talousasioissa, joissa valmistelun kautta määritellään pitkälti se kehikko, jossa poliittinen harkinta tapahtuu. Budjettiraamit, säästöpainet ja investointien rahoitusvaihtoehdot voivat käytännössä rajata valtuutettujen käytettävissä olevia vaihtoehtoja jo ennen varsinaista päätöksentekoa. Hybridiviranhaltija ei tällöin käytä muodollista päätösvaltaa, mutta hänen vaikutuksensa on tosiasiallisesti normatiivista: hän määrittää, mitä pidetään realistisena, mahdollisena tai vastuullisena.

Oikeudellisesta näkökulmasta hybridiviranhaltijan asemaa on arvioitava hyvän hallinnon, toimivallan ja roolijaon periaatteiden kautta. Kunnallisessa järjestelmässä viranhaltijan tehtävä on valmistella asioita ja tuottaa asiantuntijatietoa, kun taas päätösvalta kuuluu poliittisille toimielimille. Jos valmistelu rakentuu tavalla, joka käytännössä sulkee pois vaihtoehtoja tai esittää ne epärealistisina ilman tasapuolista arviointia, voidaan kysyä, toteutuuko päätöksenteon edellyttämä objektiivisuus ja riittävä selvittäminen. Hybridivaikutus ei sinänsä ole lainvastainen ilmiö, mutta siitä voi tulla oikeudellisesti ongelmallinen, jos se kaventaa valtuutettujen tosiasiallista mahdollisuutta käyttää harkintavaltaansa. Tällöin kyse ei ole enää pelkästä asiantuntijavalmistelusta, vaan päätöksenteon ohjautumisesta hallinnollisen valmistelun kautta.

Vapaan mandaatin kannalta hybridiviranhaltijan rooli on kaksijakoinen. Toisaalta asiantunteva ja huolellinen valmistelu on edellytys sille, että valtuutettu voi käyttää harkintavaltaansa perustellusti. Ilman riittävää taloudellista ja toiminnallista analyysia päätöksenteko perustuisi puutteelliseen tietoon. Toisaalta juuri tällaisissa asiantuntijavaltaisissa tilanteissa piilee riski harkintavallan tosiasiallisesta siirtymisestä viranhaltijoille. Tämän vuoksi hybridiviranhaltijan toiminnan keskeinen oikeudellinen vaatimus on läpinäkyvyys ja vaihtoehtojen aito esittäminen. Valtuutetun vapaa mandaatti ei edellytä sitä, että kaikki vaihtoehdot ovat yhtä hyviä, mutta se edellyttää sitä, että vaihtoehdot ovat nähtävissä ja arvioitavissa. Näin ymmärrettynä hybridiviranhaltija ei ole vain harkintavallan rajoittaja, vaan myös sen mahdollistaja – edellyttäen, että valmistelu säilyy objektiivisena eikä muutu tosiasialliseksi päätöksenteoksi.

6 Luottamushenkilön asema julkisen vallan käyttäjänä ja virkavastuu

Kunnallishallinnon keskeinen periaate on, että luottamushenkilöt käyttävät julkista valtaa henkilökohtaisella vastuullaan. Kunnanvaltuutetun asema perustuu demokraattiseen vaaliin, jossa äänestäjät valitsevat henkilöt edustamaan kunnan asukkaita kunnallisessa päätöksenteossa. Valtuutetun toimivalta ei siten johdu poliittisesta puolueesta tai yhdistyksestä, vaan suoraan vaalissa saadusta mandaattista.

Valtuutetun asema julkisen vallan käyttäjänä merkitsee sitä, että hänen päätöksentekoaan koskevat julkisoikeudelliset velvoitteet. Keskeinen näistä on virkavastuu. Perustuslain mukaan jokainen, joka hoitaa julkista tehtävää, vastaa toimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu ei siten koske ainoastaan virkamiehiä, vaan myös luottamushenkilöitä silloin, kun nämä osallistuvat julkisen vallan käyttöön.

Virkavastuun keskeinen piirre on sen henkilökohtaisuus. Jokainen päätöksentekoon osallistuva luottamushenkilö vastaa omasta toiminnastaan ja siitä, että päätöksenteko tapahtuu lain mukaisesti. Vastuu ei siirry poliittiselle ryhmälle, puolueelle tai yhdistykselle, vaikka päätös olisi tehty näiden poliittisen linjan mukaisesti. Jos päätös osoittautuu lainvastaiseksi, vastuu kohdistuu siihen henkilöön, joka on osallistunut päätöksentekoon.

Virkavastuun henkilökohtaisuus korostaa luottamushenkilön velvollisuutta käyttää omaa harkintaansa. Valtuutettu ei voi luopua harkintavallastaan eikä siirtää sitä poliittiselle organisaatiolle. Päätöksenteon tulee perustua siihen tietoon ja arvioon, joka valtuutetulla on käytettävissään asian käsittelyhetkellä. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa päätöksenteossa punnitaan laillisuutta, taloudellisia vaikutuksia tai muita julkisen edun kannalta merkittäviä näkökohtia. Luottamushenkilön virkavastuu ei tarkoita ainoastaan vastuuta lainvastaisista päätöksistä, vaan se sisältää myös velvollisuuden huolelliseen ja itsenäiseen harkintaan julkista

valtaa käytettäessä.

Luottamushenkilön asema eroaa tässä suhteessa olennaisesti esimerkiksi työntekijän asemasta työsuhteessa. Työntekijä toimii työnantajan direktio-oikeuden alaisena ja on velvollinen noudattamaan työnantajan laillisia määräyksiä. Luottamushenkilön toiminta ei sen sijaan perustu alisteisuussuhteeseen. Kukaan ei voi antaa valtuutetulle oikeudellisesti sitovia määräyksiä siitä, miten hänen tulee äänestää valtuustossa.

Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö poliittisilla organisaatioilla olisi käytännössä merkittävää vaikutusvaltaa valtuutettujen toimintaan. Puolueet ja paikallisyhdistykset voivat esimerkiksi vaikuttaa siihen, ketkä asetetaan ehdokkaiksi vaaleissa tai ketkä saavat puolueen sisäisiä luottamustehtäviä. Tällainen vaikutusvalta on kuitenkin luonteeltaan poliittista eikä oikeudellista. Se perustuu poliittiseen organisaatioon kuulumiseen, ei julkisen vallan käyttöä koskevaan toimivaltaan.

Virkavastuun näkökulmasta tämä ero on keskeinen. Luottamushenkilö ei voi vedota siihen, että hän on toiminut poliittisen ryhmän tai yhdistyksen päätöksen mukaisesti. Jos päätös on lainvastainen tai muuten virkavelvollisuuden vastainen, vastuu kohdistuu siihen luottamushenkilöön, joka on osallistunut päätöksentekoon. Poliittinen ryhmäkuri tai puolueen sisäinen päätös ei muodosta oikeudellista vastuuvapautusperustetta.

Luottamushenkilön asema julkisen vallan käyttäjänä edellyttää siten itsenäistä harkintaa ja vastuullista päätöksentekoa. Tämä periaate muodostaa keskeisen oikeudellisen rajan poliittisen vaikutusvallan ja julkisen vallan käytön välillä. Vaikka poliittiset organisaatiot voivat pyrkiä ohjaamaan valtuutettujen toimintaa, lopullinen vastuu päätöksenteosta ja sen lainmukaisuudesta kuuluu aina yksittäiselle luottamushenkilölle.

7 Puoluekuri ja ryhmäkuri oikeudellisena ilmiönä

Puoluekuri ja valtuustoryhmien sisäinen ryhmäkuri ovat keskeisiä poliittisen toiminnan välineitä niin parlamentaarisessa kuin kunnallisessakin päätöksenteossa. Niiden avulla poliittiset ryhmät pyrkivät varmistamaan, että päätöksenteko toteuttaa puolueen poliittisia tavoitteita ja että ryhmä esiintyy julkisuudessa ja päätöksenteossa yhtenäisenä toimijana. Käytännössä ryhmäkurin merkitys on usein huomattava, erityisesti tilanteissa, joissa valtuuston voimasuhteet ovat tasaiset ja yksittäisellä äänellä voi olla ratkaiseva merkitys päätöksen lopputulokseen.

Oikeudellisesta näkökulmasta puoluekuri on kuitenkin luonteeltaan poliittinen eikä normatiivinen instituutio. Se ei perustu lakiin eikä luo oikeudellisesti sitovia velvoitteita luottamushenkilölle. Puolueen tai valtuustoryhmän sisäiset päätökset voivat ohjata jäsenten poliittista toimintaa, mutta ne eivät muodosta oikeudellisesti sitovaa normia julkisen vallan käytössä.

Ryhmäkurin oikeudellista luonnetta arvioitaessa on lähtökohdaksi otettava luottamushenkilön asema julkisen vallan käyttäjänä. Kunnanvaltuutettu käyttää toimivaltaansa henkilökohtaisesti osallistuessaan valtuuston päätöksentekoon. Päätöksenteko tapahtuu yksittäisten valtuutettujen äänestyksen perusteella, eikä valtuustoryhmillä ole itsenäistä toimivaltaa tehdä päätöksiä kunnan puolesta. Tämä merkitsee sitä, että myös valtuutetun vastuu päätöksenteosta on henkilökohtainen.

Puoluekuri ei siten voi muodostaa oikeudellisesti sitovaa velvoitetta, joka rajoittaisi valtuutetun harkintavaltaa. Vaikka poliittinen ryhmä päättäisi yhteisestä kannasta tiettyyn asiaan, yksittäinen valtuutettu säilyttää oikeudellisen oikeuden ja velvollisuuden käyttää omaa harkintaansa päätöksenteossa. Tähän harkintaan voivat vaikuttaa esimerkiksi asian oikeudellinen arviointi, taloudelliset vaikutukset tai muut julkisen edun kannalta merkitykselliset seikat.

Ryhmäkurin merkitys perustuu sen sijaan poliittisiin seuraamuksiin. Poliittinen ryhmä voi esimerkiksi sulkea jäsenensä ryhmän ulkopuolelle tai pidättäytyä tukemasta häntä tulevissa vaaleissa. Vastaavasti puolue tai sen paikallisyhdistys voi käyttää yhdistyslain mukaisia kurinpitokeinoja jäseniään kohtaan. Nämä seuraamukset voivat käytännössä olla merkittäviä, koska poliittinen ura ja mahdollisuus jatkaa luottamustehtävissä riippuvat usein puolueen tuesta.

Oikeudellisessa mielessä tällaiset seuraamukset kohdistuvat kuitenkin poliittiseen organisaatioon kuulumiseen, eivät julkisen vallan käyttöön. Puolue tai yhdistys voi päättää, keitä se tukee poliittisessa toiminnassa tai keitä se asettaa ehdolle vaaleissa. Sen sijaan se ei voi oikeudellisesti määrätä, miten julkista valtaa käyttävä luottamushenkilö toimii tehtävässään.

Ryhmäkurin oikeudellinen merkitys on siten rajallinen. Se on poliittinen toimintatapa, jonka vaikutus perustuu poliittiseen sitoutumiseen ja organisatoriseen vaikutusvaltaan, ei oikeudelliseen velvoittavuuteen. Tämä raja on tärkeä kunnallisen demokratian kannalta. Jos poliittisella ryhmällä olisi oikeudellinen toimivalta määrätä jäsentensä päätöksenteosta, julkisen vallan käyttö siirtyisi tosiasiallisesti poliittisen organisaation määräysvaltaan ilman laissa säädettyä toimivaltaperustetta.

Puoluekuri voi kuitenkin oikeudellisesta näkökulmasta muodostua ongelmalliseksi tilanteissa, joissa poliittinen paine kohdistuu yksittäisen luottamushenkilön harkintavaltaan tavalla, joka käytännössä estää tämän itsenäisen päätöksenteon. Erityisesti tilanteissa, joissa poliittinen painostus liittyy merkittäviin kunnallisiin päätöksiin, kuten suuriin investointihankkeisiin tai hallinnollisiin ratkaisuihin, nousee esiin kysymys siitä, missä määrin poliittinen paine voi vaikuttaa luottamushenkilön päätöksentekoon ilman, että se muuttuu oikeudellisesti ongelmalliseksi.

8 Poliittinen painostus ja rikosoikeudellinen pakottaminen

Lähtökohtaisesti mutta ei rajattomasti sallittua

Vaikka poliittinen painostus on demokraattisessa järjestelmässä lähtökohtaisesti sallittua, sillä on myös oikeudelliset rajansa. Poliittinen keskustelu, julkinen kritiikki ja ryhmäkurin kaltaiset organisatoriset vaikutuskeinot kuuluvat poliittisen toiminnan normaaleihin muotoihin. Ne perustuvat sananvapauteen ja poliittiseen järjestäytymiseen, jotka ovat demokraattisen yhteiskunnan keskeisiä perusoikeuksia.

Oikeudellinen arviointi muuttuu kuitenkin, jos poliittinen painostus ylittää tietyn rajan ja muuttuu oikeudettomaksi pakottamiseksi. Rikosoikeudessa pakottamisen tunnusmerkistö täyttyy, jos henkilö väkivallalla tai oikeudettomalla uhkauksella pakottaa toisen tekemään, sietämään tai olemaan tekemättä jotakin. Tällaisessa tilanteessa keskeinen arviointikysymys on se, onko käytetty uhka oikeudeton ja onko sillä pyritty vaikuttamaan toisen henkilön toimintaan tavalla, joka loukkaa tämän päätösvapautta.

Poliittisessa kontekstissa rajanveto sallitun vaikutusyrityksen ja rikosoikeudellisesti merkityksellisen pakottamisen välillä ei ole aina yksinkertainen. Poliittiset toimijat voivat käyttää erilaisia vaikutuskeinoja pyrkiessään ohjaamaan päätöksentekoa. Näitä voivat olla esimerkiksi poliittinen arvostelu, ryhmästä erottamisen uhka tai se, ettei henkilöä tueta tulevissa vaaleissa. Tällaiset vaikutuskeinot kuuluvat poliittisen toiminnan piiriin, eikä niitä lähtökohtaisesti voida pitää rikosoikeudellisesti rangaistavina.

Tilanne muuttuu kuitenkin, jos painostus perustuu uhkaan, joka on oikeudeton tai joka kohdistuu henkilön oikeudellisesti suojattuihin etuihin tavalla, jota ei voida pitää hyväksyttävänä poliittisen vaikuttamisen muotona. Esimerkiksi uhka henkilön maineen vahingoittamisesta, perusteettomien rikosilmoitusten tekemisestä tai muista vastaavista toimista voi täyttää rikosoikeudellisen pakottamisen tunnusmerkistön, jos sen tarkoituksena on pakottaa henkilö toimimaan tietyllä tavalla.

Luottamushenkilöihin kohdistuvissa tilanteissa arviointia ohjaa lisäksi se, että kyse on julkisen vallan käytöstä. Luottamushenkilön päätöksenteon tulee perustua hänen omaan harkintaansa ja vastuuseensa. Jos henkilöä pyritään oikeudettomalla uhkauksella pakottamaan käyttämään julkista valtaa tietyllä tavalla, kyse ei ole pelkästään yksityisten henkilöiden välisestä painostustilanteesta, vaan toiminnasta, joka kohdistuu julkisen vallan käyttöön.

Tällaisissa tilanteissa rikosoikeudellinen arviointi voi liittyä myös virkavelvollisuuksiin. Jos

luottamushenkilö esimerkiksi pakotetaan osallistumaan päätökseen, jonka hän tietää lainvastaiseksi, tilanne voi liittyä myös virkavelvollisuuden rikkomiseen. Vaikka vastuu lainvastaisesta päätöksestä kohdistuu viime kädessä päätöksentekoon osallistuneeseen henkilöön, painostuksen käyttäjä voi olla rikosoikeudellisessa vastuussa pakottamisesta.

Rajanveto poliittisen vaikutusvallan ja rikosoikeudellisen pakottamisen välillä perustuu siten ennen kaikkea käytettyjen keinojen luonteeseen. Poliittinen keskustelu, arvostelu ja organisatorinen kurinpito kuuluvat poliittisen toiminnan piiriin. Sen sijaan oikeudettomat uhkaukset ja muut painostuskeinot, jotka pyrkivät murtamaan henkilön päätösvapauden, voivat muodostaa rikosoikeudellisesti rangaistavan teon.

Tämä raja on keskeinen demokraattisen järjestelmän toimivuuden kannalta. Poliittinen päätöksenteko edellyttää avointa keskustelua ja mahdollisuutta vaikuttaa toisten näkemyksiin. Samalla on kuitenkin varmistettava, että julkisen vallan käyttö perustuu lailliseen ja itsenäiseen päätöksentekoon eikä oikeudettomaan painostukseen. Luottamushenkilön päätösvapauden suoja on siten osa laajempaa oikeusvaltioperiaatetta, joka turvaa julkisen vallan käytön lainmukaisuuden.

Vertailua työoikeudellisiin painostustilanteisiin

Poliittisen painostuksen oikeudellista arviointia voidaan valaista vertaamalla sitä työoikeudessa esiintyviin painostustilanteisiin. Työoikeudessa on pitkään jouduttu arvioimaan tilanteita, joissa työnantaja pyrkii ohjaamaan työntekijän toimintaa erilaisin vaikutuskeinoin. Tämän arvioinnin keskeinen lähtökohta on työnantajan työnjohto-oikeus eli direktio-oikeus.

Työsuhde perustuu sopimukseen, jossa työntekijä sitoutuu tekemään työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Työnantajalla on tämän vuoksi oikeus antaa työntekijälle työn suorittamista koskevia määräyksiä ja ohjeita. Työntekijän velvollisuutena on puolestaan noudattaa näitä määräyksiä, mikäli ne ovat lainmukaisia ja kuuluvat työsuhteen piiriin. Työnantaja voi myös käyttää kurinpidollisia seuraamuksia, kuten huomautusta tai varoitusta, ja viime kädessä irtisanoa työsuhteen, mikäli työntekijä laiminlyö velvollisuutensa.

Tästä seuraa, että työoikeudessa työnantajan käyttämä painostus voi tietyissä rajoissa olla oikeudellisesti sallittua. Työnantaja voi esimerkiksi ilmoittaa työntekijälle, että työtehtävien laiminlyönti voi johtaa kurinpidollisiin seuraamuksiin tai jopa työsuhteen päättämiseen. Tällainen vaikutuskeino ei lähtökohtaisesti ole oikeudeton, koska se perustuu työnantajan laissa tunnustettuun direktio-oikeuteen.

Työoikeudessa raja ylittyy vasta silloin, kun työnantaja käyttää oikeudettomia keinoja tai pyrkii pakottamaan työntekijän toimimaan lainvastaisesti. Jos työnantaja esimerkiksi uhkaa työntekijää perusteettomalla rikosilmoituksella tai pyrkii pakottamaan tämän osallistumaan lainvastaiseen toimintaan, tilanne voi täyttää rikosoikeudellisen pakottamisen tunnusmerkistön. Tällöin työnantajan toiminta ei enää perustu työnjohto-oikeuteen, vaan se muodostaa oikeudettoman painostuksen.

Kunnallispolitiikassa tilanne on oikeudellisesti erilainen. Valtuutettu ei ole poliittisen puolueen tai paikallisyhdistyksen alainen samalla tavalla kuin työntekijä on työnantajan alainen työsuhteessa. Puolueella tai yhdistyksellä ei ole oikeudellisesti tunnustettua direktio-oikeutta valtuutettuun nähden. Valtuutettu ei myöskään ole sopimussuhteessa poliittiseen organisaatioon julkisen vallan käyttäjänä.

Tämän vuoksi poliittisen painostuksen oikeudellinen arviointi on lähtökohdiltaan tiukempaa kuin työoikeudessa. Koska poliittisella organisaatiolla ei ole käskyvaltaa valtuutettuun nähden, sen vaikutuskeinot voivat olla luonteeltaan vain poliittisia. Puolue voi esimerkiksi päättää olla asettamatta henkilöä ehdolle tulevissa vaaleissa tai jättää hänet ilman poliittista tukea. Sen sijaan se ei voi antaa valtuutetulle oikeudellisesti sitovia määräyksiä siitä, miten hänen tulee käyttää julkista valtaa.

Vertailu työoikeuteen havainnollistaa siten kunnallisen luottamustoimen erityisluonnetta. Työoikeudessa alisteinen asema on järjestelmän olennainen osa, ja työnantajan valta perustuu lakiin ja työsopimukseen. Kunnallispolitiikassa vastaavaa alisteisuutta ei ole. Valtuutettu käyttää julkista valtaa itsenäisesti ja vastaa toiminnastaan henkilökohtaisesti. Tämä merkitsee sitä, että poliittinen painostus voi oikeudellisesti muodostua ongelmalliseksi jo tilanteessa, jossa vastaava vaikutuskeino olisi työsuhteessa vielä hyväksyttävä.

Vertailua kansanedustajan asemaan

Kunnallista päätöksentekoa koskevaa tarkastelua voidaan syventää vertaamalla sitä kansanedustajan asemaan. Vaikka molemmissa tilanteissa on kyse demokraattisesti valitusta luottamustehtävästä, oikeudellinen ympäristö ei ole täysin samanlainen.

Kansanedustajan asema perustuu suoraan vaaliin ja valtiosääntöiseen mandaattiin. Suomen valtiosääntöjärjestelmässä kansanedustajaa koskee vapaan mandaatin periaate: edustaja ei ole sidottu oikeudellisesti äänestäjiensä, puolueensa eikä eduskuntaryhmänsä määräyksiin. Tämä merkitsee sitä, että kansanedustaja käyttää toimivaltaansa omantuntonsa ja harkintansa mukaisesti. Myös kansanedustajan osalta poliittinen puoluekuri on siten luonteeltaan poliittinen eikä oikeudellisesti sitova.

Kansanedustajan asema eroaa kuitenkin kunnallisesta luottamustoimesta yhdessä merkittävässä suhteessa. Eduskuntaryhmällä on oikeudellinen asema, joka on institutionaalisesti vahvempi kuin kunnallisten valtuustoryhmien. Eduskuntaryhmä voi toimia oikeushenkilönä esimerkiksi hallinnoidessaan ryhmälle osoitettuja määrärahoja ja järjestäessään ryhmän hallinnollista toimintaa. Tämä antaa ryhmälle organisatorisesti vahvemman aseman kuin kunnallisella valtuustoryhmällä, joka on oikeudellisesti pelkkä poliittinen yhteenliittymä ilman oikeushenkilöllisyyttä.

Tästä huolimatta eduskuntaryhmän oikeudellinen asema ei muuta kansanedustajan valtiosääntöistä asemaa. Kansanedustajan toimivalta perustuu perustuslakiin eikä eduskuntaryhmän päätöksiin. Eduskuntaryhmä ei voi oikeudellisesti määrätä, miten kansanedustajan tulee äänestää eduskunnassa. Ryhmän päätökset voivat olla poliittisesti sitovia, mutta ne eivät muodosta oikeudellista velvoitetta julkisen vallan käytössä.

Vertailu korostaa siten yhteistä peruseriaatetta: demokraattisessa järjestelmässä julkista valtaa käyttävä edustaja toimii henkilökohtaisella vastuullaan. Poliittiset ryhmät voivat koordinoida toimintaa ja vaikuttaa jäsentensä poliittisiin valintoihin, mutta ne eivät voi oikeudellisesti sitoa päätöksentekoa.

Samalla vertailu osoittaa, että kunnallisen valtuustoryhmän oikeudellinen asema on vieläkin heikompi kuin eduskuntaryhmän. Koska valtuustoryhmä ei ole oikeushenkilö eikä sillä ole institutionaalista asemaa kunnallisessa hallintojärjestelmässä, sen mahdollisuus sitoa jäseniään on oikeudellisesti vielä rajallisempi. Tämä vahvistaa johtopäätöstä siitä, että kunnallinen ryhmäkuri on oikeudelliselta luonteeltaan puhtaasti poliittinen ilmiö.

9 Hypoteettisia tilanteita kunnallisessa suurinvestointipäätöksessä

Kunnallista päätöksentekoa koskevat oikeudelliset rajat tulevat usein näkyviin suurten investointihankkeiden yhteydessä. Esimerkiksi raitiotiehankkeen kaltaisessa projektissa päätettävänä on usein satojen miljoonien eurojen investointi, jonka taloudelliset ja kaupunkirakenteelliset vaikutukset ulottuvat vuosikymmenten päähän. Tällaisissa tilanteissa poliittinen paine voi kohdistua yksittäisiin valtuutettuihin erityisen voimakkaasti. Myös johtavissa asemassa olevien valmistelusta vastaavien viranhaltijoiden, hybridiviranhaltijoiden, vaikutus on näissä tilanteissa merkittävä.

Oletetaan, että poliittinen puolue tai sen paikallisyhdistys on linjannut tukevansa hanketta ja edellyttää valtuustoryhmän jäsenten äänestävän hankkeen puolesta. Tässä tilanteessa poliittinen paine voi ilmetä monin tavoin. Puolueen paikallisyhdistys tai valtuustoryhmä voi esimerkiksi

ilmoittaa, että valtuutetun odotetaan noudattavan ryhmän yhteistä linjaa. Samalla voidaan todeta, että ryhmän linjasta poikkeaminen voi vaikuttaa valtuutetun asemaan puolueessa tai hänen mahdollisuuksiinsa saada tukea tulevissa vaaleissa. Tällainen poliittinen paine kuuluu demokraattisen politiikan normaaleihin ilmiöihin. Puolueilla on oikeus määritellä poliittinen linjansa ja arvioida, keitä ne haluavat tukea poliittisessa toiminnassa. Valtuutettu voi puolestaan päättää, sitoutuuko hän poliittiseen linjaan vai käyttääkö hän harkintavaltaansa toisin.

Tilanne muuttuu oikeudellisesti ongelmalliseksi vasta, jos painostus ylittää poliittisen vaikutusvallan rajat. Oikeudellisesti merkityksellinen kysymys on tällöin se, käytetäänkö painostuksessa oikeudettomia keinoja. Jos esimerkiksi valtuutettua uhataan perusteettomalla rikosilmoituksella tai muulla oikeudettomalla seuraamuksella, tarkoituksena pakottaa hänet äänestämään tietyllä tavalla, painostus voi täyttää rikosoikeudellisen pakottamisen tunnusmerkistön.

Samalla tällainen tilanne havainnollistaa virkavastuun merkitystä. Vaikka valtuutettu kokisi poliittista painetta, hänen on viime kädessä tehtävä päätöksensä oman harkintansa perusteella. Jos hän osallistuu päätökseen, jonka tietää lainvastaiseksi, poliittinen paine ei vapauta häntä vastuusta. Päätöksentekoon osallistuminen merkitsee tällöin henkilökohtaisen virkavastuun toteutumista.

Suurten investointihankkeiden yhteydessä voidaan helposti esittää useita hypoteettisia ongelmatilanteita puoluekurin ja yksilöllisen harkintavelvollisuuden välillä.

Yksi mahdollinen tilanne liittyy päätöksentekoon tilanteessa, jossa valtuutetulla on perusteltu epäily hankkeen taloudellisesta kestävydestä. Jos poliittinen ryhmä edellyttää valtuutetun tukevan hanketta ryhmäkurin nimissä, valtuutettu joutuu punnitsemaan poliittisen sitoutumisen ja oman harkintansa välistä suhdetta. Oikeudellisesta näkökulmasta ratkaisevaa on, että valtuutettu säilyttää oikeuden käyttää omaa harkintaansa. Ryhmäkurin noudattaminen ei vapauta häntä vastuusta, jos päätös myöhemmin osoittautuu lainvastaiseksi.

Toinen hypoteettinen tilanne koskee harkintavallan tosiasiallista luovuttamista poliittiselle ryhmälle. Jos valtuutettu esimerkiksi ilmoittaa äänestävänsä automaattisesti ryhmän päätöksen mukaisesti perehtymättä asian sisältöön, kyse voi olla luottamustehtävän hoitamiseen liittyvän harkintavelvollisuuden laiminlyönnistä. Vaikka poliittinen koordinaatio on kunnallispolitiikassa tavallista, luottamushenkilö ei voi luopua kokonaan itsenäisestä harkinnastaan.

Kolmas tilanne liittyy esteellisyyteen. Jos valtuutettu omistaa esimerkiksi kiinteistöjä raitiotiehankkeen vaikutusalueella ja tietää hankkeen nostavan niiden arvoa, hänen tulee arvioida esteellisyytensä ennen päätöksentekoon osallistumista. Jos poliittinen ryhmä painostaa valtuutettua osallistumaan päätöksentekoon esteellisyydestä huolimatta, kyse ei ole enää pelkästä poliittisesta ohjauksesta vaan tilanteesta, jossa valtuutettua pyritään ohjaamaan toimimaan vastoin lain asettamia velvoitteita.

Neljäs mahdollinen tilanne liittyy puutteelliseen päätöksentekoaineistoon. Jos viranhaltijat esittävät päätöksenteon lykkäämistä lisäselvitysten vuoksi mutta poliittinen ryhmä vaatii päätöstä tehtäväksi välittömästi, valtuutettu joutuu arvioimaan, täyttääkö päätöksenteko hyvän hallinnon vaatimukset. Mikäli päätös tehdään olennaisesti puutteellisin tiedoin, voidaan kysyä, onko päätöksenteko tapahtunut huolellisuusveloitteen mukaisesti.

Viides tilanne liittyy poliittiseen painostukseen, joka ylittää sallitun poliittisen vaikuttamisen rajat. Jos valtuutettua esimerkiksi uhataan oikeudettomilla seuraamuksilla – kuten perusteettomalla rikosilmoituksella tai muulla henkilöön kohdistuvalla vahingoittamisella – tarkoituksena pakottaa hänet äänestämään tietyllä tavalla, tilanne voi täyttää rikosoikeudellisen pakottamisen tunnusmerkistön.

Nämä hypoteettiset tilanteet osoittavat, että poliittisen ryhmäkurin ja luottamushenkilön oikeudellisen vastuun välinen suhde voi käytännössä olla jännitteinen. Poliittinen järjestelmä perustuu ryhmien väliseen kilpailuun ja koordinoituun toimintaan. Poliittiset organisaatiot

pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon, mutta samalla oikeusjärjestys edellyttää, että julkista valtaa käyttävät henkilöt toimivat itsenäisesti ja lain mukaisesti. Juuri tämän jännitteen hallinta muodostaa keskeisen kysymyksen kunnallisen demokratian oikeudellisessa tarkastelussa.

10 Johtopäätökset

Edellä esitetty tarkastelu osoittaa, että poliittisen ryhmäkurin oikeudellinen merkitys kunnallisessa päätöksenteossa on rajallinen. Vaikka ryhmäkuri on poliittisesti merkittävä ilmiö ja keskeinen osa puolueiden toimintaa, se ei muodosta oikeudellisesti sitovaa velvoitetta luottamushenkilölle.

Ensinnäkin valtuustoryhmän oikeudellinen asema on heikko. Valtuustoryhmä ei ole oikeushenkilö eikä kunnallinen toimielin, vaan poliittinen yhteenliittymä, jonka toiminta perustuu valtuutettujen keskinäiseen järjestäytymiseen. Ryhmällä ei siten ole oikeudellista toimivaltaa määrätä jäsentensä toiminnasta kunnallisessa päätöksenteossa.

Toiseksi poliittisen puolueen paikallisyhdistys toimii yhdistysoikeudellisena toimijana, jonka toimivalta rajoittuu yhdistyksen sisäisiin suhteisiin. Yhdistys voi ohjata jäsentensä poliittista toimintaa ja käyttää kurinpitokeinoja jäsenyyden puitteissa, mutta se ei voi oikeudellisesti määrätä julkisen vallan käytöstä.

Kolmanneksi luottamushenkilön asema julkisen vallan käyttäjänä merkitsee henkilökohtaista virkavastuuta. Valtuutettu vastaa päätöksenteostaan itse eikä voi vedota poliittisen ryhmän päätökseen vastuuta poistavana tekijänä. Tämä korostaa luottamushenkilön velvollisuutta käyttää omaa harkintaansa päätöksenteossa.

Neljänneksi poliittinen painostus on demokraattisessa järjestelmässä lähtökohtaisesti sallittua, mutta sillä on oikeudelliset rajansa. Jos painostus perustuu oikeudettomiin uhkauksiin ja pyrkii pakottamaan luottamushenkilön käyttämään julkista valtaa tietyllä tavalla, se voi täyttää rikosoikeudellisen pakottamisen tunnusmerkistön.

Viidenneksi vertailu kansanedustajan asemaan vahvistaa saman peruseriaatteen. Vaikka eduskuntaryhmän institutionaalinen asema on kunnallista valtuustoryhmää vahvempi, kansanedustajan toimivalta perustuu suoraan perustuslakiin eikä poliittisen ryhmän päätöksiin. Myös kansanedustaja käyttää julkista valtaa henkilökohtaisella vastuullaan.

Kokonaisuutena tarkastelu osoittaa, että demokraattisen päätöksenteon keskeinen oikeudellinen periaate on julkisen vallan käyttäjän henkilökohtainen vastuu. Poliittiset ryhmät voivat koordinoida toimintaa ja pyrkiä vaikuttamaan jäsentensä päätöksentekoon, mutta ne eivät voi oikeudellisesti sitoa luottamushenkilön harkintavaltaa. Tämä raja turvaa sekä kunnallisen itsehallinnon demokraattisen luonteen että julkisen vallan käytön lainmukaisuuden.

Kunnallisen demokratian toimivuuden kannalta keskeistä on, että valtuutettu säilyttää oikeudellisen päätösvapautensa poliittisista ja taloudellisista paineista huolimatta. Poliittiset ryhmät, puolueet ja yhdistykset voivat ohjata ja koordinoida poliittista toimintaa, mutta ne eivät voi oikeudellisesti ottaa vastuulle julkisen vallan käyttöä. Tämä vastuu kuuluu yksinomaan sille luottamushenkilölle, joka osallistuu päätöksentekoon.

Tulevaisuuden näkökulmasta voidaan perustellusti arvioida, että poliittisen demokratian keskeiset jännitteet eivät liity ainoastaan perinteiseen ryhmäkuriin, vaan yhä enenevässä määrin myös viranhaltijavalmistelun kautta tapahtuvaan hybridivaikuttamiseen. Erityisesti taloudellisen niukkuuden tilanteissa päätöksenteko rakentuu usein vahvasti taloudellisten reunaehtojen varaan, joita johtavat viranhaltijat määrittävät. Tällöin vaarana on, että poliittinen harkinta kaventuu kahdesta suunnasta samanaikaisesti: yhtäältä poliittiset ryhmät pyrkivät sitomaan valtuutettuja ryhmäkurin avulla, toisaalta viranhaltijavalmistelu rajaa päätöksenteon vaihtoehtoja taloudellisiin ja teknisiin perusteisiin. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus voi johtaa tilanteeseen, jossa muodollisesti demokraattinen päätöksenteko säilyy, mutta sen sisällöllinen autonomia heikkenee.

Tämä kehityssuunta ei rajoitu kunnallishallintoon, vaan se on nähtävissä myös kansallisella tasolla, jossa talouspoliittinen ohjaus, asiantuntijavalta ja hallinnollinen valmistelu voivat yhdessä kaventaa poliittista liikkumavaraa. Oikeusvaltion ja demokratian kannalta keskeinen kysymys on, säilyykö päätöksenteko aidosti poliittisena ja vastuullisena toimintana vai siirtyykö sen painopiste vähitellen asiantuntija- ja valmistelukoneiston määrittämiin kehyksiin. Tämän vuoksi on tärkeää tunnistaa myös hybridivaikuttamisen riskit ja huolehtia siitä, että sekä poliittinen että hallinnollinen valta pysyvät omissa rooleissaan. Muutoin vaarana on, että valtuutetun vapaa mandaatti – joka on edustuksellisen demokratian keskeinen periaate – muuttuu vähitellen muodolliseksi ilman todellista sisältöä.

Kirjoita Edilexiin <<http://www.edilex.fi/kirjoita>>

- Mikäli Sinulla on ajankohtainen juridinen aihe josta haluaisit kirjoittaa artikkelin **Lakikirjastoon** <<https://www.edilex.fi/lakikirjasto>> tai vaikkapa lyhyen kolumnin **Vierashuoneeseen** <<http://www.edilex.fi/uutiset/vierashuone>>, ota yhteyttä **Edilex-toimitukseen** <<https://www.edilex.fi/yhteystiedot/toimitus>> (**toimitus@edilex.fi**).
Lue lisää <<http://www.edilex.fi/kirjoita>>

Toimittaja: Jani Surakka, Edilex-toimitus (**jani.surakka@edilex.fi**)