# ”PROSESSIKAAVIO” KUNNANJOHTAJAN IRTISANOMISASIASSA

* käytettävissä soveltuvin osin

## **1. Lainsäädäntö**

* **Kuntalain 43 §:**

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

**Vireilletulo:** 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.

**Päätöksenteko:** Pää­töksen tekemi­seen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kol­masosaa kaikista valtuute­tuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Sa­malla kunnanjohta­ja voidaan vapauttaa tehtävien­sä hoidosta.

* **Kuntalain 35 §:**

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

Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

* **Kuntalain 93 §:**

**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.

## **2. Tilapäisen valiokunnan asettaminen**

Kunnanhallituksen on oman esityksensä tai valtuutettujen aloitteen pohjalta **ensimmäi­seksi valmistel­tava valtuus­ton käsiteltäväksi tilapäisen va­liokunnan asettami­nen**, jonka jälkeen va­liokunta ryhtyy asiaa uudel­leen valmiste­lemaan. Valiokunnan asettamisesta päätetään yksinkertaisella enemmistöllä (ks. alla kunnanhallituksen päätösehdotuksen 1) kohta). Jos valiokuntaa ei aseteta, asian käsittely jää siihen.

Jotta tilapäisen valiokunnan työskentely valmiste­luelimenä olisi riittävän jousta­vaa, sen jäsenmäärää ei ole syytä päättää liian suureksi. Sopivan kokoinen valiokunta voisi olla 5, korkeintaan 7 jäsentä. Valiokunnan jäsenille on syytä valita henkilökohtaiset varajäsenet ja valinnassa on myös otettava huomioon tasa-arvolain säännökset. Ta­sa-arvolain 4.2 § vaatii, että sekä jäsenissä että vara­jäsenissä on oltava sekä miehiä että naisia vähintään 40 %.

Kunnanhallituksen päätösehdotus valtuustolle voi olla seuraava:

Kunnanhallitus päättää esittää valtuustolle, että se päättää:

1) asettaa keskuudestaan kuntalain 35 §:ssä tarkoitetun tilapäi­sen valiokunnan valmistele­maan kunnanjohtaja X:n ir­tisanomista tai muihin tehtäviin siirtämis­tä koskevaa asiaa;

2) valita tilapäiseen valiokuntaan (viisi) jäsentä ja kullekin hen­kilökohtaisen varajäsenen;

3) nimetä varsinaisista jäsenistä valiokunnan puheenjohta­jan ja varapuheenjohtajan; sekä

4) että valiokunnan työskentelyssä nou­date­taan soveltuvin osin kunnan hallin­tosään­nön määräyksiä ja että asiat käsitellään pu­heenjohtajan selostuksen pohjalta ja että valiokunta voi ottaa itselleen sihteerin.

Jotta esteellisyyskysymykset eivät tarpeettomasti nouse esille, kunnan­johtajan irtisanomiseen liittyvät asiat on syytä kunnanhallituksessa käsi­tellä hallintosääntömallin 141 §:n 5 momentin mukaisesti puheenjohtajan selos­tuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä.

Työskentelynsä aluksi valiokunnan on syytä koota kaikki se aineisto, mikä asias­sa on kertynyt.

Tästä koko kertyneestä materiaalista varataan sitten kunnanjohtajalle tilaisuus tulla kuulluksi, jonka jälkeen valiokun­ta valmistelee päätösehdotuksen valtuus­tolle.

Huomionarvoista on myös, että tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

## **3. Kunnanjohtajan kuuleminen**

X on asiassa asianosainen. Asianosaisen kuuleminen hallinto­menettelyssä perustuu hallinto­lain 34 §:ään, jonka mukaan asian­osaisel­le on ennen asian ratkaisemista varattava

* tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä
* antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikut­taa asian ratkai­suun.

**Vaatimuksena** asiassa on lähinnä valtuutettujen tekemä aloite tai kunnanhallituksen esitys kunnanjohtajan irtisanomisesta (muistion liite nro 1).

**Selvityksiä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun**, ovat lähinnä valiokunnan kokoama aineisto, josta on tarkoituksenmukaista laatia erillinen muistio.

­Kunnan­johtajan irtisano­mi­sessa tai mui­hin tehtäviin siirtämises­sä tulee lisäksi sovel­letta­vaksi kuntalain 43.2 §:n sään­nös, jonka mu­kaan

* ir­tisanomisasiaa valmis­teltaes­sa kunnan­joh­tajalle on ilmoi­tetta­va, mihin luotta­muk­sen mene­tys perustuu ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluk­si.

Tilapäinen valiokunta katsoo, että luottamuksen menetys perustuu lähinnä seuraaviin seikkoihin:

* tässä tuodaan esille syyt

## **4. Kuulemistapa ja -aika**

Hallintolain 34 §:n ja kuntalain 43.2 §:stä ilmenevässä tarkoi­tuksessa tilapäinen valiokunta antaa tie­doksi valmistelemansa muisti­on liittei­neen. Muistio on valmis­te­lun ja päätöksente­on pohjana.

Kunnanjohtajalle vara­taan tilai­suus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa muistiosta seli­tyksensä. Erityisesti pyydetään ottamaan kantaa niihin perusteisiin, joilla luottamuksen menetys katsotaan menetetyksi.

Hallintolain 33 ja 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Määräajan on oltava asian laatuun nähden riittävä. Asianosaiselle on samalla *ilmoi­tettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista*. Lisäksi on huomattava, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 43 §:n mukaan ”viranhaltijalla on oikeus häntä kuultaessa käyttää avustajaa” ja *”oikeudesta käyttää avustajaa on ilmoitettava viranhaltijalle”.*

Hallintolain 37 §:n mukaan viranomainen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen. Suullinen kuuleminen on siis viranomaisen harkinnassa.

## **5. Irtisanomisen päätösehdotus**

Tilapäinen valiokunta esittää valtuustolle, että valtuusto päättää:

1) todeta kunnanjohtaja X:n menettäneen valtuuston luotta­muksen­­ yyy perusteilla,

2) irtisanoa kuntalain 43 §:n nojalla X:n kunnanjohtajan virasta,

3) panna irtisanomispäätöksen täytäntöön heti ja samalla vapauttaa X:n tehtäviensä hoidosta,

4) todeta, että X:n virkasuhde päättyy xx kuukauden irtisanomisajan kuluttua irtisanomisen toimittamisesta, sekä

5) antaa kunnanhallituksen tehtäväksi päätöksen toimeenpanon.

## **6. Kunnanjohtajan irtisanomista koskevaa oikeuskäytäntöä**

*KHO 10.1.2001 T 20:* ***Valtuusto oli päättänyt irtisanoa kunnanjohtajan tilapäisen valiokunnan esityksen perusteella. Valtuuston asettama tilapäinen valiokunta oli selvityksessään todennut, että kunnanjohtajan* asiantuntemattomuus *oli aiheuttanut luottamuspulan osastopäälliköiden ja kunnanjohtajan välillä. Häneltä oli puuttunut tehtävien vaatima* kokonaisnäkemys kunnan kehittämisessä*. Hän ei ollut pystynyt tehtävässään asettamaan asioita tärkeysjärjestykseen. Valtuusto oli päättänyt todeta kunnanjohtajan menettäneen valtuuston luottamuksen ja irtisanonut hänet. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon lääninoikeuden päätöksen perustelut ja suullisessa käsittelyssä ilmenevä sekä, mitä kunnanjohtajan luottamuksesta kokonaisuutena arvioiden on esitetty, KuntaL 25 §:n mukaiset perusteet irtisanomiselle olivat olleet olemassa.***

# KHO 3.12.2002 T 3189: Valtuusto päätti irtisanoa kaupunginjohtajan virastaan ja totesi hänen menettäneen valtuuston luottamuksen tilapäisen valiokunnan esittämillä perusteilla. Niiden mukaan luottamuksen menetys perustui ensinnä siihen, että kaupunginjohtaja piti huonosti yhteyttä luottamushenkilöihin sekä siihen että häneltä puuttui kyky solmia ja ylläpitää muita kuin muodollisia yhteyksiä kunnan organisaatioon ja tärkeisiin ulkopuolisiin sidosryhmiin. Toisena syynä olivat kaupunginjohtajan virheelliset priorisoinnit ja työmenetelmät, minkä vuoksi hän keskittyi liian paljon yksityiskohtiin kunnan kannalta olennaisten asioiden ja kokonaisuuksien sijasta. Selvityksen mukaan ainakin vuodesta 1993 kaupunginjohtajan kanssa oli myös käyty keskusteluja, joissa oli yritetty kiinnittää huomiota työmenetelmien muuttamistarpeeseen.

Kaupunginjohtajan työmenetelmät olivat monena vuonna ennen hänen irtisanomistaan ratkaisevalla tavalla *poikenneet niistä odotuksista, joita luottamushenkilöt ovat esittäneet* ja myös välittäneet kaupunginjohtajalle. Ilmenneen luottamuspulan syyt olivat olleet todellisia ja päteviä. Asiassa ei ollut käynyt ilmi, että irtisanominen olisi perustunut epäasiallisiin syihin tai että tarkoitussidonnaisuuden periaate tai muut hallinto-oikeudelliset periaatteet olisi syrjäytetty.

**KHO 21.8.1998 T 1453:** Valtuusto oli irtisanonut N:n määräaikaisesta kunnanjohtajan virasta, koska hän oli menettänyt valtuuston luottamuksen. Kunnanjohtajan irtisanomista koskevaa kuntalain säännöstä on sovellettava niin, että luottamuksen menetyksen tulee perustua *syihin, jotka liittyvät kunnanjohtajalta edellytettävään taitoon ja käytökseen ja jotka ovat objektiivisesti osoitettavissa ja arvioitavissa sellaisiksi, että irtisanomista voidaan pitää oikeutettuna toimenpiteenä*.

N oli hoitanut kunnanjohtajan virkaa 1.1.-16.4.1996 välisen ajan. Valtuuston päätöksessä ilmoitetulla N:n puheisiin perustuvalla syyllä oli tarkoitettu hänen lausumiaan neuvoteltaessa irtisanomisen vaihtoehdoista. Sanotuissa oloissa esitetyillä lausumilla ei voida katsoa olevan sellaista merkitystä, että niitä voitaisiin käyttää irtisanomiseen johtaneen luottamuspulan syinä. N:n taitoon ja käytökseen liittyviä syitä ei kokonaisuudessa­kaan voitu pitää riittävänä osoituksena sellaisesta luottamuksen menettämisestä, joka olisi oikeuttanut N:n irtisanomiseen. N:n irtisanomiseen ei siten ollut lainmukaisia edellytyksiä.

**KHO 14.1.1999 T 44:** Asiakirjoista, joiden perusteella S oli antanut selityksensä lääninoikeudelle, ilmeni, että hän *ei ole kaupunginjohtajana pystynyt johtamaan kaupungin hallintoa ja että johtoryhmä­työskentelyssä on ollut ongelmia. Viraston päällikkönä S ei ole kyennyt luomaan työyh­teisöön kannustavaa ja toimivaa ilmapiiriä. S:llä ei ole myöskään kaupunginjohtajan viran edellyttämää arvovaltaa ja uskottavuutta* luottamushenkilöiden enemmistön keskuudessa. Edellä mainitut seikat ilmenevät kaupungin henkilöstön allekirjoittamasta kirjelmästä luottamushenkilöille sekä 25 valtuutetun allekirjoittamasta vaatimuksesta valtuuston koolle­kutsumiseksi kaupunginjohtajan irtisanomiseksi sekä konsultin päiväämästä lausunnosta koskien kaupunginviraston henkilöstön tilannetta johtajuuden, työrauhan ja työkykyisyy­den näkökulmasta. Valtuusto oli voinut näillä perusteilla päättää KuntaL 25 §:n perus­teella irtisanoa S:n kaupunginjohtajan virasta.

**KHO 8.10.1998 T 2179:** Suoritetun esitutkinnan mukaan *oli aihetta epäillä, että kaupunginjohtajan puoliso oli syyllistynyt tutkinnassa törkeäksi kavallukseksi nimitettyyn rikokseen*. Kateissa olevien varojen määrä oli tutkinnan mukaan noin 450 000 markkaa. Valiokunta oli kuullut kaupun­ginjohtajaa epäluottamuksen syistä. Valtuusto oli 16.6.1997 päättänyt hyväksyä valiokun­nan ja kaupunginhallituksen ehdotukset, että kaupunginjohtajan todetaan menettäneen valtuuston luottamuksen KuntaL 25 §:n tarkoittamin tavoin ja sanoa hänet irti virastaan. Luottamuksen menettämisen *perusteita ei ole rajattu pelkästään kaupunginjohtajan virkatehtävien hoitamiseen*, vaan asianomaisen henkilön aikaisem­mastakin toiminnasta ilmenneet seikat voidaan ottaa huomioon säännöstä sovellettaes­sa. Toisaalta säännöstä voidaan soveltaa, vaikka kaupunginjohtajan toiminnassa ei ole ilmennyt rikos- tai vahingonkorvausvastuuseen perustuvia seikkoja.

**KHO 2006:34:** Kaupunginjohtaja oli irtisanoutunut virastaan ja esittänyt siihen liittyvän sopimuksen laatimista. Sopimuksen mukaan kaupunki maksoi korvauksena kaupunginjohtajalleen vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta yli yhdeksän vuoden kaupunginjohtajan viran hoidon perusteella 260 000 euroa, mikä korvaus myöhemmin alennettiin 200 000 euroksi. Sopimusjärjestelyjen keskeiseksi perusteeksi oli esitetty pyrkimys välttää negatiivista julkisuutta.

Sopimuksen hyväksyvän päätöksen lainmukaisuudelta oli silti voitava edellyttää, että päätöksen valmisteluvaiheiden ja perustelujen nojalla voitiin arvioida harkintavallan käyttöä rajoittavien periaatteiden noudattamista. Tällaista selvitystä ei ollut saatavissa kaupunginhallituksen päätöksen perusteluista. Kaupunginhallitus oli omasta puolestaan ollut valmis hyväksymään sen, että sopimus raukeaa ja sen perusteella suoritetut toimenpiteet peruuntuvat, mikäli sopimus ei lyhyessä määräajassa tule lainvoimaiseksi.

Asiassa ei ollut myöskään käynyt ilmi, että kaupunginjohtaja olisi menettänyt tai olisi ollut menettämässä valtuuston luottamuksen ja että kaupungin etu olisi vaatinut rahallisen korvauksen maksamista hänelle. Kun vielä otettiin huomioon kaupunginjohtajan irtisanoutumiseen liittyviä järjestelyjä koskevan päätöksentekoprosessin nopeus ja vaihtoehdottomuus kaupunginhallituksessa, asiassa ei sitä kokonaisuutena arvioiden ollut osoitettu olleen sellaisia kaupungin hallinnon järjestämiseen liittyviä seikkoja, joiden perusteella kaupunginhallitus olisi voinut päättää maksaa kaupunginjohtajalle rahallisen korvauksen irtisanoutumisesta. Kaupunginhallitus oli siten korvauksesta päättäessään käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli ollut käytettävissä ja ylittänyt siinä suhteessa toimivaltansa.

***KHO 2006:34 kommentit:*** *Johtamisen ristiriitatilanteissa sekä kunnan että kunnanjohtajan kannalta usein parempi vaihtoehto kuin ajallisesti pitkä ja lopputulokseltaan epävarma irtisanomisprosessi on sovintoratkaisu. Viime aikoina monet irtisanomisprosessit on vältetty tai ne ovat keskeytyneet sen vuoksi, että kunnanjohtajan vapaaehtoisen irtisanoutumisen ehdoista ja ns. erokorvauksesta on päästy sovintoratkaisuun. KHO:n päätöksestä 2006:34 ilmenee, että erokorvauksesta voidaan sopia, vaikka kysymys onkin virkasuhteesta, jossa palvelussuhteen ehdot on määrätty virkaehtosopimuksella. Erokorvauksen laillisuuden edellytyksenä on kuitenkin, että siitä on sovittu ennalta ns. johtajasopimuksessa tai että kysymys on sovintoratkaisusta, jolla tilapäisen valiokunnan työ on voitu välttää tai keskeyttää.*

**KHO 21.8.2009 T 2016:** Hallinto-oikeus katsoi, että tehdyssä järjestelyssä, jossa kunnanjohtajalle oli myönnetty palkallista virkavapautta yli vuoden ajaksi täysine palkka- ja muine etuineen tarkoituksena, että hän irtisanoutuu virkavapauden jälkeen, ei tosiasiallisesti ollut kysymys varsinaisesti virkavapaudesta vaan kunnanjohtajan irtisanoutumiseen liittyvistä järjestelyistä ja irtisanoutumisesta maksettavasta korvauksesta. Valtuusto oli päättänyt sellaisesta virkavapausjärjestelystä, joka ei vastannut kyseisen hallintotoimen luonnetta. Tällaiseen järjestelyyn ryhtyminen oli vastoin hallintolain 6 §:ssä mainittua tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. KHO: samoin.