

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain 25 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalain säännöstä, joka koskee kunnanjohtajan irtisanomista valtuuston luottamuksen menettämisen johdosta määräenemmistöllä tehtävällä päätöksellä. Kunnanjohtaja voitaisiin

irtisanoa määräenemmistöllä tehtävällä päätöksellä, kun siihen on syytä.

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

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Heinäkuun 1 päivänä 1995 pääosin voimaan tulleen kuntalain (365/95) 25 §:n 1 momentin nojalla valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Asia tulee pykälän 2 momentin nojalla vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetykselle perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi. Lain 22 §:n mukaan valtuuston on asetettava tilapäinen valiokunta valmistelemaan kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevaa asiaa. Päätöksen tekemiseen vaaditaan 25 §:n 3 momentin nojalla, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista.

Lain 45 §:n mukaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä. Virkasäännössä annetaan myös muun muassa yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta ja erosta.

Kuntalain valmistelun aikana vireillä olleen perusoikeusuudistuksen johdosta kuntalakia koskevan hallituksen esityksen perusteissa todettiin, että kun hallitusmuodon eh-

dotetun 15 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saisi ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä, muutoksen vaikutukset viranhaltijoiden irtisanomisperusteiden säätelyyn selvitetään erikseen. Hallitusmuodon muutos (969/95) on tullut voimaan 1 päivänä elokuuta 1995.

Eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen (HE 192/1994 vp) kuntalaiksi sisältyi lausuma siitä, että tuli pikaisesti valmistella, mahdollisuuksien mukaan kolmikantaisesti, lakiehdotus ainakin kunnan viranhaltijoiden irtisanomisperusteista ja muusta palvelussuhdeturvasta. Lain valmistelu on vireillä sisäasiainministeriössä.

Irtisanominen epäluottamuksen vuoksi määräenemmistöllä tehtävällä päätöksellä on sisällytynyt kunnallislakiin jo vuoden 1993 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen perusteella. Irtisanomista koskeneista päätöksistä on ollut useita valituksia korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä, mutta valitukset eivät ole johtaneet päätösten muuttamiseen. Sen sijaan eduskunnan oikeusasiamies on 31 päivänä elokuuta 1995 antamassaan päätöksessä katsonut, että kunnanjohtajan laillisuusvalvontaan liittyvien virkatoimien uskottavuus vaarantuu, mikäli valtuusto voi milloin tahansa ilman riittäviä asiallisia perusteita irtisanoa hänet eikä irtisanomista koskevaa säännöstä voi pitää kunnanjohtajan oikeusturvan kannalta riittävän yksilöitynä.

Säännös ei hänen mielestään ilmeisesti ole sopusoinnussa työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättymistä koskevan Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen kanssa. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että epäselvän asiantilan korjaamiseksi kuntalakia tulisi muuttaa siten, että kunnanjohtajan irtisanominen edellyttää riittävän painavia perusteita. Hänen mielestään myös kunnanjohtajaan voitaisiin soveltaa virkasäännössä mainittuja irtisanomisperusteita.

Suomi on ratifioinut mainitun ILO:n yleissopimuksen 22 päivänä toukokuuta 1992 ja se on tullut voimaan 30 päivänä kesäkuuta 1993. Yleissopimus koskee sekä yksityisen että julkisen sektorin palvelussuhdetta. Sen 4 artiklan mukaan työnantaja ei saa päättää palvelussuhdetta, jos siihen ei ole pätevää perustetta, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen tai joka perustuu yrityksen, laitoksen tai toimipaikan toimintaedellytyksiin.

Valtion virkamieslain (750/94) 25 §:n mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Lain 26 §:n mukaan voidaan eräät lainkohdassa luetellut valtion ylimmät virkamiehet kuitenkin irtisanoa, kun siihen on syytä. 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 alaisina. Valtionhallinnon ylimpien johtajien itsenäisyys, ratkaisuvallta ja vastuu ovat lisääntyneet hallinnon uudistusten yhteydessä.

Voimassa olevan kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 momentin nojalla irtisanomisajasta ja irtisanomisen perusteista voidaan sopia virkaehtosopimuksin. Säännös lienee ristiriidassa hallitusmuodon 15 §:n 3

momentin kanssa ja myös sitä tultaneen ehdottamaan muutettavaksi kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskevan lainsäädännön yhteydessä.

Kunnanjohtajan aseman sääntelyn tavoitteena on ollut korostaa hallinnon uskottavuutta kansalaisten kannalta ja säätää sitä tukeva irtisanomismenettely sitä tilannetta varten, että kunnanjohtaja on toiminnallaan aiheuttanut uskottavuutta vaarantavan tilanteen kunnan hallinnossa.

Kun kunnanjohtajan poikkeavaa irtisanomista koskevan epäluottamusperusteen ei ole katsottu ilmeisesti olevan sopusoinnussa Suomea sitovan ILO:n yleissopimuksen kanssa, kuntalain 25 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että epäluottamuksen ilmaisemisen sijasta kunnanvaltuuston päätöksessä tulisi ilmaista irtisanomisen riittävät perusteet. Kunnanjohtajaan sovellettaisiin samoja irtisanomisperusteita kuin eräisiin valtion ylimpiin virkamiehiin sovelletaan valtion virkamieslain 26 §:n nojalla, minkä mukaisesti kunnanjohtaja voitaisiin irtisanoa, kun siihen on syytä.

2. Esityksen vaikutukset

Esitys parantaa kunnanjohtajan oikeusturvaa irtisanomistilanteessa. Taloudellisia vaikutuksia esityksellä ei ole.

3. Asian valmistelu

Asia on valmisteltu virkatyönä. Luonnoksesta on pyydetty lausunto oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, työministeriöltä, Suomen Kuntaliitto ry:ltä ja Suomen Kunta-johtajat ry:ltä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

I. Lakiehdotuksen perustelut

25 §. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että kunnanjohtaja voitaisiin irtisanoa, kun siihen on syytä. Lakiin perustuvana syytä erottaa työstä ei enää mainittaisi luotta-

muksen menettämistä, vaan uudella sanamuodolla korostettaisiin, että palvelussuhdetta ei saa päättää, ellei siihen ole sellaista syytä, joka kunnanjohtajan asema huomioon ottaen on rinnastettavissa ILO:n yleissopimuksessa tarkoitettuun pätevään perustee-

seen, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen tai joka perustuu toimipaikan toimintaedellytyksiin, eikä näin ollen epäluottamuksen ilmoittaminen sinänsä riitä irtisanomisen perusteeksi.

Kunnanjohtaja toimii tehtävässä, jossa hänen nauttimansa erityisen luottamuksen menettämisen tai asetettujen tavoitteiden jäämisen hänestä johtuvista syistä saavuttamatta tulee oikeuttaa palvelussuhteen päättämiseen, vaikka siihen ei ole viranhaltijoita yleisesti koskevia irtisanomisperusteita. Kunnanjohtajan asemaa turvaisi vaatimus määräenemmistöstä päätöksenteossa. Päätöksenteossa tulee luonnollisesti noudattaa yleisiä laillisuus- ja hallintoharkinnan periaatteita. Näin ollen päätös ei esimerkiksi saa loukata tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- tai objektiviteetti-

periaatetta. Kunnanjohtajalla on myös valitusoikeus, joten niin halutessaan hänellä on oikeus saada perusteluiden lainmukaisuus tutkittavaksi.

Pykälän 2 momentista poistettaisiin viittaus luottamuksen menetykseen ja erityissäännös kuulemisesta, koska siitä on säädetty hallintomenettelylaissa.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

Edellä esitetyn perustella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/95) 25 §:n 1 ja 2 momentti seuraavasti:

25 §

Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, kun siihen on syytä.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esi-

tyksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 22 päivänä joulukuuta 1995

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Jouni Backman

Laki

kuntalain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/95) 25 §:n 1 ja 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

25 §

25 §

Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

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

Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, *kun siihen on syytä.*

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 kuuluksi.

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

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 . _____