

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Lausuntopyyntö 27.2.2025 (Diaarinumero 384/03.04.04.04.10/2025)

Muutoksenhaunainen päätös

Luumäen kunnanvaltuuston päätös 13.1.2025 § 4

Valittaja

Risto Alaheikka

Lausunnonantaja

Luumäen kunta

Asiamies ja prosessiosoite

Keijo Siiskonen, varatuomari
luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja
Asianajotoimisto Lindblad & Co Oy
puh 020 749 8188
keijo.siiskonen@lindblad.fi

Lausunto

Luumäen kunta pyytää kunnioittaen, että Itä-Suomen hallinto-oikeus hylkää Alaheikan valituksen.

Valitus

Alaheikka on vaatinut kunnanvaltuuston päätöksen kumoamista, koska päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Alaheikka katsoo, että Luumäen kunta on laiminlyönyt kuulemisveloitteen.

Lisäksi Alaheikka katsoo, että luottamuksen menetykseen annetut perusteet ovat riittämättömät ja perustuvat tosiseikkojen sijasta lähinnä mustamaalaukseen ja ajojahtiin.

Tapahtumatiedot

Luumäen kunnanvaltuusto päätti 9.12.2024 § 39 (Liite 1.) asettaa tilapäisen valiokunnan selvittämään, nauttiiko kunnanjohtaja valtuuston luottamusta.



Tilapäinen valiokunta kuuli Luumäen kunnan toimialajohtajia 12.12.2024. Kuulemisesta tehtiin muistio (Liite 2.). Johtoryhmän kuulemisesta tehty muistio lähetettiin Alaheikalle 16.12.2024.

Kutsu 16.12.2024 pidettyyn kuulemistilaisuuteen lähetettiin Alaheikalle 12.12.2024 klo 12.48. Tilapäinen valiokunta kuuli kunnanjohtaja Risto Alaheikkaa 16.12.2024 klo 15.30. Koska johtoryhmän kuulemisesta laadittu muistio oli lähetetty Alaheikalle vasta samana päivänä, sovittiin uusi kuulemistilaisuus pidettäväksi 19.12.2024.

Kunnanhallituksen valiokunnalle 16.12.2024 antama lausunto (Liite 3) lähetettiin Alaheikalle 18.12.2024 klo 8.03 eli heti kun kunnanhallituksen pöytäkirja oli tarkastettu.

Tilapäinen valiokunta kuuli kunnanjohtaja Risto Alaheikkaa 19.12.2024 klo 16. Alaheikka oli kutsuttu 19.12.2025 pidettyyn kuulemistilaisuuteen henkilökohtaisesti 16.12.2024 pidetyssä kuulemistilaisuudessa.

Alaheikka antoi tilapäiselle valiokunnalle kirjallisen vastauksen 19.12.2024 (Liite 4.).

Tilapäisen valiokunnan selvitys ja päätösesitys lähetettiin Luumäen kunnanvaltuustolle kokouksen esityslistan mukana 8.1.2024. Kunnanvaltuusto päätti 13.1.2025 (Liite 5.) irtisanoa Alaheikan kunnanjohtajan virasta kuntalain 43 § nojalla.

Perustelut

Kuuleminen

Kuntalain (410/2015) 43 §:n 2 momentin mukaan:

Asiaa [kunnanjohtajan irtisanomista] valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuuluksi.

Hallintolain (434/2003) 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.

Alaheikka on kunnanjohtajana asianosainen, joten hänelle on hallintolain 34 §:n mukaisesti ennen asian ratkaisemista tullut varata tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Luottamuspula-asian oikeudellisessa arvioinnissa keskeistä on kunnanjohtajan oikeusturvan toteutuminen, mikä edellyttää kunnanjohtajan kuulemista kaikista luottamuspulaan liittyvistä perusteista ennen päätöksen tekemistä.

Alaheikkaa on kuultu 16.12.2024 ja 19.12.2024. Alaheikka ei halunnut 16.12.2024 kommentoida saamaansa epäluottamusta ja siihen liittyviä perusteluja lainkaan (Liite 6.), koska oli saanut kuulemisten koonnin tietoonsa vasta hieman ennen kokousta. Tilapäinen valiokunta päätti varata Alaheikalle lisäaikaa selityksen antamiselle ja järjesti seuraavan kuulemisen 19.12.2024 klo 16.00.

Alaheikka oli saanut hallituksen lausunnon käyttöönsä heti kun se oli ollut mahdollista hänelle toimittaa eli 18.12.2024 klo 08.03. Alaheikalla oli siten kaksi päivää aikaa perehtyä lausuntoon ja antaa siitä selityksensä. Alaheikka päätti kuitenkin jostain syystä itse vastauksessaan 19.12.2024 (Liite 4.) rajata selityksensä koskemaan vain tilapäisen valiokunnan 16.12.2024 toimittamaa muistiota johtoryhmän kuulemisesta.

Tilannetta arvioitaessa on huomioitava se, että kunnanjohtajaa on kuultava kaikista luottamuspuolaan liittyvistä perusteista ennen päätöksen tekemistä. Kunnanhallituksen lausunto 16.12.2024 on luottamuspuolan perusteiden osalta lähes identtinen Luumäen kunnan toimialajohtajien eli johtoryhmän kuulemisesta 12.12.2024 laaditun muistion kanssa.

Kuten liitteenä olevasta yhteenvedosta (Liite 7.) ilmenee, ainoa selkeästi uusi luottamuspuolan peruste oli se, että kunnanhallituksen puheenjohtaja oli joutunut huomauttamaan kunnanjohtajaa hallinnollisiin ja kunnanjohtajan omiin etuuksiin liittyvistä epäkohdista. Kunnanhallituksen lausunnossa on myös sinänsä loogisesti korostettu sitä, että puheenjohtajien, kunnanjohtajan ja johtoryhmän yhteisiä palaveriteita ja puutteita niissä sovittujen asioiden viemisessä käytäntöön, koska nämä palaverit ovat kunnanhallitukselle tärkeä yhteys kunnan operatiiviseen johtoon.

Lisäksi on huomioitava, että johtoryhmä ja kunnanhallitus esittivät näkemyksenä yksimielisinä eli jokainen johtoryhmän ja kunnanhallituksen jäsen oli samaa mieltä esitetyistä luottamuspuolan perusteista.

Luumäen kunta katsoo, että Alaheikkaa on kuultu asianmukaisesti, kunta- ja hallintolain edellyttämällä tavalla.

Irtisanomisen perusteet

Kuntalain 43 §:n 1 momentin mukaan:

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

Kunnanjohtajaan kohdistuvaa luottamuspuola arvioitaessa tulee ottaa huomioon hallintolain 6 §:ssä määritellyt oikeusperiaatteet, joiden tarkoituksena on ohjata viranomaisen harjittelun käyttöä ja määrittää sen toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kunnanjohtajaa ei saa irtisanoa mielivaltaisesti tai syrjivästi. Tarkoitussidonnaisuusperiaate tarkoittaa muun muassa sitä, että kunnanjohtajaa ei voi erottaa pelkästään hänen hankalan luonteensa perusteella. Objektiveettiperiaatteen mukaisesti epäasiallisten seikat eivät saa vaikuttaa luottamuspuolan arvioinnissa. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että kunnanjohtajan erottaminen on katsottava kunnan edun kannalta välttämättömäksi ratkaisuksi.

Johtoryhmän esittämät perusteet

Johtoryhmä totesi kuulemisessaan 12.12.2024 muun muassa, että Alaheikan asiantunteumuksen puute on aiheuttanut luottamuspuolan johtoryhmän ja Alaheikan välille. Alaheikka ei kykene asettamaan asioita tärkeysjärjestykseen, vaan keskittyy liikaa epäolennaisiin

yksityiskohtiin kunnan kannalta olennaisten asioiden ja kokonaisuuksien sijaan. Alaheikka on puuttunut asioihin, jotka eivät kunnanjohtajalle kuulu ja toisaalta delegoinut kunnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä muille.

Kunnanhallituksen lausunto

Kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajistot ovat käyneet kunnanjohtajan kanssa kehityskeskusteluja säännöllisesti vuosina 2022 - 2024. Näiden lisäksi on pidetty ylimääräisiä tapaamisia 15.3.2023 johtoryhmän toiminnasta, 6.2.2024 työsuojelullisesta asiasta sekä puheenjohtajiston ja johtoryhmän tapaamisia johtoryhmän toiminnasta.

Kunnanhallitus totesi muun muassa Alaheikan johtoryhmätyöskentelyssä olleen ongelmia. Puheenjohtajistojen, kunnanjohtajan ja johtoryhmän yhteisissä palaverissa sovittuja asioita ei ole Alaheikan toimesta viety käytäntöön. Työtehtäviä on myös delegoitu hallintosäännön vastaisesti.

Alaheikan toimenpiteet kunnan talouden ja elinvoiman kokonaisuuden kehittämistä eivät ole olleet riittäviä, eikä Alaheikka ole kantanut riittävästi huolta kunnan alijäämäkehityksestä. Kunnanhallitus ei ollut saanut Alaheikalta riittävästi tietoa mahdollisesti käynnissä olleista hankkeista tai neuvotteluista, jotta kunnanhallitus olisi voinut ottaa niihin kantaa.

Oikeuskäytännöstä

Luottamuspuolan perusteiden arvioinnin lähtökohtana on ILO:n yleissopimuksen n:o 158 (Työntekijän toimesta tapahtuva palvelussuhteen päättäminen) 4 artikla, jonka mukaan:

Palvelussuhdetta ei saa päättää, ellei siihen ole pätevää perustetta, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen tai joka perustuu yrityksen, laitoksen tai toimipaikan toimintaedellytyksiin.

Viimeksi mainittua artiklaa on tulkittu oikeuskäytännössä laaja-alaisesti. Luottamuspuolaan perustuva erottaminen ei välttämättä edellytä yksittäisten tekojen yksilöintiä, jos asian kokonaisarvion mukaan kunnan etu vaatii erottamista (esim. KHO 24.10.2012 t. 2945). Alaheikan kohdalla on voitu jopa yksilöidä esimerkiksi puutteelliset toimet kunnan talouden ja elinvoiman kehittämistä, hallintosäännön vastainen tehtävien delegointi ja riittämätön kunnanhallituksen informointi käynnissä olevista hankkeista tai neuvotteluista, mikä toiminta ei ole ollut kunnan edun mukaista.

Oikeuskäytännössä (esimerkiksi KHO 10.1.2001 t. 20) on katsottu, että luottamuspuola ei voi syntyä ilman ennakkollisia toimenpiteitä. Kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajistot ovat käyneet kunnanjohtajan kanssa kehityskeskusteluja säännöllisesti, minkä lisäksi on pidetty ylimääräisiä tapaamisia johtoryhmän toiminnasta ja työsuojelullisesta asiasta.

Oikeuskäytännössä on myös katsottu (esimerkiksi KHO 16.4.2009 t. 924 ja KHO 20.2.2006 t. 338), että pitkällä aikavälillä syntynyt luottamuspuola on painava peruste kunnanjohtajan irtisanomiseksi. Alaheikan kanssa on vuosina 2023-2024 pidetty kehityskeskustelujen lisäksi ylimääräisiä tapaamisia, joiden aikana Alaheikalle on annettu palautetta ja mahdollisuus korjata toimintaansa. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Lopuksi

Alaheikkaa ei ole irtisanottu mielivaltaisilla tai syrjivillä perusteilla. Irtisanomisperusteet ovat olleet tarkoitussidonnaisia ja asiallisia, minkä lisäksi Alaheikan erottaminen on ollut kunnan edun kannalta välttämätön ratkaisu. Päätös on syntynyt oikeassa järjestyksessä.

Lappeenrannassa 27. päivänä maaliskuuta 2025



Keijo Siiskonen
varatuomari, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja