

Hallintovaliokunnan mietintö 8/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntalain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen n:o 208/1995 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, nuorempi hallitussihteeri Liisa Heinonen työministeriöstä, hallintoneuvos Ritva Koljonen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lainopillinen erityisavustaja Heikki Harjula Suomen Kuntaliitosta, puheenjohtaja Ahti Puumalainen Suomen Kuntajohtajat ry:stä ja professori Olli Mäenpää.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalain säännöstä, joka koskee kunnanjohtajan irtisanomista valtuuston luottamuksen menettämisen johdosta määränemmistöllä tehtävällä päätöksellä. Kunnanjohtaja voitaisiin irtisanoa määränemmistöllä tehtävällä päätöksellä, kun siihen on syytä.

Lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kunnanjohtajan palvelussuhteen päättämistä koskevan 1.7.1995 voimaan tulleen kuntalain (365/95) 25 §:n 1 ja 2 momentin muuttamista. Kunnanjohtajan virassa pysyminen oli erityisen vahvasti turvattu vuoden 1948 kunnallislaisissa (642/48). Vuoden 1976 kunnallislaisissa (953/76) kunnanjohtaja asetettiin samaan asemaan muiden kunnan viranhaltijoiden kanssa siten, että irtisanomisperusteet ilmenivät virkasäännöstä, ellei kunnanhallituksen johtosäännössä kunnanjohtajan

kohdalta erikseen toisin määrätty. Kunnallislain muutoksella (979/92), joka tuli voimaan vuoden 1993 alusta lukien, tehtiin mahdolliseksi kunnanjohtajan irtisanominen, paitsi yksinkertaisella äänten enemmistöllä virkasäännön mukaisia irtisanomisperusteita soveltaen, myös päätöksellä, jota kannatti kaksi kolmannelta saapuvilla olevista valtuutetuista. Määränemmistön katsottiin sellaisenaan osoittavan kunnanjohtajan ja kunnan päättävien elinten välistä luottamuspuola, joka haittasi kunnan toimintoja.

Uuden kuntalain 25 §:ssä uudistettiin edelleen kunnanjohtajan irtisanomista koskevaa säännöstä. Kunnanjohtajan ja valtuuston välinen luottamuspuola otettiin irtisanomisen perusteeksi ja lisäksi 2 momenttiin otettiin säännös siitä, että ne syyt, joihin luottamuksen menetys perustuu, tulee ilmoittaa kunnanjohtajalle. Palvelussuhteen kokonaan päättämisen vaihtoehtoksi lakiin tuli mahdollisuus siirtää kunnanjohtaja muihin tehtäviin. Kunnanjohtajan oikeusturvan kannalta parannuksena on pidettävä myös sitä, että 2/3:n enemmistö, jota kunnanjohtajan erotaminen edellyttää, lasketaan kaikista valtuutetuista.

Hallituksen esityksen mukaan kuntalain kunnanjohtajan irtisanomista koskeva säännös halutaan saattaa yhdenmukaiseksi Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen kanssa säätämällä, että valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, kun siihen on syytä.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan halutaan varmistaa se, että palvelussuhtetta ei päätetä, ellei siihen ole sellaista syytä, joka kunnanjohtajan asema huomioon ottaen on riittävä ILO:n yleissopimuksessa tarkoitettuun pätevään perusteeseen, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen tai joka perustuu toimipaikan toimintaedellytyksiin, eikä näin ollen epäluottamuksen ilmoittaminen sinänsä riitä irtisanomisen perusteeksi. Tältä osin on todettava, että voimassa olevan kuntalain 25 §:n 2 mo-

menttiin on otettu vaatimus, jonka mukaan kuultuessa kunnanjohtajaa asiassa on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu. Kuulemisessa on varattava kunnanjohtajalle hallintomenettelylain (598/92) nojalla kohtuullinen aika esittää oma näkemyksensä ja vastineensa irtisanomisesta ja sen perusteista eli luottamuspulaan johtaneista syistä. Kunnanjohtajan irtisanomista koskeva asia on lisäksi nykyisessä kuntalaissa katsottu niin tärkeäksi, että kunnanhallituksen valmistelun lisäksi aina tarvitaan valtuuston keskuudestaan asettaman tilapäisen valiokunnan valmistelua. Valtuuston oman valiokunnan valmistelu tuo lisävarmuutta irtisanomisperusteiden asialliselle käsittelylle valmistelumenettelyssä. Lisäksi hallinnossa yleisesti noudatettavat tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaatteet ovat esteenä kunnanjohtajan irtisanomiseen epäasiallisilla syillä, mikä ilmenee myös kuntalain 25 §:n perusteluista (HaVM 18/1992 vp). Näin ollen kuntalain 25 §:n sisältämän kunnanjohtajan irtisanomisperusteen ei voida katsoa olevan ristiriidassa ILO:n yleissopimuksen kanssa. Kuntalain 25 §:ää onkin tulkitava sanotun sopimuksen 4 artikla huomioon ottaen.

Hallituksen esityksessä ehdotettu irtisanomisperuste "kun siihen on syytä" on sama kuin eräitä ylimpiä valtion virkamiehiä koskeva valtion virkamieslain (750/94) 26 §:ssä ilmaistu peruste. Säännöksen perusteluissa on viitattu siihen, että sen piiriin otettujen virkamiesten asema ja valtuudet ovat sellaiset, että heidän tulee nauttia erityistä luottamusta tai olla erityisen valvonnan alaisia. Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten itsenäisyys, ratkaisuvallta ja vastuu ovat lisääntyneet hallinnon uudistusten yhteydessä. Kunnanjohtajalla on tärkeä asema kunnan johtamisjärjestelmässä. Tästä huolimatta kunnanjohtajaa ei muun muassa kunnallishallinnon luonteesta johtuen voida sellaisenaan rinnastaa valtion ylimpiin virkamiehiin.

"Kun siihen on syytä" -kriteerin on valtionhallinnossa katsottu sisältävän luottamuksen menettämisen nimittäjän ja virkamiehen välillä. Juuri nimittävän viranomaisen, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston, ja virkamiehen välisen luottamuspulan perusteella onkin aikaisemmin valtion virkamieslainsäädännön aikana vapautettu virastaan useita johtavia virkamiehiä. Asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan ole muodostunut, koska tällaiset päätökset eivät ole olleet valituskelpoisia. Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että todettu luottamuksen menetys

voi olla riittävä syy vapauttaa tai irtisanoa johtava valtion virkamies tehtävistään.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetun uuden irtisanomisperusteen mukaisia syitä olisi mitä ilmeisimmin lakitekstin sanamuodon mukaan muitakin kuin pelkkä luottamuksen menettäminen. Sanamuotohan ei viittaa luottamuksen menettämiseen lainkaan.

Näin ollen hallituksen esityksen hyväksymisen näyttäisi merkitsevän sitä, että kunnanjohtaja voitaisiin irtisanoa pelkästään luottamuspulan perusteella tai luottamuspulan ja sen aiheuttaneen syyn perusteella taikka muun syyn kuin varsinaisen luottamuspulan perusteella. Tällä tavalla arvioituna hallituksen esitys merkitsisi sitä, että kunnanjohtajan irtisanomisperusteet itse asiassa lisääntyisivät ja aiheuttaisivat kunnanjohtajien kohdalla nykyistä suurempaa epävarmuutta asemastaan sekä saattaisivat aiheuttaa myös väärinkäsityksiä kuntien päättäjien keskuudessa.

Hallituksen esitys mahdollistaisi kunnanjohtajan irtisanomisen "kun syytä siihen on" -kriteerin nojalla myös ilman, että irtisanomisen perusteena olisi samanaikaisesti todettu luottamuksen menettäminen. Ero voimassa olevaan lakiin on siinä, että nykyisellään edellytetään irtisanomisen johtuvan aina luottamuksen menettämisestä, johon luottamuksen menettämiseen tulee aina myös liittyä kunnanjohtajalle ilmoitettava asiallinen ja riittävä syy.

On myös huomattava, että hallituksen esityksen mukainen sanamuoto on ollut hallintovaliokunnan harkittavana nykyistä kuntalakia säädettäessä. Samoin on syytä mainita, että ehdotettu muutos olisi kolmas muutos kunnanjohtajan irtisanomissuojaa koskeviin säännöksiin lyhyen ajan sisällä, minkä vuoksi sen tulisi olla erityisen hyvin harkittu ja perusteltu. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kunnanjohtajan kohdalla irtisanominen perustetaan luottamuspulaan, mutta luottamuspulan perusteena tulee samalla olla, kuten edellä lausutusta ilmenee, aina riittävät ja asialliset perusteet irtisanomiselle. Näin ollen nykyisen kuntalain 25 §:ää ei ole syytä muuttaa.

Lopuksi valiokunta toteaa, että valiokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevan kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskevan lainsäädännön (HE 44/1996 vp) käsittelyn yhteydessä on asiantuntijakuulemisissa esitetty näkemys, että kuntalain 25 § voitaisiin tarpeettomana kokonaan kumota. Kunnanjohtajan tehtäviin liittyvät erilaiset näkökohdat huomioon

ottaen valiokunta on kuitenkin päätenyt siihen, että nykyinen erillissääntely on tarpeen. Valiokunta huomauttaa samalla, että kuntalain säännöksiä kunnanjohtajan palvelussuhdeturvasta täydentävät tulevaisuudessa palvelussuhdeturvain säännökset.

Edellä olevan perusteella valiokunta ei pidä

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1996

lakiehdotusta tarpeellisena eikä tarkoituksenmukaisena, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa sen hylkäämistä.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok sekä jäsenet Reijo Kallio /sd, Juha Karpio

/kok, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Pehr Löf /r, Hannes Manninen /kesk, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r ja Erkki Pulliainen /vihr.
