

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Saanareetta Virikko

KUNTAJOHTAJAN OIKEUDELLINEN ASEMA
JA EROTTAMINEN LUOTTAMUSPULAN PERUSTEELLA

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2014

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

VIRIKKO, SAANAREETTA: Kuntajohtajan oikeudellinen asema ja erottaminen luottamuspuolan perusteella.

Pro gradu -tutkielma, X + 76 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2014

Kunnan johtaminen henkilöityy Suomessa kuntajohtajaan, jolla tarkoitetaan joko kunnanjohtajaa tai pormestaria. Kuntajohtajan tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa, taloutta sekä muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena kuntalain 24 §:n mukaisesti. Kunnanjohtaja toimii julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa ja pormestari erityisessä luottamussuhteessa. Kunnanjohtajan erottamisesta säännellään kuntalain 25 §:ssä ja pormestarin erottamisesta 21.2 §:ssä. Kuntajohtajan tehtävien ja erottamisen erillinen sääntely kuntalaissa tekee toimesta erityisen.

Tutkielman tarkoituksena on tulkita kuntajohtajan luottamuspuola erottamisperusteena lainopillisesta näkökulmasta. Lähde- ja taustamateriaalina käytetään oikeuskirjallisuutta sekä lainvalmisteluaineistoa, jonka lisäksi tutkielman oikeuslähteiksi on valittu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, jotka käsittelevät kunnanjohtajan erottamista luottamuspuolan vuoksi. Oikeuskäytäntö sisältää toistaiseksi vain yhden ennakkopäätöksen kunnanjohtajan erottamisesta luottamuspuolaan liittyen. Ennakkotapausten vähyys tukee kirjoittajan näkemystä luottamuspuolan laajasta tulkinnanvaraisuudesta voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Pormestarin erottamisesta ei toistaiseksi ole oikeuskäytäntöä, jolloin erottamista tarkastellaan vain teoriatasolla. Tutkielmassa verrataan kunnanjohtaja- sekä pormestarijärjestelmän toimivuutta keskenään sekä peilataan suomalaisen paikallisjohtamista muihin Pohjoismaihin nähden. Euroopassa pormestarijärjestelmä on laajasti käytössä ja Pohjoismaista Tanska on selkeimmin siirtynyt luottamushenkilöjohtamisen malliin.

Luottamuspuolaan perustuva erottaminen on tarkoitettu tilanteisiin, jossa kunnan etu vaatii kuntajohtajan erottamista eikä hänen voida katsoa jatkavan tehtävässä luottamuspuolan vuoksi. Luottamuspuola ei ole oikeudellinen käsite, eikä sen tulkintaan ole tyhjentävää määritelmää. Tutkielman oikeustapaukset osoittavat, että luottamuspuolan tulkinnanvaraisuudesta seuraa vuosien oikeustaistelu, koska kunnanjohtajan luottamuspuola ei lainsäädännössä määritellä riittävän tyhjentävästi.

Tutkielma toteutetaan oikeusdogmaattisen metodin avulla, oikeushistoriallista tarkastelua sekä johtamisen näkökulmaa apuna käyttäen. Tutkielmaan valittujen oikeustapausten perusteella kunnanjohtajan erottamisen syyt jakautuvat yhtäältä henkilösidonnaisiin syihin luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan välillä sekä toisaalta kunnanjohtajan soveltumattomuuteen toimia johtajana. Ennakkopäätösten vähyys, lainvalmisteluaineisto sekä oikeuskirjallisuus osoittavat, että luottamuspuola on vaikea tulkita voimassa olevan lainsäädännön perusteella yleisellä tasolla.

Kirjoittajan mielestä kuntalain 25.1 § tarvitsee lainsäädännöllistä muutosta. Kunnanjohtajan erottaminen luottamuspuolan takia vaikuttaa negatiivisesti kunnan johtamiseen, jonka lisäksi erottamisenettä kuluttaa merkittävästi kunnan taloudellisia ja henkilösidonnaisia resursseja. Lainsäädännöllisellä muutoksella saattaisi olla positiivista vaikutusta kunnanjohtajien kiinnostavuuteen, joka on ollut laskussa vuodesta 2001 lähtien.

Asiasanat: erottaminen, kunnanjohtaja, kuntajohtaja, luottamuspuola, pormestari.

SISÄLLYS

| | |
|--|-----------|
| LÄHTEET | II |
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Tutkielman lähtökohdat | 1 |
| 1.2 Kuntajohtajan erottamisperusteet | 6 |
| 1.3 Tutkimuskysymykset ja -rajaukset | 8 |
| 1.4 Tutkimusmenetelmät | 10 |
| 2 KUNTAJOHTAMISEN HISTORIA | 13 |
| 2.1 Kunnanjohtajajärjestelmän oikeudellinen muotoutuminen | 13 |
| 2.1.1 Kaupunginjohtajajärjestelmän synty | 13 |
| 2.1.2 Johtajajärjestelmän laajentuminen maalaiskuntiin | 15 |
| 2.2 Kunnanjohtajan päätoiminen virka pakolliseksi | 18 |
| 2.2.1 Uuden kunnallislain vaikutukset kunnanjohtajan virkaan | 18 |
| 2.2.2 Kunnanjohtajan erottamisen menettelyn uudelleen arviointi | 20 |
| 3 KUNTAJOHTAMISEN OIKEUDELLISET PERUSTEET | 24 |
| 3.1 Kunnanjohtajan viran oikeudelliset perusteet | 24 |
| 3.1.1 Kunnanjohtajan virka kuntalaissa | 24 |
| 3.1.2 Kunnanjohtajan tehtävät | 25 |
| 3.2 Luottamushenkilöjohtaminen | 30 |
| 3.2.1 Pormestarin oikeudellinen asema | 30 |
| 3.2.2 Kuntajohtaminen muualla Euroopassa | 35 |
| 4 LUOTTAMUSPULAN OIKEUDELLINEN TULKINTA | 38 |
| 4.1 Kunnanjohtajan erottaminen | 38 |
| 4.1.1 Kunnanjohtajan erottaminen kuntalaissa | 38 |
| 4.1.2 Viranhaltijalain velvoitteet | 41 |
| 4.1.3 Rikoslain velvoittavuus | 43 |
| 4.2 Luottamuspulaan johtaneiden syiden tulkinta | 46 |
| 4.2.1 Tulkintamahdollisuuden laajuus | 46 |
| 4.2.2 Henkilösuhteet | 48 |
| 4.2.3 Puutteellinen johtamistaito | 52 |
| 5 APUKEINOT LUOTTAMUSPULAN VÄLTÄMISEKSI | 56 |
| 5.1 Pormestarin erottaminen | 56 |
| 5.1.1 Pormestarin erottamisen menettely | 56 |
| 5.1.2 Virheellinen menettely luottamustoimessa ja sen ulkopuolella | 58 |
| 5.1.3 Pormestarin erottaminen käytännössä | 61 |
| 5.2 Johtajasopimus | 63 |
| 5.2.1 Johtajasopimus kuntalain 25 §:n avuksi | 63 |
| 5.2.2 Vapaaehtoinen irtisanoutuminen ja eroraha | 66 |
| 6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA DE LEGE FERENDA | 68 |

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Tammi. Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. WSOY:n graafiset laitokset. Juva 1989.

Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2007. (Anttiroiko ym. 2007)

Blomqvist, Kirsimarja: The many faces of trust. Scandinavian Journal of Management. Vol. 13, no 3 pp. 271–286. 1997.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset. Keuruu 1995.

Goldsmith, Mike – Larsen, Helge: Local Political Leadership: Nordic Style. International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 28, no 1 pp. 121-133. 2004.

Haimi, Olavi: Kaupunginjohtaja. Suomen kaupunginjohtajainstituution synty ja kehitys sekä kaupunginjohtajan muotokuva. Suomen Kaupunkiliitto. Helsinki 1987.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne. E.: Kuntalaki. 4. uudistettu painos. WS Bookwell Oy. Juva 2009.

Harisalo, Risto – Stenvall, Jari: Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 151. Helsinki 2002.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2012.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita Prima oy. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita Oyj. Helsinki 2006. (Heuru 2006a)

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Oyj. Helsinki 2006. (Heuru 2006b)

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2011.

Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Hämäläinen, Jorma: Minä kunnanjohtaja. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 34. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1999.

Hämäläinen, Kirsi – Prättälä, Kari – Ryytänen, Aimo: Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2009.

John, Peter: Local Governance in Western Europe. Sage Publications. London 2001.

Jäntti, Anni: Johtajasopimukset kunnissa 2009. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2009.

Jäntti, Anni (toim.) – Majoinen, Kaija (toim.): Johtajasopimus kuntajohtamisen välineenä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2008. (Jäntti, Majoinen 2008a)

Jäntti, Anni (toim.) – Majoinen, Kaija (toim.): Kuntajohtaminen 2015 -suunta sisältö ja välineet. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2008. (Jäntti, Majoinen 2008b)

Karppi, Ilari – Sinervo, Lotta-Maria (toim.): Governance. Uuden hallintatavan jäsenytyminen. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere 2009.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1979.

Matvejeff, Pekka: Luottamuksen pula-aika. Tarina kunnanjohtajan luottamuspulasta ja sen seurauksista. Johtamisen Pro gradu -tutkielma. Matkailun ja liiketoiminnan tiedekunta. Lapin yliopisto 2009.

Ojala, Ilpo: Miksi kunnanjohtaja saa kenkää? Tutkimus kunnanjohtajan irtisanomisesta kymmenessä luottamuspulakunnassa. Acta nro 47. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1995.

IV

Rautio, Jaakko: Valitus korkeimpaan oikeuteen. Teos Rautio Juha et al: Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset. Toinen, uudistettu painos. WSOYPro. Saarijärvi 2007.

Ryynänen, Aimo: Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan alan kehittämissäatiö. Vammala 2001. (Ryynänen 2001b)

Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Tammer-paino Oy. Tampere 1999. (Ryynänen 1999d)

Valanta, José: Kuntajohtajat kuntapuntarissa. Teos Valanta José et al: Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 125. Helsinki 2000.

Elektroninen aineisto

Eintola, Antti: Pirkkalan pormestari erotettiin. YLE 29.3.2010.

[online] [viitattu 10.1.2014] Löytyy osoitteesta:

<yle.fi/uutiset/pirkkalan_pormestari_erotettiin/5536549>

Hakari, Kari: Tampereen kaupungin pormestarimalli. Kokemuksia ja näkemyksiä mallista ja sen toimivuudesta. Helsinki 8.9.2011. [online] [viitattu 20.1.2014] <www.hel.fi/hel2/ajankohtaista/Demokratiaryhma/HakariPormestarimalli080911.pdf>

Itä-Hämeen uutiset: Valtuusto antoi potkut Rinnevaaralle. 22.4.2013.

[online] [viitattu 25.2.2014] <www.itahame.fi/?article=412008>

Jäntti, Anni: Kunnanjohtajien saatavuus. Tilastollinen selvitys kunnanjohtajien hakumenettelystä 1996–2008. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2009. [online] [viitattu 27.11.2013] Löytyy osoitteesta www.kunnat.net/verkkokauppa

Koskinen, Vihtori – Luoma, Katariina: Heinolan kaupunginjohtaja on irtisanottu virasta. YLE Lahti 22.4.2013. [online] [viitattu 27.2.2014]

<yle.fi/uutiset/heinolan_kaupunginjohtaja_on_irtisanottu_virasta/6590938>

Kuntatyönantajat: KT on kuntatyönantajien etujärjestö. 10.6.2013. [online] [viitattu 20.1.2014] Löytyy osoitteesta: <www.kuntatyonantajat.fi/fi/mikakt/Sivut/default.aspx>

Kurkinen-Supperi, Anu: Allekirjoitettu johtajuus. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohdamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 183. Kuntatalon paino. Helsinki 2006. [online] [viitattu 17.12.2013] Löytyy osoitteesta www.kunnat.net/verkkokauppa

Lasila, Risto: Heinolan kriisiryhmä: Rinnevaaralla ei edellytyksiä jatkaa. YLE Lahti 17.1.2013. [online] [viitattu 17.2.2014]

<yle.fi/uutiset/heinolan_kriisiryhma_rinnevaaralla_ei_edellytyksia_jatkaa/6455586>

Lasila, Risto: Heinolan kaupunginhallitus esittää Rinnevaaran potkuja. YLE Lahti 12.4.2013. [online] [viitattu 17.2.2014]
<yle.fi/uutiset/heinolan_kaupunginhallitus_esittaa_rinnevaaran_potkuja/6577041>

Leinonen, Jaana: ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä” Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta-väitöskirja. Lapin yliopisto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta no 232. Kuntatalon paino. Helsinki 2012. [online] [viitattu 20.12.2013] Löytyy osoitteesta www.kunnat.net/verkkokauppa

Meriläinen, Ulla; Pormestarimalli ei sytytä suomalaiskuntia. YLE Tampere 16.10.2012. [online] [viitattu 20.2.2014] Löytyy osoitteesta:
<yle.fi/uutiset/pormestarimalli_ei_sytyta_suomalaiskuntia/6337171>

Nieminen, Timo P.; Pormestarimalli teoriassa ja käytännössä. Suomalainen klubi 8.10.2009. [online] [viitattu 20.1.2014] Löytyy osoitteesta:
<www.tampere.fi/material/attachments/p/5lh73zQMO/Pormestarimallista_081009.pdf>

Piipponen, Sirkka-Liisa; Johtajasopimusten yleisyys Manner-Suomen kunnissa v. 2012 ja vertailu aikaisempiin vuosiin. Lokakuu 2012. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012. (Piipponen 2012a) [online] [viitattu 20.11.2013] Löytyy osoitteesta:
<www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/johtajasopimus>

Piipponen, Sirkka-Liisa; Kunnanjohtajien virkojen houkuttelevuus. Selvitys kunnanjohtajien virkojen hakijamääristä ja hakuajkojen jatkamisen yleisyydestä 1996–2011. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012. (Piipponen 2012b) [online] [viitattu 25.11.2013] Löytyy osoitteesta www.kunnat.net/verkkokauppa

Pormestarijärjestelmän kehittämistoimikunta; Pirkkalan pormestarimallin kehittäminen. Raportti. 13.11.2011. [online] [viitattu 17.1.2014] Löytyy osoitteesta:
<www.pirkkala.fi/@Bin/2501396/Pormestarimallin+kehitt%C3%A4mien+0711.pdf>

Suomen Kuntaliitto; Johtajasopimus. [online] [viitattu 31.1.2014] Löytyy osoitteesta:
<www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/johtajasopimus>

Suomen Kuntaliitto; Kaupunkien ja kuntien lukumäärät 1917–2013. 4.4.2013 [online] [viitattu 30.10.2013] Löytyy osoitteesta:

<www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara>

Suomen Kuntaliitto; Kunnan henkilöstöjohtamisen käsikirja. 2002. [online] [viitattu 17.11.2013] Löytyy osoitteesta www.kunnat.net/verkkokauppa

Suomen Kuntaliitto; Tietoa Manner-Suomen kuntien hallituksista ja kuntajohtajista 2009–2012. Helsinki 2011. [online] [viitattu 27.11.2013] Löytyy osoitteesta www.kunnat.net/verkkokauppa

Tarukannel, Tuuli – Paavilainen Mika; Kunnanjohtajien erorahat ja johtajasopimukset. 23.2.2010. [online] [viitattu 16.11.2013] Löytyy osoitteesta:

<www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/johtajasopimus/Documents/Kunnanjohtajien%20erorahat%20ja%20johtajasopimukset.pdf>

Valtakunnansyyttäjänvirasto; Syyttäjän muutoksenhaun kehittäminen ennakkopäätösluonteisissa asioissa. Työryhmän mietintö. 13.2.2003. [online] [viitattu 31.1.2014] Löytyy osoitteesta:

<www.vksv.oikeus.fi/material/attachments/valtakunnansyyttajanvirasto/vksvliitetiedostot/julkaisusarja/6INH0j1cd/3_Syyttajan_muutoksenhaun_kehittaminen.pdf>

Valtioneuvosto; Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä. 5.6.2012 [online] [viitattu 30.10.2013] Löytyy osoitteesta:

<www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120605Valtio/VNn_Tiedonanto_kuntauudistuksesta5.6.2012_Suomi_2.pdf>

Valtiovarainministeriö; Kuntalain kokonaisuudistus. Jaostojen kokoamia lainsäädännön muutostarpeita ja kehittämisvaihtoehtoja. 14.5.2013. [online] [viitattu 11.11.2013] Löytyy osoitteesta: <[www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain_kokonaisuudistus_jaostojen_kokoamia_lainsaadaennoen_muutostarpeita_ja_kehittaemisvaihtoehtoja_14_5_2013_\(2\).pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain_kokonaisuudistus_jaostojen_kokoamia_lainsaadaennoen_muutostarpeita_ja_kehittaemisvaihtoehtoja_14_5_2013_(2).pdf)>

YLE Tampere; Pirkkalan pormestarille esitetään potkuja. 24.3.2010. [online] [viitattu 8.1.2014] Löytyy osoitteesta:

<yle.fi/uutiset/pirkkalan_pormestarille_esitetaan_potkuja/5533149>

Virallislähteet

HaVM 8/1992 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 8 hallituksen esityksestä laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.

HaVM 8/1996 vp. Hallintovaliokunnan mietintö nro 8 hallituksen esitys laiksi kuntalain 25 §:n muuttamisesta.

HaVM 6/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 23/1927 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaupunkien kunnallisen keskushallinnon uudestaan järjestelystä.

HE 125/1947 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 208/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain 25 §:n muuttamisesta.

HE 44/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys hallintolaiksi.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 8/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 63/2007 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

KM 1923:15 Komiteamietintö Valtioneuvostolle kaupunkikuntien keskushallinnon uudistamista varten asetetulta komitealta.

LTV 53/1948 vp. – Laki ja talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta kunnallislainsäädännön koonnasta.

Oikeuslähteet

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 16.4.2009 T924

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 34/2006

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 3.12.2002 T3189

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 10.1.2001 T20

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 14.1.1999 T44

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 8.10.1998 T2179

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 1998 T1453

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 29.8.1997/2043

Lyhenteet

| | |
|-----------------------|---|
| A | Asetus |
| HaO | Hallinto-oikeus |
| HaVM | Hallintovaliokunnan mietintö |
| HE | Hallituksen esitys |
| ILO | International Labour Organization |
| LTV | Laki- ja talousvaliokunta |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| KT | Kuntatyönantajat |
| KTM | Kunnallinen työmarkkinalaitos (nyk. KT) |
| KVESL | Kunnallinen virkaehtosopimuslaki 669/1970 |
| KVTES | Kunnallinen virkaehtosopimus |
| L | Laki |
| LO | Läänioikeus (nykyinen hallinto-oikeus) |
| Palvelusuhdeturvalaki | Laki kunnallisen viranhaltijan palveluturvasta 484/1996 |
| Viranhaltijalaki | Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003 |

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Suomi jakautuu perustuslain (731/1999) 121.1 §:n mukaisesti kuntiin, joiden hallinto toteutuu kunnan asukkaiden itsehallinnon kautta. Kunnallisen itsehallinnon käsitteellä tarkoitetaan asukkaiden oikeutta päättää kunnan asioista. Paikallisen itsehallinnon periaate on kansallisen lainsäädäntöön sisällytetty Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon Peruskirjan vuoksi. Peruskirjan toisessa artiklassa mainitaan, että paikallisen itsehallinnon periaate tulee tunnustaa kansallisessa lainsäädännössä sekä mahdollisuuksien mukaan kansallisessa perustuslaissa.

Euroopan neuvosto määrittelee itsehallinnon käsitteen Paikallisen itsehallinnon Peruskirjan kolmannessa artiklassa. Paikallisen itsehallinnon käsitteellä tarkoitetaan paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan tarkoituksena on turvata jäsenvaltioiden paikallinen itsehallinto. Suomessa peruskirjasta on säädetty Asetuksella Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991.

Suomessa paikallinen eli kunnan asukkaiden itsehallinto toteutuu kuntalain 365/1995 1.2 §:n mukaisesti kunnan päätösvaltaa käyttävän kunnanvaltuuston kautta. Valtuusto valitaan suorilla vaaleilla ja tämän kunnassa pakollisen toimielimen tärkeimmät tehtävät määritellään kuntalain 13 §:ssä. Valtuuston merkittävimpänä tehtävänä kunnan toiminnan strategisten lähtökohtien sekä toimintalinjojen määrittelemine asukkaidensa hyvinvoinnin turvaamiseksi. Kuntalain 17.1 §:ssä säädetään, että valtuusto on kunnan ylin luottamustoimielin, jonka alaisuudessa toimivat kunnan muut toimielimet, kuten kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Valtuuston alaisuudessa toimii kunnanhallitus, jonka rooli on käytännötasolla kunnassa keskeinen. Kunnanhallitus vastaa kuntalain 23 §:n perusteella kunnan hallinnosta, taloushoidosta sekä valtuustopäätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja lainmukaisuudesta. Kuntalain 13 §:n mukaan valtuusto valitsee kunnanhallituksen jäsenet,

kunnanhallituksen puheenjohtajan sekä varapuheenjohtajat. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja mikäli johtosäännöstä¹ ei muuta johdu, hallitus edustaa kuntaa ja käyttää puhevaltaa kunnan puolesta.

Kunnanhallituksen voidaan nähdä toimivan kunnan tosiasiallisen eli poliittisen johtamisen ytimessä. Hallituksen valmistelussa ja päätöksenteossa kanavoituu kunnan poliittisen johtamisen linjaukset ja kuntalaisten tahto. Kunnanhallituksella strategisena päätöksentekovelimenä on keskeinen merkitys kunnallisen itsehallinnon toteuttajana, koska toimielin edustaa ja valvoo kunnan etuja ja tekee sopimukset kunnan puolesta. Koska kunnanhallitus on kooltaan pienempi kuin kunnanvaltuusto, voidaan sen toiminnan nähdä olevan joustavampaa. Monessa kunnassa kunnanhallituksen jäsenet ovat kuntien tärkeimpiä tosiasiallisen vallankäyttäjiä.²

Strategisen johtamisen lisäksi kunnassa tarvitaan operatiivista johtamista, jonka tarkoituksena on toteuttaa luottamushenkilöorganisaation asettamia tavoitteita ja toimintalinjoja. Kuntalain 24 §:ssä mainitaan, että kunnan hallinnon, talouden sekä muun toiminnan johtamisesta vastaa kunnanhallituksen alaisuudessa toimiva kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtaja on kunnan operatiivinen johtaja ja pormestari puolestaan poliittinen johtaja. Kunnan- ja kaupunginjohtajan tehtävät ja virka-asema ovat käytännössä asiallisesti samanlaiset, heidän nimitystään lukuun ottamatta, jonka takia kunnanjohtajalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa sekä kunnan että kaupunginjohtajaa.

Kuntalain perusteella kunnanjohtajan virka tai pormestarin tehtävä on kunnille pakollinen. Kunnanjohtaja on kunnanhallituksen esittelijä, mikä luo kunnanjohtajalle virka- ja esittelijävastuun kunnanhallituksen päätöksenteossa. Pormestarimallissa valtuusto voi halutessaan valita pormestarin kunnanhallituksen puheenjohtajaksi sekä hallituksen esittelijäksi. Hallituksen esittelijäksi voidaan pormestarimallissa valita vaihtoehtoisesti johtosäännössä määrätty viranhaltija.

Kunnan johtamismuodot ovat toisensa poissulkevia, jolloin kunnassa ei voi olla sekä kunnanjohtajaa että pormestaria. Mikäli valtuusto päättää pormestarimalliin siirtymisestä, on kunnanjohtaja siirrettävä kuntalain 24.2 §:n mukaisesti hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole

¹ Kuntalain 16 §:n mukaan johtosääntöjen tarkoituksena on järjestää kunnan hallintoa.

² Jäntti – Majoinen 2008b, s. 22 & Karppi – Sinervo (toim.); Haveri – Anttiroiko 2009, s. 198.

epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut. Pormestarimalliin siirtynyt kunta voi palata takaisin kunnanjohtajajärjestelmään.³ Tutkielmassa kunnanjohtajasta ja pormestarista käytetään yhteisnimitystä kuntajohtaja. Kuntajohtajanimityksen tarkoituksena on havainnollistaa kahden lähtökohtaisesti erilaisen mallin eroja ja yhtäläisyyksiä lainopillisesta näkökulmasta.

Kunnan johtamisesta vastaavat kokonaisvaltaisesti kunnanvaltuusto, kunnanhallitus sekä kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnissa puhutaan dualistisesta johtamisesta silloin, kun kunnan päätoimintamuodot jakautuvat luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan kesken. Dualistisen periaatteen mukainen hallinto jakautuu yhtäältä virkavalmisteluun ja toisaalta poliittiseen päätöksentekoon. Valtuusto ja hallitus vastaavat päätöksenteosta ja kunnanjohtaja asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta yhdessä muiden viranhaltijoiden kanssa.⁴ Pormestarimallissa dualistinen johtamismalli ei toteudu.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan kokonaisuudessaan kunnanjohtajan virkaan liittyviä lainopillisia erityispiirteitä. Kunnanjohtajan viran ei voida todeta olevan niin kutsuttu tavallinen kunnallinen virka. Tämä johtuu siitä, että kunnanjohtajan virasta säädetään erillisellä pykälällä kuntalaissa. Lisäksi kunnanjohtajajärjestelmän historia osoittaa, että erityisesti usean tahon välinen yhteistyö on luonut haasteita paikallishallinnon hoitamiseen. Jostain syystä johtamisen haasteet ovat henkilöityneet kunnanjohtajaan jo vuosikymmenien ajan. Väitettä puoltavat useat kunnanjohtajan virkaan ja tämän irtisanomiseen tehdyt lainsäädännölliset muutokset.

Viimeisin kunnanjohtajan virkaa koskeva lainsäädännöllinen muutos on vuodelta 2006, jolloin pormestarimalli otettiin käyttöön lailla kuntalain muuttamisesta 578/2006. Pormestarimallin tarkoituksena oli luoda vaihtoehto kunnan virkajohtamiselle ja korostaa johtajuuden poliittisia piirteitä ammattijohtajuuden sijaan.⁵ Muutoksen vuoksi pormestarimalli nostetaan esille tässä tutkielmassa. Voidaan olettaa, että pormestarimallilla pyrittiin kannustamaan kuntia luopumaan kankeaksi ja byrokraattiseksi luonnehditusta kunnanjohtajan virasta.

Pormestarimallin käyttöönoton taustalla on useita syitä, joita tutkimuksessa nostetaan myöhemmin esille. Merkittävää kuitenkin on, että Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan kunnanjohtajien viran kiinnostavuus on heikentynyt erityisesti vuodesta 1995 läh-

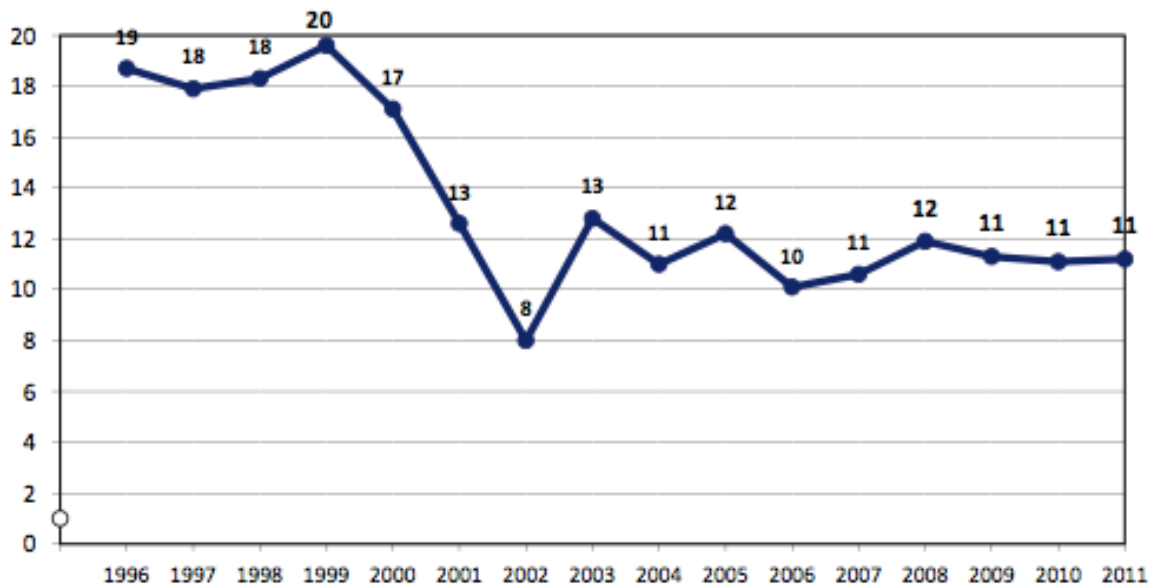
³ Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 224.

⁴ Karppi – Sinervo (toim.) Haveri – Anttiroiko 2009, s. 197 & Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 267.

⁵ HE 8/2006 vp., s. 14.

tien. Kunnanjohtajan virkoja oli vuosina 1996–2011 avoinna 445 kappaletta, keskimäärin 28 kappaletta/vuotta kohden. Kunnanjohtajan virkoihin ilmoittautui vähemmän päteviä hakijoita kuin aikaisemmin ja hakijamäärät ovat olleet useita vuosia laskussa ja virkojen hakuaikoja on jouduttu jatkamaan entistä useammin. Vuosina 1996–2000 kunnanjohtajan viran hakijoita oli keskimäärin 19, kun taas vuodesta 2004 lähtien hakijoita oli keskimäärin 11. Hakijamäärät ovat pysyneet keskiarvon alapuolella vuodesta 2001 lähtien.⁶

TAULUKKO 1



Taulukko⁷ osoittaa, että pienistä vuosivaihteluista huolimatta kunnanjohtajan viranhakijoiden määrän laskeneen 2000-luvulta lähtien merkittävästi.⁸ Mielenkiintoista on, ettei kunnanjohtajan virkojen kiinnostavuuden laskuun ei ole löydettävissä yhtä selkeää syytä. Kuten edellä todettiin, kunnanjohtajan virka ei ole tavallinen kunnallinen virka erityisesti sen vuoksi, että se on eriytetty lainsäädännöllisesti muista kunnallisista virkasuhteista.

Kunnanjohtajan viran kiinnostavuuden laskuun voidaan nähdä vaikuttavan erityisesti kuntalain 25.1 §, jossa säädetään, että kunnanjohtaja on irtisanottavissa, mikäli valtuusto on menettänyt luottamuksen kunnanjohtajaan nähden. Kunnanjohtajaa irtisanottaessa luottamuksen menetykseen johtaneet syyt on ilmoitettava irtisanottavalle ja tälle on

⁶ Jäntti; Kunnanjohtajien saatavuus 2009, s. 16 & Piipponen 2012b, s. 5–6, 12.

⁷ Piipponen 2012b, s. 7; Kunnanjohtajien virkoihin hakeneiden määrä Manner-Suomessa 1996–2011, henkilöä/virka.

⁸ Piipponen 2012b, s. 18.

varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Tämä nimenomainen kuntalain momentti toimi tämän tutkielman innoittajana, sillä luottamuksen menetys ei itsessään ole lainopillinen käsite ja tutkielmassa myöhemmin esille nostettava käytäntö osoittaa, että luottamuksen menettämistä tulkitaan varsin laaja-alaisesti. Voidaan todeta, että kunnanjohtajan irtisanomiseen on voimassa olevan lainsäädännön perusteella matala kynnys.

Kunnanjohtajaa irtisanottaessa luottamuksen menettämiseen ei ole lainopillisesti yhtä tyhjää määritelmää, mikä tekee 25.1 §:n todentamisesta haastavaa. Oikeuskirjallisuudessa, lainvalmisteluaineistossa sekä hallintotuomioistuimissa luottamuksen menettämistä käytetään käsitettä luottamuspula, jota ei ole sisällytetty lakitekstiin. Luottamuspula havainnollistaa kuitenkin kuntalain 25 §:n mukaista luottamuksen menettämistä selkeästi, jonka vuoksi luottamuksen menettämistä käsiteltäessä tutkimuksessa käytetään käsitettä luottamuspula.

Pormestarin erottamisesta säädetään kuntalain 21.2 §:ssä. Valtuusto voi erottaa pormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta. Pormestaria erotettaessa kuulemisvelvollisuutta ei ole sisällytetty kuntalain 21.2 §:n. Pormestari toimii kunnassa luottamushenkilön ominaisuudessa, jolloin luottamuksen menettäminen on oikeutettu erottamisperuste. Mielenkiintoisen erottamisesta tekee kuitenkin se, ettei pormestari ole säädetty tilaisuutta tulla kuulluksi erottamisen tullessa vireille. Lisäksi pormestari voidaan erottaa valtuuston yksinkertaisella enemmistöllä. Pormestarin erottamiseen on kunnassa suhteellisen matala kynnys.

1.2 Kuntajohtajan erottamisperusteet

Suomalainen kunnanjohtajajärjestelmä kehittyi oikeudelliseksi vuonna 1928 Kaupunkien kunnallislakien 328/1927 muodossa. Kyseiseen lakiin koottiin keskeisimmät kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan/johtajien viran perusteet ja edellytykset. Kaupunginjohtajan irtisanominen mainittiin tuolloin ensimmäisen kerran laissa.

Kunnanjohtajajärjestelmä laajeni maalaiskuntiin kunnallislain 642/1948 astuessa voimaan vuonna 1948. Laajennus oli seurausta onnistuneesta kaupunginjohtajajärjestelmän muodostumisesta. Kunnanjohtajan irtisanominen säädettiin mahdolliseksi valtuuston kolmen neljäsosan enemmistöpäätöksellä. Päätökselle oli jälkeempäin haettava läänihallituksen vahvistus.⁹

Kunnanjohtajan virka tuli kunnille pakolliseksi vuonna 1977 uuden kunnallislain 953/1976 myötä. Merkittävin muutos aikaisempaan lakiin nähden oli se, ettei kunnanjohtajan irtisanomisesta säädetty uudessa kunnallislaisissa. Kunnat joutuivat täten siirtymään Kunnallisen Työmarkkinalaitoksen mallivirkasäännön mukaiseen irtisanomismenettelyyn. Vuoteen 1992 saakka kunnanjohtaja oli irtisanottavissa samoin ehdoin kuin kunnan muut viranhaltijat. Käytännössä irtisanominen osoittautui mahdottomaksi, sillä viranhaltijoiden irtisanomisperusteet olivat vahvat. Tästä seurasi kuntien hallinnollisten toimintojen ongelmia, jotka heijastuivat kunnalliseen päätöksentekoon saakka.

Laki kunnallislain muuttamisesta 979/1992 säädettiin helpottamaan kunnan sisäisen hallinnon toimimattomuutta. Kunnanjohtajan irtisanominen palautettiin takaisin lainsäädäntöön. Käsite epäluottamus sisällytettiin nyt kunnanjohtajan irtisanomisen yhteyteen, jolla viitattiin henkilön henkilökohtaiseen kykenemättömyyteen tai sopimattomuuteen toimia virassa.

Vuoden 1992 lakimuutoksen jälkeen kunnanjohtaja oli irtisanottavissa epäluottamuksen perusteella, mikäli hän ei toiminut virassa kunnan edun mukaisesti. Laki kunnallislain muuttamisesta 979/1992 säänteli 56 §:ssä, että kunnanjohtajan erosta ja tämän kurinpidollisesta rankaisemisesta määrätään kunnan virkasäännössä. Virkasäännön määräysten estämättä kunnanvaltuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan myös, jos kaksi kolmannesta saapuvilla olevista valtuutetuista sitä kannattaa. Valtuuston kahden kolmasosan enem-

⁹ Haimi 1987, s. 45.

mistöpäätöksen katsottiin riittävän perusteeksi vallitsevan epäluottamuksen todentamiseen. Lakimuutoksen tarkoituksena oli parantaa luottamushenkilöjohdon ja kunnanjohtajan välistä yhteistyötä ja lisätä kunnanjohtajalle kuuluvaa tulosvastuuta. Epäluottamusperusteen rinnalla säilyi Kunnallisen Työmarkkinalaitoksen mallivirkasäännön mukainen irtisanomismenettely.

Vuosina 1993–2006 yli viisikymmentä kunnanjohtajaa irtisanottiin tai irtisanoutui vapaaehtoisesti luottamuspuolan takia¹⁰. Tuona aikana saatettiin voimaan edelleen voimassa oleva kuntalakimme (vuonna 1995) sekä pormestarimalli (vuonna 2006). Voimassa oleva kuntalaki ei määrittele luottamuspuolan todentumista. Kunnanjohtajan ja pormestarin erottamispäätöksen tekee (kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään yhden neljäsosan valtuutetun tekemän aloitteen johdosta) kunnanvaltuusto. Kunnanjohtajaa irtisanoittaessa valtuuston kahden kolmasosan määräenemmistöpäätöksen katsotaan riittävän luottamuspuolan määrittämiseen. Pormestarin erottamiseen riittää yksinkertainen enemmistö.

Kunnanjohtajaa irtisanoittaessa oikeuskirjallisuus ja lainvalmistelu aineisto käyttävät käsitteitä irtisanominen ja erottaminen rinnatusten. Koska kunnanjohtaja on julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa kuntaan nähden, voidaan irtisanomista ja erottamista käyttää rinnakkain. Pormestarin kohdalla irtisanomisesta ei voida puhua, koska pormestari on valtuustoon nähden luottamussuhteessa eikä palvelusuhteessa. Koska tutkielman lähdeaineisto käyttää pääosin käsitettä erottaminen myös kunnanjohtajasta puhuttaessa, käytetään tutkielmassa erottamis-käsitettä kuntalain 25 §:ää tulkittaessa.

Tutkielman tarkoituksena on systematisoida kuntajohtajan eli sekä kunnanjohtajan että pormestarin erottamista luottamuspuolan takia. Kuntajohtajan erottamisen sääntely johdetaan perustuslain 18.3 §:n kautta, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Luottamuspuolan todentamisessa päätöksentekijäroolin lisäksi valtuusto toimii arvioijan roolissa. Kunnanjohtajan tapauksessa erottamisen tulee todentua objektiivisin ja asiallisin perustein. Valtuuston kaksinaisrooli on aiheuttanut keskustelua esimerkiksi lainsäätäjän taholla¹¹. Kaksinaisroolin kyseenalaistamista voidaan perustella myös jo tehdyillä useilla lakimuutoksilla ja –uudistuksilla. Mikäli kunnanjohtajan erottaminen oli selkeästi tulkittavissa, ei muutoksiin olisi ollut tarvetta.

¹⁰ Matvejeff 2009, s. 2, Kuntien ja kaupunkien lukumäärä 1900–2013; Suomessa oli kuntia vuonna 1993 455 kpl ja vuonna 2006 431 kpl.

¹¹ HE 8/2006 vp. s. 21.

1.3 Tutkimuskysymykset ja -rajaukset

Kuntajohtajan erottamissääntely luottamuspulan perusteella on voimassa olevassa lainsäädännössä tulkinnanvarainen. Luottamuspulan oikeudelliseen tulkintaan ei ole tyhjentävää määritelmää, jolloin määrittely tapahtuu kuntakohtaisesti kunnanvaltuustossa. Jotta kuntajohtajan erottamista luottamuspulan vuoksi voitaisiin systematisoida, aloitetaan tutkielma mahdollisten taustasyiden etsimisellä. Toisin sanoen, miten luottamuspulaan ajaututaan. Syiden hahmottaminen aloitetaan kuntalain 24 §:n mukaisen kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellisen aseman määrittelyn tarkastelulla.

Kunnanjohtajan sekä pormestarin oikeudellisen aseman reunaehtojen tarkastelun tarkoituksena selventää, mitä kuntajohtajalta tehtävässä vaaditaan. Tutkielman ensimmäinen tutkimuskysymys on, mitkä ovat kuntajohtajan oikeudellisen aseman perusteet? Kysymyksellä pyritään hakemaan vastausta siihen, voiko luottamuspula johtua kuntajohtajan puutteista toimia kuntajohtajana.

Tutkielman keskeisin kysymys on, kuinka luottamuspula tulkitaan kuntajohtajan erottamisperusteena? Löytyykö luottamuspulan määrittelylle oikeuskäytännöstä tai oikeuskirjallisuudesta sellaista tulkintaa, joka ei aiheuta ristiriitaa valtuuston ja kunnanjohtajan välillä.

Luottamushenkilöjohtaminen oli tutkielman tiedonkeruuvaiheen päättyessä, joulukuussa 2013, käytössä vain Tampereella ja Pirkkalassa. Tämän vuoksi pormestarin osuus on tutkielmassa huomattavasti kunnanjohtajan viran ja erottamisen tarkastelua niukempi. Pormestarimalli on käytössä laajasti muualla Euroopassa, jonka vuoksi sitä ei rajata tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkielmassa hahmotetaan syitä siihen, miksi pormestarimalli ei ole saanut kunnilta kannatusta? Pormestarin erottamisesta ei toistaiseksi ole oikeuskäytäntöä, jonka takia pormestarin erottamista voidaan tarkastella vain teoriatasolla.

Tutkielman oikeuslähteinä toimivat kuntalain 21 § ja 25 §, kunnan viranhaltijoita koskeva sääntely kunnanjohtajan virka-aseman osalta sekä luottamushenkilösääntely pormestarin luottamustoimen kohdalla. Luottamuspula rajataan kuntalain 21 §:n ja 25 §:n, jolloin yksityinen sektori rajautuu tutkielman ulkopuolelle. Tutkielma keskittyy kunnan strategisen johtajan erottamisen käsittelyyn, joten kunnan luottamustoimielinten erottamista ei tutkielmassa käsitellä.

Voimassaolevan lainsäädännön lisäksi¹² tutkielman lähteinä käytetään oikeuskirjallisuutta, lakien esivalmisteluaineistoa sekä aiheesta tehtyjä tutkimuksia. Suomen Kuntaliiton julkaisuja käytetään tutkielmassa tausta-aineistona, sillä ne kuvaavat hyvin alan asiantuntijoiden näkemystä lain soveltamisen toteutumisesta.

Kunnallisen luottamuspuolan oikeudellista määritelmää tulkitaan tutkielmaan valittujen oikeustapausten avulla. Oikeustapaukset ovat tutkielman oikeuslähteitä ja ne on hankittu kokonaisina korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Tutkielma rajataan ajallisesti vuoden 1995 jälkeen, jolloin nykyinen kuntalaki saatettiin voimaan. Tutkielmassa ei käsitellä määräaikaisten kunnanjohtajan tai apulaispormestarin asemaa eikä erottamista. Tämä johtuu siitä, että luottamuspuolan oikeudellisen tulkinnan kannalta edellä mainittujen tehtävien tarkastelu ei ole olennaista.

KHO on vuoteen 2013 loppuun mennessä antanut ainoastaan yhden ennakkopäätösratkaisun kunnanjohtajan erottamista koskien (KHO 34/2006). Ennakkopäätös ei kuitenkaan selventänyt luottamuspuolan määritelmää, sillä oikeustapaus käsitteli vapaaehtoista irtisanoutumista ja siitä maksettavan korvauksen suuruutta kaupunginjohtajalle. Tapauksessa kuntalain mukaista luottamuspuolaa ei ollut todettu kaupunginvaltuustossa, jonka perusteella KHO katsoi erokorvauksen perusteettomaksi. Tämän enempää KHO ei ratkaisussaan tulkinnut luottamuspuolan määritelmää.

Suomen Kuntaliitto laati vuonna 2002 erillisen sopimuksen, jonka tarkoituksena oli kunnanjohtajan luottamuspuolasta johtuvan erottamisen välttäminen sopimusperusteisesti. Johtajasopimuksen tarkoituksena on selkeyttää kunnan johtamista ja korostaa kunnan dualistisuutta poliittisen johdon ja kunnanjohtajan välillä. Vuonna 2009 johtajasopimus oli käytössä puolessa Suomen kunnista ja sitä on yleisesti pidetty hyvänä apuvälineenä johtamisen ristiriitatilanteisiin. Myös kunta-alan asiantuntijat puoltavat johtajasopimuksen käyttöä.¹³ Tutkimuksen viimeiseksi kysymykseksi muodostuu, tulisiko johtajasopimus liittää kuntalakiin? Kuntaliitto on yleiskirjeissään ehdottanut johtajasopimuksen liittämistä kuntalain yhteyteen ja tutkielmassa tarkastellaan, olisiko johtajasopimuksen liittäminen kuntalakiin aiheellista.

¹² Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, hallintolaki 434/2003, kunnallinen virkaehtosopimuslaki 669/1970 sekä rikoslaki 39/1889 soveltuvien osin.

¹³ Johtajasopimus. Suomen Kuntaliitto.

<www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/johtajasopimus>

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkielmassa tarkastetaan kuntajohtajan erottamista luottamuspuolan vuoksi oikeusdogmaattisen menetelmän avulla. Tutkielma selvittää, onko voimassa oleva oikeudellinen sääntely kuntalain 21 §:ssä ja 25 §:ssä riittävän tyhjentävää ja toteutuvatko säännökset käytännössä lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Oikeusdogmaattisen menetelmän lisäksi tutkielmassa käytetään oikeushistoriallista menetelmää kunnanjohtaja- ja pormestarihallinnon oikeudellista muotoutumista koskien. Voimassaoleva lainsäädäntö juontaa juurensa historiasta, joten voimassaolevan lainsäädännön taustojen hahmottaminen on perusteltua.

Johtamisen näkökulma on tutkimuksessa oikeudellisen tulkinnan apukeinona. Kunnanjohtajan erottaminen on valtuuston poliittinen päätös, joka tulisi tehdä objektiivisin perustein. Tutkielmaan valitut KHO:n ratkaisut kuitenkin osoittavat, että johtamisen elementeillä on vaikutusta kunnanjohtajan luottamuspuolan todentamiseen. Se, missä loppuu virkajohtajan vastuu ja alkaa poliittinen vaikuttaminen, on kunnassa tosiasiallisesti epäselvää. Lisäksi toimintaympäristön muutokset lisäävät paikallisjohtamiselle paineita. Vaikka työnjako luottamushenkilöorganisaation ja operatiivisen organisaation välillä on kuntalaissa säänneltyä, osoittaa käytäntö dualistisen toimintamallin ongelmalliseksi.

Kuntajohtajan erottamismenettelyssä on noudatettava hallintolakia, joka tehtävänä on yleisesti säädellä julkisen hallinnon toimintaa. Hallintolaki sisältää hallinnossa yleisesti noudatettavat oikeusperiaatteet. Hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat oikeudellisesti viranomaisesta päätöksenteossa. Viranomaisella viitataan kunnanvaltuustoon, joka tekee kunnanjohtajan erottamispäätöksen. Hallituksen esityksen 72/2002 vp. mukaan valtuusto on kunnallinen viranomaisena, jolloin hallintolakia sovelletaan valtuuston päätöksenteossa¹⁴.

Viranomaisena on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 6 § määrittelee hyvän hallinnon periaatteiksi yhdenvertaisuusperiaatteen, objektiviteettiperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sekä luottamuksensuojan periaatteen. Hyvän hallinnon periaatteiden sivuuttamisessa

¹⁴ HE 72/2002 vp., s. 47.

voi kyseeseen tulla harkintavallan ylittäminen tai alitus tai harkintavallan väärinkäyttö.¹⁵

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin ja erilaisia eri tavoin. Toisiinsa verrattavissa olevia tilanteita ei voida arvioida eri tavalla ja vastaavasti erilaisissa tilanteissa ei voida menetellä samalla tavalla, Yhdenvertaisuusperiaatteella ei viitata pelkkään säännösten noudattamiseen, vaan se yhdistetään mielivallan kiellon periaatteeseen. Mielivallassa on kyse oikeudenmukaisuuden ja kohtuuden täydellisestä sivuuttamisesta. Oikeudenmukaisuuden ja kohtuuden määrittelyyn ei kuitenkaan ole yhtä yleispätevää tapaa, jolloin erilainen kohtelu voi olla hyväksyttyä ja erottelu oikeutettua jos se on objektiivisesti perusteltavissa.¹⁶ Yhdenvertaisuusperiaate juontuu perustuslain 6.1–2 §:ssä, joiden mukaan:

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Objektiviteettiperiaate lähtee perustuslain 21 §:stä, jonka perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Hallintolain 6 § täydentää perustuslakia säädellen siitä, että viranomaisen toimine on aina oltava puolueettomia. Objektiviteettiperiaatteella viitataan siihen, että viranomaisen on suljettava mielivalta ja asiaan kuulumattomat sivuvaikutukset pois hallintotoiminnasta. Viranhaltijalain 17 §:ssä säädettyä periaatteen mukaan viranhaltijoiden on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. Objektiviteettiperiaatetta voidaan kutsua asiallisuusperiaateeksi, joka täydentää yhdenvertaisuusperiaatetta.¹⁷

Suhteellisuusperiaate velvoittaa viranomaisen toiminnan oikeaa mitoittamista. Tällä tarkoitetaan viranomaisen hallinnollisten pakko- ja voimakeinojen toteuttamista. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävien keinojen ja niistä aiheutettujen haittojen on oltava kohtuullisessa suhteessa siihen päämäärään nähden, mitä hallinnollisella toimella on tavoiteltu. Viranomaisen toiminta ei tule olla ylimitoitettua eikä kohtuutonta. Näin ollen yksityisen oikeusasemaan ei voida puuttua sen enempää kuin julkisen intressin toteuttamisen kannalta on välttämätöntä. Sekä yhdenvertaisuus- että suhteellisuuspe-

¹⁵ Karppi – Sinervo (toim.): Laakso 2009, s. 58.

¹⁶ Heuru 2003, s. 311 & Karppi – Sinervo (toim.): Laakso 2009, s. 59.

¹⁷ Heuru 2003, s. 197 & Karppi – Sinervo (toim.): Laakso 2009, s. 61.

riaatteella pyritään luomaan ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta hallinnollisessa päätöksenteossa.¹⁸

Tarkoituksensidonnaisuuden periaate turvaa laillisuuden ja asianmukaisuuden hallinnollisessa toiminnassa. Hallintolain 6 § velvoittaa, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomainen ei voi ryhtyä edistämään muita tarkoituksiperiä kuin niitä, jotka kuuluvat kyseisen viranomaisen tehtäväpiiriin ja toimivaltuuksiin ja jotka sisältyvät asianomaiseen tapaukseen sovelletavan säännöksen tavoitteisiin. Vieraiden tavoitteiden toteuttaminen merkitsee viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä.¹⁹

Luottamuksensuojan periaate on viimeisin hyvän hallinnon materiaalisista oikeusperiaatteista. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kysymys on yksityisen oikeussubjektin luottamuksesta valtaa käytetyn päätöksen pysyvyyteen ja turvaan, joka yksityisellä on julkisen toiminnan odottamattomia muutoksia kohtaan. Luottamuksensuoja näyttäytyy vaatimuksena puolueettomasta, huolellisesta ja yhtenäisestä hallinnon vallan käytöstä ja taannehtivien oikeusvaikutusten kiellosta.²⁰

Tutkielman kannalta luottamuksensuojan periaate ei ole keskeinen, sillä siinä on pääosin kysymys hallintopäätöksen peruuttamisesta sen jälkeen, kun päätös on annettu asianomaiselle tiedoksi. Kuntajohtajan erottamisessa luottamuspulan vuoksi ei voida vedota luottamuksensuojaperiaatteeseen. Mikäli valtuustopäätös on syntynyt virheellisesti, valtuustoa velvoittaa luottamuksensuojan periaatteen sijaan laillisuusperiaatteen velvollisuus virheellisen päätöksen korjaamiseksi.²¹

¹⁸ Karppi – Sinervo (toim.): Laakso 2009, s. 61–62.

¹⁹ Heuru 2003, s. 224–225 & Karppi – Sinervo (toim.): Laakso 2009, s. 65.

²⁰ Karppi – Sinervo (toim.): Laakso 2009, s. 66.

²¹ Karppi – Sinervo (toim.): Laakso 2009, s. 66.

2 KUNTAJOHTAMISEN HISTORIA

2.1 Kunnanjohtajajärjestelmän oikeudellinen muotoutuminen

2.1.1 Kaupunginjohtajajärjestelmän synty

Suomen kaupunginjohtajajärjestelmä sai alkunsa Pekka Zimmermannin johtaman komitean mietinnöstä vuonna 1923 (KM 1923:15). Komitea toi esille kaupunkien vallitsevan hallinnon hajanaisuuden ja kunnallispolitiikan toteuttamisen epäjohtonmukaisuuden. 1900-luvun alussa syntyneen kunnallisen palvelutoiminnan katsottiin myös tarvitsevan kehittyäkseen vahvempaa ja keskitetympää hallinnon johtamista. Suomeen haluttiin luoda kokonaan uusi kunnallishallinto. Komitean mietinnön mukaan kaupunkien ja kauppaloihin²² tulisi perustaa kaupunginhallitus, joka toimisi kaupunkien toimeenpanevana elimenä. Hallituksen puheenjohtajaksi tulisi valita kaupungeille ja kauppaloille pakollinen kaupunginjohtaja.²³ Ensimmäinen paikallisjohtamista koskeva oikeudellinen järjestelmä, kaupunkien kunnallislaki 328/1927, astui voimaan vuonna 1927 Zimmermannin komitean ehdotuksen ja HE 23/1927 pohjalta.

Kaupunkien kunnallislain 31 § velvoitti, että jokaisessa kaupungissa tuli olla kaupunginhallitus, joka huolehtii kaupungin hallinnosta, valvoo kaupungin etuja, valmistelee valtuuston käsiteltävät asiat sekä täytäntöön saattaa valtuuston päätökset. Kaupunginhallitukselle asetettiin harkinnanvarainen oikeus ohjesäännön kautta delegoida päätösvaltaa vähemmän tärkeissä asioissa kaupunginjohtajalle, josta säädettiin laissa erikseen.²⁴

Kaupunkien kunnallislain 32 §:n mukaan jokaisen kaupungin hallituksen esimiehenä tuli toimia kaupunginjohtaja, jonka vuoksi virka asetettiin kaupungeille ja kauppaloille pakolliseksi. Kaupunginjohtaja tuli valita tehtävään määräämättömäksi ajaksi ja tämä

²² Kauppala on kaupunginomainen kunta, jonka oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään laissa yhtenevästi kaupungin kanssa.

²³ Haimi 1987, s. 40–41, 127 & Leinonen 2012, s. 81

²⁴ Leinonen 2012, s. 81.

toimi kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kaupunkien kunnallislaki velvoitti Suomen 585 kunnasta kaupunkeja (38 kappaletta) ja kauppaloita (16 kappaletta).²⁵

Kaupunginjohtajan erottamisesta säädettiin 32.6 §:ssä. Momentin tarkoituksena oli taata kaupunginjohtajalle vahva erottamattomuussuoja. Erottaminen asetettiin mahdolliseksi vain, mikäli kaupunginjohtaja oli sairauden tai ruumiinvamman vuoksi ollut vuoden ajan kykenemätön hoitamaan tehtävää ja oli havaittavasti jatkossakin kykenemätön hoitamaan sitä. Toisena perusteena oli vanhuus, kivullosuus tai muu syy, jonka vuoksi oli katsottavissa, että kaupunginjohtaja olisi sopimaton tehtävän hoitamiseen. Käytännössä sopimattomuus virantoimittamiseen herätti kaupungeissa epätietoisuutta ja tulkintaongelmia, sillä erottamista ei säännelty tyhjentävästi.²⁶ Laissa oli enemmän keskitytty itse viran määrittämiseen erottamissääntelyn sijaan.

Uuden hallintojärjestelmän käyttöönottoon asetettiin kolmen vuoden siirtymäaika. Ensimmäiset kaupungit ja kauppalat valitsivat johtajansa jo vuoden 1929 alussa ja viimeiset vasta vuoden 1931 lopussa. Kaupunginjohtajalle oli asetettu tiukat pätevyysvaatimukset, jotka viivyttivät johtajan valitsemista, samoin kuin näiden lukumäärästä päättäminen²⁷. Kaupungin-/kauppalanjohtajan tuli toimia kaupunginhallituksen puheenjohtajana, kuten Zimmermannin mietinnössä esitettiin. Tämä vaikeutti johtajan valintaprosessia, sillä henkilöltä vaadittiin pitkää kokemusta paikallishallinnosta sekä asiantuntemusta kunnallishallinnosta. Ensimmäiset virkaan valitut olivat akateemisen tutkinnon omaavia, poliittisesti sitoutuneita sekä iäkkäitä henkilöitä, mutta henkilöt toimivat virassa verrattain lyhyen ajan.²⁸

Kaupunkien kunnallislain voimassaolo aikana kaupunginjohtajan asema muodostui lain tavoitteiden mukaisesti vahvaksi. Valmistelusta ja täytäntöönpanosta vastaavana virkamiehenä sekä kaupunginhallituksen puheenjohtajana olevan kaupunginjohtajan voitiin samanaikaisesti katsoa toimivan sekä hallinnollisena että poliittisena johtajana. Yleisesti viranhaltijoiden vahvuutta kunnallishallinnossa ja päätöksenteossa kaupunkien kunnallislain aikana lisäsi se, että apulaiskaupunginjohtajat toimivat kaupunginhallituksen jäseninä.²⁹

²⁵ Haimi 1987, s. 40–41, Kaupunkien ja kuntien lukumäärät 1917–2013 & Leinonen 2012, s. 81–82.

²⁶ Leinonen 2012, s. 81–82.

²⁷ Kaupunginjohtajia oli lain mukaan mahdollista valita yhdestä kolmeen henkilöä.

²⁸ Haimi 1987, s. 41–43, 45, Kurkinen–Supperi 2006, s. 41 ja Heuru, 2006b, s. 133.

²⁹ Leinonen 2012, s. 82.

2.1.2 Johtajajärjestelmän laajentuminen maalaiskuntiin

Suomen 602 kunnasta maalaiskunnat, joita oli vuonna 1937 yhteensä 537, jäivät kaupunkien kunnallislain ulkopuolelle³⁰. Kaupunginjohtajajärjestelmä oli kaupungeissa ja kauppaloissa osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi, joka herätti keskustelun paikallisjohtamisen oikeudellisesta laajentamisesta maalaiskuntiin. Vuonna 1949 voimaan saatettiin kaikkia Suomen kuntia käsittävä kunnallislaki 642/1948 (myöh. kunnallislaki). Kuntajohtamisen näkökulmasta kunnallislain tarkoituksena oli vahvistaa kunnanjohtajan asemaa ja luoda edellytykset pitkäaikaiseen virantoimitukseen. Kunnallislaille haluttiin myös varmistaa kunnanjohtajan riippumattomuus poliittisten voimasuhteiden heilahteluista huolimatta. Vuosina 1928–1948 ongelmana oli ollut kaupunginjohtajien toimiminen virassa vain lyhyen ajan, joka oli aiheuttanut paikallishallinnon toimivuuden hidastumista sekä kuluttanut resursseja uuden johtajan valintaprosessin käynnistämisen takia.³¹

Vuonna 1949 uudistettu kunnallinen hallinto ja -johtajajärjestelmä rakentui pääpiirteittäin kaupunkien kunnallislain pohjalta ja vuoden 1927 mukainen kaupunginjohtajajärjestelmä säilyi pakollisena kaupungeissa ja kauppaloissa. Kunnallislaissa maalaiskunnille annettiin mahdollisuus kunnanjohtajan viran perustamisesta. Vapaaehtoisesti valitun kunnanjohtajan tuli toimia kunnanhallituksen puheenjohtajana kunnallislain 67 §:n mukaisesti ja hänellä oli puhevaltaoikeus kunnanhallituksen puolesta. Riippumatta kunnanjohtajan viran perustamisesta, hallinnon keskittäminen kunnanhallitukseen tuli pakolliseksi kaikissa maalaiskunnissa.³² Puheenjohtajuus hallituksessa loi ensimmäisiä poliittisia piirteitä kunnanjohtajan virkaan, koska kunnanjohtajalla oli nyt mahdollisuus vaikuttaa kunnanhallituksessa tehtäviin päätöksiin.

Kunnallislain puitteissa valitut kaupunginjohtajat olivat ammatiltaan useimmiten juristeja. Maalaiskuntien kunnanjohtajat olivat puolestaan Tampereen yliopistosta tai sen edeltäjän Yhteiskunnallisen korkeakoulusta valmistuneita henkilöitä. Vaikka kunnallislain mukainen kunnanjohtajan valta oli näennäistä, pystyivät he käytännön tasolla vaikuttamaan luottamuselimissä tehtyihin päätöksiin. Vaikuttamisen määrän merkittävin tekijä oli johtajan oma persoonallisuus sekä kaupungin tai kunnan poliittinen tilanne ja

³⁰ Suomen Kuntaliitto; Kaupunkien ja kuntien lukumäärät 1917–2013.

³¹ Kts. lisää HE 125/1947, Haimi 1987, s. 45 & Leinonen 2012, s. 83.

³² Haimi 1987, s. 45, 47, Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 177 & Leinonen 2012, s. 83.

luottamushenkilöiden asema kunnallishallinnossa. Kunnanjohtajien viran voidaan todeta olleen kunnallishallinnossa merkittävä vuosina 1949–1976. Kunnanhallituksen puheenjohtaja kunnanjohtaja ei toiminut hallituksen alaisena, mikä lisäsi tämän vaikutusmahdollisuuksia päätöksenteossa.³³

Kunnallislaisissa kunnan- ja kaupunginjohtaja oli erotettavissa, mikäli tämä ei sairauden tai ruumiinviaasta aiheutuvan työkyvyttömyyden vuoksi kykene hoitamaan tehtäväänsä. Sairauden tai ruumiinvamman laadun tuli olla sellainen, että sen voitiin arvioida jatkuvan tulevaisuudessa, joten erottamista ei voitu suorittaa kevein perustein. Koska kunnanjohtajan valitseminen oli kunnallislaisissa kunnille vapaaehtoista, oli pelättävissä, etteivät kunnat tiukan erottamissääntelyn vuoksi halunneet ottaa virkaa käyttöönsä.³⁴

Laki- ja talousvaliokunnan mietinnön (LTV 53/1948 vp.) pohjalta kunnallislakiin lisättiinkin pykälä, jonka mukaan valtuustolla oli vaihtoehtoisesti mahdollisuus erottamiseen muusta syystä, jos päätös syntyi kolmen neljäosan valtuustoäänien enemmistöllä (70§, 90§). LTV:n mukaan kunnanjohtajan erottaminen näin suurella määräenemmistöllä olisi selkeä osoitus siitä, että kunnanjohtajan ja valtuuston yhteistoiminta oli tuloksetonta ja johtajan erottaminen olisi ainoa ratkaisu. Tätä erottamismenettelyä käyttäessään valtuuston tuli perustella erottaminen ja päätökselle tuli jälkeensä hakea läänihallituksen vahvistus.³⁵

Kuntien asema hyvinvointivaltion käytännön toteuttajana muuttui huomattavasti kunnallislain voimassaolo aikana (1949–1976). Kuntien tehtäväpiiri ja palveluja tuottava koneisto laajenivat lyhyessä ajassa moninkertaiseksi lakimääräisten tehtävien lisääntyessä. Kuntia alettiin kutsua hyvinvointivaltion paikallisiksi toimeenpano-organisaatioiksi, joka tarkoitti itsehallinnon kaventumista lainsäädännöllisen tehtävätaakan lisääntyessä valtion taholta. Muun muassa Muun muassa kansanterveyslaki (66/1972), terveydenhoitolaki (469/1965) sekä laki lasten päivähoidosta 36/1973) saatiin voimaan kunnallislain voimassaoloaikana.³⁶ Pakollisten tehtävien lisääntymisellä saattoi olla vaikutusta kunnallishallinnon sujuvuuteen, sillä paineet tehtävien rahoittamisesta ja toteuttamisesta vaativat paikallisjohtamiselta organisatorisia muutoksia tavoitteiden toteuttamiseksi.

³³ Haimi 1987, s. 20, 127, Hämäläinen 1999, s. 9.

³⁴ Haimi 1987, s. 45, Heuru 2006a, s. 137 & Anttiroiko ym. 2007, s. 11–12.

³⁵ LTV 53/1948 vp., s. 7 & Leinonen 2012, s. 84.

³⁶ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 23, 25.

Kunnallislain aikana 1948–1976 kuntiin rakentui vahva weberiläinen byrokraattis-legalistinen johtamismalli, joka on tähän päivään saakka ollut kunnallishallinnon pisin ja vallitsevin johtamismalli. Max Weberin demokraattisille yhteisöille alun perin hahmottama johtamismalli keskittyi hallinnon muuttumattomuuteen, vakauttamiseen ja kansalaisten oikeusturvaan. Byrokratia nojasi hierarkkiseen johtamiseen, virkamiesten vahvan aseman luomiseen sekä hallinnollisten prosessien vahvaan ohjaukseen ja standardointiin ylhäältä alas periaatteen mukaisesti. Hallintomallin positiivisia piirteitä olivat hallinnon varmuus, luotettavuus, ennustettavuus sekä vähäinen korruptio.³⁷

Byrokraattis-legalistisessa mallissa muodolliset auktoriteetti- ja valtarakenteet olivat hallinnolle ominaisia piirteitä. Kuntien ja valtion välinen suhde muodostui hallinnollisesti selkeäksi, samoin kuin viranhaltijuuteen nojaava kunnan johtaminen. Byrokraattinen hallintomalli osoittautui toimivaksi vakaassa kunnallishallinnossa ja edesauttoi kunnallishallinnon vahvan kasvun hallintaa ja koordinoitua. Hallintomallilla pystyttiin turvaamaan kunnallishallinnon tehokas ja järjestelmällinen toiminta, joka koettiin toimivaksi silloissa kunnallishallinnossa.³⁸

³⁷ Karppi – Sinervo (toim.); Haveri – Anttiroiko 2009, s. 200.

³⁸ Leinonen 2012, s. 85.

2.2 Kunnanjohtajan päätoiminen virka pakolliseksi

2.2.1 Uuden kunnallislain vaikutukset kunnanjohtajan virkaan

Kunnanjohtajan oikeudellinen asema muuttui merkittävästi vuonna 1977 asetetun kunnallislain 953/1976 (myöh. uusi kunnallislaki) myötä. Uuden kunnallislain tarkoituksena oli vahvistaa luottamushenkilöiden asemaa kunnallisessa päätöksenteossa sekä erottaa luottamushenkilö- ja viranhaltijäkäsité toisistaan. Tämä johtui siitä, että lainsäädännön mahdollistama viranhaltijoiden asema oli kunnissa todettu liian vahvaksi. Uuden kunnallislain 56 §:n perusteella kunnassa tuli olla kunnanjohtajan päätoiminen virka, jonka haltijan tehtävänä oli kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa. Kunnanjohtajan valitsi edelleen kunnanvaltuusto ja kunnanjohtaja valittiin tehtävään määräämättömäksi ajaksi. Uuden kunnallislain myötä kunnanjohtaja kuitenkin menetti sekä kunnanhallituksen puheenjohtajuuden että hallituksen jäsenyyden.³⁹

Uusi kunnallislaki ei antanut enää tilaa kunnanjohtajan viran poliittisuudelle, joka oli aiemman kunnallislain voimassaoloaikana ollut mahdollista. Tehtäväkuvan muututtua lainsäädännöllisesti kunnanjohtajan viran nähtiinkin rinnastuvan enemmän julkisen vallan johtajuuden sijaan yritysmaailman organisaation toimitusjohtajaan. Kunnanhallituksen puheenjohtajuuden sekä hallituksen jäsenyyden menettäminen muuttivat kunnanjohtajan virkaa merkittävästi.

Uuden kunnallislain 27.6 §:n mukaan kunnanjohtaja oli vastuussa esittelemästään asiasta, jollei tämä ole ilmoittanut pöytäkirjaan merkittäväksi eriävää mielipidettä päätöksenteon yhteydessä. Kunnanjohtajasta tehtiin kunnanhallituksen esittelijä, mikä satoi kunnanjohtajan kunnanhallituksen tekemiin päätöksiin esittelijävastuun kautta. Näin ollen kunnanjohtajaa ei eriytetty kunnanhallituksen toiminnasta täysin, vaikka tehtävänkuva lainsäädännön myötä muuttuikin. Kunnanjohtajalla säilytettiin vuoden 1948 kunnallislain mukainen puhevaltaoikeus kunnanhallituksen puolesta (uusi kunnallislaki 58 §).⁴⁰ Puhevaltaoikeuden säilyttämisellä haluttiin säilyttää kunnanjohtajan oikeus toimia kunnan virallisena edustajana.

³⁹ Haimi 1987, s. 47.

⁴⁰ Haimi 1987, s. 47, Hämäläinen 1999, s. 10, Ryyänen 2001, s. 54.

Merkittävin muutos uudessa kunnallislaisissa oli kunnanjohtajan viran muuttuminen pakolliseksi. Aikaisemmin viran pakollisuus oli koskettanut vain kaupungeja ja kauppaloita. Uuden kunnallislain myötä kauppalat poistettiin kuntatyypin joukosta, jolloin jäljelle jäivät kaupunki- sekä kuntanimikkeet⁴¹.

Valtuusto tehtävänä oli edelleen valita kunnanjohtaja, mutta valintakriteerejä tarkennettiin uudessa kunnallislaisissa. Valitun kunnanjohtajan tuli olla Suomen kansalainen ja virkavalinta tehtiin määrittelemättömäksi ajaksi. Irtisanomista koskeva säännös poistettiin uudesta kunnallislaisista, jolloin kunnanjohtajan irtisanominen siirtyi määräytyväksi kunnan viranhaltijoita koskevien yleisten säännösten ja määräysten perusteella. Uusi kunnallislaki velvoitti kuntia kuitenkin virkasäännössä asettamaan kuntakohtaiset ehdot kunnanjohtajan irtisanomista koskien.⁴²

Uuden kunnallislain myötä kunnanjohtajia oli käytännössä mahdoton irtisanoa virastaan. Kuntien omien virkasääntöjen määrittelemät irtisanomisperusteet koettiin liian vahvoiksi, sillä kunnat noudattivat virkasäännöissään Kunnallisen Työmarkkinalaitoksen suosittelemaa mallivirkasääntöä. KTM:n mallivirkasäännön mukaisesti kunnanjohtaja oli irtisanottavissa vain, jos tämä osoittautui kykenemättömäksi suorittamaan asianmukaisesti tehtäviään tai tämän toiminta oli huomautuksesta huolimatta virkavelvollisuuksien vastaista.⁴³ Kunnanjohtajan irtisanominen vaikeutui merkittävästi, sillä vaatimukset kunnanjohtajan irtisanomisen toteuttamiseen osoittautuivat liian korkeiksi.

⁴¹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2012, s. 30.

⁴² Haimi 1987, s. 47 & Kurkinen-Supperi 2006, s. 41–42.

⁴³ Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 312 & Kurkinen-Supperi 2006, s. 42.

2.2.2 Kunnanjohtajan erottamismenettelyn uudelleen arviointi

Uutta kunnallislakia muutettiin vain kerran sen voimassa olon aikana vuosina 1977–1995 kunnanjohtajan oikeudellista asemaa koskien. Kunnissa käytetty byrokraattis-legalistinen hallintomalli oli osoittautunut toiminnaltaan jäykäksi, palvelukyvyltään heikoksi ja kustannustehottomaksi, jonka vuoksi kunnat alkoivat 1980-luvun alkupuolella siirtyä uuden julkisen johtamisen eli New–Public–Management (myöhemmin NPM) hallintomalliin. Uuden julkisjohtamisen tarkoituksena oli luoda julkisen sektorille uusi toimintatapa. Byrokraattisen hallinnon sijaan alettiin puhua hallinnasta. NPM:n hallintomallissa valtiokeskeisyyttä pyrittiin heikentämään. Valtiokeskeisyyden sijaan hallinnalle pyrittiin luomaan monimuotoisempi kenttä, jossa kunnat toimivat keskeisessä asemassa alueyhteisöjen puolestapuhujina.⁴⁴

NPM:n tarkoituksena oli korostaa kuntien tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Kunnat ottivat käyttöön yksityisistä yrityksistä tuttuja johtamis- ja budjetointimenetelmiä, jotka korostivat yksilön valinnan ja asiakasorientaation merkitystä. Kuntiin luotiin taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita. Saman aikaisesti kilpailun ja toimintojen yhtiöittäminen alkoi korostua kuntien toiminnassa. Kunnallista päätösvaltaa pyrittiin siirtämään luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, jonka tarkoituksena oli korostaa valtuuston roolia strategisen tason päätöksentekijänä. Yksittäisten kysymysten ratkaiseminen haluttiin siirtää valtuustolta viranhaltijaorganisaatiolle.⁴⁵

Rakenteellisesti uudistunut kunnallishallinto merkitsi lainsäädännöllisiä muutoksia. Kunnanjohtajan kohdalla muutokset kohdistuivat tämän erottamissääntelyyn, joka oli jälleen osoittautunut haasteelliseksi. Hallituksen esityksen (HE 70/1992 vp.) mukaan uusi hallintomalli sekä kunnan toiminnan jatkuvuuden mahdollistaminen edellyttivät toimivia suhteita viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä, jonka takia kunnilla tulisi olla nykyistä joustavampi harkintavalta kunnanjohtajan virkasuhteen jatkuvuutta arvioitaessa. Hallitus esitti kunnanjohtajan erottamismenettelyn muuttamista. Erottamisen perusteiksi ei enää edellytettäisi syiden erittelemistä, vaan valtuuston määränemmistön katsottaisi riittävän ilmaisemaan luottamushenkilöiden ja kunnanjoht-

⁴⁴ Anttiroiko ym. 2007, s. 167 & Leinonen 2012, s. 93.

⁴⁵ Karppi – Sinervo (toim.); Haveri – Anttiroiko 2009, s. 200.

tajan väliset luottamusongelmat.⁴⁶ Laki kunnallislain muuttamisesta 979/1992 kohdentuikin kunnanjohtajan erottamismenettelyn uudelleen arviointiin.

Kunnanjohtajan erottaminen kunnan virkasäännön määrittelemillä perusteluilla oli osoittautunut kunnille haastavaksi, joten lakiuudistus nähtiin tervetulleeksi. Kunnanjohtajan toiminnan arviointi säilytettiin valtuustolla samoin kuin kunnanjohtajan erottaminen. Kunnanjohtaja voitiin edelleen erottaa yksinkertaisella äänen enemmistöllä kunnan virkasäännön mukaisia irtisanomisperusteita sovellettaessa. Lakiuudistus toi rinnalle vaihtoehdon, jolloin uuden kunnallislain 56 §:n mukaisesti kunnanjohtaja voitiin erottaa epäluottamuksen perusteella virkasäännön määräyksistä huolimatta.

Kunnanjohtajan erottamisen epäluottamuksen takia tuli saada taakseen kahden kolmasosan enemmistö saapuvilla olevista valtuutetuista, josta säädettiin kuntalain 56.4 §:ssä. Määräenemmistön katsottiin todentavan kunnanjohtajan ja kunnan päättävien luottamuselinten välillä vallitseva epäluottamusta. Erottamispäätökseltä ei edellytetty epäluottamukseen johtaneiden syiden erittelyä.⁴⁷ Hallintovaliokunta puolsi hallituksen esitystä mietinnössään epäluottamuksen nostamisesta lain tasolle (HaVM 8/1992 vp.) Kyseinen lakiuudistus liitti epäluottamuskäsitteen ensimmäistä kertaa kunnanjohtajan erottamismenettelyyn.

Ilpo Ojalan vuonna 1995 Kuntaliitolle tekemän tutkimuksen ”Miksi kunnanjohtaja saa kenkää” perusteella, edellä esitetyllä lakiuudistuksella oli merkittävä vaikutus kunnanjohtajien erottamisten lisääntymiseen. Uuden kunnallislain voimassaoloaikana, vuosina 1977–1992, kunnanjohtajien erottaminen oli muodostunut käytännössä mahdottomaksi virkasäännöissä määriteltyjen vahvojen irtisanomisehtojen vuoksi. Ojala korostaa, että laintuntemuksen riittävä taso sekä hyvän hallintotavan periaatteiden tunteminen olivat edellytyksenä menestykselliselle hallintotoiminnalle. Kunnanjohtajan erottaminen lakiuudistuksen jälkeen kunnallislain 56 §:n perusteella ei Ojalan mukaan tarkoittanut sitä, että erottaminen olisi voinut tapahtua ilman perusteluja.⁴⁸

Ojalan tutkimus osoittaa, että kunnanjohtajan erottamismenettelyn voidaan todeta vapautuneen vuonna 1993. Perustetta puoltaa 18 kunnanjohtajan irtisanomisen käynnistyminen lakiuudistuksen myötä. Ojalan tutkimus sisälsi kymmenen ensimmäistä laki-

⁴⁶ Leinonen 2012, s. 90–91.

⁴⁷ Leinonen 2012, s. 91 & Kts lisää HaVM 44/1996.

⁴⁸ Ojala 1995, s. 139, 144–145, 148, Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 312 & Kurkinen-Supperi 2006, s. 42.

muutoksen jälkeen esille nousutta tapausta, joissa kunnanjohtajan erottamisen taustat jakautuvat taloudellisiin, henkilösidonnaisiin, hallinnollisiin tai poliittisiin syihin. Ojalan mukaan luottamuspuola ilmeni paineena kunnanjohtajan erottamiseen, joka todentui kuntayhteisön institutionaalisen johtajuuden toimimattomuutena. Institutionaalinen johtajuudella Ojala tarkoitti luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan välistä yhteistoimintasuhdetta, joka rikkoutuessaan esti johtajuuden institutionaalisten funktioiden toteuttamisen. Yhteistoimintasuhteen rikkoutuminen johti kunnan sujuvan toiminnan vaikeutumiseen, joka puolestaan purkautui luottamuspuolana ja paineena kunnanjohtajan erottamiseen.⁴⁹

Yhteistoimintasuhteella Ojala viittasi kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden väliseen suhteeseen, joka perustui keskinäiseen yhteisymmärrykseen ja kunnioitukseen. Kunnanjohtajan tuli toiminnassaan ottaa huomioon luottamushenkilöiden näkemykset kunnan toimintaan liittyvissä asioissa. Luottamushenkilöiden tuli osallistua keskusteluun erilaisista kunnan toiminnan vaihtoehdoista sekä tehdä päätöksensä näissä asioissa sortumatta pikkuasioiden näpertelyyn. Ojalan mukaan yhteistoimintasuhteelle keskeistä oli nimenomaan suhteen kaksisuuntaisuus, keskustelevuus sekä toisen osapuolen kunnioitus.⁵⁰

Henkilösidonnaiset syyt kunnanjohtajan erottamisessa osoittautuivat merkittävämmäksi perusteeksi Ojalan tutkimuksessa. Ojala korosti, että tutkitut tapaukset olivat yksilöllisiä ja niitä ei voida verrata toisiinsa. Yleisellä tasolla Ojala kuitenkin totesi, että kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden väliset jännitteet sekä tyytymättömyys kunnanjohtajan valmistelu- ja toimeenpanotyöhön vauhdittivat erottamisen eteenpäin viemistä. Kunnanjohtajan erottaminen epäluottamuksen perusteella nähtiin johtuvan enemmän valtuuston poliittisesta arvioinnista kuin kunnanjohtajan virkatoiminnan tuloksellisuuden arvioinnista, mikä oli uuden kunnallislain alkuperäinen tarkoitus.⁵¹ Voidaankin todeta, ettei lakiuudistus tältä osin toteutunut lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Toisaalta epäluottamus-käsitteen liittämistä kunnanjohtajan erottamiseen voidaan pitää myönteisenä uudistuksena, sillä se lisäsi kunnanvaltuuston poliittista kontrollia kunnanjohtajaa kohtaan. Erottaminen oli nyt mahdollista käynnistää tilanteissa, joissa kunnanjohtaja on syyllistynyt selkeisiin tehtävien laiminlyönteihin, virkavirheeseen tai hyvän

⁴⁹ Ojala 1995, s. 119–120, 125.

⁵⁰ Ojala 1995, s. 121.

⁵¹ Ojala 1995, s. 71–118, 146 & Leinonen 2012, s. 92.

hallintotavan näkökulmasta sopimattomiin toimintatapoihin, lakia kuitenkin rikkomatta. Lakiuudistus turvasi ongelmatilanteet ennaltaehkäisten samalla, ettei hallinnon toiminta pääsisi ajautumaan umpikujaan.⁵²

Lakiuudistus kunnanjohtajan erottamista koskien todettiin kuitenkin varsin pian toimimattomaksi lukuisten kunnallisvalitusten ja oikeuteen vietyjen valtuustopäätösten takia. Vuonna 1994 hallitus toi esityksessään esille (HE 192/1994 vp.), että poliittisen ja ammattijohtamisen välistä suhdetta tulisi edelleen kehittää. Vuoden 1993 lakiuudistus ei ollut toteutunut tavoitetulla tavalla ja kunnan johtamisessa oli edelleen havaittavissa merkittäviä ongelmia, etenkin vastuun jakamisessa poliittisen- ja organisaatiojohtamisen välillä.⁵³

Vastuun jakautumisvaikeuksien lisäksi julkisen johtamisen hallintomallin omaksuminen vei paikallishallinnolta aikaa. Tuloksellisuus, arviointi, tulosvastuu sekä uudet johtamiskäytännöt otettiin kunnissa käyttöön vasta 1990-luvun alkupuolella, jolloin kunnanjohtajien asema alkoi muotoutua viranhaltijajohtajuuden sijaan enemmän yritysmäiseksi toimitusjohtajuudeksi. NPM-mallin periaatteena oli perinteisen hallinnon ja politiikan erottelu toisistaan. Luottamushenkilöorganisaation päätöksenteko pyrittiin nyt kohdentamaan strategisten toimintalinjojen luomiseen ja viranhaltijoille siirtyi vastuu toimintalinjojen toteuttamisesta ja toimeenpanemisesta kunnanjohtajan johdolla.⁵⁴ Lainsäädännölliset muutokset olivat jälleen edessä, sillä voimassa oleva lainsäädäntö ei taipunut uuden julkisen johtamisen hallintomalliin.

⁵² Valanta 2000, s. 61.

⁵³ Leinonen 2012, s. 93 & HE 192/1994 vp s. 32.

⁵⁴ Goldsmith – Larsen 2004, s. 124.

3 KUNTAJOHTAMISEN OIKEUDELLISET PERUSTEET

3.1 Kunnanjohtajan viran oikeudelliset perusteet

3.1.1 Kunnanjohtajan virka kuntalaissa

Kunnallishallintoa koskeva kokonaisuudistus saatettiin voimaan hallituksen esityksestä (HE 192/1994) vuonna 1995. Kuntalaki muutti kunnanjohtajan virkaa koskevia oikeuspykäläiä merkittävästi. Kuntalain 24 §:n perusteella jokaisessa kunnassa tuli olla joko valtuuston toimikaudeksi tai toistaiseksi virkaan valittu kunnanjohtaja. Kunnanjohtajan tehtäväksi asetettiin kunnanhallituksen alaisena kunnan hallinnon, taloudenhoidon sekä muun toiminnan johtaminen. Kunnanjohtajalle asetettiin oikeus käyttää tehtävässään kuntalain 44.2 §:ssä mainittua julkista valtaa.

Edelleen voimassaoleva kuntalaki loi vaihtoehdon toistaiseksi virassa olevalle kunnanjohtajalle. Valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtajalle annettiin mahdollisuus tulla valituksi kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Toistaiseksi virkaan valittua kunnanjohtajaa ei voitu valita hallituksen puheenjohtajaksi. Puheoikeuden lisäksi kunnanjohtajalla säädettiin oikeus päästä kunnan viranomaisten tietoihin ja asiakirjoihin, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Määrääjäksi valitun kunnanjohtajan kunnanhallituksen puheenjohtajuuden tarkoituksena oli palauttaa vuoden 1948 kunnallislakiin sisältyneet poliittisen piirteet kunnanjohtajan virkaan. Valtuustokauden kunnanjohtaja oli hallituksen esityksessä tuotu esille ihanneellisenä vaihtoehtona perinteiselle virkajohtamiselle. Jostain syystä yksikään Suomen kunnista ei ottanut valtuuston toimikauden toimivaa kunnanjohtajan virkaa käyttöön ennen pykälän muuttamista lailla kuntalain muuttamisesta (578/2006).⁵⁵ Voidaankin todeta, että hallituksen asettama tavoite poliittisten piirteiden palauttamisesta kunnanjohtajan virkaan jäi kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutumatta.

⁵⁵ Ryynänen 1999, s. 259, HE 8/2006 vp. s. 4, Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 177 & Harjula – Prättälä 2012, s. 269.

3.1.2 Kunnanjohtajan tehtävät

Kunnanjohtajan tehtävistä säädetään kuntalain 24 §:ssä. Kunnanjohtajan tärkeimpänä tehtävänä on kunnanhallitukseen tulevien asioiden valmistelu ja esittely. Valmisteluvastuu luo kunnanjohtajalle merkittävän roolin kunnan tavoitteenasettelussa ja toiminnan suuntaviivojen linjaamisessa. Valmistelu tarkoittaa tosiasiallista asioihin vaikuttamista, joka sitoo kunnanhallituksen toimivaltaa sulkemalla pois valmisteluvaihtoehtoja tai esimerkiksi potentiaalisia yhteistyökumppaneita. Toimivallan sitovuus johtuu siitä, että valmisteluvaiheessa yhteiskuntapoliittiset arvovalinnat muodostetaan ilman poliittista vastuuta virkavalmistelun kautta.⁵⁶ Kunnanjohtajan tosiasiallinen vaikuttavuus poliittisten päätösten muodostumiseen valmistelu- ja esittelyvastuun kautta on merkittävä.

Hyvin ja ammattitaitoisesti suoritettu asiavalmistelu on kunnallishallinnossa keskeinen elementti, koska valmistelu luo edellytykset luottamushenkilöiden tulokselliselle työskentelylle. Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen asiavalmistelun johtajana⁵⁷. Esittelyoikeus antaa kunnanjohtajalle vahvan oikeudellisen aseman asioiden tosiasialliseen vaikuttamiseen. Kunnanhallituksen esittelijänä kunnanjohtaja on vastuussa esittelemästään kunnanhallituksen tekemästä päätöksestä (omasta esityksestään riippumatta). Poikkeuksena on kuntalain 61 §:n mukainen eriävän mielipiteen esittäminen päätöksen tekovaiheessa:

Päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, sekä asian esittelijällä, jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Ennen pöytäkirjan tarkastamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan.

Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä.

Eriävän mielipiteen jättäminen vapauttaa kunnanjohtajan esittelyvastuusta. Edellytyksenä on, että kunnanhallituksen päätös poikkeaa kunnanjohtajan päätösehdotuksesta. Ilmoituksen välittömyys tarkoittaa, että eriävä mielipide on ilmoitettava ennen, kuin hallitus siirtyy kokouksessa seuraavan asian käsittelyyn. Esittelyvastuun eli päätöksen aineellisen sisällön vapautumisesta huolimatta, kunnanjohtajalla säilyy vastuu asian

⁵⁶ Heuru 2006a, s. 176 & HE 8/2006 vp s. 14.

⁵⁷ Heuru 2006a, s. 323.

valmistelusta.⁵⁸ Yleisestä virkavastuusta kunnanjohtajalla ei ole mahdollisuutta vapautua.

Kunnanjohtajan toisena päätehtävänä on kunnan johtoryhmätyöskentelystä vastaaminen. Johtoryhmä toimii kunnanjohtajan apuna asiavalmistelussa sekä huolehtii kunnan sisäisestä viestinnästä ja yhteistoiminnasta. Kunnanjohtaja nimeää johtoryhmän jäsenet, joihin kuuluvat kunnanjohtajan lisäksi hallinto- ja/tai talousjohtaja sekä eri toimialoista vastaavat johtajat, kuten henkilöstöpäällikkö sekä tiedottaja. Johtoryhmän jäsenmäärä vaihtelee kunnan koon mukaan kolmesta kymmeneen.⁵⁹

Johtoryhmän kokoontumistiheys vaihtelee kunnittain, mutta tyypillisimmin johtoryhmät kokoontuvat 2–3 kertaa kuukaudessa. Johtoryhmän toiminta on kunnanhallitusta nopeampaa ja joustavampaa, sillä ryhmä koostuu viranhaltijoista, jotka edustavat asiantuntemusta kunnassa. Johtoryhmällä on mahdollisuus ottaa kantaa esimerkiksi erilaisiin ajankohtaisiin ja äkillisesti nouseviin johtamisen kysymyksiin ja olla avustamassa kunnanhallituksen toimintaa. Vaikka lainsäädäntö ei tunneta johtoryhmää on epävirallinen toimielin on vakiintunut osaksi suomalaisten kuntien johtamisjärjestelmää.⁶⁰ Johtoryhmätyöskentely on pääosin käytössä Suomen kunnissa.

⁵⁸ Ryynänen 2001, s. 55, Heuru 2003, s. 397, Heuru 2006a, s. 273, 371–373 & Anttiroiko ym. 2007, s. 71.

⁵⁹ Valanta 2000, s. 71 & Suomen Kuntaliitto 2011, s. 30–31.

⁶⁰ Valanta 2000, s. 71 & Karppi – Sinervo (toim.) 2009, s. 199.

3.1.2 Kunnanjohtajan virkasääntely muualla lainsäädännössä

Kuntalaki on merkittävin kunnanjohtajan virka-asemaa säätelevä laki, joten muu kunnan viranhaltijoita velvoittava sääntely syrjäytyy kuntalain 24–25 §:n takia. Muulla sääntelyllä viitataan vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta (696/1995) johtaneeseen lakiin kunnallisen viranhaltijan palveluturvasta (484/1996), joka sai lainvoiman vuonna 1996. Palvelusuhdeturvalaki sääteli kunnallisia viranhaltijoita koskevia oikeuksia ja velvollisuuksia, kuten syrjinnän kieltoa, määräaikaista virkasuhteita, irtisanomisperusteita, virkasuhteen purkamista sekä lomauttamista. Palvelusuhdeturvalain säännökset velvoittivat kunnanjohtajaa vuodesta 1996 lähtien, kunnanjohtajan tehtäviä ja erottamista lukuun ottamatta.

Palvelusuhdeturvalaki voimassaoloaika oli lyhyt, koska sen säännökset osoittautuivat puutteellisiksi. Ongelmana oli, että kunnallisia viranhaltijoita koskevaa sääntelyä oli eri säädöksissä, mikä vaikeutti niiden tulkitsemista. Myös Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (nykyisin Kuntatyönantajat) mallivirkasääntö sisälsi edelleen määräyksiä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Perustuslain 80.1 §:ssä mainittiin yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla, jonka vuoksi KTM:n mallivirkasääntö osoittautui lainvastaiseksi.⁶¹

Lainsäädännön monimutkaisuus sekä perustuslainvastaisuus velvoittivat kuntien viranhaltijoita koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen jäsentelyä ja sääntelyn muuttamista. Vuonna 2003 voimaan saatettiin laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003 (myöh. viranhaltijalaki), joka kumosi palvelusuhdeturvalain. Edelleen voimassa oleva viranhaltijalaki täydensi ja korjasi palvelusuhdeturvalaissa vallinneita puutteita.

Seuraavaksi tarkastellaan viranhaltijalain pykäliä, jotka velvoittavat kunnanjohtajaa. Viranhaltijalain syrjäytyminen kuntalain takia ei nimittäin ole ehdotonta. Kuntalain pykälä määrittelee, onko asiasta säännelty tyhjentävästi vai ei. Mikäli sääntely ei ole tyhjentävää tai laissa toisin mainitaan, rinnastetaan kunnanjohtajan virka kunnan muihin viranhaltijoihin. Tällöin viranhaltijalain säännökset velvoittavat kunnanjohtajaa.

⁶¹ HE 196/2002 vp., s. 16 & Heuru 2006b, s. 137.

Viranhaltijalain 2 §:n mukaan viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa kunta on työnantaja ja viranhaltija työn suorittaja. Työsopimussuhteesta poiketen, julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevat osapuolet eivät ole tasavertaisia keskenään. Tämä tarkoittaa, että kunta voi lainsäädännön puitteissa yksipuolisesti määrätä ja muuttaa viranhaltijalle kuuluvia tehtäviä.⁶²

Viranhaltijalain 12 § sisältää syrjintäkiellon, jonka mukaan työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Viranhaltijalain 17 § määrittelee viranhaltijan yleiset virkavelvollisuudet. Pykälän mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työ- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan tulee toimia tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Viranhaltijalain lisäksi yleiset virkavelvollisuudet määräytyvät hallintokulttuurin ja kunnan johtosääntöjen mukaan. Kunnanjohtajalla on velvollisuus noudattaa virkatoimissa oikeusjärjestystä, hyvää hallintotapaa sekä oikeusjärjestyksen mukaisia virkakäskyjä. Kunnanjohtaja toimii viranhoitovelvollisuuden sekä uskollisuusvelvollisuuden alaisuudessa, joka edellyttää välttämään kaikkea, mikä on ristiriidassa hyvän hallinnon periaatteiden kanssa.⁶³

Viranhaltijoiden palvelusuhdeoikeudet sovitaan Kuntatyönantajan ja kunnan viranhaltijoita edustavien yhdistysten kanssa. Kuntatyönantajat (lakitekstissä edelleen Kunnallinen työmarkkinalaitos) on kunta-alan työnantajajärjestö, joka ajaa kuntien ja kuntayhtymien etuja työmarkkinoilla. KT neuvottelee ja laatii sopimukset KVTES:sta edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa. Pääperiaatteena on määritellä virka- ja työehtosopimusten minimiehdot.⁶⁴

KVTES:ssä määritellään kunnallisten viranhaltijoiden palvelusuhteen ehdot ja työrauhan turvaaminen kunnallisen virkaehtosopimuslain 669/1970 (myöhemmin KVESL)

⁶² Heuru 2003, s. 102.

⁶³ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 155, 161, 164, Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 33.

⁶⁴ KT on kuntatyönantajien etujärjestö. 10.6.2013, löytyy osoitteesta <www.kuntatyönantajat.fi>

lain 1 §:n mukaisesti. Sopimuksen piiriin kuuluu muun muassa viranhaltijoiden palkkaus, vuosiloma, virkavapaus sekä matka- muiden kulujen korvaukset. KVTES:iä pidetään yleisenä kunnallisena minimi- ja maksimisopimuksena. KT:n suostumuksella virkaehtosopimus on mahdollista tehdä paikallisesti. Virkaehtosopimus sallii kunnille harvintavaltaa esimerkiksi kunnanjohtajan kohdalla hänen palkan suuruuden määrittelemisessä.⁶⁵

Kunnanjohtajaa velvoittaa viranhaltijalain ja kunnallisen virkaehtosopimuslain lisäksi perustuslain 2.3 §:stä juontuva lain noudattamisvelvollisuus julkisessa toiminnassa. Samanaikaisesti kunnanjohtajalle kuuluu perustuslain 118 §:n mukainen yleinen virkavastuu, jota kutsutaan perustuslailliseksi virkamieshallintoperiaatteeksi. Periaatteen mukaan kunnanjohtajan on huolehdittava virkatoimiensa lainmukaisuudesta virkaa suorittaessaan.

Lakien lisäksi kunnanjohtajan asemaa sitovat paikallishallinnolle tyypilliset johtosäännöt, joita luodaan sujuvan kunnallishallinnon toteuttamiseksi⁶⁶. Pakollisia johtosääntöjä kunnassa ovat valtuuston työjärjestys, hallintosääntö ja virkasääntö. Johtosääntöjen yleisenä tehtävänä on antaa määräyksiä kunnan organisaation asettamisesta, kokoonpanosta sekä menettelytavoista. Johtosäännöt ovat rinnastettavissa normipäätöksiin, vaikka ne eivät virallisesti ole laintasoisia.⁶⁷ Kunnan tehtävien jakamisen osalta johtosäännöt selkeyttävät kunnan johtamista luottamushenkilöorganisaation ja kunnanjohtajan välillä.

Kunnanjohtajan virkaa ei ole vuoden 2014 alkuun mennessä muutettu lainsäädännön osalta. Vuonna 2006 kunnan virkajohtamiselle asetettiin poliittiseen johtajuuteen perustuva vaihtoehto, kun pormestarimalli otettiin Suomessa käyttöön. Luottamussuhteeseen pohjautuvan pormestarimallin pääpiirteitä käsitellään tutkimuksessa seuraavaksi ja nostetaan esille virkajohtamisen ja luottamushenkilöjohtamisen yhtäläisyyksiä ja eroavuuk-sia.

⁶⁵ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 166.

⁶⁶ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 167; Johtosääntö voidaan antaa vain asiasta, jonka laki mahdollistaa johtosäännöllä määrättäväksi. Johtosääntö ei saa olla ristiriidassa lain kanssa.

⁶⁷ Heuru 2006a, s. 80.

3.2 Luottamushenkilöjohtaminen

3.2.1 Pormestarin oikeudellinen asema

Kuntalain 24 §:n tehtiin toistaiseksi ainoa muutos vuonna 2006, jolloin lailla kuntalain muutoksesta (578/2006) johtamiseen liitettiin vuoden 1948 kunnallislain tyyppisiä poliittisen vaikuttamisen piirteitä. Pormestarimallin käyttöönottamisen lähtökohtana oli antaa kunnille mahdollisuus vahvistaa kuntien poliittista johtajuutta sekä tuoda nykyiseen johtamisjärjestelmään vahvempi kansanvaltaisuuden vastuuelementti. Lisäksi valtuuston asemaa haluttiin vahvistaa, sillä valtuuston poliittisen merkityksen koettiin heikentyneen kunnissa.⁶⁸ Kunnanjohtajan toimivalta ei muuttunut kuntalain muutoksen yhteydessä.

Luottamushenkilöjohtamismalli oli esillä jo kuntalain valmisteluvaiheessa vuonna 1995, mutta sitä ei sisällytetty silloiseen kuntalakiin. Hallituksen esityksessä (192/1994) todettiin, että kunnissa olisi mahdollista kokeilla henkilöjohtajan roolia, jossa korostettaisiin ammattijohtajuuden sijasta poliittista johtajuutta. Esille nousi vahvan poliittisen arvon omaava luottamushenkilöjohtajamalli, joka on ollut muualla Euroopassa käytössä jo 1990-luvulla.

Hallituksen vuonna 1994 esittelemässä luottamushenkilöjohtamisen mallissa kunnan johtajana toimi virkasuhteen sijaan luottamushenkilö, joka nimettäisiin sekä valtuuston että kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Puheenjohtajuuden tehtävänä oli korostaa luottamushenkilöjohtajan vastuuta kunnan kokonaisjohtamisessa. Poliittinen johtaja valittaisiin kunnanvaltuutettujen keskuudesta. Hallitus käytti esityksensä perusteissa käsitettä pormestari, kuvaillessaan luottamushenkilösuhteeseen valittua poliittista johtajaa.⁶⁹ Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006 ei toteutunut vuoden 1994 hallituksen esityksen mukaisesti, vaikka samantyyppisiä piirteitä vuoden 2006 muutoksessa on havaittavissa.

⁶⁸ Ryynänen 1999, s. 258, Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 31 & Hämäläinen – Prättälä – Ryynänen 2009, s. 61.

⁶⁹ HE 192/1994 vp., s. 34.

Voimassa olevan kuntalain 24 §:n mukaan:

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Jos kunnanjohtajan virka on täytettynä pormestarin toimikauden alkaessa, valtuusto päättää kunnanjohtajan siirtämisestä hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Määräaikainen kunnanjohtaja siirretään jäljellä olevaksi määräajaksi toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut.

Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Jos kunnanjohtajan tai pormestarin vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi. Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia.

Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Pormestarimalli perustuu täyspäiväiseen luottamushenkilöjohtamiseen, johon siirtyminen on kunnille vapaaehtoista. Kunnanjohtajan sijasta kunnilla on vuodesta 2006 lähtien ollut mahdollisuus valita pormestari kunnan johtajaksi. Johtamisen mallit ovat toisensa poissulkevia, jolloin samassa kunnassa ei voi olla sekä kunnanjohtajaa että pormestaria.⁷⁰ Kuntalain 32 §:n mukaan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt, joihin pormestari on rinnastettavissa.

Pormestarin valintavaiheessa kunnilla on kuntalain 32.1 a §:n perusteella kaksi vaihtoehtoa. Pormestariksi voidaan valita henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole, tai valita henkilö valtuutettujen keskuudesta. Valtuustolla on vapaus päättää, kummalla perusteella pormestari luottamustoimeen valitaan. Kuntalain 32.2 a §:n mukaan pormestarin toimi tulee ottaa vastaan kirjallisesti. Pormestarilla ei ole yleistä erottamissuojaa, koska tehtävä päättyy toi-

⁷⁰ HE 8/2006 vp s. 16 & Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 31.

mikauden päättyessä tai erikseen kuntalain 21 §:n luottamuspuolan takia. Pormestarilla on oikeus käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Kuntalain ohella pormestariin sovelletaan muita luottamushenkilöitä velvoittavia säännöksiä.⁷¹

Kuntalain 32.2 §:n perusteella luottamushenkilön, johon pormestari rinnastetaan, tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta ja toimia luottamustehtävässä arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Kyseessä on luottamushenkilön eettinen vastuu, jonka tarkoituksena on korostaa toimen moraalisia ja eettisiä arvoja. Lisäksi pormestarin toimelle on ominaista määräaikaisuus sekä virka- ja poliittinen vastuu.⁷²

Virkavastuulla tarkoitetaan pormestarin toimimista rikosoikeudellisen vastuun alaisuudessa. Pormestariin sovelletaan rikoslain 40 luvun mukaisia virkarikoksia koskevia säännöksiä samalla tavalla kuin kunnanjohtajaan. Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi vahingonkorvausoikeudellinen sääntely on pormestarilla ja kunnanjohtajalla samanlainen. Poliittisella vastuulla tarkoitetaan valitun pormestarin vastuuta valitsijoilleen ja edustamalleen puolueelle. Poliittinen vastuu voidaan todeta olevan pormestarin ja muiden luottamustehtävien erottava tekijä. Pormestarin hallinto-oikeudellinen vastuu eroaa kunnanjohtajan hallinto-oikeudellista vastuusta, sillä pormestari toimii luottamushenkilösuhteessa eikä virkasuhteessa.⁷³

Pormestarin palkka ja muut korvaukset määräytyvät kuntalaki 32.3 a §:n mukaisesti valtuustopäätöksellä. Pormestarilla on oikeus vuosilomaan, sairauslomaan ja perhevaapaaseen samoin perustein kuin kunnan viranhaltija. Tältä osin pormestariin sovelletaan kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä.

Suurin eroavuus kunnanjohtajan viran ja pormestarin toimen välillä on pormestarin toimiminen virkasuhteen sijaan luottamustoimisuhteessa. Pormestariin ei voida kohdistaa yhtä ankaraa puolueettomuuden vaatimusta kuin kunnanjohtajan virka-asemaan kohdistuu, sillä pormestari toimii luottamushenkilönä toimessa.⁷⁴ Pormestari voidaan asettaa kunnanhallituksen puheenjohtajaksi, jolloin pormestarilla ei ole erityistä laissa säädeltyä toimivaltaa.

⁷¹ Ryynänen 1999, s. 258, Hämäläinen – Prättälä – Ryynänen 2009, s. 61 & Harjula – Prättälä 2012, s. 319–320, 326.

⁷² Harjula – Prättälä 2012, s. 320; Kunnallisen luottamushenkilön tunnusmerkkejä ovat tekstissä mainittujen lisäksi pakollisuus, erottamattomuus sekä vaalikelpoisuus, jotka eivät kuulu pormestarille.

⁷³ Heuru 2006a, s. 220–221 & Harjula – Prättälä 2012, s. 327.

⁷⁴ Heuru 2006a, s. 221 & Harjula – Prättälä 2012, s. 327.

Pormestarimalliin siirtyvä kunta on velvollinen siirtämään entisen kunnanjohtajan muuhun virka- tai työsuhteeseen. Periaatteessa kunnanjohtaja ei ole erotettavissa viranhaltijalain tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä, mutta pormestarimalliin siirryttyään kunnalla on mahdollisuus erottaa entinen kunnanjohtaja tuotannollisiin ja taloudellisiin syihin vedoten. Valtuustolla olisi periaatteessa mahdollisuus näin välttää kuntalain 25 §:n mukaisesta kunnanjohtajan erottamisen määräenemmistövaatimuksesta.⁷⁵ Toistaiseksi ei ole tiedossa yhtään kuntaa, joka olisi edellä mainittua keinoa käyttäen pyrkinyt välttämään kunnanjohtajan erottamisen luottamuspuolan takia.

Suomessa pormestarimalli on käytössä Tampereella ja Pirkkalassa. Tampereen kaupunki on pormestarimallin edellä kävijä. Kaupunki laati pormestarimallin käyttöönottamisesta aloitteen, vedoten lainsäätäjään uuden johtamismallin puolesta. Kaupunki perusteli pormestarimallia sillä, että luottamushenkilöjohtamisessa poliittinen johtaminen henkilöityisi selkeämmin. Pormestarimalli oli osa Tampereen kaupungin hallintomallin kokonaisuudistusta, jonka periaatteena oli hallinnon järjestäminen tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi ja pormestarin asettaminen tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden johtajaksi. Suomen ensimmäinen pormestari astui luottamustehtävään Tampereella vuoden 2007 alussa lakimuutoksen voimaan asettamisen johdosta.⁷⁶

Pormestarimallin myötä Tampereen poliittinen johtaminen on saanut tunnistettavat kasvot ja asioiden valmistelu on muuttunut demokraattisemmaksi. Tampereella pormestari toimii kaupunginhallituksen ja sen suunnittelujaoston puheenjohtajana ja esittelijänä. Pormestari määräysvaltaan kuuluu kaupunginhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista päättäminen sekä kaupungin hallinnon, talouden ja sisäisen valvonnan johtaminen ja kehittäminen, joiden lisäksi Tampereen pormestari vastaa kaupungin edunvalvonnasta, edustamisesta ja yhteydenpidosta eri sidosryhmiin ja johtaa ulkoisia suhteita ja tiedottamista.⁷⁷

Pirkkalassa kunnan ensimmäinen pormestari valittiin vuonna 2009 valtuutettujen joukosta. Pormestari asetettiin kunnanhallituksen puheenjohtajaksi, kunnanhallituksen esittelijäksi, sekä käsittelyyn tulevien asioiden valmistelijaksi. Kunnan tavoitteena oli ammatillisen ja poliittisen johtamisen yhdistäminen. Kunta odotti pormestarijärjestelmältä poliittisen päätöksenteon aseman vahvistumista sekä kunnallishallinnon lähentymistä

⁷⁵ HaVM 6/2006 vp., s. 4.

⁷⁶ HE 8/2006 vp., s. 19.

⁷⁷ Kts. lisää Hakari; Tampereen kaupungin pormestarimalli. Kokemuksia ja näkemyksiä mallista ja sen toimivuudesta. 8.9.2011. Löytyy osoitteesta <www.hel.fi/ajankohtaista/Demokratiaryhma>.

kohti kuntalaisia, mutta tavoitteet eivät ensi yrittämällä toteutuneet.⁷⁸ Pirkkalan ensimmäinen pormestari ehti toimia tehtävässä vain vuoden verran, jonka jälkeen tämä erotettiin luottamuspuolan vuoksi. Erottamista käsitellään tutkimuksessa tarkemmin pormestarin erottamisen kohdalla. Tällä hetkellä Pirkkalassa toimii järjestyksessään toinen pormestari. Pirkkala on panostanut pormestarimallin toimivuuteen ja perustanut muun muassa pormestarijärjestelmän kehittämistoimikunnan parantamaan mallin epäkohtia.

Pormestarimallin käyttöönottamista on vaikea arvioida sen käyttöönoton vähyyden vuoksi. Kunnat eivät tunnu olevan kiinnostuneita poliittisen johtamisen henkilöitymisestä, vaan liputtavat ennemmin tutun virkajohtamisen puolesta. Kunnanjohtajan viran pysyvyyden voidaan olettaa vaikuttavan kuntien haluttomuuteen johtamismallin vaihtamisesta. Valtiovarainministeriön vuonna 2013 tekemän selvityksen perusteella pormestarin toimea määrittelevien säännösten eikä pormestarijärjestelmän pitäisi vaikuttaa valtuuston ja kunnanhallituksen poliittiseen asemaan, eikä niihin peruseriaatteisiin, joille kuntien johtaminen Suomessa rakentuu⁷⁹. Lainsäätäjän tavoitteen poliittisen johtajuuden vaihtoehdosta kuntasektorilla ei voida katsoa toteutuneen pormestarien lukumäärän vähyyden takia.

⁷⁸ Pormestarijärjestelmän kehittämistoimikunta 13.11.2011, s. 8–9, 16.

⁷⁹ Valtiovarainministeriö; Kuntalain kokonaisuudistus. 14.5.2013, s. 18–19.

3.2.2 Kuntajohtaminen muualla Euroopassa

Suomi kuuluu muiden Pohjoismaiden kanssa pohjoismaiseen hyvinvointimalliin. Pohjoismaat ovat muokanneet paikallisjohtamista maakohtaisesti, mutta lähtökohtaisesti Pohjoismailla on käytössään erilaisia demokraattisuutta korostavia hyvinvointimalleja. Pohjoismaat ovat yhteisesti pyrkineet edistämään kansalaisten merkitystä päätöksenteossa mallin säilyttämiseksi. Suomalainen kunnallishallinto korostaa mallissaan ammatillista kunnallisjohtamista. Muissa pohjoismaissa kuntia johtavat ammattijohtajien sijaan erityyppiset luottamushenkilöistä koostuvat kokoonpanot. Suomalaisen kunnanjohtajan oikeudellinen asema on myös muiden Euroopan maiden paikallisjohtamisen tarkastelussa vahva ja suomalaisen ammattijohtajan aseman voidaan todeta olevan poikkeuksellinen.⁸⁰

Ruotsissa on kunnallisneuvosjärjestelmä, joka on sekoitus poliittista pormestarimallia ja virkamiesmäistä kunnan johtamismallia. Kunnissa on yksi tai useampi kunnallisneuvos, joka toimii kokopäiväisenä luottamushenkilönä. Kunnallisneuvos on palkattu osa- tai kokopäivätoiminen kunnanhallituksen tai lautakuntien puheenjohtaja, joka valitaan hallituksen jäsenten keskuudesta. Kunnallisneuvoksen tehtäviä ei säännellä tarkemmin laissa, jolloin kunnilla on harkintavalta johtosäännössään määrittellä tämän asema ja tehtävät.⁸¹ Kunnallisneuvoksen päätehtävänä on johtaa kuntaa tai lautakunnan toimialaa.

Ruotsin mallissa lainsäädäntö turvaa luottamushenkilöiden määräävän aseman kunnissa. Valtuusto voi erottaa kunnallisneuvoksen, mikäli tämä itse sitä pyytää. Erottaminen on mahdollista myös silloin, kun kunnallisneuvokselta on evätty vastuuvapaus tai tämä on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu rikoksesta, josta säädetty vähimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Kunnanhallitus valmistele erottamisasian valtuustolle. Yleisesti voidaan todeta, että Ruotsin kuntien tämän hetkinen luottamustoimielinten asema on lainsäädännössä järjestetty samansuuntaisesti kuin Suomessa.⁸²

Norjassa on käytössä kaksitasoinen paikallishallintomalli, joka tarkoittaa, että kunnilla on mahdollisuus valita kahdesta eri kuntahallintomallista: perinteinen hallintomalli tai

⁸⁰ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 57, HE 8/2006 vp., s. 14, Jäntti – Majoinen 2008b, s. 33, Hämäläinen – Prättälä - Ryyänen 2009, s. 13.

⁸¹ HE 8/2006 vp., s. 10–11, Hämäläinen – Prättälä - Ryyänen 2009, s. 41, Valtiovarainministeriö: Kuntalain kokonaisuudistus. 14.5.2013, s. 17.

⁸² Goldsmith – Larsen 2004, s. 124, HE 8/2006 vp., s. 11 & Hämäläinen–Prättälä–Ryyänen 2009, s. 39.

kunnalliseen parlamentarismiin perustuva hallintomalli. Perinteisessä hallintomallissa valtuusto valitsee keskuudestaan hallituksen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Valtuustolla ja hallituksella on yhteinen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat, jotka valitaan hallitukseen valituista henkilöistä. Valtuusto ei voi erottaa kunnanhallitusta tai sen puheenjohtajaa.⁸³

Norjan kuntalaissa on säännökset valtuuston valitsemasta hallintojohtajasta, jonka tehtävänä on johtaa kunnanvirastoa ja toimia hallinnollisena johtajana. Hallintojohtajan, jolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus toimielinten kokouksissa, tehtävänä on valmistella ja panna täytäntöön valtuuston tekemät päätökset. Hallintojohtaja ei ole poliittinen johtaja vaan ammattijohtaja, joka on rinnastettavissa Suomen kunnanjohtajaan, sillä virkasuhteessa korostetaan Suomen tapaan pysyvyyttä. Hallintojohtaja voidaan valita tehtävään määräajaksi, mutta vähintään kuudeksi vuodeksi.⁸⁴

Norjan parlamentaarisessa paikallisjohtamisen hallintomallissa valtuusto valitsee kunnanhallituksen jäsenet, joiden ei tarvitse olla valtuutettuja. Kunnanhallituksen puheenjohtaja valitaan enemmistövaaleilla. Valtuuston puheenjohtaja ei voi osallistua kunnanhallituksen kokouksiin, jolloin molempien toimielinten puheenjohtajana ei voi toimia sama henkilö. Malliin siirtyneessä kunnassa ei ole hallintojohtajaa vaan kunnanhallituksen jäsenille siirretään toimivaltaa. Valtuusto voi erottaa kunnanhallituksen tai sen yksittäisen jäsenen enemmistöpäätöksellä tai jäsen voi erota omasta tahdostaan. Kunnanhallituksen puheenjohtajan erotessa koko hallituksen on erottava. Norjassa vain muutama kunta on siirtynyt parlamentaariseen hallintojärjestelmään, jonka seurauksena kunnanvaltuustot ovat kokeneet saavansa enemmän vaikutusvaltaa.⁸⁵

Tanskassa kunnanvaltuuston puheenjohtajaa nimitetään pormestariksi. Pormestarin oikeuksista säädetään kuntalaissa siten, että tämän on oltava valtuutettu ja tällä on läsnäolo- ja puheoikeus kunnan toimielinten kokouksissa. Valtuuston keskuudestaan valitsema pormestari vastaa valtuuston kokouksien valmistelusta kunnan hallintoa johtaen. Pormestarilla on poliittisen johtajuuden lisäksi hallinnollista johtajuutta. Pormestari on mahdollista valita joko osa- tai kokopäivätoimiseksi ja toimikautena on valtuustokausi.

⁸³ HE 8/2006 vp., s. 11 & Hämäläinen – Prättälä - Ryyänen 2009, s. 39.

⁸⁴ Ojala 1995, s. 43, HE 8/2006 vp. s. 11 & Hämäläinen – Prättälä - Ryyänen 2009, s. 27, 46, 47.

⁸⁵ HE 8/2006 vp., s. 11–12.

Henkilöä, joka on kunnan palveluksessa, ei voida valita pormestariksi. Pormestari edustaa kuntaa ja tällä on oikeus allekirjoittaa kunnan puolesta.⁸⁶

Tanskassa pormestari toimii kunnanvaltuuston puheenjohtajuuden lisäksi talouslautakunnan puheenjohtajana ja kunnan poliittisena johtajana. Talouslautakunta vastaa taloutta koskevien asioiden valmistelusta ja toimielin rinnastaan suomalaiseseen kunnanhallitukseen. Talouslautakunnan asema ei ole yhtä vahva kuin suomalaisella kunnanhallituksen, sillä toimielimellä ei ole yksinoikeutta valmistella valtuuston käsiteltäväksi tulevia asioita kuten suomalaisella kunnanhallituksella.⁸⁷

Valtuusto voi pyynnöstä myöntää pormestarille eron. Jos pormestari kieltäytyy suorittamasta kuntalaissa tai kunnan johtosäännössä tälle määrättyä tehtävää ja kieltäytyminen on törkeä ja toistuva, valtuusto voi nimittää jonkun valtuutetuista toimimaan toistaiseksi hänen sijastaan pormestarina. Valtuuston tekemä päätös alistetaan sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Poliittisena johtajana toimivan pormestarin asema on Tanskassa vahva ja käytännössä pormestaria ei voida erottaa toimikauden aikana.⁸⁸

Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on perinteisesti uskottu siihen, että julkinen valta tietää mikä on kansalaiselle parhaaksi. Suomen tavoin muiden Pohjoismaiden kunnallishallinto perustuu kollegiaaliseen poliittiseen johtajuuteen. Kollegiaalisuudella viitataan kunnanhallituksen vankkaan rooliin politiikan käytännön toteuttamisessa. Pohjoismaissa kunnanhallitus hoitaa valtuustossa ratkaistavien asioiden valmistelun ja toimeenpanon, jolloin valtuuston päätöksenteko on mahdollista vain hallituksen valmistelun pohjalta.⁸⁹ Norjan parlamentaarisessa mallissa kunnanhallituksen jäsenille siirretään toimivaltaa kunnanjohtajan puuttuessa. Valtuuston rooli on Norjassa keskeisin, sillä valtuusto valitsee kunnanhallituksen jäsenet.

Tanskassa on siirrytty merkittävämmiin poliittisen johtamisen suuntaan. Poliittista johtajaa nimitetään pormestariksi ja tämän tehtävät määritellään tanskalaisessa kuntalaissa. Merkittävämpänä erona suomalaiseseen pormestariin on Tanskan pormestarin toimiminen sekä kunnanvaltuuston että talouslautakunnan eli suomalaisen kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tuplapuheenjohtajuus antaa tanskalaiselle poliittiselle johtajalle merkittävää valtaa päätöksenteossa.

⁸⁶ Ojala 1995, s. 43 & HE 8/2006 vp. s. 12.

⁸⁷ HE 8/2006 vp., s. 12.

⁸⁸ HE 8/2006 vp., s. 12 & Hämäläinen – Prättälä - Ryyänen 2009, s. 27, 52.

⁸⁹ Karppi – Sinervo (toim.) 2009, s. 198.

4 LUOTTAMUSPULAN OIKEUDELLINEN TULKINTA

4.1 Kunnanjohtajan erottaminen

4.1.1 Kunnanjohtajan erottaminen kuntalaissa

Kunnanjohtajan erottamisesta on perustuslain 18.3 §:n perusteella säädettävä laissa. Momentin mukaan ketään ei voida erottaa ilman lakiin perustuvaa syytä. Kuntalaki, jota tarkastellaan kunnanjohtajan erottamista koskien, täydentää viranhaltijalain ja hallintolain pykäläiä, jotka sisältävät yleissäännökset viranhaltijan irtisanomisesta. Kuten edellä on tuotu esille, kunnanjohtajan virka eroaa kunnan muista viranhaltijoista, koska kunnanjohtajan virasta ja erottamisesta säädetään kuntalaissa.

Tutkielma keskittyy kunnanjohtajan erottamiseen luottamuksen menettämisen johdosta, jolloin kunnanjohtajan muihin tehtäviin siirtämisen analysointi jätetään tutkimuksen ulkopuolelle.⁹⁰ Kuntalaki määrittelee 25 §:ssä kunnanjohtajan erottamisen tai muihin tehtäviin siirtämisen samassa yhteydessä seuraavasti:

Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla kunnanjohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

Kuntalain 25.2 §:n perusteella kunnanhallituksen esitys tai vähintään neljäsosan valtuutetun aloite mahdollistaa kunnanjohtajan erottamismenettelyn käynnistämisen. Erottamista valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava luottamuksen menetykseen johdaneet syyt ja varattava tälle tilaisuus tulla kuulluksi. Kunnanjohtajaa erotettaessa ovat

⁹⁰ Harjula – Prättälä 2012, s. 283; Toisiin tehtäviin siirtäminen tulee kyseeseen silloin, kun kunnanjohtajaa ei haluta irtisanoa, vaan tälle tarjotaan mahdollisuutta työskennellä kunnan muussa, sopivammassa tehtävässä.

erottamisen perustelut ensiarvoisessa asemassa. Valtuuston tulee selvittää kunnanjohtajalle, miksi hänet erotetaan ja mihin luottamuksen menettäminen perustuu. Pelkkä luottamuksen menettämisen toteaminen ei yksinään riitä erottamisen perusteeksi.⁹¹

Kunnanjohtajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi luottamuspulan tultua esille. Kunnanjohtajan kuulemiseen tulee varata kohtuullinen aika. Kuulemisen oikeudellisenä tarkoituksena on antaa kunnanjohtajalle mahdollisuus esittää oma näkemyksensä ja vastineensa luottamuksen menettämiseen johtaneista syistä hallintolain 34 §:n mukaisesti. Kuntalain 25 §:ssä ei edellytetä luottamuspulaan johtaneiden yksittäisten tekojen tai laiminlyöntien esille tuomista tai yksilöintiä.⁹²

Hallintovaliokunta otti kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kantaa (HaVM 18/1994) kunnanjohtajan erottamismenettelyyn. Hallintovaliokunta korosti mietinnössään, ettei kunnanjohtajan palvelussuhdetta tule päättää ellei siihen ole sellaista asiallista ja pätevää syytä, joka tämän asema huomioon ottaen on rinnastettavissa International Labour Organizationin eli Kansainvälisen työjärjestön palvelusuhteen päättämistä koskevaan yleissopimukseen (SopS 114/1992). Vuonna 1993 voimaan saatettu yleissopimus määrittää päteviksi irtisanomisperusteiksi muun muassa työntekijän taitoon tai käytökseen liittyvät syyt tai vaihtoehtoisesti toimipaikan toimintaedellytyksiin perustuvat seikat, joista valtuuston ei tule poiketa.⁹³ ILO:n yleissopimus on edelleen voimassa ja se velvoittaa valtuustoa kunnanjohtajan erottamista harkittaessa.

Kuntalain 25 §:n on kytketty kuntalain 22 §, jonka mukaan valtuuston on asetettava keskuudestaan valiokunta valmistelemaan 25 §:ssä tarkoitettua kunnanjohtajan erottamista tai muihin tehtäviin siirtämistä. Kunnanjohtajan erottaminen on katsottu erityiseksi, koska asia tarvitsee kunnanhallituksen valmistelun lisäksi tilapäisen valiokunnan valmistelua ja selvitystä. Tilapäisen valiokunnan valmistelu tuo lisävarmuutta asian käsittelylle sen valmisteluvaiheessa.⁹⁴ Tilapäisen valiokunnan tehtävänä on varmistaa, että kunnanjohtajan luottamuspula on objektiivisesti todennettavissa ja kunnanjohtajan erottaminen kunnan edun kannalta välttämätöntä.

Hallintolain 31.1 § velvoittaa sekä kunnanhallitusta että tilapäistä valiokuntaa asian valmisteluvaiheessa. Pykälän mukaan viranomaisen on pidettävä huolta asian riittävästä

⁹¹ Ryyänen 1999, s. 259, Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 177 & Harjula – Prättälä 2012, s. 257, 269, 283.

⁹² HE 208/1995 s. 3 & Harjula – Prättälä 2012, s. 283.

⁹³ HE 208/1995 s. 2 & Harjula – Prättälä 2012, s. 284.

⁹⁴ Heuru 2006a s. 170.

ja asianmukaisesta selvittämisestä, hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Kunnanjohtajan luottamuspuolaan johtaneet perustelut eli asianäyttö on kuntalain lisäksi hallintolain ja yleisten virkamiesoikeudellisten oikeusperiaatteiden mukaisesti päätöksen tekevällä valtuustolla.

Kunnanjohtajan luottamuspuolan todentaminen on yleensä prosessi, joka syntyy pitkällä aikavälillä. Valituista, myöhemmin tutkielmassa käsiteltävistä oikeustapauksista nousee esille, että luottamuspuolaan voivat vaikuttaa esimerkiksi kunnanjohtajan puutteet kunnan johtamisessa sekä valtuusto- ja hallitusasioiden valmistelussa, lukkiutuneet suhteet luottamushenkilöihin, muuhun organisaatioon tai sidosryhmiin tai puutteet kunnan etujen valvonnassa. Kunnanhallituksen tehtävänä on kuulla kunnanjohtajaa tilapäisen valiokunnan antaman selvityksen perusteella. Tämä on loogista, koska kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisuudessa. Kuulemisen jälkeen hallitus voi halutessaan antaa kuntalain 53 §:n mukaisen toisen lausunnon erottamista koskien.

Lopullisena erottamisperusteena tulee olla kuntalain 25.1 §:ssä mainittu kunnanjohtajan luottamuksen menettäminen valtuustoon nähden. Kunnanjohtajan erottamispäätös vaatii kahden kolmasosan määräenemmistön, joka lasketaan kaikkien valtuutettujen lukumäärästä. Päätös voidaan panna heti täytäntöön, jolloin kunnanjohtaja vapautetaan välittömästi tehtävistään kuntalain 25.3 §:n mukaisesti. Irtisanomisaika määräytyy viranhaltijalain 40 §:n tai vaihtoehtoisesti virkaehtosopimuksen mukaan, jolloin kunnanjohtajalle maksetaan tältä ajalta palkka, vaikka hänet olisi jo vapautettu tehtävästä.⁹⁵

Valtuuston on päätöstä tehdessään noudatettava kuntalain lisäksi hallintolain ja viranhaltijalain säännöksiä. Kuntalain 25 §:n tarkoituksena on täydentää viranhaltijalakia. Kunnanjohtajan erottamisperusteena voidaan täten käyttää myös viranhaltijalain mukaisia irtisanomissäännöksiä sekä yksilöperusteisia irtisanomisperusteita⁹⁶.

Kuntalain tarkoituksena on tuoda ratkaisu sellaiseen tilanteeseen, jossa viranhaltijalain mukaiset irtisanomisvelvoitteet täyty, mutta kunnan etu vaatii kunnanjohtajan erottamista. Kun viranhaltijalain erottamiseen oikeuttavaa painavaa ja asiallista syytä ei löydy, voi kuntalain 25 § kuitenkin mahdollistaa kunnanjohtajan erottamisen.

⁹⁵ Ryyänen 1999, s. 259, Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 194, Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 177 & Harjula – Prättälä 2012, s. 269, 289.

⁹⁶ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 33.

4.1.2 Viranhaltijalain velvoitteet

Kuten edellä esitettiin, on valtuusto velvollinen huomioimaan viranhaltijalain säännökset kunnanjohtajaa erottaessa. Viranhaltijalaki määrittelee yksityiskohtaisesti tilanteet, joissa virkasuhteen päättäminen on oikeutettua viranhaltijasta itsestään johtuvista syistä. Lisäksi viranhaltijalaissa säännellään tilanteet, jolloin viranhaltijan erottaminen ei ole mahdollista. Viranhaltijalaista löytyy myös säännökset erottamiseen liittyvästä hallinnollisesta turvaamistoimenpiteestä, jonka tarkoituksena on varmistaa viranomaistehtävien asianmukainen hoito sekä julkisen edun silmällä pitäminen.

Viranhaltijalain 35 § määrittelee viranhaltijasta itsestään johtuvat irtisanomisperusteet. Pykälä velvoittaa, ettei työnantaja saa irtisanoa virkasuhdetta ellei syy ole asiallinen ja painava. Tällaisena syynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan.

Viranhaltijalain 35.2 § määrittää yksityiskohtaisesti tilanteet, joihin vedoten irtisanominen ei ole mahdollista. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi viranhaltijan sairaus, osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen, viranhaltijan poliittinen tai uskonnollinen vakaumus tai turvautuminen viranhaltijan käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Sama säännös sisältää myös perusteen, jonka mukaan virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien täyttämisen tai niiden rikkomiseen syyllistynyt viranhaltija ei ole irtisanottavissa ennen, kuin tälle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä (viranhaltijalaki 35.3 §).

Viranhaltijalain 47 §:n mukainen virantoimituksesta pidättäminen liittyy yleisen virkavastuun piiriin, johon myös kunnanjohtaja kuuluu. Virantoimituksesta pidättäminen on luonteeltaan hallinnollinen ja väliaikainen turvaamistoimenpide, jonka tarkoituksena on varmistaa viranomaistehtävien asianmukainen hoitaminen sekä julkisen edun silmällä

pitäminen.⁹⁷ Rikosepäilyn alla oleva viranhaltija voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta. Viranhaltijalain 47.1 §:n mukaan asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen rikoslain 40 luvussa määritelty virkarikos. Virkarikosta käsitellään tutkimuksessa jäljempänä.

Kunnanjohtajan virantoimituksesta pidättämisestä päättää valtuusto ja päätös voidaan panna täytäntöön heti (viranhaltijalaki 48.1 §). Ennen valtuuston kokousta voi kunnanjohtajan virantoimituksesta pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja, mikäli tilanne sitä vaatii. Ennen kuin virantoimituksesta pidättämisestä tehdään päätös, kunnanjohtajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Mikäli viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella, voidaan tämä pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta, jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä (viranhaltijalaki 47.2 §). Viranhaltija on myös mahdollista pidättää virantoimituksesta siksi ajaksi, kun tämä ei voi itsestä johtuvasta syystä voi suorittaa asianmukaisesti virkatehtäviään (viranhaltijalaki 47.3 §).

Viranhaltijalain säännökset nostettiin tässä yhteydessä esille, sillä ne ovat olennaisia kunnanjohtajan erottamisessa. Kuten myöhemmistä oikeustapauksista nousee esille, on erottamisen syyn asiallisuuden ja painavuuden arviointi haasteellista kunnanjohtajan erottamistilanteessa. Viranhaltijalain tarkoituksena on helpottaa tilanteita nimenomaan erittelemällä erottamisen asiallisuuden ja painavuuden merkitystä. Kunnanjohtajaa erotettaessa on täten huomioitava, että luottamuspuolan todentamisessa ei esimerkiksi voi olla kyse kunnanjohtajan sairaudesta eikä poliittisesta tai uskonnollisesta vakaumuksista.

Virantoimituksesta pidättäminen oli aiheellista hahmottaa, sillä se pätee tilanteissa, jossa kunnanjohtajan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen viran ulkopuolella. Tällä tarkoitetaan sitä, että valtuuston luottamus kunnanjohtajaan nähden saattaa kärsiä, mikäli hän on rikossyytteessä, vaikka syyte koskisi viran ulkopuolella tapahtunutta epäilyä. Virantoimituksesta pidättäminen turvaa tämän kaltaiset tilanteet mahdollistamalla kunnan hallintotoiminnan jatkumisen epäselvässä tilanteessa.

⁹⁷ HE 63/2007 vp s. 6.

4.1.3 Rikoslain velvoittavuus

Rikoslaki sisältää säännöksiä, jotka velvoittavat kunnanjohtajaa tämän toimiessa virassa. Säännökset koskevat tilanteita, joissa kunnanjohtaja laiminlyö virkavastuutaan. Yleisesti kunnanjohtajan virkavastuu jaetaan rikosoikeudelliseen, vahingonkorvausoikeudelliseen sekä hallinto-oikeudelliseen vastuuseen. Vahingonkorvausvastuun mukaan viranhaltijan virkatehtävässä aiheutuneet esine- ja henkilövahingot sopimussuhteiden ulkopuolisille ovat kunnan isäntävastuun alla. Vahingon kärsijä eli kolmas osapuoli saa tällöin korvauksen suoraan kunnalta ja kunta käsittelee erikseen korvausvastuun viranhaltijan itsensä kanssa.

Virkavelvollisuuksien rikkomisella tarkoitetaan virkavirhettä. Virkavirheen täyttäessä rangaistavan teon tunnusmerkistön, tulee kysymykseen virkarikos. Rikoslain 40 luku määrittää, milloin viranhaltija on syyllistynyt tai voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virkarikokseen. Yleisimmät virkarikoksenimikkeet ovat lahjuksen tai törkeän lahjuksen ottaminen (RL 40 luku 1–2 §), lahjusrikkomus (RL 3 §), virkasalaisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (RL 5 §), virka-aseman väärinkäyttäminen/törkeä väärinkäyttäminen (RL 7–8 §) sekä virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen rikkominen. Rikoslain 40 luvun säännökset velvoittavat kunnanjohtajaa, sillä tämä toimii julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa kuntaan nähden.

Rikosoikeudellinen vastuu toteutetaan tuomioistuimen tekemällä päätöksellä. Virkarikoksista tuomittava rangaistus on sakko- tai vankeusrangaistus, jonka lisäksi rangaistus voi sisältää yksinomaisena tai oheisrangaistuksena viraltapanon, virantoimituksesta erottamisen määräajaksi tai varoituksen.⁹⁸ Rikoslain 2. Luvun 7 § mukaan viraltapano tarkoittaa sen viran tai julkisen tehtävän menettämistä, jossa rikos tehtiin. Jos virassa oleva virkamies on siirtynyt toiseen vastaavanlaiseen virkaan, viraltapano käsittää myös tämän viran menettämisen.

Viraltapano tulee kyseeseen silloin, kun syytetty on tuomittu törkeän lahjuksen ottamisesta tai törkeän virka-aseman väärinkäyttämisestä. Tuomioistuimella on harkintavalta, liittyykö se viraltapanon muihin, alempiin virkarikoksenimikkeisiin. Lahjusrikoksessa tai -

⁹⁸ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 162–163.

rikkomuksissa on myös lisärangaistusehto, jonka mukaan syyllinen menettää vastaanotetun lahjan tai edun tai sen vastaavan arvon valtiolle.⁹⁹

Ensimmäinen tutkielmaan valituista oikeustapauksista on vuodelta 1998 (KHO 8.10.1998 T2179). KHO ratkaisi kaupunginjohtajan erottamisesta luottamuspuolan vuoksi on hyvä esimerkki rikoslain ja luottamuspuolan yhteydestä. Tapauksessa kaupunginjohtajan puoliso oli epäiltynä törkeään kavallukseen. Kateissa olevien varojen yhteissummaksi ilmoitettiin noin 450 000 markkaa eli noin 76 000 euroa. Rikosepäily heijastui kaupunginjohtajaan, sillä esille oli samassa yhteydessä noussut epäselvyyksiä kaupungin kotitalousneuvonnassa. Kaupunginjohtaja oli aikaisemmin toiminut 10 vuoden ajan kaupunginkamreerin virassa, jolloin tämän tehtäviin kuului kaupungin eri hallintokuntien rahatoimien seuranta. Taloudellisista epäselvyyksistä johtuen, valtuusto asetti tilapäisen valiokunnan selvittämään asiaa ja kuuli kaupunginjohtajaa epäluottamuksen syistä. Tilapäisen valiokunnan selvityksen perusteella kaupunginjohtaja oli menettänyt luottamuksen ja esitti tämän erottamista. Valtuusto erotti kaupunginjohtajan esityksen perusteella.

KHO on katsonut, että kuntalain 25 §:n luottamuksen menettämistä ei ole rajattu vain virkatehtävien hoitamiseen, vaan asianomaisen aikaisemmastakin toiminnasta ilmenneet seikat ovat huomioon ottamisen arvoisia. Näin ollen valtuuston päätös kaupunginjohtajan erottamisesta luottamuspuolan vuoksi oli KHO:n ratkaisun mukaan laillinen. Erottamisen perusteet olivat selkeät luottamuspuolan kohdalla ja kuntalakia voitiin soveltaa, vaikkei rikos- ja vahingonkorvausvastuuseen perustuvia asioita noussut esille.¹⁰⁰

⁹⁹ Heuru 2003, s. 399.

¹⁰⁰ Heuru 2006a, s. 193 & Harjula – Prättälä 2012, s. 286.

4.1.4 Valtuustopäätöksestä valittaminen

Valtuuston tekemästä kunnanjohtajan irtisanomispäätöksestä valittaminen kuuluu kunnan yleiseen toimialaan eli kunnallisvalituksen piiriin¹⁰¹. Kuntalain 90.2 §:n mukaan kunnallisvalitus voidaan tehdä seuraavin perustein: päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, (2) päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa tai (3) päätös on muutoin lainvastainen. Valittajan tulee esittää valituksensa perusteet ennen valitusajan päättymistä. Yleiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluva kunnallisvalitus on mahdollista tehdä ainoastaan laillisuusvalituksena eikä sitä voida valituksen johdosta muuttaa, joten kunnallisvalitusta ei voida perustaa tarkoituksenmukaisuuden syihin. Valitusoikeus on asianosaisella sekä kyseisen kunnan jäsenellä.¹⁰²

Kunnallisesta päätöksestä on poikkeuksetta mahdollisuus valittaa. Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen eli päätös vaatia ainoastaan kumottavaksi ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi tai kumota ja poistaa, asettamatta mitään päätöksen tilalle. Valituksenlainen päätös voidaan pysyttää voimassa, mikäli valitus hylätään tai jätetään hallinto-oikeudessa tutkimatta.¹⁰³

Kunnallisen viranhaltijan virkasuhdetta koskevat riita-asiat käsitellään hallinto-oikeudessa hallintoriita-asioina. Kunnanjohtajan tapauksessa irtisanomispäätöksestä voidaan hakea oikaisua valittamalla kuntalain 90 §:n mukaisella kunnallisvalituksella hallinto-oikeuteen.¹⁰⁴ Kuntalain voimassa oloaikana (1995–2013) korkein hallinto-oikeus on ratkaissut useita kunnanjohtajan irtisanomispäätöksiä¹⁰⁵. Kunnanjohtajan irtisanomispäätöksestä tehdyn kunnallisvalituksen tekijänä on useimmiten ollut itse irtisanottu kunnan/kaupunginjohtaja. Useita vuosia kestäneiden oikeuskäsittelyn lopputuloksena KHO:n antamat lopulliset päätökset eivät pääosin eroa kunnanvaltuuston alun perin tekemästä irtisanomispäätöksestä.

¹⁰¹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 254–255; Toinen julkisoikeudellinen muutoksenhakukeino on hallintovalitus, jota käytetään kunnan erityiseen toimialaan kuuluvissa asioissa. Hallintovalituksen voi tehdä ainoastaan asianosainen eli se, johon päätös on kohdistunut tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintovalituksen johdosta valituksenalaista päätöstä on mahdollista muuttaa, toisin kuin kunnallisvalituksessa.

¹⁰² Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 254–255.

¹⁰³ Heuru 2003, s. 425.

¹⁰⁴ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 18.

¹⁰⁵ Mm. KHO 16.4.2009 T924, KHO 34/2006, KHO 3.12.2002 T3189, KHO 10.1.2001 T20, KHO 14.1.2009 T44, KHO 8.10.1998 T2179, KHO 1998 T1453, KHO 29.8.1997 T2043.

4.2 Luottamuspulaan johtaneiden syiden tulkinta

4.2.1 Tulkintamahdollisuuden laajuus

Tietojohtamisen professori Kirsimarja Blomqvist määrittelee luottamuksen prosessina, joka syntyy vuorovaikutuksellisuuden tuloksena. Luottamuksen perustana ovat toimijoiden odotukset toista osapuolta kohtaan. Osaaminen pitää sisällään muun muassa toimijan kyvykkyyden, taidon ja tietotaidon kokonaisuuden. Blomqvistin mukaan luottamus on kokonaisuudessaan hyväntahtoista.¹⁰⁶ Kunnallisalan tutkijat Harisalo ja Stenvall puolestaan arvioivat, että luottamus syntyy ja kehittyy, kun ihmiset kohtaavat toisensa, toimivat ja tekevät työtä yhdessä. Poliitikassa osapuolten keskinäisellä poliittisella luottamuksella on tutkijoiden mielestä merkittäviä vaikutuksia. Luottamus kannustaa toimijoita suunnittelemaan ja toteuttamaan huomattavaa epävarmuutta sisältäviä merkittäviä hankkeita. Se rohkaisee koordinoimaan voimavaroja ja tekemään yhteistyötä.¹⁰⁷

Harisalon ja Stenvallin mukaan luottamus itsessään rohkaisee osapuolia erittelemään erimielisyyksiään ja ymmärtämään niitä poliittisia asioita, joista osapuolet eivät voi sopia eivätkä saavuttaa yksimielisyyttä. Poliittiset toimijat, jotka luottavat toisiinsa ja jotka haluavat säilyttää keskinäisen luottamuksen, välttävät tietoisesti vahingoittamasta toisiaan. Määrittelyn perusteella kunnanjohtajan luottamuspula valtuuston nähden ilmenee annettujen odotusten täyttämättömyytenä sekä epäonnistuneena vuorovaikutussuhteena kunnanjohtajan, valtuuston ja kunnanhallituksen välillä, josta pahimmillaan seuraa koko kunnan poliittisen ja ammatillisen johtamisyhteistyön toimimattomuus.¹⁰⁸

Tutkimukseen valittujen KHO:n päätösten tarkoituksena on tuoda esille, kuinka haasteellinen kunnanjohtajan luottamuspulan tulkitseminen on valtuuston lisäksi myös korkeimmalle hallintotuomioistuimelle. Kirjoittajan mielestä haastavuus on siitä, ettei kuntalain 25 §:n luottamuspulasääntely ole riittävän selkeää eikä tyhjentävä. Pykälä jättää liian suuren liikkumavaran luottamuspulan tulkitsemiseen ja todentamiseen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen viedyt valitukset tukevat tutkijan havaintoa.

¹⁰⁶ Blomqvist 1997, s. 282–283.

¹⁰⁷ Harisalo – Stenvall 2002, s. 33–34.

¹⁰⁸ Harisalo – Stenvall 2002, s. 34 & Hämäläinen – Prättälä - Ryyänen 2009, s. 21.

KHO:n päätösten perusteella kunnanjohtajan erottamisen syyt ovat jaettavissa kahteen osa-alueeseen. Yhtäältä epäluottamuksessa nousee esille valtuuston, hallituksen ja kunnanjohtajan välisten henkilösuhteiden toimimattomuus ja toisaalta kunnanjohtajan puutteelliset johtamistaidot eli soveltumattomuus virkatehtävään. Seuraavaksi tarkastellaan valittujen oikeustapausten taustalla KHO:n ratkaisuissa ilmeneviä tekijöitä.

4.2.2 Henkilösuhteet

Kuntalain voimaantulon jälkeen ensimmäinen kunnanjohtajan irtisanomista koskeva KHO:n päätös astui voimaan vuonna 1997 (29.8.1997/2043). Tapauksessa 25 valtuuston jäsentä jätti 15.11.1995 aloitteen kaupunginjohtajan irtisanomista koskien. Aloitteessa toivottiin asian pikaista käsittelyä kaupunginjohtajan luottamuksen menettämisen vuoksi. Kaupunginhallitus päätti samana päivänä viedä aloitteen valtuuston käsiteltäväksi ja liitti esitykseen tilapäisen valiokunnan asettamispäätöksen. Vielä samana päivänä valtuusto päätti ottaa asian kiireisenä käsiteltäväksi, asetti tilapäisen valiokunnan valmistelemaan asiaa ja valitsi sen jäsenet. Valtuusto irtisanoi kaupunginjohtajan tilapäisen valiokunnan esityksen mukaisesti 12.12.1995.

Valtuuston päätös on lainvastainen, koska kaupunginjohtajalle ei annettu kuntalain 25.2 §:n mukaista tilaisuutta tulla asiassa kuulluksi. Perusteluista käy ilmi, että valtuustolla oli tarkoitus varata kaupunginjohtajalle tilaisuus tulla kuulluksi valtuuston seuraavassa kokouksessa, mutta kuulemista ei loppujen lopuksi pidetty. Läänioikeuden (nykyinen hallinto-oikeus) antamassa päätöksessä kaupunginjohtajan irtisanomista ei voitu luokitella kiireelliseksi asiaksi, vaikka valtuuston antaman selityksen mukaan oli pelättävissä, että toisin menetteleminen olisi voinut vaikuttaa kaupungin asioiden hoitoon merkittävästi.

Valmistelussa tulee aina ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuusharkinta. Kiireellisen asian käsittelyyn ottamisessa valtuuston on oltava yksimielinen ja varsinainen päätöksenteko tulee kiireellisyydestä huolimatta suorittaa normaalissa järjestyksessä.¹⁰⁹ Läänioikeuden mukaan valtuuston päätös oli syntynyt myös virheellisessä järjestyksessä, sillä kaupunginjohtajalle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi.

Tapauksessa KHO katsoi LO:n päätöksestä huolimatta, että tilapäisen valiokunnan asettaminen voi luonteeltaan olla kiireellinen, sillä kyse on valmistelutoimesta. Asian kiireellisyydellä tarkoitetaan, ettei asiaa ehditä käsitellä seuraavassa kokouksessa¹¹⁰. Tapauksessa selvisi, että kaupunginjohtajalla ja virastotalon henkilöstöllä oli takanaan syvä juopa sekä jo yksi epäonnistunut kaupunginjohtajan irtisanomisyrittäminen, jonka vuoksi asia voitiin KHO:n mukaan käsitellä kiireellisenä.

¹⁰⁹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 190.

¹¹⁰ HE 192/1994 vp. s. 122.

Läänioikeuden päätös ei muuttunut KHO:ssa, sillä kaupunginjohtajalle ei ollut varattu kuntalain 25.2 §:n velvoittamaa ehdotonta oikeutta tulla asiassa kuulluksi. KHO:n mukaan kuulemisella olisi saattanut olla vaikutusta hallituksen ja osastopäällikköjen antamiin lausuntoihin ja sen myötä koko asian ratkaisuun. Perustelu on merkittävä.

Korkein hallinto-oikeus äänesti päätöksestä (äänestys 4-1). Vähemmistö katsoi, että asian ratkaisemiseksi kiireellisenä ei oltu esitetty perusteita. Lisäksi kaupunginvaltuuston ei olisi tullut asian käsittelyn päätteeksi hyväksyä irtisanomisen syytä, joista kaupunginjohtajaa ei ollut kuultu. Vähemmistö mukaan läänioikeuden päätöksen lopputulosta ei olisi ollut syytä muuttaa lainkaan.

KHO:n perusteluissa esille tullut, useita vuosi kestänyt ”syvä juopa” osoittaa, etteivät asiat kunnassa olleet kunnossa. Taustalla oleva epäonnistunut irtisanomisyritys kertoo niin ikään vallitsevasta epäluottamuksesta. Johtoportaan epäluottamuksen vahvistuessa osapuolet reagoivat siihen yhä voimakkaammin. Irtisanomisyrittäksen jälkeen jo esille nousutta epäluottamusta on entistä vaikeampi korjata. Ajan kuluessa osapuolet menettivät kykynsä luottaa toisiinsa ja tahtonsa saada asioita liikkeelle. Tässä vaiheessa he eivät enää osaa reagoida poliittisen yhteisön haasteisiin, vaan keskittyvät keskinäisiin suhteisiin ja niistä saamiinsa kokemuksiin.¹¹¹ Peruste puoltaa kaupunginjohtajan irtisanomista, sillä on selkeästi osoitettavissa ettei kunnan johtamisen voitu katsoa jatkuvan samalla tavalla.

Edellisestä perusteesta huolimatta perusteet kunnallisvalitukselle ovat selkeät. Tämä johtuu siitä, että valtuusto rikkoi lakia asianomaisen kuulematta jättämisellä. Asianosaisen kuulemisesta säädetään kuntalain 25.2 §:n lisäksi myös perustuslain 21.2 §:ssä seuraavasti: ”käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. Lisäksi hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kuulemisperiaate on yksi Suomen johtavista oikeusperiaatteista. Lisäksi kuulemisvelvollisuus määräytyy suoraa laista, joten valtuustolla ei ole asiassa harkintavaltaa.¹¹² Näin ollen KHO:n ratkaisu valtuustopäätöksen laittomuudesta on yksiselitteinen. Tapa-

¹¹¹ Harisalo – Stenvall 2002, s. 35.

¹¹² Heuru 2003, s. 346 & Heuru 2006a, s. 303.

uksen taustalta huokuu kiire päätöksenteolle. Kaupunginjohtajan toimintaan tyytymättömien valtuutettujen hätiköinti aiheutti kuitenkin kaupungille vuosia kestäneen oikeustaistelun, joka kulutti merkittävästi kunnan taloudellisia ja henkilösidonnoisia resursseja.

KHO:n ratkaisun lisäksi vastaavanlaisia tapauksia löytyy Suomesta useita. Seuraavaksi esille nostettava tapaus ei ole oikeuspäätös, mutta se kuvaa hyvin tilannetta, jossa epäluottamus halvaannuttaa kunnan koko johtoportaan. Kyse on Heinolan väliaikaisen (vt.) kaupunginjohtajan irtisanomisesta (2013). Tapauksessa kaupungin sisällä vallinnutta työyhteisökriisiä selvittämään asetettu työryhmä arvioi kaupunginjohtajan (valittu tehtävään 8/2012) olleen keskeinen tekijä viraston työyhteisökriisin syntymisessä. Työryhmän mukaan vt. kaupunginjohtajalla ei ollut enää edellytyksiä jatkaa tehtävässä.¹¹³ Työyhteisökriisi kielii kaupungin sisällä vallitsevasta ongelmasta kunnan työyhteisön sisällä, johon kaupunki haki apua erityisen työryhmän perustamisella. Mielenkiintoisen asiasta tekee se, että asetettu työryhmä henkilöi ongelmat kaupunginjohtajaan.

Valtuusto asetti keskuudestaan tilapäisen valiokunnan selvittämään kaupunginjohtajan luottamuspulaa työryhmän arvion perusteella. Annetun selvityksen mukaan valiokunta katsoi, että kaupunginjohtajalla oli selkeitä puutteita henkilöstöjohtamisessa ja esimiehenä toimimisessa. Lisäksi asioiden hallinnassa ja valmistelussa oli ilmennyt merkittäviä ongelmia. Yhteistyö luottamusjohdon kanssa oli toimimatonta, eikä kaupunginjohtajan kykyyn ja mahdollisuuteen toimia kaupunginjohtajana enää luotettu. Valiokunta esitti, että valtuusto päättäisi kaupunginjohtajan menettäneen luottamuksen. Valtuusto irtisanoikin kaupunginjohtajan määräenemmistöpäätöksellä (4/2013) tilapäisen valiokunnan esityksen perusteella. Kaupunginjohtaja vapautettiin tehtäviensä hoitamisesta välittömästi, ja päätöksen toimeenpanijaksi asetettiin kaupunginhallitus.¹¹⁴

Tapauksessa vt. kaupunginjohtajan luottamusputa valtuustoa kohtaan todentui kahdeksassa kuukaudessa. Valmistelu on yksi tärkeimmistä kaupunginjohtajan tehtävistä, joten irtisanomiselle oli olemassa perusteet. Vt. kaupunginjohtaja vetosi valtuustoon ennen päätöksentekoa sillä, ettei tilapäisen valiokunnan selvityksestä löytynyt kuitenkaan yhtään tapauskohtaista, lain ja oikeuskäytännön tarkoittamaa asianmukaista perustelua erottamiselle. Vt. kaupunginjohtajan mukaan hänen vastatodisteluun ei ollut kiinnitetty

¹¹³ Lasila YLE Lahti 17.1.2013:

<yle.fi/uutiset/heinolan_kriisiryhma_rinnevaaralla_ei_edellytyksia_jatkaa/6455586>.

¹¹⁴ Lasila – Luoma YLE Lahti 22.4.2013:

<yle.fi/uutiset/heinolan_kaupunginjohtaja_on_irtisanottu_virasta/6590938>, Lasila YLE Lahti 12.4.2013: <yle.fi/uutiset/heinolan_kaupunginhallitus_esittaa_rinnevaaran_potkuja/6577041> & Itä-Häme uutiset 22.4.2013: <www.itahame.fi/?article=412008>.

huomiota.¹¹⁵ Vetoomuksella ei ollut vaikutusta valtuuston päätökseen, sillä kuntalain 25 § ei edellytä valtuustolta yksittäisiä perusteluja luottamuspuolan syntymiseen.

Viitaten Heinolan tapaukseen KHO:sta löytyy KHO:n ratkaisu, jossa määräaikaisen kunnanjohtajan luottamuspualapäätös kumottiin. Vuonna 1998 (KHO 1998 T1453) valtuusto erotti määräaikaisen kunnanjohtajan (ehdi toimia virassa neljä kuukautta) luottamuspuolan vuoksi. Perusteluina olivat kunnanjohtajan puheet erottamisen vaihtoehdoista keskusteltaessa. Kuntalain 25 §:n mukaan luottamuspuolan syiden tulee liittyä kunnanjohtajan taitoon tai käytökseen, joten annetut perustelut eivät olleet lainmukaisia. KHO katsoi, ettei erottamiselle ollut laillisia edellytyksiä. Tapaus on mielenkiintoinen, sillä kuten Heinolan tapauksessa, luottamuspuola on ehtinyt valtuuston mukaan todentua erittäin lyhyessä ajassa. Heinolan tapauksessa voitiin kuitenkin todeta kaupunginjohtajan luottamuspuola, jota ei KHO:n tapauksessa edes tullut esille.

Edellä esitetyt tapaukset osoittavat, että luottamushenkilöorganisaation ja kunnanjohtajan välisten henkilösuhteiden toimivuus on kunnan toiminnan kannalta välttämätöntä. Yhteistyö vaatii panosta molemmilta osapuolilta ja vallan jakautumisen tulisi olla selkeää. Valtuuston toimiessa kunnan strategisena päättäjänä, on toimielimen osattava asettaa kunnanjohtajalle riittävän selkeät ja toimintaa ohjaavat tavoitteet. Tämän lisäksi valtuuston tulee valvoa tavoitteiden saavuttamista ja tarvittaessa ohjeistaa kunnanjohtajaa. Vahvalla strategisella suunnittelulla voidaan johtamisessa estää esimerkiksi viranhaltijan virkavallan ylittäminen. Kollektiivinen vallan jakautuminen on välttämätöntä kunnan toiminnan jatkumiselle, mutta sen toteutuminen on kunnille haasteellista.¹¹⁶

¹¹⁵ Koskinen – Luoma YLE Lahti 22.4.2013:

<yle.fi/uutiset/heinolan_kaupunginjohtaja_on_irtisanottu_virasta/6590938>. Tapaus on edelleen kesken, sillä KHO:n toukokuussa 2013 antaman päätöksen mukaan vt. kaupunginjohtajan valinnassa tapahtui muotovirhe. Kts. lisää <www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/kho-rinnevaara-valittiin-virheellisesti-heinolaan/631814/>.

¹¹⁶ Anttiroiko ym. 2007, s. 67, 72.

4.2.3 Puutteellinen johtamistaito

Toiseksi, ja tutkimuksen kannalta keskeiseksi kunnanjohtajan erottamisen syyksi voidaan luokitella kunnanjohtajan puutteet johtamisessa. Perustelua puoltaa useampi KHO:n ratkaisu, joista ensimmäisessä kaupunginjohtaja erotettiin johtamistaitojen puutteiden vuoksi (KHO 14.1.1999 T44). Tilapäisen valiokunnan selvityksen perusteella kaupunginjohtaja oli kykenemätön johtamaan kuntaa kuntalain 24 §:n mukaisesti ja kuuli kaupunginjohtajaa luottamuspuolan vuoksi. Valtuusto erotti kaupunginjohtajan tilapäisen valiokunnan selvityksen perusteella.

Erotettu kaupunginjohtaja valitti KHO:n. Hänen mukaan irtisanomispäätös sekä läänioikeuden antama päätös valituksen hylkäämisestä tulisivat kumota. Valitusperusteina kaupunginjohtajalla oli esteellisyys päätöksenteossa (kuntalaki 52 §), tilapäisen valiokunnan asettaminen ja kokousmenettely lainvastaisesti (kuntalaki 22 §) samoin kuin kaupunginhallituksen sekä valtuuston kokouksen pitäminen. Kaupunginjohtaja valitti kuulemisestaan päätöksen valmisteluvaiheessa (kuntalaki 25.2 §) sekä perusteista luottamuspuolan takana.

KHO:n ratkaisun mukaan valtuusto noudatti valmistelussa, perusteluissa sekä päätöksenteossa niitä koskevia lakeja. Kaupunginjohtajan läänioikeudelle antamasta selvityksestä kävi ilmi, ettei hän ollut kaupunginjohtajana pystynyt johtamaan kaupungin hallintoa ja että johtoryhmätyöskentelyssä on ilmennyt ongelmia. Kaupunginjohtajalla ei ollut kaupunginjohtajan viran edellyttämää arvovaltaa ja uskottavuutta luottamushenkilöiden enemmistön keskuudessa. Tästä johtuen KHO katsoi, ettei LO:n päätöstä tullut hylätä. KHO oli ratkaisussa yksimielinen. Tapaus on lainopillisesta näkökulmasta selkeä, sillä valtuusto oli yksimielinen luottamuspuolan syntymisestä. Tapauksesta mielenkiintoisen tekee se, että lainsäädännössä ei määritellä miten kyvyttömyys johtaa voidaan objektiivisesti tulkita.

Seuraava kunnanjohtajan luottamuspuolatapaus on vuodelta 2001 (KHO 10.2001 T20). Päätökseen tyytymätön kunnanjohtaja teki asiasta kunnallisvalituksen vedoten päätöksen kumoamiseen. LO katsoi vuonna 1999, että erottamiseen johtaneen luottamuspuolan syyt käyvät ilmi tilapäisen valiokunnan tekemän esityksen asiakirjoista ja suullisessa käsittelyssä kuultujen todistajien ja kuultavien kertomuksista. Luottamuspuolan katsottiin syntyneen pitkällä aikavälillä ja oli johtunut siitä, ettei kunnanjohtaja pystynyt joh-

tamaan kunnan hallintoa (kuntalaki 24 §). Kunnanjohtajalta puuttui valtuuston mukaan kokonaisnäkemys kunnan kehittämisestä ja kunnan osastopäälliköt olivat tyytymättömiä johtoryhmätyöskentelyyn.

Johtoryhmän toiminta, joka on kunnanjohtajan yksi tärkeimmistä tehtävistä, ei ollut tavoitteellista eikä valtuuston sille asetettujen odotusten mukaista. LO mukaan valtuuston perustelut kunnanjohtajan yhteistyöhaluttomuudesta osastopäälliköiden tai muiden virkamiesten suhteen olivat relevantteja. Kunnanjohtaja ei ollut saavuttanut kunnanjohtajan viran edellyttämää uskottavuutta alaistensa ja luottamushenkilöiden enemmistön keskuudessa.

LO:n hylkäsi kunnanjohtajan valituksen, koska perustetta päätöksen muuttamiselle ei ollut. Kunnanjohtaja valitti päätöksestä KHO:n, joka tutki asian. KHO:n mukaan valtuusto oli todennut luottamuksen menettämisen (kuntalaki 25.1 §) laillisesti. KHO:n mukaan valtuuston keskuudestaan valitseman tilapäisen valiokunnan (kuntalaki 22 §) selvityksen mukaan luottamuspuola osastopäälliköiden ja kunnanjohtajanvälillä oli aiheutunut kunnanjohtajan asiantuntemattomuudesta. Kunnan kehittämisestä kunnanjohtajalta puuttui kokonaisnäkemys, eikä tällä ollut kykyä asettaa asioita tärkeysjärjestykseen, jolloin kunnanjohtajan tehtävien hoitaminen ei asianomaiselle ollut mahdollista (kuntalaki 24 §). KHO oli päätöksessä yksimielinen.

Vuonna 2002 kunnanjohtajan puutteelliset johtamistaitoja arvioitiin jälleen korkeimmassa hallintotuomioistuimessa (3.12.2002 T 3189). KHO käsitteli tapausta, jossa tilapäisen valiokunnan selvityksen perusteella oli ollut todettavissa, että valtuusto oli menettänyt luottamuksen kaupunginjohtajaansa. Kaupunginjohtajan huono yhteydenpito luottamushenkilöihin sekä puuttuva kyky solmia ja ylläpitää riittäviä yhteyksiä kaupungin organisaatioon ja muihin ulkopuolisiin sidosryhmiin oli aiheuttanut luottamuspuolan. Lisäksi kaupunginjohtajan koettiin keskittyvän toiminnassaan liikaa yksityiskohtiin, jolla viitattiin asioiden huonoon priorisointiin sekä työmenetelmien valintaan.

Perusteissa tuli esille, että valtuusto oli ennen erottamista käynyt kaupunginjohtajan kanssa keskusteluja asioiden korjaamiseksi (valtuustoarviointi), mutta muutosta toimintatapoihin ei tullut. KHO:n mukaan ilmenneen luottamuspuolan syyt olivat todellisia ja päteviä. Valtuusto ei KHO:n mukaan ollut perustellut päätöstä epäasiallisiin syihin vedoten, eikä syrjäyttänyt tarkoitussidonnaisuuden periaatetta tai muita hallinto-oikeudellisia periaatteita (hallintolaki 6 §). Tapauksessa kunnan johtamisen toimimat-

tomuus kiteytyi kunnan luottamushenkilöorganisaation ja kaupunginjohtajan välisten henkilösuhteiden toimimattomuuteen ja kaupunginjohtajan haluttomuuteen jakaa valtaa.

Tuorein tutkielmaan valittu KHO:n ratkaisu on vuodelta 2009 (KHO 16.4.2009 T924). Luottamuspuolan vuoksi erotettu kunnanjohtaja valitti yhdessä asiakumppaneineen KHO:n, koska päätös oli valittajan mukaan tapahtunut virheellisessä järjestyksessä ja tilapäisen valiokunnan toiminta oli asian valmisteluvaiheessa ollut kyseenalaista. Vaatimuksena valituksessa olivat kunnanvaltuuston sekä HaO:n päätösten kumoaminen ja virkasuhteen jatkaminen entisin palkkaeduin.

Erottamisen perusteluina olivat asioiden huono valmistelu, kunnanjohtajan liiallinen sitoutuminen yhtiötoimintaan (jonka HaO kumosi) sekä johtamisen avoimuuden puute. Kunnan työilmapiiri kunnanjohtajan alaisuudessa oli koettu jännitteiseksi sekä kireäksi. Kunnanjohtajan johtamistapa ei ollut kannustanut työyhteisöä, jonka vuoksi johtamistapaa pidettiin kunnassa ongelmallisena. HaO:n oli katsonut, että kunnanjohtajan luottamuspuolan syyt tulivat ilmi annetuista asiakirjoista (kuntalaki 22 §) sekä suullisesta käsittelyssä (kuntalaki 25.2 §).

Kunnanjohtajan luottamuksen menettäminen valtuustoon nähden voitiin todeta syntyneen pitkällä aikavälillä ja oli aiheutunut perustelluista syistä. HaO:n mukaan päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä, eikä valtuusto ollut päätöstä tehdessään käyttänyt harkintavaltaansa muuhun, kuin mihin se on ollut käytettävissä. Valtuusto ei jättänyt noudattamatta hallinnon oikeusperiaatteita (hallintolaki 6 §) eli valituksen perusteluissa esille tullutta toimivallan ylittämistä ei todettu tapahtuneen. HaO:n mukaan valtuuston erottaminen ei ollut lainvastainen, mihin KHO yhtyi hylätessään kunnanjohtajan ja tämän asiakumppaneiden tekemän valituksen. KHO oli päätöksessä yksimielinen.

Kuten esitetyt KHO:n ratkaisut osoittavat, kunnanjohtajan puutteelliset johtamistaidot ovat erityisessä asemassa tämän virkaa arvioitaessa. Kuntalain 24 §:n määrittelemä vastuu kunnan hallinnon, taloudenhoidon sekä muun toiminnan johtamisesta vaatii kunnanjohtajalta ammattimaista johtamisen taitoa. Luottamuspuolan tulkinnasta vaikean tekee se, että käsitteen määrittely on tapauskohtaista, kuten oikeustapauksistakin käy ilmi. Lainsäädäntö ei sisällä luottamuspuolan oikeudellista määritelmää, jolloin sitä voidaan teoriassa tulkita vain oikeuskäytännön sekä lainvalmisteluaineiston avulla.

Johtamistaitoja arvioidessa oikeustapausten yksi yhtenäinen tekijä on kunnanjohtajan valmisteluvastuun laiminlyöminen. Valmistelutehtävällä voidaankin todeta olevan merkittävä yhteys kunnanjohtajan erottamiseen luottamuspuolan vuoksi. Käytännössä asioiden huono valmistelu merkitsee päätöksenteon aiheetonta viivästystä tai olennaisten asianhaarojen puuttumista kunnanhallitukselle annettavassa ratkaisuehdotuksessa. Tällöin vaarana on koko päätöksenteon halvaantuminen huonon valmistelun vuoksi. Virkavalmistelua toteuttava kunnanjohtaja ei asian valmisteluvaiheessa toimi kuitenkaan yksin, vaan yhdessä asiantuntijoista koostuvan johtoryhmän kanssa. Vuorovaikutuksellinen keskustelu asioiden toimivuudesta on avainasemassa luottamuspuolan ennaltaehkäisemiseen.

On myös huomioitavaa, että kunnanjohtajan erottaminen on huomattavasti helpompaa kuin luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen vaihtaminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että monijäsenisen toimielimen todentaminen puutteelliseksi päätöksentekijäksi olisi käytännössä liian työläs prosessi. Näin ollen johtajuuskriisissä erottamispaineet kohdistuvat helpommin luottamuselinten sijaan kunnanjohtajaan, vaikkei tämä olisikaan ainoa ongelmien aiheuttaja.¹¹⁷

¹¹⁷ Ojala 1995, s. 123.

5 APUKEINOT LUOTTAMUSPULAN VÄLTÄMISEKSI

5.1 Pormestarin erottaminen

5.1.1 Pormestarin erottamismenettely

Kuten tutkimuksen neljäs kappale osoittaa, on kunnanjohtajan luottamuspujan oikeudellinen todentaminen haastavaa. Luottamushenkilöjohtaminen nostettiin lainsäädäntöön nimenomaan selkeyttämään luottamuspujan tulkintaa käytännössä. Luottamushenkilön erottamisessa luottamuksen menettäminen on selkeämpää, sillä tehtävä perustuu luottamukseen virkasuhteen sijaan.

Kuntalain 21 § mukaan:

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Valtuusto voi erottaa pormestarin tai apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen.

Pormestarin erottaminen on sisällytetty samaan kuntalain 21 §:n yhdessä muiden luottamushenkilöiden erottamisen kanssa, sillä pormestari toimii tehtävässään luottamushenkilönä. Säännöksellä on lainsäätäjän mukaan pyritty korostamaan valtuuston asemaa sekä tehostamaan luottamushenkilön vastuuta. Epäluottamuksen perusteella erottamista kutsutaan sovelletuksi parlamentarismiksi.¹¹⁸

Luottamustoimen yksi tärkeimmistä tunnusmerkeistä on erottamattomuus, joka tarkoittaa, ettei luottamushenkilö ei ole erotettavissa kesken toimikauden. Pormestarin kohdalla periaatetta ei kuntalain 21.2 §:n vuoksi voida noudattaa.

Pormestarin erottaminen tulee vireille kunnanhallituksen tai neljäsosan valtuutetun johdosta. Tilapäinen valiokunta (22 §) asetetaan valtuuston keskuudesta valmistelemaan

¹¹⁸ Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 306–307 & Harjula – Prättälä 2012, s. 255–257.

pormestarin erottamista samalla periaatteella kuin kunnanjohtajan erottamistilanteessa. Tilapäisen valiokunnan on hankittava kunnanhallituksen lausunto asiasta ennen sen viemistä valtuuston käsiteltäväksi. Tilapäisen valiokunnan ehdotus pormestarin erottamisesta toimii valtuuston käsittelyn pohjana samalla tavoin kuin kunnanjohtajan erottamisessa.¹¹⁹

Pormestarin erottamisesta päätetään yksinkertaisella valtuustoenemmistöllä. Koska pormestari ei toimi virkasuhteessa, ei tälle ole asetettu lainkaan irtisanomisaikaa. Näin ollen erottamispäätös voidaan panna täytäntöön välittömästi. Uusi pormestari voidaan valita tehtävään heti aiemmin hoitaneen henkilön erottamisen jälkeen. Käytännössä valinta saattaa lykkääntyä esimerkiksi sen takia, että pormestarin tehtävä on ensin julistettava virallisesti haettavaksi, vaikka tehtävään olisi löytynyt sopiva henkilö.¹²⁰

Hallintovaliokunta kritisoi (HaVM 6/2006 vp.) hallituksen esitystä (HE 8/2006 vp.) pormestarin erottamista koskien pormestarimallin käyttöönoton yhteydessä. Hallintovaliokunnan mukaan erottamispäätös tulisi perustella erotettavalle, jonka lisäksi hallinnon oikeussuojaperiaatteet tulisi ottaa huomioon. Lisäksi HaVM:n mielestä pormestarille tulisi varata hallintolain mukainen tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa samalla tavoin kuin kunnanjohtajalle.¹²¹ Pormestarimallia koskeviin lainpykäliin ei erottamisperusteluja eikä pormestarin kuulemisvelvollisuutta kuitenkaan liitetty.

¹¹⁹ Harjula – Prättälä 2012, s. 261.

¹²⁰ Harjula – Prättälä 2012, s. 257–259.

¹²¹ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 34 & Harjula – Prättälä 2012, s. 257–258.

5.1.2 Virheellinen menettely luottamustoimessa ja sen ulkopuolella

Kuntalain 40 § sääntelee luottamushenkilön virheellisestä menettelystä luottamustoitessa. Tällä tarkoitetaan sitä, että kun on todennäköisiä perusteita epäillä luottamushenkilön syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen velvollisuuksien vastaisesti, on kunnanhallituksen vaadittava asianomaiselta selitys asiaa koskien. Velvollisuuksien vastaisen toiminnan on liityttävä nimenomaan luottamustehtävän hoitamiseen. Kunnanhallituksen tehtävänä on arvioida ja mahdollisesti ryhtyä toimiin virkarikoksen tai virheellisen menettelyn johdosta. Pormestarin tulee kohtuullisessa ajassa antaa selitys asiasta.¹²²

Valtuusto tehtävänä on päättää mahdollisista jatkotoimenpiteistä kunnanhallituksen esityksen perusteella. Käytännössä jatkotoimenpiteillä tarkoitetaan rikosilmoituksen tekemistä. Jos kyseessä on ilmeinen virkarikos on rikosilmoituksen tekeminen kunnanhallituksen velvollisuus. Pormestarin rikosoikeudellinen vastuu rinnastetaan kunnanjohtajan virkavastuuseen, jolloin rikoslain 40 luvun säännökset velvoittavat pormestaria.

Pormestari voidaan pidättää luottamustoimesta samoin perustein kuin kunnanjohtaja virantoimituksestaan. Päätöksen asiasta tekee valtuusto. Asian ollessa kiireellinen väliaikaisen luottamustoimen pidättämispäätöksen voi tehdä valtuuston puheenjohtaja. Toimesta pidättäminen voi olla kokonaisvaltaista tai osittaista tapauksesta riippuen. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön välittömästi. Poliittisen uskottavuuden kannalta luottamushenkilön toimesta pidättäminen on erityisen haitallista. Äänestäjilleen poliittisessa vastuussa olevan luottamushenkilön poliittinen vastuu todentuu ennemmin vapaaehtoisena eroamisena luottamustoimesta kuin luottamustoimen pidättämisellä.¹²³

Viraltapano on mahdollinen seuraamus rikoslain 40 luvussa säädetystä virkarikoksesta. Virkavastuu sitoo pormestaria samalla tavalla kuin kunnanjohtajaa viraltapanon kohdalla. Viraltapano on rikoslain mukainen yleinen rangaistus, jolloin se käsittää kaikkien niiden virkojen sekä julkisten luottamustehtävien menettämisen, jotka tuomitulla tuomitsemishetkellä on.

¹²² Harjula – Prättälä 2012, s. 378.

¹²³ Harjula – Prättälä 2012, s. 378–379, Kts. Kunnanjohtajan virkavastuusäytäntely.

Tehdyn rikoksen törkeys vaikuttaa viraltapanon toteutumiseen. Jos pormestari on esimerkiksi tuomittu elinkautiseen, on tämä tuomittava viralta. Viraltapano on harkinnanvarainen silloin, kun luottamushenkilö tuomitaan tahallisesta rikoksesta vankeuteen alle kahdeksi vuodeksi.¹²⁴ Suomessa ei ole toistaiseksi käytäntöä pormestarin luottamustoimen pidättämisestä tai viraltapanosta. Edellä mainitut asiat tuotiin tutkielmassa esille siksi, että lähtökohtaisesti erilaisessa lainopillisessa asemassa olevaa kunnanjohtajaa ja pormestaria kohdellaan rikoslain 40 luvun kohdalla samalla tavalla.

Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi pormestari on vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa virheellisen menettelyn aiheuttamasta vahingosta. Korvauksen saajana voi olla joko kunta tai ulkopuolinen taho. Korvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan. Vastuu voi syntyä tahallaan tai tuottamuksella eli huolimattomuudella, taitamattomuudella tai varomattomuudella aiheutetusta vahingosta.¹²⁵ Niin ikään pormestarin ja kunnanjohtajan korvausvastuun perusteet ovat lainsäädännössä samantyyppiset.

Kuntalain 41 § sääntelee rikollisesta menettelystä luottamustoimen ulkopuolella. Tällöin pormestari voidaan pidättää oikeudenkäynnin ajaksi toimestaan luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen johdosta. Päätös voidaan panna täytäntöön välittömästi. Vaihtoehtoisesti pormestarin erottaminen on mahdollista tuomion jälkeen (41.2 §). Pykälän perusteena on luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen vaikutusten huomiointi luottamustoimen hoitamiseen. Pormestari voidaan pidättää toimesta, mikäli hänet on asetettu rikoksesta syytteeseen. Rikoksen laatu tai tekotapa osoittavat pormestarin sopimattomuuden luottamustehtävässä toimimiseen uskottavalla tavalla.¹²⁶

Luottamustoimesta pidättäminen on aina tapauskohtaista. Tärkeintä on kiinnittää huomio siihen, säilyykö pormestarin uskottavuus sellaisena, että tämä voisi toimia tehtävässä myös jatkossa. Kuntalain 41.2 § määrittää, että jos luottamushenkilö vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa tämän luottamustoimesta. Säännös on tyhjenteävä. Luottamushenkilön erottaminen on kytketty suoraan rikoksesta tuomittuun rangaistukseen. Vankeusrangaistuksen on oltava lainvoimainen, mutta tuomio olla ehdollinen tai ehdoton. Lainvoimaisuuden tarkoituksena on korostaa luottamushenkilön oike-

¹²⁴ Harjula – Prättälä 2012, s. 379–380.

¹²⁵ Harjula – Prättälä 2012, s. 380–381.

¹²⁶ Harjula – Prättälä 2012, s. 381–382.

usturvaa. Huomionarvoista on, että päätökset ovat valituskelpoisia, jolloin lainvoimaisuusvelvollisuus voi valitusluvan myötä ulottua korkeimpaan oikeuteen asti.

5.1.3 Pormestarin erottaminen käytännössä

Pormestarimalli on ollut voimassa 2007–2014 ja malli on käytössä Tampereella ja Pirkkalassa. Pormestarin erottamisesta ei toistaiseksi ole oikeuskäytäntöä, jonka takia mallin toimivuutta on haastava tutkia. Tampereella pormestarimalli on koettu toimivaksi. Suomen ensimmäinen pormestari Timo P. Nieminen arvioi vuonna 2009, että pormestarimalli lähensi kuntalaisia ja politiikkaa keskenään. Pormestarin mukaan luottamushenkilöt ovat mallin myötä osallistuneet paremmin asioiden valmisteluun, jonka lisäksi politiikka ja hallinto ovat lähentyneet. Pormestarimallin haasteena Nieminen on kokenut tehtäväroolien sekoittumisen nimenomaan asioiden valmisteluvaiheessa. Nieminen on korostanut, että operatiivinen vastuu kuuluu edelleen kaupungin viranhaltijoille.¹²⁷

Pormestarijärjestelmään toisena siirtynyt pirkanmaalainen kunta Pirkkala otti pormestarimallin käyttöön tammikuussa 2009. Malliin siirtyminen ei Pirkkalalta sujunut ongelmitta, sillä vasta vuoden pormestarin tehtävissä olleen Antero Saksalan toimia alettiin kyseenalaistaa vuonna 2010. Epäluottamus nousi esille, kun pormestarin koettiin laiminlyövänsä kunnan poliittisena johtajana. Lisäksi pormestarin kritisoitiin hoitaneen poliittisten ryhmien välistä yhteistyötä heikosti.¹²⁸

Tilapäinen valiokunta asetettiin kuntalain 22 §:n mukaisesti selvittämään esille nousutta luottamuspulaa. Valiokunnan tekemien selvitysten perusteella pormestarin voitiin todeta laiminlyöneen pormestarin keskeiset tehtävät ja epäluottamuksen todettiin syntyneen monien asioiden summana. Pormestari ilmoitti epäluottamuksen tultua esille, ettei aio vapaaehtoisesti erota tehtävästä. Pormestarin mukaan tilapäisen valiokunnan esittämät perustelut olisi pitänyt selvittää paremmin.¹²⁹

Valtuusto erotti pormestarin äänestyksen perusteella luottamuspuolan takia maaliskuussa 2010. Päätös tehtiin tilapäisen valiokunnan antaman selvityksen perusteella. Pormestarin erottaminen vaikutti Pirkkalan hallintoon negatiivisesti. Lisäksi tapaus sai mediassa valtavasti huomiota sekä erotetun pormestarin puolesta että vastaan. Pirkkalan päätöstä

¹²⁷ Nieminen 2009, s. 5–6.

¹²⁸ Eintola YLE Tampere 29.3.2010: <yle.fi/uutiset/pirkkalan_pormestari_erotettiin/5536549>

¹²⁹ Eintola YLE Tampere 29.3.2010: <yle.fi/uutiset/pirkkalan_pormestari_erotettiin/5536549>

pormestarijärjestelmään siirtymisestä kritisoitiin ja pormestarin erottamisen ollessa viireillä valtuusto pohtikin kunnanjohtajamalliin palaamista.¹³⁰

Pirkkala pitäytyi pormestarimallissa. Kuntaan valittiin uusi pormestari jo huhtikuussa 2010, jonka myötä pormestarimallin kehittämiseen alettiin kiinnittää enemmän huomiota. Vuonna 2011 valmistunut Pirkkalan pormestarimallin kehittämisraportti osoittaa mallin toimivan 18 000 asukkaan kunnassa eikä kunnanjohtajajärjestelmään palaaminen ole Pirkkalan pormestarin mukaan aiheellista.¹³¹

Pirkkalan ensimmäisen pormestarin erottaminen oli kokonaisuudessaan ristiriitainen. Se, mistä erottamisesta oli todella kyse, jäi julkisuudessa epäselväksi. Lisäksi valtava mediahuomio vaikutti erottamisen käsittelyyn, sillä luottamushenkilöt intoutuivat jo ennen asian valmisteluvaihetta kärkkääseen julkiseen keskusteluun pormestarin toimia kritisoiden. Pormestarin erottaminen vaikutti negatiivisesti myös luottamustoimielinten toimintaan, koska erottamispäätös ei äänestyksessä ollut yksimielinen. Pieni kunta pääsi kuitenkin yli niin kutsutusta pormestarisotkusta ja kuten yllä mainittiin, pormestarimalli on tällä hetkellä toimiva johtamisen malli Pirkkalassa.

¹³⁰ Eintola YLE Uutiset 29.3.2010 <yle.fi/uutiset/pirkkalan_pormestari_erotettiin/5536549>

¹³¹ Pormestarijärjestelmän kehittämistoimikunta 13.11.2011.

5.2 Johtajasopimus

5.2.1 Johtajasopimus kuntalain 25 §:n avuksi

Lainsäätäjän kehittämän pormestarimallin lisäksi Suomen Kuntaliitto suunnitteli apukeinon kunnanjohtajan ristiriitaisen erottamispykälän tueksi. Kuntaliitto julkaisi erillisen sopimuksen, jonka tarkoituksena olisi nimenomaan välttää kuntalain 25 §:n mukainen kunnanjohtajan erottaminen. Sopimus sisältää maininnat muun muassa kunnanjohtajan viran pääpiirteistä sekä toimintatavasta mahdollisissa ristiriitatilanteissa. Johtajasopimuksen on Kuntaliiton taholta toivottu tuovan helpotusta erityisesti kunnan johtamisen haasteisiin.

Kuntaliiton antoi ensimmäisen suosituksen johtajasopimuksen käyttöönotosta vuonna 2002. Suositus uusittiin vuonna 2009, sillä kunnat eivät olleet innostuneet sopimuksen käyttöönotosta. Kuntaliitto vetosi sopimuksen tarpeellisuuteen yhteiskunnan tuolloin vallitsevassa muutostilanteessa eli taloudellisen kriisin kynnyksellä. Kuntaliiton mukaan johtajasopimuksella pystyttäisiin edistämään vahvempaa johtajuutta ja toteuttamaan tehokkaammin yhteiskunnallisia muutoksia. Vuonna 2012 Suomen 336 kunnasta 58 % eli 185 kuntaa olivat ottaneet johtajasopimuksen käyttöön. Johtajasopimus ei ole oikeudellisesti sitova, vaan poliittinen asiakirja valtuuston ja kunnanjohtajan välillä. Kuntaliitto on toivonut suosituksissaan, että kunnat suhtautuisivat sopimukseen vakavasti ja noudattaisivat sen ehtoja.¹³²

Johtajasopimukset ovat yleisimpiä yli 50 000 asukkaan sekä 10 000–20 000 asukkaan kunnissa. Näistä kunnista noin 60 % käyttää johtajasopimusta. Harvimmin johtajasopimus on käytössä alle 2 000 kunnissa, joista vain noin kolmanneksessa johtajasopimus on käytössä.¹³³ Johtajasopimuksen tehtävänä on selkeyttää johtamisen jakautumista kunnassa sekä korostaa dualistisuutta luottamushenkilöorganisaation ja kunnanjohtajan välillä. Toteutuessaan sopimus helpottaa ja tukee kunnan johtamistyötä vahvistaen kes-

¹³² Jäntti 2009a, s. 4–5, Jäntti – Majoinen 2008a, s. 3, 5–6 & Valtiovarainministeriö; Kuntalain kokonaisuudistus 14.5.2013, s. 19.

¹³³ Suomen Kuntaliitto; Tietoa Manner-Suomen kuntien hallituksista ja kuntajohtajista 2009–2012, s. 26.

kinäistä luottamusta kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välillä. Kuntaliiton mukaan johtajasopimus on työväline, jolla voitaisiin parantaa kunnanjohtajien saatavuutta sekä johtamisen toimintaedellytyksiä.

Johtajasopimus laaditaan kunnanjohtajan astuessa tehtävään. Kuntaliiton mukaan sopimukseen on hyvä kirjata kunnanjohtajan tehtävän hoitamisen edellytyksiin, työn arviointiin sekä mahdollisten ongelmatilanteiden ratkaisemiseen liittyvien asioiden hoitaminen. Kuntaliiton laatima johtajasopimus pohja on kuntien vapaasti muokattavissa, jolla taataan sopimuksen toteutuminen käytännön tasolla. Johtajasopimus tulee Kuntaliiton mukaan tarkistaa ja tarvittaessa päivittää, jotta sen vaatimukset vastaavat todellisuutta.¹³⁴

Johtajasopimuksen laatimisvaiheessa Kuntaliiton mielestä on tärkeää, että osapuolet ymmärtävät mitä ovat sopimassa. Sisällön on oltava selkeä ja yksinkertainen, eikä tulkintaongelmille tule jättää pelivaraa. Johtajasopimuksen tärkeimpiin sovittaviin seikkoihin sisältyy tosiasiallisen toimivallan määrittely kunnan johtamisesta vastaavien tahojen välillä. Kuntalaki asettaa johtamiselle puitteet, jättäen kunnille suhteellisen vapaat kädet kunnan johtamisen toteuttamiseen. Kunnan palvelutuotannosta vastaavan organisaation toimivuudesta, sisäisestä johtamisesta sekä työn organisoimisesta vastaava kunnanjohtaja tarvitsee riittävän toimivallan ja vapauden toimiakseen tehokkaasti ja joustavasti. Tarkoituksenmukainen päätösvallan delegointi on avainasemassa toimivan paikallisjohtajuuden toteuttamisessa.¹³⁵ Niin ikään vallan jakautuminen on hyvä määritellä johtajasopimuksessa.

Kunnan johtamisessa mahdollisesti esille tulevien ristiriitatilanteiden merkitseminen johtajasopimukseen on ensisijaisen tärkeää. Valtuusto ja kunnanjohtaja sopivat näin ennalta, kuinka toimitaan tilanteessa, jossa keskinäinen yhteistyö ei toimi. Sopimuksella ennaltaehkäistään kunnanjohtajan erottaminen kuntalain 25 §:n perusteella. Lisäksi johtajasopimukseen on hyvä kirjata ne edellytykset, joiden puitteissa kunnanjohtaja irtisanoutuu epäluottamustilanteissa vapaaehtoisesti erokorvausta vastaan.¹³⁶ Tällöin kyseessä on kunnanjohtajan vapaaehtoinen irtisanoutuminen.

Johtajasopimuksen yleisyydestä ja Kuntaliiton suosituksesta huolimatta johtajasopimus ei ole ongelmaton. Valtuustolla ja kunnanjohtajalla on vapaus määritellä johtajasopi-

¹³⁴ Jäntti – Majoinen 2008a, s. 5 & Tarukannel – Paavilainen 2010, s. 1.

¹³⁵ Jäntti 2009a, s. 8–10, 14, Jäntti – Majoinen 2008a, s. 5–6 & Tarukannel – Paavilainen 2010, s. 1.

¹³⁶ Jäntti 2009a, s. 8–10 & Tarukannel – Paavilainen 2010, s. 1.

muksen ehdot, koska toistaiseksi johtajasopimuksesta ei säädetä laissa. Esimerkiksi kunnanjohtajan vapaaehtoisessa irtisanoutumisessa maksettavan erokorvauksen suuruuden määrittely on koettu haasteelliseksi. Yleisin korvaus on vuoden (12 kk) tai puolen (6 kk) vuoden palkkaa vastaava summa, mutta edellä mainitut ovat vain Kuntaliiton tekemän selvityksen kautta esille tulleita maksettuja korvauksia.¹³⁷ Erokorvauksen suuruudesta ei ole annettu ohjeellisia puitteita.

¹³⁷ Kurkinen-Supperi 2006, s. 5, Jäntti 2009a, s.10 & Harjula Prättälä 2012, s. 273.

5.2.2 Vapaaehtoinen irtisanoutuminen ja eroraha

Kunnanjohtajan vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta ja siihen liittyvästä erokorvauksen myöntämisestä ei säädetä laissa. Kunta voi määritellä summan, jota vastaan kunnanjohtaja irtisanoutuu tehtävästään vapaaehtoisesti, jos kunnanjohtaja on menettänyt valtuuston luottamuksen. Menetelmän tarkoituksena on johtajasopimuksen lailla välttää kuntalain 25 §:n mukainen pitkä ja haastava kunnanjohtajan erottamisprosessi.

Vapaaehtoisessa irtisanomisessa kunnanjohtajan luottamuksen menettämistä ei tutkita, vaan sovittavan erorahan tarkoituksena on niin sanotusti ”maksaa kunnanjohtaja tehtävästään”. Arkikielessä tätä kutsutaan kultaiseksi kädenpuristukseksi. Vapaaehtoiseen irtisanoutumiseen liittyvän erorahan suuruudesta päättää valtuusto yksipuolisella hallintopäätöksellä, jos summasta ei ole mainintaa johtajasopimuksessa. Kunnanjohtajan luottamuksen menettämisen tulee ilmetä ennen, kuin kunnanjohtaja on oikeutettu erokorvauksen saamiseen.¹³⁸

KHO:n ennakkopäätös (KHO 2006:34) todentaa kunnanjohtajan vapaaehtoisen irtisanoutumisen haasteellisuutta käytännössä. Tapauksessa kaupunginjohtaja irtisanoutui vapaaehtoisesti virastaan ja esitti rahallisen sopimuksen laatimista. Kaupunginjohtajalla ei ollut kirjoitettua johtajasopimusta. Kaupunki teki kaupunginjohtajan kanssa sopimuksen, jonka perusteella kaupunki maksaisi korvauksena kaupunginjohtajalleen vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta yli yhdeksän vuoden kaupunginjohtajan viranhoitoa vastaavan summan eli 260 000 euroa. Valtuuston määränemmistö alensi summan 200 000 euroon, yhtyen kunnanhallituksen näkemykseen korvauksen maksamisen aiheellisuudesta.

Oikeudessa kaupunki perusteli sopimusjärjestelyjä negatiivisen julkisuuden välttämiseksi. Valtuustopäätökseltä oli voitava edellyttää, että päätöksen valmisteluvaiheissa sekä perusteluissa noudatettiin harkintavallan käyttöä rajoittavia hallintolain 6 §:n mukaisia oikeusperiaatteita. Selvitystä ei kuitenkaan ollut saatavissa kaupunginhallituksen päätöksessä. Asiassa ei ollut myöskään käynyt ilmi, että kaupunginjohtaja olisi menettänyt tai olisi ollut menettämässä kaupunginvaltuuston luottamuksen, tai että kaupungin etu olisi vaatinut erokorvauksen maksamista.

¹³⁸ KHO 34/2006.

Kaupunginhallituksen päätöksen katsottiin KHO:ssa syntyneen varsin nopealla aikataululla eikä muita vaihtoehtoja kuin erokorvauksen maksamista ollut punnittu päätöksenteossa. KHO:n mukaan asiassa ei sitä kokonaisuutena arvioiden ollut osoitettu olleen sellaisia kaupungin hallinnon järjestämiseen liittyviä seikkoja, joiden perusteella kaupunginhallitus olisi voinut päättää maksaa kaupunginjohtajalle rahallisen korvauksen vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta. Kaupunginhallituksen todettiin käyttäneen sille kuuluvaa harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen, kuin mihin se oli ollut käytettävissä ja ylittänyt siinä suhteessa toimivaltansa.

Kaupunginhallituksen toimintaa rajoittavat hallinnossa yleisesti noudatettavia oikeusperiaatteita ei tapauksessa noudatettu. KHO:n mukaan kaupunginjohtajalle irtisanoutumisesta maksettavaksi päätetty korvaus oli täten vailla laillista perustetta. KHO yhtyi HaO:n päätökseen siitä, ettei erokorvauksesta sovittaessa ja päätettäessä ollut kyseessä tilanne, jossa kaupunginjohtajan erottamisesta olisi kaupungin hallinnon ja kehityksen kannalta ollut perusteltua maksaa tälle 200 000 euron suuruinen korvaus. Kyseessä ei myöskään ole ollut tilanne, jossa korvauksen maksamisella olisi pyritty välttämään aikaa ja kustannuksia vaativaa kuntalain 25 §:n mukaista kunnanjohtajan erottamista luottamuspuolan vuoksi. KHO oli ratkaisussa yksimielinen.

Ennakkopäätöksellä tai ennakkoratkaisulla eli prejudikaatilla tarkoitetaan ylimmän oikeusasteen ratkaisua, joka on tarkoitettu ohjeeksi muita samanlaisia tapauksia ratkaistessa. Ennakkopäätöksillä voidaan vaikuttaa oikeuskäytäntöön sekä lakia tulkittaessa että harkintavaltaa käytettäessä. Ylimmän oikeusasteen ratkaisut ovat tarpeen esimerkiksi silloin, kun oikeuskäytäntö on epäyhtenäistä ja vaikeasti tulkittavaa. Ennakkopäätösratkaisua voidaan käyttää myös tilanteissa, jossa voimassaoleva lainsäädäntö aiheuttaa tulkintaongelman. Lisäksi ennakkopäätöksillä voidaan muuttaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä esimerkiksi olosuhteiden muutoksen takia.¹³⁹

KHO:n ennakkoratkaisu kunnanjohtajan erottamispäätöksessä viittaa siihen, että luottamuspuola tulee todentua ennen erokorvauksen maksamista vapaaehtoisen irtisanoutumisen yhteydessä. Muutoin edellä esitettyä ennakkotapausta ei voida verrata muihin tutkielmassa esitettyihin KHO:n ratkaisuihin. Tämä johtuu siitä, että muissa ratkaisuihin kyse on nimenomaan ollut todennetun luottamuspuolan ristiriitaisesta tulkinnasta eikä vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta.

¹³⁹ Rautio 2007, s. 997.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA DE LEGE FERENDA

Oikeushistoria osoittaa, että suomalaisessa kunnallisjohtamisessa on korostettu erilaisia päämääriä eri aikakausina. Vuoden 1948 kunnallislaisissa viran omaava kunnanjohtaja oli kunnanhallituksen puheenjohtaja. Viran poliittisuus poistettiin uuden kunnallislain myötä vuonna 1977 sillä perusteella, että luottamushenkilöiden asemaa haluttiin korostaa. Vuoden 1993 lakimuutoksella kunnanjohtajan virkaan kuitenkin palautettiin poliittisia piirteitä määräaikaisen kunnanjohtajan valitsemismahdollisuuden kautta.

Vuoden 1995 kuntalaissa säädettiin valtuustokaudeksi valitun kunnanjohtajan valitsemisesta kunnanhallitukseen pitkälti samoin perustein kuin vuoden 1948 kunnallislaisissa oli aikanaan säädetty. Kyseistä johtamismuotoa ei yksikään kunta ottanut käyttöön ja malli poistettiin lainsäädännöstä vuonna 2006. Kunnat tuntuivat olevan haluttomia niin kutsutun väliaikaisen johtajan valitsemiseen. Tähän taustalla olevia syitä on monia, mutta yleisesti kunnat ovat kokeneet pitkän virkasuhteen omaavan, perinteisen kunnanjohtajan lyhytaikaista johtajaa turvallisemmaksi ja varmemmaksi.

Kunnanjohtajan oikeushistoriasta on johdettavissa, että lainsäätäjät on yhtäältä halunnut korostaa virkajohtajuutta kunnanjohtajan asemassa ja toisaalta taas poliittisten piirteiden sisällyttämistä virkatehtävään. Useat tutkielmassa esitetyt lakimuutokset ja uudistukset kielivät siitä, että kunnanjohtajan virka on kokonaisuudessaan ristiriitainen ja edelleen vaikeasti säänneltävissä oleva.

Viimeisin lainsäädännöllinen muutos kunnan hallintojärjestelmää koskien on vuodelta 2006. Keskenään erilaisten kuntien hallintoon haluttiin luoda vaihtoehtoinen luottamussuhteeseen perustuva johtamismalli. Pormestarimallin käyttöönotto avasi kuntajohtamiselle aivan uuden ulottuvuuden, kun kunnilla oli virkajohtamisen sijaan mahdollisuus valita luottamushenkilö kunnan pormestariksi. Pormestarimallin myötä valtuustokaudeksi valittu kunnanjohtajan tehtävä poistui lainsäädännöstä.

Pormestarimallin tarkoituksena oli vapauttaa kunnanjohtaminen virallisesti poliittiseksi ja ennaltaehkäistä vallan jakautumisesta aiheutuneita ongelmia. Kunnan johtamisesta haluttiin luoda kuntalaisille aidosti poliittisesti näkyvä. Euroopassa laajasti käytössä oleva pormestarimalli ei kuitenkaan ole vuoteen 2014 mennessä saanut kunnissa suosiota.

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun opettaja ja tutkija Ari-Veikko Anttiroiko kommentoi pormestarimallia sen huonosta soveltuvuudesta suomalaiseen kunnallishallintoon. Pormestarimalli tekisi Anttiroikon mielestä kunnallishallinnosta entistä elitistisempää. Tällä hän tarkoittaa sitä, että elitistisessä demokratiassa pieni ryhmä ratkaisee ja valtaa keskitetään yhdelle henkilölle. Valtaa keskittämällä toimeenpano saattaisi tehostua, mutta kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet eivät Anttiroikon mukaan pormestarimallissa kasvaisi.¹⁴⁰

Yleisesti voidaan todeta, että kunnan johtaminen on selkeästi henkilöitynyt kuntajohtajaan¹⁴¹. Sen lisäksi, että kuntajohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa kuntalain 24 §:n mukaisesti, toimii hän kunnan virallisena edustajana ja kunnan julkisuuskuvana. Kuntajohtajalle on asetettu lainsäädännön lisäksi odotuksia ja paineita sekä valtuuston että kuntalaisten taholta, joiden toteutumista seurataan valtuuston valvonnan ja arvioinnin kautta.

Kuntalain 24 § säätelee kunnanjohtajan ja pormestarin tehtäviä. Kunnanjohtajan tärkeimpiä tehtäviä ovat kunnanhallitukseen tulevien asioiden valmistelu ja esittely. Hyvä valmistelu luo edellytykset luottamushenkilöiden tulokselliselle työskentelylle. Kunnanjohtajan toisena päätehtävänä on kunnan johtoryhmän työskentelystä vastaaminen. Pormestari puolestaan toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Sekä kunnanjohtajalla että pormestarilla on kuntalain 24.5 §:n mukaisesti oikeus puhevallan käyttämiseen kunnanhallituksen puolesta.

Kunnanjohtajaa kutsutaan kunnan operatiiviseksi johtajaksi, vaikka virka todellisuudessa sisältää poliittisia piirteitä valmisteluvastuun vuoksi. Ristiriita ilmenee siinä, ettei virkaan periaatteessa saisi sisältyä poliittista vastuuta. Valmisteluvastuu antaa kunnanjohtajalle poliittista valtaa kunnan tavoitteenasetteluun sekä toiminnan suuntaviivojen linjaamiseen. Käytännössä kunnanjohtajalla on mahdollisuus tosiasiallisesti vaikuttaa päätöksentekoon valmisteluvastuun kautta.

Nykyistä kuntalainsäädännön yhtenäisyyttä on pidetty yleisesti pidetty hyvänä ja tasa-puolisena, koska samat säännökset sitovat kaikkia kuntia. Toimintaympäristön alituinen muuttuminen sekä taloudellisesti niukat resurssit vaikuttavat kuitenkin kuntiin eri tavalla, koska kunnat ovat keskenään varsin erilaisia. Esille on noussut keskustelua siitä,

¹⁴⁰ Meriläinen, YLE Tampere 16.10.2012

<yle.fi/uutiset/pormestarimalli_ei_sytyta_suomalaiskuntia/6337171>.

¹⁴¹ HE 8/2006 vp., s. 14.

ettei perinteinen valtuusto-hallitus-kunnanjohtaja -malli välttämättä enää sovellu kaikkiin kuntiin.¹⁴² Mutta kuten oikeushistoria osoittaa, on kyseinen kunnanjohtajan virka on lainsäädännössä ollut ristiriitainen jo vuosikymmeniä.

Tässä tutkielmassa on laajasti tarkasteltu kunnanjohtajan virka-asemaa, pormestarin tehtävää sekä molempien erottamista luottamuspuolan perusteella. Koska pormestarista ei toistaiseksi ole oikeuskäytäntöä, eikä hän toimi julkisessa palvelusuhteessa eivät tutkielmassa keskeisessä asemassa olevat luottamuspuolan syyt sovellu pormestarin erottamisen tarkasteluun. Tutkielmassa verrattiin myös kunnanjohtaja- sekä pormestarimallin toimivuutta sekä tarkasteltiin suomalaista paikallisjohtamista muihin Pohjoismaihin nähden.

Pohjoismaat kuuluvat pohjoismaiseen hyvinvointimalliin, jonka tarkoituksena on korostaa paikallista demokraattisuutta. Vaikka Pohjoismaiset johtamisenmallit ovat keskenään samantyyppisiä, voidaan suomalaisen kunnanjohtajan aseman olevan oikeudellisesti poikkeuksellisen vahva. Norjan paikallishallinto on lähinnä suomalaista mallia, kun taas Ruotsi ja Tanska ovat siirtyneet enemmän poliittisen johtajuuden puolelle.

Ruotsin paikallisjohtamisen malli on sekoitus poliittista pormestarimallia ja virkamiesmäistä kunnanjohtamismallia kun taas Tanska on selkeimmin siirtynyt luottamushenkilöjohtamiseen. Tanskalaista paikallisjohtajaa nimitetään pormestariksi ja tämän tehtävät määrittävät tanskalaisessa kuntalaissa. Merkittävin ero suomalaisen ja tanskalaisen pormestarin välillä on se, että tanskalainen pormestari toimii sekä kunnanvaltuuston että talouslautakunnan puheenjohtajana, joka antaa pormestarille merkittävän vallan asioiden päätöksenteossa.

Tutkielmasta suurin osa keskittyi luottamuspuolan taustalla olevien syiden hahmottamiseen kunnanjohtajan virka-aseman ja -tehtävien tarkastelun avulla. Tarkastelu oli perusteltua, koska voimassa oleva lainsäädäntö ei kuntalain 25.1 §:n kohdalla ole selkeä. Luottamuksen menettäminen eli kansankielellä luottamuspuola ei ole oikeudellinen käsite, eikä sen tulkintaan ole tyhjentävää määritelmää. Kuten tutkielma osoittaa, voidaan kunnanjohtaja laillisesti erottaa virasta monin eri perustein.

Kuntajohtajan luottamuspuolaan johtanut kuntalain mukainen erottamismenettely on tarkoitettu tilanteisiin, jossa henkilön ei voida katsoa jatkavan tehtävässä todetun luot-

¹⁴² Valtioneuvosto; Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä 5.6.2012, s. 20–21 & Jäntti – Majoinen 2008b, s. 9.

tamuspuolan vuoksi. Erottaminen tulee kyseeseen silloin, kun kuntajohtajan luottamuksen nähdään kärsineen luottamushenkilöihin nähden niin, ettei kuntajohtaja voi vastata enää kunnan johtamisesta. Tutkielma osoittaa, että kuntalain 25.1 §:n mukainen luottamuspuolan tulkinnallisuus voi kunnassa pahimmillaan aiheuttaa vuosien oikeustaistelun.

Kunnanjohtajan erottamista koskevien, tutkielmaan valittujen oikeustapausten perusteella erottamisen syyt jakautuvat kahtia: luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan keskinäisesti toimimattomiin henkilösuhteisiin sekä kunnanjohtajan johtamistaitojen puutteeseen. Syyt todentuiivat KHO:n antamien ratkaisujen avulla. Virkatehtäviin liittyvien syiden lisäksi luottamuspuola voi ilmetä kunnanjohtajan aikaisemman toiminnan kautta. Tällä viitataan KHO:n ratkaisuun 1998/T2179, jossa epäluottamus todentui kaupunginjohtajan viran ulkopuolella tapahtuneisiin seikkoihin, jotka heijastuivat tämän viranhoidtamiseen.

Luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan välinen vuorovaikutussuhde on kunnan toiminnan kannalta välttämätön. Suomalaisen kuntajohtamisen dualistinen mallin tarkoituksena on ollut erottaa poliittinen ja ammatillinen johtaminen toisistaan. Todellisuudessa rajan vetäminen on osoittautunut haastavaksi, sillä kunnassa keskeinen valmistelutehtävä nähdään tänä päivänä päätöksenteon tosiasiallisena kenttänä. Ideaalitulanteessa virkakoneisto huolehtii asioiden valmistelusta ja luottamushenkilöt puolestaan päätöksenteosta.

Henkilösuhteiden toimimattomuutta on vaikea tulkita lainopillisesti. KHO:n päätöksessä 2043/1997 henkilösuhteiden toimimattomuus tuli ilmi kaupunginjohtajan erottamisen yhteydessä. Kaupunginjohtajasta haluttiin päästä eroon kiireellisesti ja kaupunginjohtajaa kuulematta, mikä aiheutti useiden vuosien oikeuskäsittelyn aina korkeimmassa hallinto-oikeudessa saakka. Tapauksen taustalta ilmeni vuosien syvä juopa sekä jo yksi epäonnistunut kaupunginjohtajan irtisanomisyritys. Tapaus päättyi KHO:n ratkaisuun päätöksen lainvastaisuudesta nimenomaan kuulemisvelvollisuuden huomiotta jättämisellä (kuntalaki 25.2 §)

Henkilösuhteiden keskinäisessä toimimattomuudessa nähdään olevan kyse siitä, etteivät luottamushenkilöt ja kaupunginjohtaja jaa yhtenäistä näkemystä asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä. Tulehtuneet henkilösuhteet heijastuvat vääjäämättä asioiden valmisteluun, päätöksentekoon sekä päätösten toteuttamiseen aiheuttaen kunnallisen päätöksenteon toimimattomuutta. Johtoportaan epäluottamuksen vahvistuessa osapuolet rea-

goivat myös epäluottamukseen yhä voimakkaammin. Edellä mainitussa tapauksessa erottamisen nähtiin olevan ainoa ratkaisu.

Edellisen oikeustapauksen lisäksi kunnallishallinnossa on useita toimimattomien henkilösuhteiden esimerkkejä. Näistä tuorein on niin kutsuttu Heinolan tapaus, joka on herättänyt huomiota aina Valtiovarainministeriössä saakka. Heinolan työyhteisökriisin aiheuttajana nähtiin olevan vt. kaupunginjohtaja, joka oli ehtinyt toimia tehtävässä vain lyhyen aikaa. Tapauksessa yhdistyivät sekä henkilösuhteiden toimimattomuus että johtajan puutteelliset johtamistaidot. Erottaminen oli itsessään kuitenkin ristiriitainen, sillä tilapäinen valiokunta ei ollut kyennyt määrittelemään yhtään tapauskohtaista, lain ja oikeuskäytännön tarkoittamaa perustelua vt. kaupunginjohtajan erottamiselle.

Heinolan tapaus on edelleen kesken, vaikka valtuusto päätyi äänestyksen siivittämänä vt. kaupunginjohtajan erottamiseen. Koska kyseessä ei toistaiseksi ole oikeustapaus, ei sitä voida tulkita samalla painoarvolla tutkielmaan valittujen oikeustapausten kanssa. Tapaus on kuitenkin ainutlaatuinen siksi, että vt. kaupunginjohtajan virassaoloaika oli huomiota herättävän lyhyt. KHO:n 1998/ T1453 toistaiseksi ainoa kunnanjohtajan luottamuspuolan kumoamisratkaisu tukee kirjoittajan havaintoja siitä, että Heinolan tapaus tullaan viemään hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

Vuoden 1998 oikeustapauksessa määräaikaisen kunnanjohtajan luottamuspuola todentui valtuuston mukaan neljässä kuukaudessa. Valtuuston erottamisperusluina olivat toimineet kunnanjohtajan omat puheet mahdollisen erottamisen vaihtoehtoista. KHO:n linjasi, että luottamuspuolan perustelujen tulee olla kytköksissä kunnanjohtajan taitoon tai käytökseen eikä edellä mainittuihin huhupuheisiin. Tapauksesta on nähtävissä sama yhtäläisyyksiä Heinolan tapauksen kanssa. Molemmissa johtajan sopimattomuus todettiin varsin lyhyellä aikavälillä ja ennen kaikkea epäselvin perustein. Tämä kielii siitä, että konkreettisia syitä luottamuspuolan todentamiseen ei välttämättä ollut olemassa, vaan henkilökemiat eivät johtoportaassa kohdanneet.

Henkilökemiaan liittyvissä erimielisyyksissä kunnan/kaupunginjohtajat ovat kuitenkin pystytyt valtuuston tekemällä päätöksellä erottamaan kuntalain 25.1 §:n vedoten. Kuntalain 25.3 §:n mukaan valtuuston 2/3 enemmistön on tarkoitus osoittaa vallitseva luottamuspuola, mikä toteutui jokaisessa edellä mainitussa tapauksessa. Kaksi esitettyä oikeustapausta sekä edelleen kesken oleva Heinolan tapaus osoittavat, että toimimattomiin henkilösuhteisiin vedoten henkilöimällä ne kunnan/kaupunginjohtajaan, on johtajasta kyetty pääsemään eroon.

Kyseenalaisen toimimattomiin henkilösuhteisiin perustuvan luottamuspulan vuoksi erottamisesta tekee kirjoittajan mukaan kuitenkin se, että ne ovat KHO:ssa tuomittu virheelliseksi (1997:2043) ja kumottavaksi (1998/ T1453). Näin ollen henkilösuhteisiin viittaava erottamisperuste ei kirjoittajan mielestä ole riittävän painava peruste kuntalain 25.1 §:n mukaisen luottamuspulan todentamiseen.

Luottamuspulan kannalta henkilösuhteita merkittävämmäksi kunnanjohtajan erottamisperusteeksi nousevat kunnanjohtajan puutteet johtamistaitojen puutteellisuus. Tutkielman oikeustapaukset¹⁴³ osoittavat, että erityisesti kunnanjohtajan huono asiavalmistelu on varsin helposti johtanut luottamuspulan todentamiseen. Asiavalmistelu ja itse päätöksenteko ovat kunnallisessa päätöksenteossa tiiviisti kytköksissä toisiinsa ja jopa päätöksentekijöille itselleen on vaikea erottaa missä valmistelu päättyy ja varsinainen päätöksenteko alkaa. Kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden tehtävänkuvat ovat kunnallishallinnossa nivoutuneet entistä enemmän yhteen, joka aiheuttaa vaaran kunnallisen päätöksenteon liiallisesta politisoitumisesta.¹⁴⁴

Kunnanjohtajan huonoa johtamista on määritelty KHO:n ratkaisuissa. KHO 1999/ T44 huonolla johtamisella viitattiin kaupunginjohtajan kyvyttömyyteen johtaa kaupunginhallintoa, joka lisäksi johtoryhmätyöskentelyssä oli ilmennyt ongelmia. Kaupunginjohtajan arvovalta sekä uskottavuus luottamushenkilöihin nähden ei myöskään ollut kunnossa. KHO 2001/ T20 luottamuspula todettiin syntyneen pitkällä aikavälillä ja se todentui kunnanjohtajan kyvyttömyytenä johtaa kunnan hallintoa. Lisäksi kunnanjohtajalta nähtiin puuttuvan kokonaisnäkemys kunnan kehittämisestä ja puutteita johtoryhmätyöskentelyssä. Perusteluissa mainittiin myös kunnanjohtajan uskottavuusongelmat luottamushenkilöihin nähden.

KHO:n ratkaisussa 2002/ T3189 luottamuspula todentui yleisesti kaupunginjohtajan kyvyttömyydellä johtaa kuntaa. Huonon johtajuuden lisäksi tapaukseen vaikuttivat sivullisesti kaupunginjohtajan ja luottamushenkilöiden väliset henkilösuhteet ja niiden toimimattomuus. Tuorein oikeustapauksen KHO 2009/ T924 mukaan kunnanjohtajan huono asiavalmistelu sekä johtamisen avoimuuden puute olivat oikeudellisesti relevantteja luottamuspulaa määrittäviä tekijöitä. Yhtään kunnanjohtajan johtamistaitoihin liittyvää luottamuspulatapausta ei kumottu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

¹⁴³ KHO 14.1.1999 T44, KHO 10.2001 T20, 3.12.2002 T 3189 & KHO 16.4.2009 T924.

¹⁴⁴ Ryyänen 2001, s. 49 & Kurkinen-Supperi 2006, s. 38–39.

Johtopäätöksenä todettakoon, että kuntalain 25 §:n mukaista luottamuspulaa voidaan selkeimmin oikeudellisesti todentaa kunnanjohtajan puutteellisiin johtamistaitoihin vedoten. Kunnanjohtajan sopimattomuus tehtävään on määriteltävissä huonona asiavalmisteluna, kyvyttömyytenä johtaa kuntaa tai toimia johtoryhmätyöskentelyn vetäjänä. Niin ikään kunnan kokonaisnäkömyksen puute on omiaan aiheuttamaan kunnanjohtajan luottamuspulaa luottamushenkilöihin nähden. Tämä on perusteltua, sillä kuten tutkielmassa on tuotu eri näkökohdista esille, kunnanjohtaja toimii kunnan edustajana ja äänitorvena. Mikäli kunnanjohtajalla ei ole kokonaisnäkemystä kunnan asioista, on kunnanjohtajan toimet helppo kyseenalaistaa.

Tutkielman tarkoituksena oli systematisoida ja tarkastella luottamuspuolan määritelmää kuntajohtajan erottamisperusteena. Tutkielma osoittaa oikeusdogmaattisen metodin avulla, että erityisesti kuntalain 25.1 § antaa kunnanjohtajan luottamuspuolan tulkinnalle liian laajan tulkintavaran. Tutkielmaan valittu oikeuskirjallisuus, lainvalmisteluaineisto sekä tutkielmassa esille nostetut KHO:n ratkaisut tukevat kirjoittajan näkemystä siitä, että luottamuspulaa on erityisen vaikea arvioida yleisellä tasolla. Myös oikeuskäytännön toistaiseksi ainoa ennakkopäätös kunnanjohtajan erottamista koskien (KHO 2006:34) tukee perustetta luottamuspuolan tulkinnanvaraisuudesta.

Tutkielma etsi vastausta sille, kuinka kuntajohtajan luottamuspulaa tulkitaan oikeudellisesti. Kuten yllä esitetään, tulkinta on kirjavaa ja osittain epäselvää. Pormestarin kohdalla kuntalain 21.2 §:n sääntely on selkeämpää, sillä pormestarin tehtävä perustuu lähtökohtaisesti luottamussuhteeseen. Kritiikkiä lainsäädäntöön annettakoon siitä, ettei pormestarin erottamiseen sisälly tämän kuulemisvelvoitetta. Lisäksi yksinkertaisen enemmistön tekemä valtuustopäätös mahdollistaa pormestarin erottamisen huomattavasti helpommin kuin kunnanjohtajan. Lieneekö edellä mainituilla seikoilla ollut vaikutusta siihen, että pormestariin on toistaiseksi siirtynyt vasta kaksi kuntaa.

Kunnanjohtajan virka on julkisoikeudellinen palvelusuhde, jolloin erottamisessa tulee kuntalain 25 §:n lisäksi ottaa huomioon viranhaltijalain sekä mahdollisesti myös rikoslain 40 luvun sääntely. Edellä mainittujen lakien lisäksi valtuuston on erottamismenettelyssä huomioitava hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon perusteet. Kunnanjohtajan erottaminen luottamuspuolan vuoksi on monisäikeisempää ja vaatii valtuustolta sekä erityisesti tilapäiseltä valiokunnalta (kuntalaki 22 §) erityistä tarkkaavaisuutta.

Kirjoittajan mielestä kunnanjohtajan erottamista koskeva kuntalain 25.1 § tarvitsee lainsäädännöllistä muutosta. Muutoksella saatettaisiin pystyä ehkäisemään ristiriitati-

lanteiden lisäksi mahdollisia hallinto-oikeudellisia taisteluita, jotka syövät kunnan taloudellisia ja henkilösidonnaisia resursseja. Lisäksi lainsäädännöllisellä muutoksella saataisi olla positiivista vaikutusta kunnanjohtajien kiinnostavuuteen, joka on ollut laskussa vuodesta 2001 lähtien.

Kunnanjohtajan luottamuspuolan laaja määrittelymahdollisuus on saattanut vaikuttaa siihen, ettei kunnanjohtajan virkoihin ole yhtä paljon hakijoita kuin ennen. Lisäksi kunnanjohtajan erottamiseen liittyvä matala irtisanomisen kynnyksi ei tee virasta houkuttelevaa. Tätä puoltavat myös tutkielmassa esitetyt KHO:n tapauskohtaisesti annetut ratkaisut.

Lainsäädännöllisen muutoksen yhteydessä kirjoittaja on yhtä mieltä Kuntaliiton kanssa siitä, että johtajasopimus tulisi kirjata pakollisena kuntalakiin. Johtajasopimuksen voidaan todeta olevan oiva työkalu kunnanjohtajan tehtävistä, toimivallasta sekä mahdollisista ristiriitatilanteista sopimiseen etukäteen. Kuntajohtamisessa tulee varmasti olemaan haasteita jatkossakin, koska johtaminen tapahtuu usean kollektiivisen osapuolen kesken. Johtajasopimuksella pystyttäisiin selkeyttämään kunnanjohtajan virkajohtamista ja sopimaan ennalta miten toimitaan tilanteissa, joissa luottamushenkilöt ja kunnanjohtaja eivät pääse asioista yhteisymmärrykseen.

Yli puolet Suomen kunnista käyttää jo vapaaehtoisesti johtajasopimusta, mikä kieli sopimuksen hyödyllisyydestä. Sopimuksen on todettu helpottavan ja tukevan kunnan johtamistyötä yleisesti ja vahvistaneen luottamusorganisaation ja kunnanjohtajan välistä keskinäistä luottamusta. Myös vallan jakautumisen on nähty selkeytyvän johtajasopimuksen myötä, kun osapuolille on selkeää kuka vastaa mistäkin.

Kunnanjohtajan vapaaehtoisesta erottamisesta ja siihen liittyvästä erokorvauksesta tulisi niin ikään sopia nykyistä selkeämmin. KHO:n ennakkotapaus (2006:34) korostaa, että vapaaehtoisessa irtisanoutumisessa luottamuspuola tulee todentua ennen mahdollisen erokorvauksen maksamista. KHO ei muutoin ole ottanut ennakkopäätöksessään kantaa luottamuspuolan määritelmään, mikä on varsin mielenkiintoista.

Nähtäväksi jää mitä muutoksia tuleva kuntauudistus tuo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Erityisesti mielenkiintoa herättää nykyisen kuntajohtajamallin mahdolliset muutokset, sillä kuntien kokoa aiotaan supistaa kolmannekseen nykyisestä. Onko tulevassa hallintomallissa mahdollista säilyttää nykyinen valtuusto-hallitus-kunnanjohtajamalli vai siirrytäänkö johtamisessa kenties enemmän yksityisen sektorin mukaiseen johtamis-

tapaan. Suomen hallintomallit ovat vaihtuneet noin parinkymmenen vuoden sykleissä, joten muutoksia on oletettavasti luvassa.

Lainsäädännöllisestä näkökulmasta erityishuomiota tulisi kiinnittää kunnanjohtajan virka-aseman ja tämän erottamisen sääntelyyn, joka on voimassaolostaan lähtien aiheuttanut ristiriitaisuutta. Luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan vallan jakautuminen tarvitsee uudelleen määrittelyä ja dualistinen paikallisjohtaminen uudelleen arviointia. Suomessa kunnanjohtajuutta arvostetaan viran pysyvyyden vuoksi, mutta voimassa oleva lainsäädäntö kaipaa kunnanjohtajan kohdalla muutosta.