

UUTTA KUNNISTA

7/2019

RAPORTIN SISÄLTÖ

JOHDANTO	2
2 LUOTTAMUSPULATAPAUSTEN YLEISYYS	3
3 ALOITTEIDEN TEKIJÄTAHOT	3
4 TAPAUSKUNTIEN TAUSTAT	4
5 TILAPÄISEN VALIOKUNNAN PERUSTAMISEN YLEISYYS	6
6 IRTISANOMISIIN, IRTISANOUTUMISIIN JA TEHTÄVÄSIIRTOIHIN JOHTANEET TAPAUKSET	7
7 EPÄLUOTTAMUKSEN PERUSTELUT ALOITTEISSA, TILAPÄISEN VALIOKUNNAN JA VALTUUSTON PÄÄTÖKSISSÄ	8
8 NEUVOTTELUMENETTELYN JA EROKORVAUKSEN KÄYTTÖ	9
9 POHDINTAA	10
LÄHTEET	11

ISSN 2342-2157 (pdf)
Helsinki 2019

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
00530 Helsinki
Puhelin 09 7711
www.kuntaliitto.fi

Sirkka-Liisa Piipponen, Suomen Kuntaliitto

KUNNANJOHTAJIIN KOHDISTUNUT EPÄLUOTTAMUS VUOSINA 2014–2018

KESKEISET HAVAINNOT

Vuosina 2014–2018 tehtiin 15 kunnassa aloite, jossa ehdotettiin, että valtuusto alkaa valmistella kuntalain 43 §:n mukaista kunnanjohtajan irtisanomista tai siirtämistä muihin tehtäviin.

Aloitteen pohjalta tilapäisiä valiokuntia kunnanjohtajan erottamisen selvittämiseksi perustettiin 40 prosentissa tapauksista (6).

Aloitteita tehtiin hyvin erilaisissa kunnissa niin asukasluvultaan, sijainniltaan kuin talouden tasapainoltaan. Selkeää kuntatyyppiä, joissa tehdään aloitteita kunnanjohtajan erottamiseksi, ei pystytäkään määrittelemään.

Vuosina 2014–2018 kaksi kunnanjohtajaa irtisanottiin ja neljä kunnanjohtajaa irtisanoutui luottamuspuolan vuoksi.

Ajanjaksoon 2005–2013 verrattuna aloitteiden tekeminen on hie-
man yleistynyt, mutta valiokuntien perustamien on harvinaistunut.

KUNTALAKI (10.4.2015/410) 43 §

Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

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

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

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

KUNTALAKI (29.12.2016/1484) 35 §

Tilapäinen valiokunta

Kun 34 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai 43 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Tilapäinen valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

KUNTALAKI (10.4.2015/410) 93 §

Valtuustoasioiden valmistelu

Kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 35 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 121 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

KUNTALAKI (10.4.2015/410) 42.3 §

Johtajasopimus

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto.

JOHDANTO

Tässä selvityksessä tarkastellaan Manner-Suomen kunnanjohtajiin kohdistunutta epäluottamusta, joka ilmenee virallisena aloitteena. Epäluottamus voi ilmetä monella tapaa. Virallisten aloitteiden lisäksi epäluottamus voidaan esimerkiksi ilmaista yleisökirjoituksena paikallislehdessä tai internetin keskustelupalstalla. Näitä ei tässä selvityksessä käsitellä.

Lainsäädäntö määrittää menettelytavat, millä tavalla epäily epäluottamuksesta on esitettävä, että erottamisprosessi tosiasiallisesti käynnistyy. Kuntalain (10.4.2015/410) 43 §:n mukaan aloite kunnanjohtajan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin tulee vireille joko kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Aloitteen pohjalta kunnanvaltuusto ei voi ottaa suoraan asiaa käsiteltäväksi, vaan sen on asetettava tilapäinen valiokunta keskuudestaan asiaa valmistelevaan. Erottamiseen vaaditaan, että kaksi kolmasosaa valtuutetuista sitä kannattaa. Tässä selvityksessä ovat mukana myös aloitteet, jotka ovat yksittäisten luottamushenkilöiden ja kuntalaisten tekemiä.

Kuntalain kunnanjohtajien epäluottamusta käsittelevään pykälään ei tullut sisältömuutoksia vuoden 2015 kuntalain uudistuksen yhteydessä. Kunnanjohtajan irtisanomiseen tai siirtämiseen muihin tehtäviin liittyy läheisesti kuntalain pykälä (29.12.2016/1484, 35 §) tilapäisestä valiokunnasta. Vastaava pykälä oli myös vuoden 1995 kuntalaissa. Kuntalain vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä siihen lisättiin momentti, jonka mukaan "Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto."

Hallituksen esityksessä 268/2014 ehdotuksessa kuntalaiksi todettiin, että jo siinä vaiheessa, kun kunnanjohtaja ottaa viran vastaan, osapuolilla olisi puolin ja toisin mahdollisimman selkeä käsitys siitä, mitä tavoitteita kunnanjohtajalle asetetaan, miten johtajan onnistumista tehtävässään arvioidaan, palkkauksen ja palkitsemisen perusteista, sekä menettelyistä ristiriitatilanteissa.

Hallituksen esityksessä 268/2014 tuotiin esille myös epäselvyys sopimuksen oikeudellisesta sitovuudesta erokorvauksissa. Niinpä vuoden 2015 kuntalakiin otettiin säännös (42 §) johtajasopimuksen pakollisuudesta. 42 pykälän 3 momentin mukaan johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto.

Selvityksen tapausten etsimisessä on hyödynnetty erilaisia viitetietokantoja ja uutispalveluita. Uutisviitteiden pohjalta on löydetty tapaukset ja koottu tiedot Kuntaliiton tutkimusrekisteriin.

Tämä selvitys perustuu ainoastaan asiakirja-aineistoon. Tapauksia, joissa epäluottamus ilmaistiin vain mediassa kuten paikallislehden haastattelussa, blogissa tai keskustelupalstalla on ollut tänä aikana paljon enemmän. Näitä ei tässä selvityksessä ole mukana.

On myös tapauksia, joissa kunnanjohtaja vapaaehtoisesti irtisanoutuu virastaan, vaikka kukaan ei ole tehnyt siitä virallista aloitetta. Osassa näissä tapauksissa on jonkinlainen luottamuspula kyseessä, mutta asia valmistellaan kunnan virallisten toimielimien kokousten ulkopuolella ja julkisuuteen tuodaan vain virkasuhteen purkamisen ja mahdollinen sopiminen irtisanomisesta (eroraha). Varsinaista aloi-

tetta kunnanjohtajan erottamiseksi ei ole kukaan virallisesti esittänyt. Näitä tapauksia, jotka päätyvät kunnanjohtajan irtisanoutumiseen, ei ole tähän selvitykseen pystytty kattavasti mukaan ottamaan. Seurantajaksolla oli ainakin kaksi tällaista tapausta: Nousiainen (v. 2018) ja Puolanka (v. 2018).

Raportissa tarkastellaan Manner-Suomen kunnanjohtajiin kohdistunutta epäluottamusprosessia ja luottamuspulaa sekä epäluottamukseen johtaneita syitä. Lisäksi tarkastellaan, kuinka monen tapauksen prosessi on keskeytynyt ja kuinka moni tapaus puolestaan on johtanut irtisanoutumiseen tai irtisanomiseen.

Lisäksi selvitetään eräiden taustatekijöiden avulla, millaisissa kunnissa tehtiin aloitteita kunnanjohtajan erottamiseksi. Tarkastelussa ovat kunnan koko, sijainti, valtuuston puoluejako ja kunnan taloustilanne.

Tämä selvitys on jatkoa vuonna 2014 valmistuneelle tutkimukselle, jossa tarkasteltiin kunnanjohtajiin kohdistunutta epäluottamusta vuosina 2005–2013.

2 LUOTTAMUSPULATAPAUSTEN YLEISYYS

Vuosina 2014–2018 tehtiin 15 virallista aloitetta kunnanjohtajan irtisanomiseksi tai siirtämiseksi muihin tehtäviin.

Tapausten esiintyvyydessä ei ole havaittavissa säännönmukaisuutta sen mukaan, onko meneillään kuntavaalivuosi, valtuustokauden alku tai loppu. Tarkasteluajanjaksolla eniten (5 kpl) aloitteita tehtiin vuonna 2014 ja vähiten (1 kpl) vuonna 2016.

Aloitteiden tekemisajankohta ei noudattanut myös minkäänlaista valtuuston toimikauden rytmiä vuosina 2005–2013 (Piipponen 2014). Kuntaliiton seurantatietojen mukaan aloitteita on tehty vuodesta 2005 vuosittain nollassa (vuosina 2005 ja 2008) seitsemään (vuosi 2013).

3 ALOITTEIDEN TEKIJÄTAHOT

Virallinen aloite kunnanjohtajan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin tulee vireille joko kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen (Kuntalaki, 43 §).

Kuntalais- ja valtuustoaloite voi sisältää ehdotuksen kunnanjohtajan erottamiseksi tai siirtämiseksi muihin tehtäviin. Kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa (Kuntalaki 23 §). Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettujen toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteet.

Valtuutetun aloiteoikeudesta säädetään yleensä kunnan hallintosäännössä. Aikaisemmin, 1.6.2017 saakka siitä säädettiin myös kuntalaissa.

Vuosina 2014–2018 kunnanhallitus oli tekijänä kahdessa aloitteessa, neljäsosa valtuutetuista kymmenessä aloitteessa ja kuntalaiset kolmessa aloitteessa.

Myös aikaisemmin, vuosina 2005–2013 aloitteen tekijänä on yleisimmin ollut neljäsosa valtuutetuista (63 % tapauksista). Toiseksi yleisin aloitteen tekijätaho on ollut kunnanhallitus (25 % tapauksista). Lisäksi valtuustoaloitteita tehtiin yksi ja kuntalaisaloitteita kaksi.

Taulukko 1. Luottamuspulatapaukset vuosina 2005–2018 ja aloitteen tekijätaho, lkm (N=39). Lähde: Epäluottamusaloitteita kohdanneiden kunnanjohtajien tutkimusrekisteri, Suomen Kuntaliitto.

Vuosi, jolloin aloite epäluottamuksesta jätetty	Tapauksia, lkm	Aloitteen tekijätaho, lkm:			
		Väh. 1/4 valtuutetuista	Kunnanhallitus	Kuntalaisaloite	Valtuustoaloite
2005	0				
2006	2	2			
2007	1	1			
2008	0				
2009	2		2		
2010	2	1	1		
2011	5	1	1	2	1
2012	5	5			
2013	7	5	2		
2014	5	3	1	1	
2015	2	1		1	
2016	1	1			
2017	3	2	1*		
2018	4	3		1	
Yhteensä, lkm	39	25	8	5	1
Yhteensä, %	100	64	21	13	3

*asiakirjoista ei löydy tarkkaa mainintaa aloitteen tehneestä tahosta, ensimmäinen maininta on neuvottelumenettelyn aloittamisesta.

4 TAPAUSKUNTIEN TAUSTAT

Kunnan asukasluku

Kaikki aloitteet vuosina 2014–2018 tehtiin alle 50 000 asukkaan kunnissa. Aloitteista kaksi kolmasosaa tehtiin alle 10 000 asukkaan kunnissa. Suomi on pienkuntavaltainen maa, alle 10 000 asukkaan kuntia oli vuonna 2018 noin 67 prosenttia Manner-Suomen kunnista, joten on luonnollista, että aloitteista määrällisesti eniten tehtiin asukasluvultaan pienissä kunnissa.

Vuosina 2005–2013 tehtiin aloitteita kaikenkokoisissa kunnissa. Painopiste oli silloinkin alle 10 000 asukkaan kunnissa. (Pipponen 2014)

Tapauskuntien sijainti

Aloitteita kunnanjohtajan irtisanomiseksi tehtiin vuosina 2014–2018 eri puolilla Suomea niin Uudellamaalla kuin Lapissa. Kuntaliiton seurantatietojen mukaan ainoastaan Keski-Pohjanmaan maakunnan 8 kunnassa ei ole tehty yhtään aloitetta kunnanjohtajan erottamiseksi vuosina 2005–2018.

Taulukko 2. Luottamuspuolatapaukset vuosina 2014–2018 kunnan koon mukaan, lkm (N=15). Lähde: Epäluottamusaloitteita kohdanneiden kunnanjohtajien tutkimusrekisteri, Suomen Kuntaliitto.

Asukasluku 31.12.2018	Tapauksia, lkm	Kuntien nimet
Enintään 5 000 as.	7	Askola, Karstula, Kärsämäki, Lappajärvi, Pello, Rautavaara, Taivalkoski
5 001–10 000 as.	3	Harjavalta, Loppi, Vöyri
10 001–20 000 as.	4	Akaa, Kalajoki, Kittilä, Uusikaupunki
20 001–50 000 as.	1	Jämsä
Yli 50 000 as.	-	
Yhteensä	15	

Valtuustojen puoluejako

Vuosina 2014–2018 yhdeksässä kunnassa, joissa on tehty aloitteita kunnanjohtajan erottamiseksi, keskusta on valtuuston suurin puolue. Näistä kunnista neljässä on keskustalla yksinkertainen enemmistö (valtuustopaikkoja yli puolet). Neljässä tapauksessa SDP on suurin puolue, yhdessä kunnassa RKP:llä on yksinkertainen enemmistö, yhdessä kunnassa keskustalaiset ja vasemmistolaiset jakavat suurimman puolueen mandaatin.

Suomen Keskusta on pienissä maaseutukunnissa valtuustopuolue. Vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen Suomen Keskustan valtuustoryhmä on 80 prosenttisesti alle 10 000 asukkaan kunnissa suurin ryhmä valtuustossa, joten on luonnollista, että myös tämän selvityksen pienten kuntien valtuustossa keskustapuolueen jäseniä on paljon.

Taulukko 3. Tapauskuntien suurin puolue ja puoluejakauma aloitteen jättämivuonna vuosina 2014–2018, (N=15)

Kunta	Aloitteen jättämivuosi	Valtuutettuja lkm	Suurin puolue	SDP %	Kesk %	Kok %	Rkp %	Vihr %	Vas %	PS %	KD %	Muut %
Akaa	2017	43	SDP	35	14	28	0	2	9	7	5	0
Askola	2015	27	KESK	19	37	22	0	4	7	11	0	0
Harjavalta	2014	27	SDP	41	7	26	0	0	15	7	4	0
Jämsä	2016	43	SDP	28	19	14	0	2	9	16	2	9
Kalajoki	2018	35	KESK	6	57	11	0	9	11	3	3	0
Karstula	2017	27	KESK	22	52	11	0	0	0	11	4	0
Kittilä	2014	27	KESK	0	44	11	0	0	26	19	0	0
Kärsämäki	2014	21	KESK	0	52	10	0	0	0	33	5	0
Lappajärvi	2015	21	KESK	5	71	10	0	0	0	10	5	0
Loppi	2018	27	KESK	26	33	26	0	4	4	7	0	0
Pello	2017	21	KESK	10	52	5	0	0	19	14	0	0
Rautavaara	2018	17	KESK JA VAS	24	29	0	0	0	29	6	12	0
Taivalkoski	2014	27	KESK	19	59	4	0	0	4	15	0	0
Uusikaupunki	2018	43	SDP	33	21	19	0	0	9	5	2	12
Vöyri	2014	27	RKP	4	0	0	96	0	0	0	0	0

Kunnan talous

Tapauskunnista vuosina 2014–2018 yksikään ei ollut kriisikunta valtiovarainministeriön kriisikunnan kaikilla kriteereillä mitattuna, kun aloite kunnanjohtajan erottamiseksi tehtiin. Kertynyt alijäämä on yksi kriisikuntakriteerin mittari. Se kuvaa useimmiten hyvin kunnan taloutta pitkällä aikavälillä (Rainio). Tapauskunnista yhdeksän oli tehnyt ylijäämäisen ja neljä alijäämäisen tuloksen aloitteen jättämisenä vuonna.

Edellisen selvityksen mukaan vuosina 2005–2013 kunnista, joissa oli tehty aloite kunnanjohtajan erottamiseksi, oli sekä kriisissä että taloudeltaan tasapainossa olevia kuntia (Piipponen 2014). Myös ennen vuotta 2005 tehdyissä aloitekunnissa ei ole ollut erityisen huonossa taloudellisessa tilanteessa olevia kuntia (Ojala).

5 TILAPÄISEN VALIOKUNNAN PERUSTAMISEN YLEISYYS

Kun 43 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia.

Vuosina 2014–2018 kunnanjohtajan erottamiseksi tai siirtämiseksi muihin tehtäviin tehtyjen aloitteiden (N=15) osalta kuudessa tapauksessa perustettiin tilapäinen valiokunta selvittämään asiaa. Aloite johti siis valiokunnan perustamiseen 40 prosentissa tapauksista.

Kun tarkastelujakso aloitetaan vuodesta 2005, huomataan, että 49 prosenttia aloitteista johti valiokunnan perustamiseen. Vuosina 2005–2013 tehdyistä aloitteista yli puolet johti valiokunnan perustamiseen. On siten havaittavissa, että valiokuntien perustaminen on harvinaistunut. Tähän on voinut vaikuttaa johtajasopimukseen kirjattujen neuvottelumenettelyjen ja erokorvausten sopimisen mahdollinen yleistymisen. Neuvottelumenettely vie ajallisesti vähemmän aikaa ja sitoo luottamushenkilöistä vain valtuuston ja hallituksen puheenjohtajiston. Tilapäiseen valiokuntaan valitaan yleensä seitsemän valtuutettua eri puolueista. Valiokuntatyö edellyttää useiden tahojen kuulemista ja vaatii siten jäseniltään aikaa.

Niistä kuudesta aloitteesta, joiden johdosta on perustettu tilapäinen valiokunta selvittämään kunnanjohtajan erottamista tai siirtämistä muihin tehtäviin, tekijänä on ollut neljäsosa valtuutetuista tai kunnanhallitus eli ne laissa määritellyt tahot, joiden tekemistä aloitteista asia tulee vireille eli valtuuston on otettava se käsitteeseen.

Valtuustoaloite ja kuntalaisaloite eivät ole kuntalain mukaisia kunnanjohtajan erottamisasiassa virallisia aloitteita. Vuosina 2014–18 tehtiin sekä yksi valtuustoaloite että kaksi kuntalaisaloitetta, joista mikään ei johtanut asian valmisteleminen eli tilapäisen valiokunnan perustamiseen.

Vuonna 2014 tehdyssä kuntalaisaloitteessa oli allekirjoittajina vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kuntalaisista ja siinä ehdotettiin kunnallisen kansaäänestyksen järjestämistä kunnanjohtajan erottamiseksi. Silloin voimassa olleen kuntalain (17.3.1995/365) mukaan kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Säännöksen mukaan valtuuston oli viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.

Kahdessa tapauksessa kunnanhallitus ei esittänyt tilapäisen valiokunnan perustamista (Kalajoki, Rautavaara). Yhdessä tapauksessa kunnanhallitus totesi, että tilapäistä valiokuntaa ei tarvitse perustaa, koska on johtajasopimus, jonka mukaan luottamuspuolatapauksessa kunnanjohtaja eroaa ja saa erokorvauksen (Pello). Yhdessä tapauksessa kunnanhallitus kannatti tilapäisen valiokunnan perustamista, mutta valtuusto ei (Jämsä).

Taulukko 4. Tilapäisen valiokunnan perustamisen yleisyys vuosina 2014–2018, (N=15)

Kunta	Aloitteen jättämivuosi	Perustettiin tilapäinen valiokunta	Aloitteen tekijätaho
Akaa	2017	Kyllä	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Askola	2015	Kyllä	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Harjavalta	2014	Kyllä	Kunnanhallitus
Jämsä	2016	Ei***	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Kalajoki	2018	Ei*	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Karstula	2017	Ei	Kunnanhallitus
Kittilä	2014	Kyllä	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Kärsämäki	2014	Ei	Kuntalaisaloite
Lappajärvi	2015	Ei	Kuntalaisaloite
Loppi	2018	Ei	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Pello	2017	Ei**	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Rautavaara	2018	Ei*	Kuntalaisaloite
Taivalkoski	2014	Kyllä	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Uusikaupunki	2018	Ei	Vähintään neljäsosa valtuutetuista
Vöyri	2014	Kyllä	Vähintään neljäsosa valtuutetuista

* = kunnanhallitus ei esittänyt tilapäisen valiokunnan perustamista

** = kunnanhallitus totesi, että tilapäistä valiokuntaa ei tarvitse perustaa, koska on johtajasopimus, jonka mukaan luottamuspuolatapauksessa kunnanjohtaja eroaa ja saa erokorvauksen

*** = kunnanhallitus ehdotti, mutta kunnanvaltuusto ei kannattanut perustamista

6 IRTISANOMISIIN, IRTISANOUTUMISIIN JA TEHTÄVÄSIIRTOIHIN JOHTANEET TAPAUKSET

Valtuusto päättää kunnanjohtajan irtisanomisesta. Päätökseen vaaditaan, että kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista sitä kannattaa. Vuosina 2014–2018 tehdyistä 15 aloitteesta kunnanjohtajan erottamiseksi tai siirtämiseksi muihin tehtäviin, kunnanjohtajan irtisanomiseen johti 2 ja kunnanjohtajan itsensä eroamiseen 4. Lisäksi ainakin 2 kunnanjohtajaa on irtisanoutuessaan ilmoittanut, että kyse on ollut luottamuspuolasta, mutta aloitetta ei ole tehty eikä luottamuspuolaa ole todettu valtuustossa.

Kunnanjohtajan erottamiseksi tehtiin vuosina 2014–2018 siis keskimäärin 3 aloitetta vuodessa. Vuosien 2005–2013 aineiston mukaan aloitteita kunnanjohtajan erottamiseksi tehtiin 24 eli keskimäärin 2,6 vuodessa. Aloitteista 5 johti kunnanjohtajan erottamiseen ja 5 kunnanjohtajan irtisanoutumiseen.

Kuntaliiton selvityksen mukaan vuosina 2000–2004 on ollut vireillä 18 kunnassa kunnanjohtajan erottaminen luottamuspuolan vuoksi eli keskimäärin 3,6 vuodessa. Näistä tapauksista kunnanjohtajan irtisanoutumiseen johti 11 ja irtisanomiseen 1. (Torkkeli)

Aikaisempien selvitysten mukaan vuosina 1993–2006 yli viisikymmentä kunnanjohtajaa on irtisanottu tai irtisanoutunut tehtävistään luottamuspuolan vuoksi. Näistä tapauksista ainakin 24 olisi tapahtunut vuosina 2000–2006. Aikaisempiin selvityksiin on otettu mukaan kaikki luottamuspuolatapaukset, joista on tehty uutinen. Esimerkiksi tapaukset, joissa kunnanjohtajan kertoo toimittajalle, että irtisanoutuminen johtui luottamuspuolasta. (Matvejeff, 6). Näyttäisi siis, että aloitteet ovat vähentyneet, mutta tämä on osin harhaa, sillä aineistoon mukaan otettujen tapausten kriteerit ovat erilaiset.

Kunnanjohtajan siirtäminen muihin tehtäviin luottamuspuolan perusteella

Kuntalain 43 §:n mukaan irtisanomisen vaihtoehtona on kunnanjohtajan siirtäminen muihin tehtäviin. Vuosina 2014–2018 yhdessäkään tapauksessa ei käytetty tätä vaihtoehtoa, vuosina 2005–2013 kahdessa tapauksessa.

7 EPÄLUOTTAMUKSEN PERUSTELUT ALOITTEISSA, TILAPÄISEN VALIOKUNNAN JA VALTUUSTON PÄÄTÖKSISSÄ

Kuntalain 43 §:n mukaan valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Laissa ei tarkemmin määritellä, mitä luottamuksella tässä tarkoitetaan. Käsitteen monitulkintaisuuden johdosta tuomioistuinten rooli on korostunut voimassa olevan oikeuden sisällönarvioinnissa (Virikko 2018).

Perusteiden oikeudellisessa arvioinnissa ovat korostuneet luottamuspuolatilanteiden tapauskohtaisuus sekä vallitsevien olosuhteiden merkitys asian kokonaisarvioinnissa. Tapauksissa kunnanjohtajan taitoon liittyvä peruste on kiinnittynyt kunnanjohtajan toiminnan, hallinnon tai talouden johtamisessa havaittuihin ongelmiin tai puutteisiin ja käytökseen liittyvä peruste puolestaan kunnanjohtajan arvovallan ja uskottavuuden heikentymiseen tai kunnanjohtajan toimiin kunnan edustajana. (Virikko 2018)

Aloitteissa mainitut perusteet

Kaikissa aloitteissa ei kerrota perusteita, jotka voisivat toimia luottamuspuolan syinä. Kolmasosassa vuosina 2014–2018 jätetyissä aloitteissa ei ollut minkäänlaisia perusteita. Näissä tapauksissa valtuustoa yleensä pyydetään asettamaan tilapäinen valiokunta selvittämään kuntalain 43 §:n mukaista asiaa.

Aloitteessa mainittu luottamuspuolan peruste voi olla hyvinkin yksilöity tai moni-

puolinen lista asioista, jotka kunnanjohtaja on tehnyt tai jättänyt tekemättä. Suurin osa perusteista liittyy kunnanjohtajan taitoon.

Vuosina 2014–2018 tehtyjen aloitteiden perustelut keskittyvät kunnanjohtajan ongelmiin tai puutteisiin toiminnan ja hallinnon johtamisessa, ei niinkään talouden johtamisessa. Vuosina 2005–2013 tehdyissä aloitteissa yleisin peruste oli huono talouden hoito. Toiseksi yleisin peruste oli puutteet henkilöstöjohtamisessa. Onko perusteiden painotus siirtynyt siis talouden hoidosta pois? Ei välttämättä, sillä tapauksia on niin vähän, että kyse voi olla sattumasta. Lisäksi taloudesta on vaikea osoittaa yksilöityä tekoa, missä juuri kunnanjohtaja olisi teollaan vaikuttanut siihen.

Tilapäisen valiokunnan perusteet:

Vuosina 2014–2018 tehdyistä 15 aloitteesta kunnanjohtajan irtisanomiseksi tai siirtämiseksi muihin tehtäviin kuusi johti tilapäisen valiokunnan perustamiseen.

Tilapäinen valiokunta sai työnsä päätökseen kolmessa tapauksessa. Akaan kaupungissa ja Kittilän kunnassa valiokunta ehdotti kaupungin-/kunnanjohtajan irtisanomista. Taivalkosken kunnassa valiokunta totesi, että kunnanjohtaja nauttii valtuuston luottamusta. Valtuustot päättivät kaikissa kunnissa valiokuntien ehdotusten mukaisesti. Valiokuntien perustetut olivat moninaiset ja pääosin samat kuin aloitteissa.

Irtisanotut kaupungin-/kunnanjohtajat valittivat valtuuston tekemästä erottamis- päätöksestä. Toisessa tapauksessa korkein hallinto-oikeus totesi 3.6.2016 antamassaan päätöksessä, kuten Pohjois-Suomen hallinto-oikeuskin, että kunnanjohtajalle ei varattu ennen hänen irtisanomistaan tilaisuutta tulla kuulluksi kuntalain ja hallintolain edellyttämällä tavalla. Kunnanvaltuusto ei ole myöskään huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.

Toisessa tapauksessa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden antamassa päätöksessä 22.10.2018 todetaan, että irtisanominen ei ole tapahtunut virheellisessä järjestyksessä. Hallinto-oikeuden mukaan valtuusto on tehnyt päätöksensä harkintavaltansa rajoissa, eikä valtuuston päätös ole valituksessa esitetyillä perusteluilla muutoinkaan lainvastainen. Kaupunginjohtaja on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtuuston mainitsemat perustelut

Vuosina 2014–2018 kunnanjohtaja erosi neljässä tapauksessa ja erotettiin kahdessa. Valtuusto on päätöstä tehdessään tyytynyt valiokunnan ratkaisuun, eikä ole yleensä uusia perusteita epäluottamukselle/luottamukselle esittänyt.

8 NEUVOTTELUMENETTELYN JA EROKORVAUKSEN KÄYTTÖ

Nykyisessä kuntalaissa on ensimmäistä kertaa oma pykälä johtajasopimuksesta (42 §). 42 pykälän 3 momentin mukaan johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta.

Johtajasopimuksessa on usein sovittu, miten menetellään ristiriitatilanteissa, kun epäluottamus kohtaa. Neuvottelumenettely voi kestää viikkoja tai vuosia. Vuosi-

na 2014–2018 eräessä tapauksessa valtuuston puheenjohtaja jätti eroilmoituksen puheenjohtajan tehtävästä todeten, että ”erottamisprosessin aiheuttama luottamuspulla tekee mahdottomaksi hoitaa tehtävää sen edellyttämällä vaativuudella”. Tämän jälkeen neuvottelumenettely päättyi kunnanjohtajan kanssa tehtyyn sopimukseen kunnanjohtajan irtisanoutumisesta.

Tavallisimmin erokorvaus vastaa 6–12 kuukauden palkkaa. Tässä selvityksessä mukana olevien tapausten osalta korvaussummat vaihtelivat 50 000–120 000 euron väliltä. Johtajasopimuksessa voidaan myös määritellä erokorvaus kunnanjohtajan virassaoloajan mukaan porrastettavaksi. Tässä selvityksessä mukana olevissa tapauksissa ainakin yhdessä oli porrastus käytössä. Erakorvaus oli suurempi, jos vuosia kunnan palveluksessa oli kertynyt enemmän kuin viisi.

9 POHDINTAA

Kunnanjohtajista noin prosentti kohtaa vuosittain virallisen aloitteen epäluottamuksesta. Kyseessä on siis tilastollisesti marginaalinen ilmiö, vaikka uutisia seuraavasta tuntuu, että tapauksia tulee koko ajan lisää.

Tapausten suuren määrän tuntuun vaikuttaa se, että mediat uutisoivat virallisten aloitteiden lisäksi yksittäisen luottamushenkilöiden ehdottamia äänestyksiä luottamuspullasta. Lehdet myös kirjoittavat aiheesta ahkerasti. Kittilän kunnanjohtajan irtisanomisesta on uutisoitu usein valtakunnan medioissa viimeisten viiden vuoden aikana. Yle Österbotten julkaisi kahdeksan kuukauden aikana lähes 40 radio-uutista ja verkkojuttua Vöyrin kriisistä¹. Käytännössä joka viikko julkaistiin juttu tai pari luottamuskriisistä. Ei päässyt asia unohtumaan kuntalaisten mielestä!

Medioiden raportointi kunnanjohtajiin kohdistuvasta luottamuspullasta aiheuttikin vuosina 2014–2018 ainakin kolme kantelua Julkisen sanan neuvostoon. Vöyrin luottamuskriisiä koskevilla kanteluilla moititaan medioita muun muassa lähdekritiikkittömyydestä, objektiivisuuden puutteesta ja siitä, että jutuissa olevia virheitä ei ole pyynnöstä korjattu. Neuvosto antoi vapauttavan päätöksen kaikissa kolmessa tapauksessa ja muistuttaa, että juttujen määrä ja tyyli, otsikointi sekä viime kädessä myös juttujen sisältö ja näkökulmat kuuluvat journalistisen päätösvallan piiriin.

Selvityksen aihe koskettaa useita kuntia, luottamushenkilöitä ja kunnanjohtajia. Joukko on todellisuudessa paljon suurempi kuin mitä tähän selvitykseen on mukaan otettu. Kunnanjohtajien asioita käsitellään somessa ja netissä ja ne kulkevat loppuelämän mukana, totesi Suomen Kuntajohtajat ry:n puheenjohtaja Heidi Rämö Ylen haastattelussa 2.6.2017².

Nettikirjoittelusta on tehty myös rikosilmoituksia³. Kirjoitukset voivat olla osa jatkuvaa kunnanjohtajaan kohdistuvaa häirintää⁴.

Kunnanjohtajan erottamisaloite voi myös siirtyä kunnanjohtajalta toiselle. Tämän erikoisen tilanteen mahdollistaa Kuntalaisaloite.fi -palvelu. Siellä on mahdollisuus tehdä kuntalaisaloite ja kerätä nimiä aloitteeseen. Aloitteen keräämiselle ei ole Kuntalaisaloite.fi -palvelussa aikarajaa. Tällä hetkellä siellä on vuonna 2015 teh-

¹ Julkisen sanan neuvoston päätös: Vapauttava 5802/YLE/15
<http://www.jsn.fi/maatokset/5802-yle-15/?year=2015>

² <https://yle.fi/uutiset/3-9644215>

³ <https://kuntalehti.fi/uutiset/kaikkeai-tarvitse-kesta-estko-rautiainen-teki-tutkintapyynnön/>

⁴ Pekola-Sjöblom ja Airaksinen. Häirintä ja uhkailu kuntajohtajien työssä. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3553

ty aloite kunnanjohtajan erottamiseksi, mutta kyseisessä kunnassa johtaja on jo vaihtunut.

Tukea kunnanjohtajille

Kuntaliitto palvelee kunnan johtoa kunnan johtamiseen liittyvissä kysymyksissä. Tavoitteena on palveluidemme avulla myös ennalta ehkäistä asioiden kriisiytymistä ja selventää eri osapuolten rooleja kunnan johtamisjärjestelmässä. Kuntaliitolta saa neuvontapalvelua liittyen kuntajohtajan johtajasopimuksen laadintaan ja kuntajohtajan kehityskeskusteluprosessin kehittämiseen.

<https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtamisen-tuki>

Yhteystiedot kuntajohtaminen@kuntaliitto.fi / Jarkko Majava 0503252306

Edellytykset menestyksekkäälle kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden yhteistyölle ja luottamukselle luodaan johtajasopimuksessa ja kehityskeskusteluissa. Johtajasopimus on ollut kunnissa pakollinen 1.6.2017 alkaen. Nykyään kunnanjohtajista 80 prosenttia käy kehitys- tai tuloskeskustelun vuosittain (työhyvinvointikysely syksy 2018).

Oppaat

Kunnanjohtajan johtajasopimusopas

http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3204

Kunnanjohtajan kehityskeskusteluopas

http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3625

Jos kuitenkin tilanne kunnassa on sellainen, että poliittinen johto on arvioinut kunnanjohtajaan liittyvän luottamuspulan elementtien olevan käsillä, Kuntaliiton rooli on olla jäsenkunnan työnantajatahon neuvonantajana.

Kuntajohtajan johtajasopimus- ja päättämissopimustilanteissa Kuntaliitto ohjeistaa ensisijaisesti sopimukseen liittyvän päätöksentekoproseduurin osalta. Varsinainen muu juridinen arviointi esimerkiksi virkatehtävien hoitamisen osalta on ensisijaisesti Kuntatyönantajien rooliin kuuluvaa neuvonantoa. Päätöksentekoprosessiin liittyvät julkisuuslain soveltamiskysymykset sekä tiedottaminen kuuluvat Kuntaliiton palveluiden piiriin, joiden osalta autamme sekä kuntajohtajia että päättäjiä.

Suomen Kuntajohtajat ry auttaa erottamisuhan kohteeksi joutuvia kuntajohtajia. Lisätietoja yhdistyksestä:

<https://www.kuntaliitto.fi/suomen-kuntajohtajat-ry>

LÄHTEET

Valtuuston ja hallituksen pöytäkirjat liitteineen

Akaan kaupunki. Kaupunginhallituksen pöytäkirja 14.2.2017.
Akaan kaupunki. Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 22.2.2017.
Akaan kaupunki. Kaupunginhallituksen pöytäkirja 26.5.2017.
Akaan kaupunki. Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 31.5.2017.
Askolan kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 17.6.2015.
Askolan kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 30.6.2015.
Askolan kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 20.8.2015.
Askolan kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 13.1.2016.
Askolan kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 2.3.2016.
Askolan kunta. Muistio neuvottelutilaisuudesta 5.1.2016.
Askolan kunta. Sopimus kunnanjohtajan irtisanomisesta sekä johtajasopimuksen soveltamisesta ja siihen liittyvästä korvauksesta. 2.3.2016.
Askolan kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 10.3.2016.
Askolan kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 28.2.2017.
Harjavallan kaupunki. Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 13.2.2017.
Harjavallan kaupunki. Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 18.9.2017.
Harjavallan kaupunki. Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 29.5.2017.
Jämsän kaupunki. Kaupunginhallituksen pöytäkirja 24.10.2016.
Jämsän kaupunki. Kaupunginhallituksen pöytäkirja 31.10.2016.
Jämsän kaupunki. Kaupunginhallituksen pöytäkirja 6.5.2019.
Jämsän kaupunki. Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 7.11.2016.
Jämsän kaupunki. Johtajasopimus Jämsän kaupunki ja Ilkka Salminen. 12.3.2018.
Jämsän kaupunki. Johtajasopimuksen täytäntöönpanoasiakirja Jämsän kaupunki ja Ilkka Salminen 25.4.2019.
Kalajoen kaupunki. Kaupunginhallituksen pöytäkirja 15.10.2018.
Kalajoen kaupunki. Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 5.11.2018.
Karstulan kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 11.2.2019.
Karstulan kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 14.1.2019.
Kittilän kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 17.11.2014.
Kittilän kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 14.4.2014.
Kittilän kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 5.5.2014.
Kärsämäen kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 6.10.2014.
Kärsämäen kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 13.10.2014.
Lopen kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 17.12.2018.
Lopen kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 14.1.2019.
Lopen kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 25.2.2019.
Pellon kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 12.6.2017.
Pellon kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 14.8.2017.
Pellon kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 28.4.2017.
Pellon kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 29.5.2017.
Puolangan kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 24.4.2018.
Uudenkaupungin kaupunki. Kaupunginhallituksen pöytäkirja 4.6.2018.

Uudenkaupungin kaupunki. Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 12.6.2018.
Taivalkosken kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 8.9.2014.
Taivalkosken kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 29.9.2014.
Taivalkosken kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 26.1.2015.
Taivalkosken kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 14.11.2016.
Taivalkosken kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 5.1.2015.
Taivalkosken kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 20.4.2015.
Vöyrin kunta. Kunnanhallituksen pöytäkirja 13.10.2014.
Vöyrin kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 26.6.2014.
Vöyrin kunta. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 27.1.2015.

Muut lähteet

Harjula Heikki ja Saija Haapalehto (2018): Kunnanjohtajan irtisanominen prosessina. Muistio. Kuntaliiton verkkosivut.

<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/prosessikaavio-kunnanjohtajan-irtisanominen-muistio-paivitetty-2018-02-06.docx>

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hämeenlinnan HaO 22.10.2018 18/0638/3

Julkisen sanan neuvoston päätös: Vapauttava 5802/YLE/15

<http://www.jsn.fi/paatokset/5802-yle-15/?year=2015>

KHO 3.6.2016/2529

Kuntalaisaloite.fi. Kuntalaisaloite 28.9.2015. Lappajärven kunta. Kunnanjohtajan erottaminen. Tilanne 4.7.2019.

Kuntalehti. Verkkouutinen 14.8.2018. Kaikkea ei tarvitse kestää – Esko Rautiainen teki tutkintapyyntöä.

<https://kuntalehti.fi/uutiset/kaikkea-ei-tarvitse-kesta-eesko-rautiainen-teki-tutkintapyynto/>

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

Niemelä Risto A. (2003): Kuntajohtajan kujanjuoksu. Kuntajohtajien kokemat painostustoimet erottamisprosessien yhteydessä. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Ojala Ilpo (1995): Miksi kunnanjohtaja saa kenkää? Tutkimus kunnanjohtajan irtisanomisesta kymmenessä luottamuspulakunnassa. Acta nro 47. Suomen Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom Marianne ja Jenni Airaksinen (2018). Häirintä ja uhkailu kuntajohtajien työssä. Uutta kunnista 13/2018. Suomen Kuntaliitto. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3553

Piipponen Sirkka-Liisa (2014): Kunnanjohtajiin kohdistunut epäluottamus vuosina 2005-2013. Uutta kunnista 6/2014. Suomen Kuntaliitto. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3068

Rainio, Henrik (2018): Kriisikuntakriteerit muuttumassa - parempaan suuntaan. Linjoilla-blogi. Kuntaliiton verkkosivu www.kuntaliitto.fi. <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2018/kriisikuntakriteerit-muuttumassa-parempaan-suuntaan>

Suomen Kuntaliitto (2016): Kunnanjohtajan johtajasopimus - puitteet ja pelisäännöt johtamistyölle. Opas. Suomen Kuntaliitto. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3204

Torkkeli Antti (2006): Kriisejä kuntien johdossa. Kuntajohtajiin liittyneet luottamuspulatapaukset Suomessa 2000-luvulla. Suomen Kuntaliitto. (Julkaisematon)

Virikko Saanareetta (2014): Kuntajohtajan oikeudellinen asema ja erottaminen luottamuspuolan perusteella. Julkisoikeuden Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Virikko Saanareetta (2018): Kunnanjohtajaan kohdistuvan luottamuspuolan tulkinta oikeuskäytännössä. Lakimies 1/2018.

Yle. Verkko uutinen 2.6.2017. "Kunnanjohtajan oikeusturva on heikko" – Varoitus ilman keskustelua, potkut herkästi. <https://yle.fi/uutiset/3-9644215>

Uutta kunnista on Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja. Sarjassa julkaistaan ajankohtaista tietoa kunta-alalta – tiiviisti ja helposti hyödynnettävässä muodossa. Julkaisut ovat maksuttomia ja ladattavissa Kuntaliiton verkkokaupasta.

www.kuntaliitto.fi/verkkokauppa