

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
30.3.2020
Taltionumero
1446
Diaarinumero
2055/3/19
Vuosikirja

1 (10)

Asia Kunnallisasiaa koskeva valitus

Valittaja Kärkölan kunnanhallitus

Päätös, jota valitus koskee

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 1.4.2019 nro 19/0383/2

Asian aikaisempi käsittely

Kärkölan kunnanvaltuusto on 8.1.2018 (§ 7) on päättänyt erottaa kunnanhallituksen perustuen merkittävään organisaatiomuutokseen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään Matti Mäntylän valituksesta kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen ja velvoittanut Kärkölan kunnan suorittamaan Mäntylälle korvaukseksi hänen oikeudenkäyntikuluistaan 200 euroa.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Kunnanvaltuuston päätöksen lainmukaisuus

Kuntalain 79 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö pysyy toimeensa sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kesken toimikautta avoimeksi tulleen luottamustoimeen on valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö.

Kunnanvaltuusto on valituksenalaisella päätöksellä päättänyt erottaa kunnanhallituksen. Perusteena on esitetty pormestarijärjestelmään siirtyminen.

Luottamushenkilö on sinä aikana, joksi hänet on valittu, lähtökohtaisesti erottamaton. Mikäli toimielintä ei lakkauteta, luottamushenkilön tehtävä päättyy ilman hänen suostumustaan kesken toimikauden vain siinä tapauksessa, jos hänet erotetaan kuntalain 34 tai 86 §:n nojalla luottamuksen menettämisen tai rikollisen menettelyn vuoksi tai jos luottamushenkilön valinnut toimielin kuntalain 78 §:n nojalla toteaa hänen luottamustoimensa päättyneen vaalikelpoisuuden menettämisen johdosta. Kunnanvaltuuston päätöksessä ei ole kyse edellä mainituista tilanteista, vaan kunnanvaltuusto on päättänyt erottaa kunnanhallituksen organisaatiomuutoksen perusteella. Kunnanvaltuuston päätös kunnanhallituksen erottamisesta on siten lainvastaisena kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

Asian lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos Mäntylä joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Mäntylä ei ole esittänyt erittelyä kuluvaatimuksestaan. Hallinto-oikeus arvioi asian laatuun nähden kohtuulliseksi korvaukseksi oikeudenkäynnin vuoksi tehdystä työstä 200 euroa.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 135 §
Hallintolainkäyttölaki 74 § ja 75 § 2 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Kärkölen kunnanhallitus on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan.

Vaatimuksen tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Kärkölen kunnanvaltuusto on 8.1.2018 tekemillään päätöksillä toteuttanut organisaatiouudistuksen, jossa kuntaa johtaa pormestari. Valtuusto on hyväksynyt tarvittavat muutokset kunnan hallintosääntöön (§ 5), erottanut kunnanhallituksen perustuen merkittävään organisaatiomuutokseen (§ 7), päättänyt pormestarin palkasta (§ 8), valinnut kunnan pormestarin (§ 9) sekä kunnanhallitukseen jäljellä olevaksi toimikaudeksi kahdeksan jäsentä ja heille henkilökohtaiset varajäsenet, pormestarin henkilökohtaisen varajäsenen sekä ensimmäisen ja toisen varapuheenjohtajan (§ 10). Kunnanhallituksen erottamispäätöstä lukuun ottamatta päätökset ovat lainvoimaisia.

Kunnanhallituksen kokoonpanoon ja puheenjohtajistoon ei ole tehty henkilömuutoksia. Pormestariksi valittu henkilö on ollut edellisen kunnanhallituksen puheenjohtaja ja pormestarina hän on jatkanut kunnanhallituksen puheenjohtajana suoraan kuntalain nojalla.

Kuntalaki mahdollistaa pormestarijohtamiseen siirtymisen myös kesken valtuustokauden. Toisenlainen tulkinta edellyttäisi nimenomaista kieltoa kuntalaissa.

Kuntalain 44 §:n mukaan pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana ja pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. Kuntalaissa ei ole muutoin tarkemmin säännelty tilannetta, jossa pormestarijohtamiseen siirrytään kesken valtuuston ja kunnanhallituksen toimikauden.

Organisaatiomuutostilanteessa edellisen kunnanhallituksen jäsenten toimikausi päättyy ja uudet henkilövalinnat tehdään sen jälkeen, kun pormestari on valittu. Tätä tulkintaa tukee myös kuntalain säännös, jonka mukaan pormestari valitaan ennen kunnanhallitusta.

Uudessa johtamisjärjestelmässä kunnanhallituksen kokoonpanoa voidaan joutua arvioimaan uudelleen, ja tämän tulee olla mahdollista. Se, että tässä tapauksessa kunnanhallituksen kokoonpanoon ei ole tullut muutoksia, ei muuta tätä asetelmaa. Asiaa tulee arvioida myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Vakiintuneesti on katsottu, että luottamushenkilön erottamattomuuden periaate väistyy silloin, kun muutokselle on organisaation ja hallinnon kehittämiseen liittyvät perusteet. Tällöin muutoksen kohteena olevan toimielimen jäsenten toimikauden voidaan katsoa päättyvän siitä lukien, kun hallintosäännön muutokset tulevat voimaan.

Valtuuston päätöksessä on asiallisesti kysymys kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten toimikauden päättymisestä pormestarijohtamiseen siirryttäessä, eikä valtuuston päätös ole lain tai luottamushenkilöiden erottamattomuusperiaatteen vastainen.

Matti Mäntylä on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä ja Kärkölän kunnan velvoittamista korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 400 eurolla. Selityksessä on esitetty muun ohella seuraavaa:

Pormestarimalliin siirtymiselle ei ole ollut laillisia edellytyksiä. Kuntalaki mahdollistaa pormestarimalliin siirtymisen kesken valtuustokauden sillä edellytyksellä, että kaikki kunnanhallituksen jäsenet pyytävät eroa ja valtuusto myöntää heille eron. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa

kaksi kunnanhallituksen jäsentä on kieltäytynyt eroamasta, koska asiassa ei ole ollut kysymys luottamuspulasta. Valtuuston niukka enemmistö on kuitenkin päättänyt erottaa kunnanhallituksen.

Aikaisemmin pormestarimalliin siirtyneissä kunnissa siirtyminen on ajoitettu valtuustokauden vaihtumiseen. Kärkölässä kunnanhallituksen toimikauden on valtuuston päätöstä tehtäessä tiedetty päättyvän touko-kuussa 2019. Pormestarimalliin siirtyminen olisi siten ollut Kärkölässäkin mahdollista toteuttaa näin.

On selvää, että pormestaria valittaessa edellisen kunnanhallituksen toimikausi päättyy, mutta päättymisen tulee tapahtua laillisesti joko toimikauden vaihtuessa tai koko kunnanhallituksen pyydettyä eroa. Uuteen johtamisjärjestelmään siirtyminen ei ole peruste arvioida kunnanhallituksen kokoonpanoa uudelleen.

Laista ei voida poiketa kunnalliseen itsehallintoon vedoten. Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.

Aikaisempi oikeuskäytäntö, johon valituksessa viitataan, koskee niitä tilanteita, joissa toimielin on lakkautettu. Toimielimen lakkauttamista koskevaa tulkintaa ei voida laajentaa niin, että vastaava koskisi organisaatiomuutosta siinäkin tapauksessa, että sama toimielin jatkaa.

Kärkölen kunnanhallitus on antanut vastaselityksen, jossa kunnanhallitus on uudistanut vaatimuksensa ja vaatinut Matti Mäntylän oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä. Vastaselityksessä on esitetty muun ohella seuraavaa:

Kuntalaki mahdollistaa erilaisia hallinnon ja johtamisen malleja. Jos valtuusto päättää pormestarijohtamiseen siirtymisestä kesken kunnanhallituksen toimikauden, voidaan valtuuston päätös panna täytäntöön. Olisi kestävämpiä, jos jokainen kunnanhallituksen jäsen tai varajäsen voisi tällä tavoin estää pormestarijohtamiseen siirtymisen valtuuston päättämänä ajankohtana.

Sillä seikalla, että muissa kunnissa pormestarijärjestelmään on siirrytty valtuustokauden vaihtuessa, ei ole oikeudellista merkitystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Hallinto-oikeuden päätös Kärkölen kunnanvaltuuston päätöksen kumoamisesta ja Kärkölen kunnan velvoittamisesta korvaamaan oikeudenkäyntikulut Matti Mäntylälle kumotaan. Matti Mäntylän valitus hallinto-oikeudelle hylätään.

2. Mäntylän vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

Perustelut

1. Pääasia

1.1 Asian kannalta merkitykselliset oikeusohjeet

Kuntalain 38 §:n 3 momentin mukaan valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.

Kuntalain 44 §:n 1 momentin mukaan pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Pykälän 2 momentin mukaan pormestarin valitsee valtuusto. Pykälän 3 momentin mukaan pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu. Pykälän 4 momentin mukaan pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia.

Kuntalain 79 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö pysyy toimeensa sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kesken toimikautta avoimeksi tulleen luottamustoimeen on valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö.

Kuntalain 34 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän ja kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Pykälän 2 momentin mukaan valtuusto voi erottaa valtuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan. Pykälän 3 momentin mukaan valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Kuntalain 78 §:n 1 momentin mukaan, jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa, hänet valinnut toimielin toteaa luottamustoimen päättyneeksi.

Kuntalain 86 §:n 2 momentin mukaan, jos luottamushenkilö vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoi-mestaan.

1.2 Tosiseikat

Kärkölen kunnanhallitus oli 18.12.2017 päättänyt esittää kunnanvaltuustolle hallintosäännön muuttamista pormestarimalliin siirtymiseksi. Samana päivänä kunnanhallitus oli myös päättänyt (§ 192) esittää kunnanvaltuustolle, että kunnanvaltuusto myöntää eron kunnanhallituksen jäsenille ja heidän henkilökohtaisille varajäsenilleen. Päätöksen esittelytekstissä on todettu, että siirryttäessä pormestarimalliin myös kunnanhallitus tulee valita uudelleen, koska kuntalain mukaan ensin valitaan pormestari ja sen jälkeen muut kunnanhallituksen jäsenet.

Kärkölen kunnanvaltuusto päätti 8.1.2018 (§ 5) muuttaa hallintosääntöä kunnanhallituksen esityksen mukaisesti. Tämän jälkeen kunnanvaltuustossa käytiin kunnanhallituksen esityksen pohjalta keskustelua eron myöntämisestä kunnanhallitukselle. Keskustelun kuluessa tehtiin kannatettu esitys siitä, että kunnanhallituksen jäsenille ja heidän henkilökohtaisille varajäsenilleen ei myönnetä eroa kuntalain 34 §:n tai 79 §:n perusteella. Valtuustossa kaksi kunnanhallituksen jäsentä ilmoitti, että he ovat luottamusta nauttivia kunnanhallituksen jäseniä, eikä heillä siten ollut syytä erota kunnanhallituksesta. Toisessa kannatetussa esityksessä esitettiin, että kunnanvaltuusto erottaa kunnanhallituksen perustuen merkittävään organisaatiomuutokseen.

Äänestysten jälkeen kunnanvaltuuston päätökseksi (§ 7) tuli se, että kunnanvaltuusto erottaa kunnanhallituksen perustuen merkittävään organisaatiouudistukseen. Tämän jälkeen kunnanvaltuustossa suoritettiin pormestarin vaali (§ 9) sekä kunnanhallituksen vaali (§ 10). Kunnanhallitukseen valittiin samat jäsenet ja varajäsenet kuin oli ollut erotetussa kunnanhallituksessa.

Matti Mäntylä on valittanut hallinto-oikeuteen kunnanvaltuuston kunnanhallituksen erottamista koskevasta päätöksestä 8.1.2018 (§ 7). Hallinto-oikeus on kumonnut mainitun päätöksen lainvastaisena sillä perusteella, että kunnanvaltuuston päätöksessä ei ole ollut kysymys kuntalain 34, 86 tai 78 §:n nojalla tehdystä erottamisesta.

Kunnanvaltuuston muut aiemmin mainitut samassa kokouksessa tehdyt päätökset (§ 5, § 9 ja § 10) ovat tulleet lainvoimaisiksi.

1.3 Oikeudellinen arviointi

Asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavana, onko valtuusto edellä jaksossa ”Tosiseikat” esitetyissä olosuhteissa päätöksellään 18.1.2018 (§ 7) voinut erottaa kunnanhallituksen merkittävään organisaatiomuutokseen perustuen.

Kuntalain 79 §:stä ilmenee periaate, jonka mukaan kunnan luottamushenkilö on lähtökohtaisesti erottamaton toimikautensa ajan. Säädännäisenä poikkeuksena luottamushenkilön erottamattomuuteen on kuntalain 34 §:ssä säädetty mahdollisuus erottaa kaikki toimielimeen kuuluvat luottamushenkilöt, toimielimen puheenjohtajisto sekä pormestari tai apulaispormestari epäluottamuksen perusteella. Yksittäinen luottamushenkilö voidaan erottaa kuntalain 86 §:ssä säädettyssä menettelyssä rikoksen perusteella. Lisäksi luottamushenkilön valinnut toimielin toteaa kuntalain 78 §:n 1 momentin nojalla luottamustoimen päättyneeksi, jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa.

Edellä mainittujen säädännäisten perusteiden lisäksi aikaisemmin voimassa olleen kunnallislain (953/1976) aikaisessa oikeuskäytännössä on eräissä tapauksissa katsottu, että organisaatiomuutosta toteutettaessa ei harkintavaltaa saa milteään osin käyttää väärin (esimerkiksi KHO 1979 A II 36 ja KHO 1992 A 57). Tästä on oikeuskirjallisuudessa katsottu seuranneen, että kunnan hallinnossa voidaan tehdä organisaatiomuutoksia, joissa toimielimeen kuuluvien luottamustoimi päättyy, kunhan organisaatiomuutos on todellinen eikä muutoksella siten loukata luottamushenkilöiden erottamattomuutta (ks. Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, 10. uudistettu painos, Talentum 2019, s. 525).

Valtuusto voi kuntalain 38 §:n 3 momentin mukaan päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari. Pormestarimalliin siirtymisen ajankohtaa ei ole kuntalaissa rajattu, joten siirtyminen voidaan toteuttaa myös kesken valtuuston ja kunnanhallituksen toimikautta. Tästä asiasta ei kuitenkaan ole kuntalaissa menettely- tai muita säännöksiä.

Saadun selvityksen mukaan Kärkölässä pormestarimalliin on päätetty siirtyä kesken valtuuston ja kunnanhallituksen toimikauden tilanteessa, jossa kunnanjohtaja oli ilmoittanut eroavansa kunnan palveluksesta. Siirtyminen on toteutettu valtuuston päätöksellä hallintosäännön muuttamisesta. Tämän jälkeen valtuustossa on tehty pormestarimalliin siirtymisen edellyttämät muut päätökset.

Kuntalain 44 §:n 4 momentin mukaan pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. Menettelyn tarkoituksena on luoda mahdollisuudet pormestarin valinnan vaikutusten huomioon ottamiselle ja poliittisten ryhmien välisille neuvotteluille ennen kunnanhallituksen vaalia. Nyt käsillä olevassa tilanteessa, jossa pormestarimalliin on päätetty siirtyä kesken kunnanhallituksen toimikauden, sääntely merkitsee myös sitä, että kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten toimikausien on tullut päättyä ennen uuden kunnanhallituksen vaalia.

Oikeudellisesti kysymys on ollut tällöin aiemman kunnanhallituksen toimikauden päättämisestä kuntalain 44 §:n 4 momentissa tarkoitettun vaalin toimittamisen mahdollistamiseksi. Tällaista kuntalain noudattamisen edellyttämää päätöstä ei näissä olosuhteissa ole pidettävä luottamushenkilön erottamattomuutta koskevan periaatteen vastaisena. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei tämän arvioinnin kannalta ole merkitystä sillä, että valtuuston tekemässä päätöksessä ei kokouksessa suoritettujen äänestysten jälkeen ole muodollisesti ollut kysymys eron myöntämisestä kunnanhallitukselle vaan kunnanhallituksen erottamisesta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että pormestarimalliin siirtymisessä on kysymys todellisesta organisaatiomuutoksesta Kärkölen kunnan hallinnossa. Sen tarkoituksena ei ole ollut kunnanhallituksen erottaminen. Tätä johtopäätöstä tukee osaltaan se, että kunnanhallituksen kokoonpano on säilynyt samana uuden vaalin jälkeen. Kärkölen kunnanvaltuusto ei näissä olosuhteissa ole käyttänyt harkintavaltaansa väärin eikä muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti tehdessään päätöksen kunnanhallituksen erottamisesta.

Hallinto-oikeuden päätös on edellä mainituin perustein kumottava ja Matti Mäntylän hallinto-oikeudelle tekemä valitus on hylättävä. Kunnanvaltuuston päätös 8.1.2018 (§ 7) jää siten voimaan. Hallinto-oikeuden päätös kumotaan myös siltä osin kuin hallinto-oikeus on velvoittanut Kärkölen kunnan korvaamaan Matti Mäntylälle tämän oikeudenkäyntikuluja.

2. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Matti Mäntylälle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Outi Suviranta
oikeusneuvos

Petri Helander (t)
oikeusneuvos

Toomas Kotkas
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Jukka Vanto
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Kärkölän kunnanhallitus, maksutta
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Kärkölän kunnanvaltuusto
Matti Mäntylä