

**VAASAN YLIOPISTO**  
**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Kati Palojärvi

**KUNNANJOHTAJAN JOHTAJASOPIMUS**

Johtajasopimuksen vaikutukset kunnanjohtajan asemaan ja oikeusturvaan virkasuhteen  
päätyessä

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2018**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>LYHENTEET</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ:</b>	4
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen aihe ja tausta	7
1.1.1. Keskeiset käsitteet	10
1.2. Tutkimusongelma ja sen rajaus	11
1.3. Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto	13
1.4. Tutkimuksen rakenne ja tavoitteet	14
<b>2. KUNNANJOHTAJAN JOHTAJASOPIMUS</b>	16
2.1. Johtajasopimus kuntalaissa	16
2.2. Johtajasopimuksen valmistelu ja julkisuus	18
2.3. Johtajasopimuksen sisältö ja tavoitteet	21
2.3.1. Palvelussuhteen ehdot johtajasopimuksessa	22
2.3.2. Kunnanjohtajan erokorvaus	25
2.3.3. Työnjako kunnan johtamisessa	29
<b>3. KUNNANJOHTAJAN ASEMA</b>	31
3.1. Kunnan johtamisen kokonaisuus	31
3.2. Kunnanjohtajan rooli ja asema kunnan johtamisjärjestelmässä	33
3.2.1. Kunnanjohtajan tehtävät kuntalain mukaan	35
3.3. Kunnanjohtajan oikeusturva ja oikeussuoja	36
3.3.1. Kunnanjohtajan irtisanominen	38
3.3.2. Kunnanjohtajan siirtäminen muihin tehtäviin	43
3.3.3. Kunnanjohtajan virkasuhteen purkaminen	43
3.3.4. Jatkuvuusperiaate	44
<b>4. KIRJALLISET JOHTAJASOPIMUKSET KUNNISSA</b>	47
4.1. Tutkimusaineiston esittely	47
4.1.1. Kuntaliiton johtajasopimusmalli	48

4.2. Sopimuskohdat ristiriitatilanteista ja erokorvauksista	48
4.3. Koonti havainnoista	52
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>56</b>
5.1. Kunnanjohtajasopimus oikeudellisena ilmiönä	56
5.2. Kunnanjohtajan oikeusturva-asema	57
5.3. Ristiriitatilanteet ja erokorvaukset johtajasopimuksissa	59
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>62</b>

**LYHENTEET**

HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HenkilötietoL	henkilötietolaki 22.4.1999/523
JulkisuusL	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KvhL	laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304
KVTES	kunnallinen virka- ja työehtosopimus
KuntaL	kuntalaki 10.4.2015/410
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
YksTL	laki yksityisyydensuojasta työelämässä 13.8.2004/759

---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Kati Palojärvi

**Pro gradu -tutkielma:**

Kunnanjohtajan johtajasopimus: Johtajasopimuksen vaikutukset kunnanjohtajan asemaan ja oikeusturvaan virkasuhteen päättyessä

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisoikeus

**Työn ohjaaja:**

Kristian Siikavirta

**Valmistumisvuosi:**

2018

**Sivumäärä: 67**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Suomen kunnissa ensimmäiset johtajasopimukset on otettu käyttöön jo 1990-luvulla, ja ilmiö on vain yleistynyt 2000-luvulle tultaessa. Aiemmin johtajasopimukset ovat velvoittaneet sopimusosapuolia yksityisoikeudellisesti, mutta vuoden 2015 kuntalain uudistuksen myötä johtajasopimusten luonne muuttui julkisoikeudelliseksi. Kuntalain (410/2015) 42 §: n johdosta johtajasopimus on pakollinen kaikissa kunnissa 1.6.2017 lähtien.

Tässä tutkielmassa tutkitaan johtajasopimuksen vaikutusta kunnanjohtajan oikeusturva-asemaan virkasuhteen päättämisen yhteydessä. Näin ollen ristiriitatilanteita ja erokorvausta koskevat sopimusmääräykset ovat merkittävässä roolissa tässä tutkimuksessa. Tavoitteena on löytää vastaus kysymykseen, onko johtajasopimuksella vaikutuksia kunnanjohtajan oikeusturva-asemaan virkasuhteen päättyessä ja kuinka ristiriitatilanteet ja erokorvaukset on otettu huomioon kirjallisissa johtajasopimuksissa käytännössä.

Tutkimusmenetelmänä on oikeustieteille tavanomainen oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimusmenetelmä. Oikeusdogmaattisessa menetelmässä tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa lainsäädäntöä suhteessa valittuun tutkimuskysymykseen. Tutkielma sijoittuu kunnallisoikeuden alalle. Tutkielman aineistona käytetään Suomen lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä, oikeuskirjallisuutta, Kuntaliiton julkaisuja ja oikeustapauksia.

Kunnanjohtajan asemaa ja tehtäviä säädellään sitovasti laeissa ja kunnallisissa virka- ja työehtosopimuksessa, eikä johtajasopimuksessa voi sopia näiden kanssa ristiriitaisesti. Keskeisimpänä havaintona voidaan pitää, että kuntalain 42 §:n yleisluontoisuuden ja kuntien harkintavallan johdosta ei ole yhtä oikeaa tapaa toteuttaa johtajasopimusta. Näin ollen myöskään vaikutukset, eivät ole kunnanjohtajia kohtaan täysin samat eikä yksiselitteisiä vaikutuksia ole mahdollista havaita. Voidaan kuitenkin sanoa, että kunnissa on tapana sopia jossain laajuudessa menettelytavoista ristiriitatilanteissa sekä erokorvauksista ja näillä on tapauskohtaisesti vaikutusta siihen, kuinka virkasuhteen päättämisen tilanteissa toimitaan.

---

**AVAINSANAT:** kunnanjohtaja, kuntalaki, johtajasopimus



## 1. JOHDANTO

*”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” (PL 121.1 §.)*

### 1.1. Tutkimuksen aihe ja tausta

Tutkimukseni sijoittuu kunnallishallinnon alalle. Keskityn kunnan johtamiseen ja erityisesti kunnanjohtajan asemaan kyseisessä kokonaisuudessa. Tutkimuksen ydin on uuden kuntalain (410/2015) mukaisessa kunnanjohtajan johtajasopimuksessa. Kokonaisuuden ymmärtämiseksi on tarpeen ottaa tiivis katsaus Suomen kunnallishallinnon nykytilaan ja kuntalain uudistuksen taustalla vaikuttaneisiin muutoksiin, kuitenkin kuntajohtamisen näkökulma säilyttäen.

Kuntaliiton kotisivujen mukaan Suomessa on tällä hetkellä 311 kuntaa, joista *kaupunki*-nimitystä käyttää 106<sup>1</sup>. Kuntien määrä Suomessa on vähentynyt valtavasti 2000- luvulla yleistyneiden kuntaliitosten myötä. Kuntien määrä oli 452 kuntaa 2000- luvun alussa ja tämän jälkeen kuntien määrä on ollut vähenemään päin.<sup>2</sup> Etenkin kunta- ja palvelurakennuudistuksella on ollut vaikutusta kuntaliitosten määrään<sup>3</sup>. Kuntaliitokset ovat vaikuttaneet kuntien määrän lisäksi myös kuntakokoon Suomessa, nipistäen pois kaikkein pienimpiä kuntia kuntakartalta. Tästä huolimatta Suomen kunnat ovat kooltaan pääasiassa melko pieniä, eivätkä niiden käytössä olevat resurssit ole kovinkaan suuria. Pirstaleisuus ja erilaisuus kuvastavat kuntarakenteen nykytilaa.<sup>4</sup>

Uusi kuntalaki astui voimaan pääosin 1.5.2015 (KuntaL 145 §). Tarve kuntalain uudistamiselle syntyi kuntien toimintaympäristön muutoksista ja monimutkaistumisesta. Muutoksista voitaneen mainita ainakin muuttoliikkeen suuntautuminen suuriin kaupunkeihin,

---

<sup>1</sup> Kuntaliitto 2017.

<sup>2</sup> HE 268/2014 vp s. 11.

<sup>3</sup> Harjula & Prättälä 2015: 5.

<sup>4</sup> HE 268/2014 vp s. 11.

kuntakoon muutokset sekä kuntien erilaistuminen, mitkä ovat vaikuttaneet kuntien toimintatapoihin ja sitä kautta tuoneet muutoksia kunnan johtamiseen ja toimielinten rooliin. Kuntien monimutkaistuneen rakenteen ja muutoksessa olevan toimintaympäristön johdosta kunnilta vaaditaan vahvaa ammatillista ja poliittista johtamista. Toimivan kunnan johtamisjärjestelmän saavuttamiseksi vaaditaan työjaon selkeyttä sekä kunnan johtamisen kokonaisuuden huomioon ottamista.<sup>5</sup>

Kunnissa voidaan toteuttaa johtamista valitsemalla pormestarijärjestelmä. Valtuusto valitsee pormestarin, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana ja on kunnallinen luottamushenkilö. Pormestarinvaali on toimitettava ennen kunnanhallituksen vaalia, ja valituksi tuleminen edellyttää yli puolta annetuista äänistä. (KuntaL 44 §.) Kuntalaki ei vielä mahdollista pormestarin valintaa suoraan vaalituloksen perusteella, vaan vaatii kunnanvaltuuston päätöksen tuekseen<sup>6</sup>. Pormestarin toimikausi kestää korkeintaan valtuuston toimikauden verran, ja siihen asti, kunnes kuntaan valitaan uusi pormestari tai vaihtoehtoisesti kunnanjohtaja. Pormestarilla on oikeus kunnanhallituksen puhevallan käyttöön ja viranomaisten asiakirjojen sekä tietojen nähtäväksi saamiseen salassapitosäännösten niin salliessa. (KuntaL 44 §.) Pormestarijärjestelmän valinnalla korostetaan poliittisen johtajuuden ja vastuun merkitystä kunnassa<sup>7</sup>.

Aiheeni taustalla vaikuttava muutostekijä on kunta-alan henkilöstön eläköityminen<sup>8</sup>. Kuntien johdossa on tapahtumassa sukupolvenvaihdos, kun suurten ikäluokkien kuntajohtajat jättäytyvät pois työelämästä<sup>9</sup>. Suuri osa kuntahenkilöstöstä on eläköitynyt tai eläköitymässä lähivuosien aikana, tämän vuoksi osaavan henkilöstön kysyntä kasvaa kuntasektorilla. Johtamisjärjestelmän toimivuus on yksi houkuttelevuustekijä, jolla kunta voi vastata kilpailuun osaavista kuntajohtajista.<sup>10</sup> Kunnanjohtajan paikan vetovoimaisuus työmarkkinoilla onkin hiipunut aiempaan nähden<sup>11</sup>, mikä on näkynyt hakijoiden vähen-

---

<sup>5</sup> HE 268/2014 vp s. 9–12.

<sup>6</sup> HE 268/2014 vp s. 170.

<sup>7</sup> HE 268/2014 vp s. 70.

<sup>8</sup> HE 268/2014 vp s. 10.

<sup>9</sup> Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 3.

<sup>10</sup> Miettinen toim. 2001: 10.

<sup>11</sup> Jäntti & Majoinen 2008: 5.



tymisenä sekä hakuaikojen jatkamisen tarpeena. Eroja hakijamäärissä näkyy maakunta-kohtaisesti. Lisäksi on havaittu, että maakunnittain ja kuntakokoon suhteutettuna löytyy eroja siinä, kuinka usein kunnanjohtajan viran hakuaikaa on jatkettu.<sup>12</sup> Kunnanjohtajan virkaa on 2000-luvulla hakenut keskimäärin noin 10 pätevää hakijaa, kun aikaisemmin hakijoita on ollut virkaa kohden lähemmäs 20.<sup>13</sup>

Edellä kuvatussa Jäntin tutkimuksessa kunnanjohtajan saatavuuteen vaikuttavina tekijöinä otettiin huomioon vain kuntakoko ja kunnan maantieteellinen sijainti. Kuntaliiton mukaan yhtenä kunnanjohtajien saatavuuteen vaikuttavana tekijänä ja kilpailuvalttina voidaan pitää hyvää johtamista kunnassa<sup>14</sup>. Myös kuntien johtajasopimukseen velvoittamisen onnastellaan parantavan kunnanjohtajien saatavuutta<sup>15</sup>.

Kuntasektorilla johtajasopimuksia on otettu käyttöön ensimmäisen kerran 1990-luvulla<sup>16</sup>. Johtajasopimukset kunnissa ovat kuitenkin 2000-luvun ilmiö. Niiden suosio on kasvanut merkittävästi, sillä vuosituhanen vaihteessa johtajasopimuksia oli solmittu vain 20:ssä Suomen kunnassa. Kuntalain valmistelun aikaan, vuonna 2014, johtajasopimuksia käytettiin jo noin 60 prosentissa Suomen kuntia.<sup>17</sup> Kunnanjohtajan johtajasopimusta koskeva pykälä kuntalaissa on uusi<sup>18</sup>, mistä voimme päätellä, ettei aiemmin ole ollut kuntia oikeudellisesti sitovaa velvoitetta solmia johtajasopimusta. Johtajasopimuksen solmiminen on siis perustunut vapaaehtoisuuteen ja ollut Kuntaliiton suosittama<sup>19</sup>. Kuntalain uudistuksen myötä kunnan ja kunnanjohtajan välinen johtajasopimus muuttuu pakolliseksi (KuntaL 42 §). Kuntalain seitsemänteen lukuun sisältyvää 42 §:ää aletaan soveltaa lain siirtymäsäännöksen mukaan seuraavaksi valittavan kunnanvaltuuston toimikauden alusta alkaen (KuntaL 147.1 §). Johtajasopimus on siis tullut olla laadittuna kunnissa 1.6.2017 mennessä<sup>20</sup>, jolloin viimeksi valitut kunnanvaltuustot ovat aloittaneet toimintansa.

---

<sup>12</sup> Jäntti 2009: 16.

<sup>13</sup> Jäntti 2009: 7.

<sup>14</sup> Jäntti & Majoinen 2008: 4.

<sup>15</sup> HE 268/2014 vp s. 120.

<sup>16</sup> Kurkinen-Supperi 2016: 18.

<sup>17</sup> HE 268/2014 vp s. 71.

<sup>18</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

<sup>19</sup> Kurkinen-Supperi 2016: 18.

<sup>20</sup> Harjula & Prättälä 2015: 356.

### 1.1.1. Keskeiset käsitteet

Tutkimuksen avainkäsitteiden määrittely tässä vaiheessa helpottaa sekä omaa kirjoitusprosessiani että lukijan ymmärrystä. Seuraavat määritelmät pohjautuvat pääasiassa lakiin. Pyrin pitämään määritelmät tässä vaiheessa tiiviinä ja etenkin *johtajasopimus*- käsite saa laajempaa huomiota tutkimukseni myöhemmässä sopimuksen sisältöön pureutuvassa vaiheessa.

#### *Johtajasopimus*

Johtajasopimus on sopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä, työnjaollisista seikoista hallintosäännön sallimissa rajoissa sekä kunnanjohtajan irtisanomiseen ja mahdolliseen erokorvaukseen liittyvistä käytännöistä. Johtajasopimus muodostetaan kunnanjohtajan ja kunnan välillä. (KuntaL 42 §.) Tutkimuksessa tarkoitan johtajasopimuksella vain kunnan ja kunnanjohtajan välistä johtajasopimusta, ellei erikseen mainita tarkoitettavan muuta, kuten toimitusjohtajan tai muun kuntajohtajan johtajasopimusta.

#### *Kunnanjohtaja*

Ylin viranhaltija kunnassa on kunnanjohtaja<sup>21</sup>, joka valitaan kunnanvaltuuston toimesta joko määräaikaiseen tai toistaiseksi jatkuvaan virkasuhteeseen (KuntaL 41.1 §). Virkasuhteesta johtuen kunnanjohtajan asemasta, palvelussuhteen ehdoista ja tehtävistä määrätään virkaehtosopimuksissa ja lainsäädännössä<sup>22</sup>. Kunnanjohtajan toimeen kuuluu kunnanhallituksen alaisena kunnan taloudenhoidon, hallinnon ja muun toiminnan johtaminen (KuntaL 38.3 §). Kunnanjohtaja toimii kunnan ammatillisena johtajana<sup>23</sup>. Termillä kunnanjohtaja tarkoitetaan tutkimuksessani myös kaupunginjohtajaa.

---

<sup>21</sup> HE 268/2014 vp s. 168.

<sup>22</sup> HE 268/2014 vp s. 71.

<sup>23</sup> Kurkinen-Supperi 2016: 16.

### *Poliittinen johto*

Kunnan johtamisen kokonaisuus koostuu ammatillisesta ja poliittisesta johtamisesta. Poliittisesta johtamisesta vastaavat henkilöt tai toimielimet ovat vastuussa kuntalaisille. Poliittinen johto kunnassa asettaa tavoitteita ja suuntaviivoja kunnan toiminnalle sekä tekee linjaratkaisuja. Kunnan poliittiseen johtoon kuuluu kunnanvaltuusto. Myös kunnanhallituksen sekä valtuuston puheenjohtajan voidaan ajatella kuuluvan poliittiseen johtoon, joskaan niiden rooli ei ole yhtä selvä kuin valtuuston.<sup>24</sup>

Luottamushenkilöillä on vastuu kunnan poliittisesta johtajuudesta<sup>25</sup>. Valtuutetut ja vara-valtuutetut, kunnan ja kuntayhtymän toimielinten jäsenet sekä muita kunnan luottamustoimia hoitavat henkilöt kuuluvat kunnan luottamushenkilöihin. Henkilö, joka on virkakat tai työsuhteessa kuntaan ei ole luottamushenkilö, vaikka tulisi tehtävänsä perusteella valituksi toimielimen jäseneksi. (KuntaL 69. 1 §.)

#### 1.2. Tutkimusongelma ja sen rajaus

Tutkimukseni sijoittuu yksiselitteisesti kunnallisoikeuden oikeudenalalle, sillä käsittelyn keskiössä on voimassa oleva kuntalaki sekä sen oikeusnormien vaikutukset käytännössä. Velvoite johtajasopimuksen laatimiseen kunnissa on tullut voimaan vuonna 2017, joten tutkimusaiheen ajankohtaisuutta ei siis ole kiistäminen. Etenkin aiheen tuoreus tekee siitä tutkimuksellisesti mielenkiintoisen. Kunnanjohtajia koskevia tutkimuksia on tehty runsaasti, mutta kunnanjohtajan johtajasopimuksia koskevaa tutkimustietoa löytyy niukasti, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Anu Kurkinen-Supperin vuoden 2016 väitöskirja: *Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa*, on yksi kuntasektorin johtajasopimuksia käsittelevä tutkimus. Johtajasopimuksia on tutkittu pääasiassa yksityisen sektorin toimitusjohtajan johtajasopimusten osalta.

---

<sup>24</sup> HE 268/2014 vp s. 70.

<sup>25</sup> Stenvall, Majoinen & Harisalo 2009: 170.

Kunnanjohtajan asema kunnan johtamisen kokonaisuudessa on yllättävän monisäikeinen. Puhutaan yhtä lailla yhteistyöstä poliittisen johdon kanssa ja samalla siitä, että kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisuudessa. Myös kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan roolien suhteessa on nähty epäselvyyksiä. Näiden ohella kunnanjohtajuuteen ja siihen, mihin suuntaan kunnanjohtajuus kehittyy saattavat vaikuttaa kunnanjohtajien ikäkehitys ja kuntien toiminnan yksilöllistyminen.

Näihin kunnanjohtajan asemaa ja johtajasopimusten konkreettista sisältöä koskeviin seikkoihin lähdän etsimään selvyttä seuraavien tutkimuskysymysten kautta.

1. *Vaikuttaako uuden kuntalain mukainen johtajasopimus kunnanjohtajan oikeusturva-asemaan irtisanomistilanteessa?*
2. *Millaisia menettelytapoja ja ehtoja erokorvauksen maksamiseksi on johtajasopimukseen kirjattu?*

Tutkimusongelmani keskittyessä nimenomaan kunnanjohtajaan ja kunnanjohtajan johtajasopimukseen, rajautuu pormestarimalli luonnollisesti käsittelyn ulkopuolelle. Yksityisen sektorin toimitusjohtajan johtajasopimuksia en myöskään tule tutkimuksessani käsittelemään lainkaan. Euroopan valtioihin ja muihin Pohjoismaihin verrattuna suomalainen kunnanjohtajajärjestelmä on erilainen<sup>26</sup>. Tästä syystä jätän tutkimukseni ulkopuolelle myös muiden valtioiden paikallishallintoa säännöstelevän lainsäädännön, sillä oikeusvertailu ei tuo lisäarvoa tutkimukselleni tutkimuskysymysten asettelu ja Suomen yksilöllinen itsehallinnon järjestäminen huomioiden. Tutkimukseni kohdistuu ainoastaan Suomen lainsäädäntöön. Pääsääntöisesti käsittelyni rajautuu vain uuden kuntalain (410/2015) sääntelyyn, sillä johtajasopimus tuli vasta kyseisessä laissa oikeudellisesti sitovaksi. Joitakin kunnanjohtajan asemaa koskevia säännöksiä saatan vertailun vuoksi käsitellä myös kumotun kuntalain (365/1995) puolelta.

---

<sup>26</sup> Leinonen 2012: 57.

### 1.3. Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Tukeudun tutkimuksessani yhteen julkisoikeuden keskeisimmistä tutkimusmetodeista: oikeusdogmatiikkaan. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi tutkimusmetodina koostuu lain säännösten tulkinnasta ja systematisoinnista. Oikeusdogmatiikassa on erotettavissa tieteellinen ja praktinen suuntaus.<sup>27</sup> Oikeusdogmatiikan ajatellaan antavan vastauksen kysymykseen siitä, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö<sup>28</sup>. Myös oman tutkimukseni keskiössä on uuden kuntalain johtajasopimusta koskevan sääntelyn sisältö eli nykyisen voimassa olevan lain sisällön tulkinta. Voimassa olevan oikeuden sisällön kuvaamisen ohella tarkastelen voimassa olevien oikeusnormien vaikutuksia käytännössä. Systematisointi tapahtuu valitsemani näkökulman kannalta ensisijaisesti suhteessa kunnanjohtajan asemaa määrittävään oikeusnormistoon sekä lopulta syvällisemmin kuntien itsehallintoon ja kunnanjohtajan oikeusturvaan.

Oikeusdogmaattista lähestymistapaa käyttäessä tärkeimmät oikeuslähteeni löytyvät laista, tässä tutkimuksessa kuntalaista ja sen esitöistä. Hallituksen esityksen kautta ilmenee, mitä lainsäätäjä on lain säännöksillä tosiasiallisesti tarkoittanut. Lakiuudistuksen voimaantultua vasta hiljattain, suoraan siihen kohdistuvia oikeustapauksia ei ole löydettävissä. Oikeuskäytäntöä löytyy kuitenkin melko runsaasti kunnanjohtajaan, mahdollisiin irtisanomistapauksiin, johtajasopimuksiin ja erokorvauksiin liittyen aikaisemmilta vuosilta. Myös muita kuntajohtajia saman tyyppisissä konteksteissa sivuavia oikeustapauksia on löydettävissä. Oikeuskäytäntö tuo esiin tuomioistuinten soveltamiskäytäntöä, mitä omassa tutkimuksessani voin käyttää hyödyksi pohtiessani kuntalain johtajasopimusta koskevan pykälän aiheuttamia muutoksia vallitsevaan tilaan.

Lähdeaineistoa johtajasopimuksiin ja kunnan johtamiseen liittyen on Kuntaliiton julkaisuina saatavissa runsaasti. Teemasta on myös jonkin verran aiempia tutkimuksia, muun muassa Anu Kurkinen-Supperin väitöskirja: *Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa (2016)*. Kurkinen-Supperin väitöskirja painottaa kuitenkin

---

<sup>27</sup> Husa 1995: 133–134.

<sup>28</sup> Husa 1995: 143.

oikeudellisen näkökulman sijasta sopimuksellisuutta sekä dualistista kuntajohtamista<sup>29</sup>, mikä poikkeaa omasta oikeudellisesta sekä erityisesti kunnanjohtajan asemaa painottavasta näkökulmastani. Lisäksi yleisemmin kunnanjohtajaa koskevia tutkimuksia on tehty, niistä mainittakoon Jaana Leinosen väitöskirja: ”*Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä*”: *Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin* (2012). Oikeuskirjallisuuden osalta suurinta roolia näyttelevät oikeusturvaa, kunnanjohtajaa ja kunnallista itsehallintoa koskevat teokset.

Tutkimukseni empiirisenä aineistona pidän kuntien konkreettisia johtajasopimuksia, joita keräsin tutkimukseeni satunnaisesti internetistä. Aineistonani tarkastelen 10 kappaletta johtajasopimuksia. Erityisesti Kuntaliiton mallisopimuksesta poikkeavat johtajasopimukset ovat sisällöltään tutkimuksellisesti mielenkiintoisia. Todellisten johtajasopimusten kautta tutkimukseni oikeudellisen sääntelyn vaikutusten käytännöllinen vaikutus saadaan näkyväksi, mikä parantaa tutkimukseni laatua. Tämän lisäksi tutkimalla kirjallisia johtajasopimuksia tutkimuksessa käy ilmi myös se, kuinka kunnissa käsitetään johtajasopimusilmiö.

#### 1.4. Tutkimuksen rakenne ja tavoitteet

Johdantoa seuraavassa toisessa luvussa käsittelen kunnanjohtajasopimusta ja sen oikeudellista luonnetta. Lain taustalla on aina tarpeiden lisäksi tavoitteita, joihin lakiuudistuksilla pyritään vastaamaan. Lain esitöiden kautta lainsäätäjän asettamien tavoitteiden esiin nostaminen ja analysointi mahdollistuvat. Kokonaisuuden ymmärtämiseksi ja empiirisen aineiston hyödyntämisen mahdollistamiseksi lainsäädännön asettamien sisällöllisten vaatimusten tarkastelu on myös välttämätöntä tutkimuksen tässä vaiheessa. Aloitan käsittelemällä yleisemmällä tasolla johtajasopimukseen kuuluvia käytäntöjä kuntasektorilla, esimerkiksi sopijaosapuolten ja sopimuksen julkisuuden osalta. Tämän jälkeen käyn kokonaisuudessaan ja yksityiskohtaisemmin läpi uuden kuntalain 42 §:n sisältöä, eritellen

---

<sup>29</sup> Kurkinen-Supperi 2016: 8.

omiksi kokonaisuuksikseen palvelussuhteen ehtoja, erokorvauksia ja työjakoa koskevia sisällöllisiä erityispiirteitä.

Kolmannen luvun sisältö koostuu kunnanjohtajan aseman oikeudellisesta tarkastelusta eli siitä, kuinka lainsäädäntömme vaikuttaa kunnanjohtajan rooliin, asemaan ja oikeusturvaan. Tutkin kunnanjohtajan oikeusturva-asemaa irtisanomis- ja purkamistilanteissa, joihin johtajasopimus ja erokorvaukset sen osana aiheuttavat muutoksia. Näkökulman keskittyessä irtisanomis- ja purkamistilanteisiin käyn luvussa läpi sekä viranhaltijalain että kuntalain mukaiset irtisanomisperusteet, painottaen kuntalain mukaista luottamuspuolan perusteella tapahtuvaa irtisanomista. Tarkastelen kunnanjohtajan aseman muotoutumista ja kunnanjohtajaan kohdistuvia rajoituksia eri lakien kautta, keskeisimpiä kuntalaki sekä laki kunnallisesta viranhaltijasta. Myöskään virkaehtosopimusten vaikutusta kunnanjohtajan pestiin ei sovi unohtaa. Luvussa käsittelen myös oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisiä oikeussuojakeinoja.

Neljännessä luvussa siirryn tarkastelemaan varsinaisten kuntien ja kaupunkien laatimien kirjallisten johtajasopimusten sisältöä niiden ristiriitatilanteita ja erokorvauksia koskevilta osin. Sopimusmääräyksistä havainnoin, kuinka kuntalain 42 §:ää on kunnissa sovellettu käytäntöön johtajasopimuksissa. Erityisesti yksityiskohtaiset ja tarkkarajaiset sopimusmääräykset ovat tutkimuksellisesti kiinnostavia, sillä niiden avulla päästään pintaa syvemmälle johtajasopimuskäytäntöön lain antaessa vain yleisluontoiset raamit.

Viimeisessä luvussa esitän johtopäätökseni valitsemani näkökulman kannalta. Tavoitteenani on havaita johtajasopimuksesta seuraavia muutoksia kunnanjohtajan oikeusturva-asemaan. Eroavaisuudet johtajasopimusten sisällöissä ja niihin vaikuttavat tekijät ovat kiinnostavia. Kokonaiskuvan muodostuminen lainsäädännön vaikutuksesta kunnanjohtajan oikeusturva-asemaan, johtajasopimukseen ja näiden näyttäytyminen käytännössä kunta-alalla on tutkimuksellinen tavoitteeni.

## 2. KUNNANJOHTAJAN JOHTAJASOPIMUS

Johtajasopimus tuli vuoden 2015 kuntalain uudistuksen myötä kuntia oikeudellisesti sitovaksi, ennen lakiuudistusta johtajasopimuksesta ei ole ollut laintasoisia säännöksiä.<sup>30</sup> Aiemmin johtajasopimuksen sitovuus on ollut poliittista tai moraalista oikeudellisen sitovuuden sijaan<sup>31</sup>. Johtajasopimuksen tekemisestä ei synny merkittäviä taloudellisia tai hallinnollisia kustannuksia kunnille<sup>32</sup>.

Pohja kunnanjohtajasopimukseen on otettu yksityiseltä sektorilta, jonkin yksityisoikeudellisen yhteisön, kuten esimerkiksi osakeyhtiön, toimitusjohtajan johtajasopimuksesta. Sopimisen alaa kuntasektorilla kuitenkin rajoittavat lait ja virkaehtosopimukset, jotka määrittelevät kunnallisiin viranhaltijoihin kuuluvan kunnanjohtajan tehtävät, aseman ja palvelusuhteeseen sovellettavat ehdot. Toisin kuin yksityisellä sektorilla, jossa yhtiön toimielimenä toimivan johtajan tehtävä ja asema määräytyvät suurimmaksi osaksi johtajasopimuksen mukaisesti.<sup>33</sup>

### 2.1. Johtajasopimus kuntalaissa

Kuntalain 42 § johtajasopimuksesta kuuluu seuraavasti:

*”Kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä.*

*Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa ottaen huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään.*

*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.”* (Kuntal 42 §.)

---

<sup>30</sup> HE 268/2014 vp s. 22.

<sup>31</sup> Koskinen 2011: 4; Tarukannel & Paavilainen 2010: 1.

<sup>32</sup> HE 268/2014 vp s. 114.

<sup>33</sup> HE 268/2014 vp s. 71.



Lain säännösten sanamuoto kertoo paljon siitä, mitä vaatimuksia säännös asettaa soveltajilleen. Näitä vaatimuksia ja tarkoituksia tarkennetaan hallituksen esityksessä ja myöhemmin oikeuskäytäntö tuo esiin, mitä oikeusnormin lainmukaiselta soveltamisella käytännössä odotetaan.

Kuntalain seitsemännen luvun 42 §:n ensimmäisen momentin sanamuodosta ”on tehtävä” voidaan päätellä, että johtajasopimuksen solmiminen on pakollista kunnissa. Pakollisuus käy selvästi ilmi kuntalain säädöksestä, mikä tekee kunnanjohtajasopimuksesta myös oikeudellisesti sitovan<sup>34</sup>. Kuntalain uuden säädöksen myötä kunnanjohtajasopimus saa selvästi julkisoikeudellisen sopimuksen luonteen, ja täten se on siis lakisääteinen<sup>35</sup>. Ensimmäisessä momentissa säädetään myös, että johtajasopimuksessa tulee sopia kunnan johtamisen edellytyksistä (KuntaL 42.1 §). Näitä edellytyksiä ovat kuntajohdon pelisäännöt sekä työnjako kunnanjohtajan ja kunnan poliittisen johdon kesken<sup>36</sup>. Sopimuksen sisällön sääntely on siten hyvin yleisluontoista ja jättää harkintavaltaa sopimuksen sisällöstä kunnille itselleen<sup>37</sup>.

Kuntalain 42 §:n toisen momentin mukaan kunnat voivat sopia kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välisestä työnjaosta. Lain sanamuoto ”voidaan ottaa” huomioiden, velvoittavaa tällaisten määräysten sisällyttäminen johtajasopimukseen ei kuitenkaan ole, vaan kunta voi käyttää tilanteessa omaa harkintaansa. Momentissa tarkennetaan, että kunnan hallintosääntö on sitovampi kuin johtajasopimus. Hallintosäännön määräykset on otettava huomioon sovittaessa edellä mainittujen toimijoiden välisestä työnjaosta. (KuntaL 42.2 §.) Hallintosäännön olemassaolon pakko ja sisältö on tarkkaan määrätty kuntalain 90 §:ssä<sup>38</sup>. Uuden kuntalain myötä hallintosääntöön kootaan kaikki johtosäännöissä esiintyvät määräykset, ja täten hallintosäännöstä tulee kunnan ainoa johtosääntö, joka ohjaa kunnan toimintaa ja hallintoa sitovasti.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Kurkinen-Supperi 2016: 188.

<sup>35</sup> Harjula & Prättälä 2015: 354.

<sup>36</sup> Harjula & Prättälä 2015: 354.

<sup>37</sup> HE 268/2014 vp s. 169; Harjula & Prättälä 2015: 354.

<sup>38</sup> Myllymäki 2016: 3.

<sup>39</sup> Myllymäki 2016: 5.

Kolmannessa momentissa (KuntaL 42.3 §) keskiössä on irtisanomis- ja irtisanoutumistilanteet ja erokorvaukset. Momentin mukaan johtajasopimukseen on mahdollista ottaa määräyksiä kuntalain 43 §:n korvaavista menettelytavoista. Kuntalain 43 §:ssä säädetään kunnanjohtajan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin tilanteissa, joissa luottamus kunnanjohtajaan menetetään. Johtajasopimuksessa voidaan lisäksi sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta (KuntaL 42.3 §). Kunnalla on oikeus päättää erokorvauksen määrästä, koska laissa korvauksen määrästä ei säädetä<sup>40</sup>.

## 2.2. Johtajasopimuksen valmistelu ja julkisuus

Kunnanjohtajasopimuksen toisena sopijaosapuolena on aina kunnanjohtaja, joka tekee sopimuksen kunnan kanssa (KuntaL 42.1 §). Selvennystä vaatii se, mikä kunnan toimielimistä edustaa kuntaa johtajasopimusasiassa. Erokorvaus kuuluu kunnanvaltuuston talousarviovallan piiriin. Tämän vuoksi johtajasopimus, jossa on erokorvausta koskeva sopimusehto, tulee hyväksyttäväksi kunnanvaltuustossa. Kun valtuusto on hyväksynyt sopimuksen, kunnanhallitus voi päättää erokorvauksen maksamisesta. Valtuuston roolia johtajasopimuksen hyväksyjänä tukee talousarviovallan lisäksi se, että kunnanjohtajan vallinnan virkaansa tekee kunnanvaltuusto. Lisäksi kuntalain 42 §:n kolmannessa momentissa mainittu luottamuspuolan perusteella tapahtuva kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin kuuluu valtuuston toimialaan. Laissa edellytetään johtajasopimuksen hyväksyntää kunnanvaltuustolta ainoastaan tilanteessa, jossa sopimukseen otetaan määräyksiä erokorvauksesta, ja muussa tapauksessa kunnanhallitus on oikeutettu hyväksymään kunnanjohtajasopimuksen.<sup>41</sup>

Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisena johtaessaan kunnan taloudenhoitoa, hallintoa ja muuta toimintaa (KuntaL 38 §). Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan yhteistyö käytännön johtamistyössä sekä johtamisen edellytyksistä ja työnjaollisista seikoista

---

<sup>40</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

<sup>41</sup> HE 268/2014 vp s. 169–170.

koostuva kunnanjohtajasopimus, tukevat kunnanhallituksen roolia kuntaa edustavana sopijaosapuolena<sup>42</sup>.

Johtajasopimuksen valmistelun osalta tilanne saattaa poiketa sopimuksen hyväksymisestä. Kunnan johtamiskulttuurista riippuen mahdollista on, että johtajasopimusta valmistellaan kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tai puheenjohtajiston kesken. Toisaalta prosessiin saatetaan ottaa mukaan edellisten lisäksi myös kunnanvaltuuston puheenjohtaja tai puheenjohtajisto.<sup>43</sup> Johtajasopimuksen valmistelun tapoja on siis monia ja tässäkin mielessä kuntien erilaisuus ja yksilölliset toimintatavat on mahdollista ottaa huomioon. Käytännössä kuntien yksilöllisyys voidaan ottaa huomioon valmistelusta aina sopimuksen sisältöön ja hyväksymiseen saakka. Kuntalaki ei velvoita kuntia hoitamaan kunnanjohtajasopimuksen valmistelua minkään määrätyn kaavan mukaan.

Kysymys kunnan edustajuudesta sopijaosapuolena heijastelee osittain myös aiemmin esillä olleen hallintosäännön asemaan. Kunnanhallituksen puheenjohtaja ei ole varsinaisen osapuolena kunnanjohtajasopimuksessa, vaikka osallistuisikin sopimuksen valmisteluun. Tämän vuoksi katsotaan, että määräykset työnjaosta kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välillä olisi parempi sisällyttää hallintosääntöön kuin johtajasopimukseen. Näkemystä tukee osaltaan myös johtamisjärjestelmää koskevien määräysten luonne ja se, että hallintosäännössä on muutkin johtamista käsittelevät määräykset.<sup>44</sup>

Johtajasopimus on julkinen asiakirja, kuten laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (JulkisuusL 621/1999) säädetään.<sup>45</sup> Kunnalliset viranomaiset ovat julkisuuslain piiriin kuuluvia viranomaisia (JulkisuusL 4 §), ja näin ollen kunnanjohtajasopimus sekä päätös erokorvauksesta ovat viranomaisen asiakirjoja ja tämän johdosta myös julkisia asiakirjoja<sup>46</sup>. Kunnan toimielinten, kuten valtuuston ja hallituksen, pöytäkirja esityslistoineen ja

---

<sup>42</sup> Harjula & Prättälä 2015: 355–356.

<sup>43</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 147.

<sup>44</sup> Harjula & Prättälä 2015: 355.

<sup>45</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 4.

<sup>46</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 4.

liitteineen ei ole saman tien julkinen, vaan vaatii ensin tarkastuksen ja sen jälkeisen allekirjoituksen (JulkisuusL 6 §).<sup>47</sup> Julkisuuslain tarkoituksena on mahdollistaa julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonta yhteisöille ja yksilöille, tässä tapauksessa kuntalaisille, sekä edistää hyvää tiedonhallintatapaa ja avoimuutta viranomaistoiminnassa (JulkisuusL 3 §).

Viranomaisen asiakirja voi olla julkisuuslain taikka jonkin muun lain nojalla salassa pidettävä (JulkisuusL 22 §). Johtajasopimus tai erokorvauspäätös saattaa sisältää joitakin yksittäisiä salassa pidettäviä tietoja, jotka voivat olla esimerkiksi kunnanjohtajan yksityiselämää tai terveydentilaa koskevia asioita. Kokonaisuudessaan näitä asiakirjoja ei kuitenkaan voida pitää salassa pidettävänä. Salassa pidettäviä tietoja viranomainen ei saa luovuttaa eikä näyttää sivulliselle (JulkisuusL 22 §), mutta muilta kuin salassa pidettäviltä osiltaan johtajasopimus ja erokorvauspäätös tulevat julkiseksi lain määräämällä tavalla.<sup>48</sup>

Kuinka pian uuden kunnanjohtajan valinnan jälkeen johtajasopimus sitten tulee olla solmittuna, tähän kysymykseen ei kuntalain 42 § anna vastausta. Jo virantäytön yhteydessä neuvotteluja johtajasopimuksen sisällöstä on perusteltua käydä, sillä näillä seikoilla voi olla merkitystä lopulliseen virantäytön tulokseen. Molempien sopimusosapuolten edun kannalta järkevää olisi muodostaa sopimus pian sen jälkeen, kun virkaan valittu kunnanjohtaja on aloittanut hoitamaan virkaansa.<sup>49</sup> Näkisin, että varhaisessa virantäytön vaiheessa solmittu johtajasopimus mahdollistaa sovittujen pelisääntöjen ja työnjaollisten määräysten iskostumisen kunnanjohtajan työhön heti alusta alkaen, mikä sekä helpottaisi tehtävien hoitamisen aloittamista että toisi sovitut käytännöt kunnan johdon yleiseen tietoon.

---

<sup>47</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 4–5.

<sup>48</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 5.

<sup>49</sup> Harjula & Prättälä 2015: 354.

### 2.3. Johtajasopimuksen sisältö ja tavoitteet

Lakiuudistuksen taustalta löytyy lähes aina jonkinlaisia ongelmia tai haasteita, joihin uudistuksella pyritään vastaamaan. Uudistamalla lakia halutaan saavuttamaan lakiuudistukselle asetetut tavoitteet. Nämä tavoitteet ja lainsäätäjän tarkoitus käyvät ilmi lain esitöistä, jossa kuvataan nykytilaa, muutostarpeita sekä tavoitteita. Muutostarpeet kuntalain uudistuksen taustalta käsittelevän johdannossa, joten tässä kappaleessa keskityn ainoastaan lainsäätäjän asettamiin tavoitteisiin ja sitä kautta muotoutuviin sisältövaatimuksiin, joita kunnanjohtajasopimukselle on lainsäätäjän toimesta asetettu.

Johtajasopimusta koskevan sääntelyn tavoitteeksi on asetettu muun muassa ammatillisen ja poliittisen johdon työnjaon selventäminen ja kuntajohtajien välisen yhteistyön edistäminen. Kunnanjohtajan asemasta tarkasteltuna keskeisiä tavoitteita ovat kunnanjohtajan palkkauksen sekä työn tulosten arvioinnin kehittäminen ja helpottaminen. Kunnanjohtajan asemaa halutaan lain avulla kohentaa erityisesti ristiriitatilanteissa.<sup>50</sup> Lisäksi jo ennen kuntalain uudistusta Kuntaliitto on nähnyt kunnanjohtajasopimuksen yhtenä välineenä kunnanjohtajien toimintaedellytyksien parantamiseksi sekä kunnanjohtajien saatavuutta edistävänä välineenä.<sup>51</sup> Kuten johdannossa toin esiin, kunnanjohtajien saatavuus on yksi kuntasektorin toimintaympäristöä kohdanneista muutoksista ja haasteista, mistä johtuen voidaan lainsäätäjän ja Kuntaliiton tavoitteiden nähdä kietoutuvan tiiviisti yhteen kunnanjohtajien saatavuus-ongelmasta puhuttaessa.

Laissa määritellään sisältövaatimukset kunnanjohtajasopimukselle hyvin yleisluontoisesti, jotta kunnat voivat rakentaa johtajasopimuksen omia tarpeitaan mukailleen<sup>52</sup>. Olennaista on, että sisällön tulisi tukea uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Ensisijaista on sopia johtamisen edellytyksistä. Lisäksi sopimukseen voidaan kirjata tavoitteita, joita kunnan johtamiselle asetetaan ja näiden tavoitteiden saavuttamiseen vaa-

---

<sup>50</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

<sup>51</sup> Jäntti & Majoinen 2008: 5.

<sup>52</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

dittavia edellytyksiä. Sopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kunnanjohtajan työn arvioimisen keinoista. Johtajasopimuksen johdosta kunnan johtamisen kokonaisuus, toimivallan, roolien ja vastuunjaon osalta, tulisi olla selvä.<sup>53</sup>

Tärkeän osan johtajasopimuksesta muodostavat irtisanomistilanteet ja niihin liittyvät sopimuksenvaraiset seikat. Irtisanomisaika on sopimuksenvarainen, mikä saattaa vaikuttaa osaltaan myös erokorvauksesta sopimiseen.<sup>54</sup> Johtajasopimuksen puitteissa voidaan sopia tavoista, joilla menetellään ristiriitatilanteissa, kuten esimerkiksi kunnanjohtajan epäluotamuksen toteamisen tavoista. Johtajasopimuksessa sovitaan myös kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta ja sen määrästä.<sup>55</sup> Palaan erokorvauksesta sopimiseen ja siihen liittyviin erityispiirteisiin myöhemmin tässä luvussa.

### 2.3.1. Palvelussuhteen ehdot johtajasopimuksessa

Kunnanjohtaja on ylin kunnallinen viranhaltija, ja tämän johdosta kunnanjohtajaan sovelletaan kuntalain lisäksi kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia (myöhemmin viranhaltijalaki, 304/2003), muun muassa irtisanomisperusteiden ja palvelussuhteen ehtojen osalta.<sup>56</sup> Viranhaltijalaissa korostuu kunnan viranhaltijan laintasoinen oikeussuoja<sup>57</sup>. Palvelussuhteen ehdoista kunnanjohtajaa koskien säädetään kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) mukaisesti myös kunnallisessa virka- ja työehtosopimuksessa (KVTES)<sup>58</sup>.

Kunta- ja viranhaltijalain ja KVTES:n lisäksi palvelussuhteen ehdoista sopimiseen johtajasopimuksessa vaikuttavat kunnan harkintavallan rajoitukset. Käsittelen kunnan harkintavaltaa seuraavaksi kuntajohtajien virkasuhteen päättymistä koskevan oikeuskäytännön kautta. Hämeenlinnan hallinto-oikeus linjasi kuntayhtymän johtavan ylilääkärin palkalista virkavapaata koskevassa ratkaisussaan seuraavasti:

---

<sup>53</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

<sup>54</sup> Koskinen 2011: 5.

<sup>55</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

<sup>56</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 2; Koskinen 2011: 4–5.

<sup>57</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006:10.

<sup>58</sup> Koskinen 2011: 4–5; Hirvonen & Mäkinen 2006: 7–8.

Kuntayhtymän yhtymähallitus neuvotteli johtavan ylilääkärin kanssa sopimuksen johtavalle ylilääkärille myönnettävästä palkallisesta virkavapaasta, jonka päättyessä tämän virkasuhde päättyisi. Virkavapaa aiheutti kuntayhtymälle 263 477, 51 €:n kustannukset, kuntayhtymän kokonaisbudjetin ollessa 22 000 000 €. Olosuhteet sopimuksentekohetkellä olivat ulkopuolisen konsultin järjestämästä koulutuksesta huolimatta kuntayhtymän johtoryhmässä ristiriitaiset, eikä yhteistyö toiminut. Virkavapaalle jääneen johtavan ylilääkärin tilalle ei palkattu uutta henkilöä, vaan tehtävää siirtyi hoitamaan ylilääkäri kuntayhtymän sisältä. Hämeenlinnan hallinto-oikeus linjasi, että ongelmien jatkuessa seuraukset ja haitat olisivat saattaneet johtaa ongelmiin kuntayhtymän henkilökunnan jaksamisessa ja palkkaamisessa. Näin ollen kuntayhtymän yhtymähallitus oli toimi- ja harkintavaltansa nojalla oikeutettu hyväksymään johtavan ylilääkärin ja kuntayhtymän välisen virkasuhteen päättymistä koskevan sopimuksen.<sup>59</sup>

Korkein hallinto-oikeus (KHO) puolestaan päätyi ratkaisussaan KHO: 2006:34 toisenlaiseen lopputulokseen kaupungin harkintavallan käytön osalta.

Kaupunginjohtaja A oli irtisanoutunut vapaaehtoisesti ja esittänyt samalla erokorvauksen maksamiseen liittyvän sopimuksen laatimista. Kaupunki J:n ja kaupunginjohtaja A:n välillä muodostettiin sopimus 260 000 €:n korvauksen maksamisesta A:n irtisanoutuessa vapaaehtoisesti. Asiassa tehtyjen oikaisuvaatimusten johdosta A:lle maksettavaa korvausta alennettiin 200 000 euroon. Sopimuksen solmimista perusteltiin tarpeella välttää negatiivista julkisuutta, joka sekä kaupunginjohtajaa ja kaupunkia olisi kohdannut, mikäli irtisanoutumisprosessi olisi hoidettu toisella tavalla. KHO linjasi, että päätöksen perusteluista ja valmisteluvaiheista olisi tullut käydä selväksi harkintavallan käyttöä rajoittavien periaatteiden huomioon ottaminen sopimuksen taustalla. Kaupunginhallitus ei kuitenkaan ollut päätöksen osalta menetellyt edellä mainitulla tavalla. Tapauksessa tehdystä päätöksestä ei myöskään käynyt ilmi, että valtuusto olisi menettänyt luottamuksen tai ollut menettämässä luottamusta kaupunginjohtaja A:han, vaikka kaupunginhallitus hallinto-oikeuden päätöksestä tekemässään valituksessaan näin väittikin. Täten korkein hallinto-oikeus ei nähnyt kaupungin edun mukaista tarvetta korvauksen maksamiseen kaupunginjohtaja A:n vapaaehtoisen irtisanoutumisen johdosta. Sopimuksen katsottiin myös syntyneen nopealla aikataululla ja jättäneen kaupunginhallituksen roolin vaihtoehdottomaksi. Kaupunginhallituksen katsottiin käyttäneen harkintavaltansa väärin ja ylittäneen näin ollen toimivaltansa asiassa. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen ennallaan. (Äänestys 3-2)<sup>60</sup>.

Edellä esitetyistä oikeustapauksista käy ilmi erityisesti toimivallan ja harkintavallan välinen yhteys. Tuomioistuimet käsittelevät ratkaisujensa lopputuloksissa toimivaltaa ja harkintavaltaa rinnakkain, ja täten voidaan ajatella, että ylittäessään harkintavaltansa viranomainen ylittää usein myös toimivaltansa rajat. Harkintavallan käyttöä rajoittaviksi periaatteiksi eli toisin sanoen harkintavallan rajoitusperiaatteiksi kuuluvat tarkoitussidonnaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteet, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaate sekä

<sup>59</sup> Hämeenlinnan HAO 18.2.2005 05/0098/3.

<sup>60</sup> KHO 2006:34.

luottamuksensuojan periaate<sup>61</sup>. Nämä harkintavallan rajoitusperiaatteet ovat hallinnon oikeusperiaatteita, ja harkintavallan väärinkäytöllä tarkoitetaan näiden periaatteiden rikkomista<sup>62</sup>. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan, ettei viranomaisella harkintavaltaa käyttäessään, muodollisesti toimivaltansa puitteissa ja positiivisen oikeuden rajoissa, ole oikeutta suorittaa toimenpiteitä tai tehdä päätöksiä tehtävälleen ja toimivallalleen vierasta tarkoitusta tavoitellen.<sup>63</sup> Luottamuspulatilanteessa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan syy kunnanjohtajan erottamiselle ei voi olla hankala luonne. Yhdenvertaisuusperiaate estää erottamasta kunnanjohtajaa syrjivästi tai mielivaltaisesti, ja objektiviteettiperiaatteen mukaan epäasiallisilla syillä ei voi olla painoarvoa luottamuspulaa arvioitaessa. Suhteellisuusperiaate takaa kohtuullisuusvaatimuksen lisäksi myös muulla tavoin turvaa kunnanjohtajalle luottamuspulatilanteessa, sillä periaatteen mukaan erottamispäätöksen on oltava kunnan edun mukaista ja näin ollen kunnan etu huomioon ottaen kunnanjohtajan erottamisen on oltava välttämätöntä tilanteessa.<sup>64</sup>

Harkintavallan ollessa osittain tai kokonaan oikeudellisesti sidottua, ainoastaan oikeusperusteet voidaan ottaa huomioon päätöksenteon hetkellä. Mikäli viranomaisella on oikeus osittaiseen tai kokonaisvaltaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, voidaan päätöksessä ottaa huomioon esimerkiksi taloudellisia näkökohtia oikeudellisten perusteiden rinnalla.<sup>65</sup> Harkintavallan käyttöä rajoittavien periaatteiden noudattamisen pitäisi näkyä päätöksen valmistelussa ja perusteluissa<sup>66</sup>, jotta objektiivinen arviointi ulkopuolisen tahon, kuten tuomioistuimen, toimesta periaatteiden noudattamisen suhteen mahdollistuu. Tämä näkyy KHO:n päätöksessä muun muassa siinä, ettei jälkikäteen annettua kaupunginhallituksen ilmoitusta siitä, että kaupunginjohtaja oli menettänyt taikka menettämässä valtuuston luottamusta enää voitu ottaa huomioon.<sup>67</sup> Epäluottamukseen johtaneiden syiden tulee olla riittävät ja asialliset, sekä lisäksi objektiivisesti arvioitavissa<sup>68</sup>.

---

<sup>61</sup> Hautamäki 2004: 76.

<sup>62</sup> Kulla 2015: 94.

<sup>63</sup> Merikoski 1958 s. 58-59.

<sup>64</sup> Virikko 2018: 157–158.

<sup>65</sup> Kulla 2015: 94–95; Merikoski 1958: 53–58.

<sup>66</sup> KHO 2006:34.

<sup>67</sup> KHO 2006:34.

<sup>68</sup> Harjula & Prättälä 2015: 358–359.



Kunnanjohtajasopimukseen on mahdollista ottaa kunnan oman harkintavallan ja KVTES:n asettamissa rajoissa määräyksiä muun muassa kunnanjohtajan avain- ja luottamustehtävistä ja koulutuksesta sekä luottamustehtävistä, jotka ovat kunnanjohtajalta kiellettyjä.<sup>69</sup> Lisäksi KVTES:n rajoissa johtajasopimuksessa on mahdollista sopia palkan suuruudesta ja siitä, kuinka se muodostuu henkilökohtainen ja tehtäväkohtainen palkanosa huomioiden, sekä mahdollisista tulospalkkioista. Myös kunnanjohtajan palkkauksen perusteista ja tarkastamisajankohdasta on mahdollista ottaa määräyksiä kunnanjohtajasopimukseen.<sup>70</sup> Kunnanjohtajan palkkaus kuuluu kunnanhallituksen harkinta- ja toimivallan piiriin<sup>71</sup>. Harjula ja Prättälä tuovat teoksessaan esiin sen, että palvelussuhteen ehdoista on tavanomaista sopia johtajasopimuksessa. He kuitenkin korostavat, että usein kyse on neuvotteluista ja lopulta kunnan yksipuolisesta päätöksestä. Tällainen palvelussuhteen ehdoista sopiminen näkyy johtajasopimuksessa lähinnä informatiivisella tasolla, eikä niinkään yksityiskohtaisina sopimusehtoina.<sup>72</sup>

### 2.3.2. Kunnanjohtajan erokorvaus

Ennen johtajasopimusta koskevaa laintasoista säännöstä kuntalaissa, on nimenomaan erokorvausten maksaminen aiheuttanut oikeudellisen epäselvyytensä vuoksi oikaisuvaatimuksia kunnille sekä valituksia tuomioistuimiin. Erokorvauksen on kuitenkin katsottu kuuluvan kunnan toimialaan jo ennen kuin kuntalakiin otettiin varsinainen johtajasopimusta koskeva pykälä, kunhan päätös on täyttänyt siltä vaaditut edellytykset.<sup>73</sup> Kunnanjohtajan erokorvauksesta ei ole säännelty muissa oikeuslähteissä pakottavasti, joten siitä on voitu sopia kunnanjohtajasopimuksessa<sup>74</sup>. Kuntalain 42 §:n myötä erokorvausten oikeudellinen luonne selventyi entisestään<sup>75</sup>.

Kuntalaista ei ole erokorvauksen määrää koskevaa pakottavaa säännöstä. Lain esitöissä todetaan erokorvauksen rahallisen määrän jäävän kunnan oman harkintavallan piiriin,

---

<sup>69</sup> Koskinen 2011: 4–5, 12.

<sup>70</sup> Jäntti & Majoinen 2008: 7–8.

<sup>71</sup> Jalonen & Ojanen 2009.

<sup>72</sup> Harjula & Prättälä 2015: 354.

<sup>73</sup> Harjula & Prättälä 2015: 353.

<sup>74</sup> Koskinen 2011: 5.

<sup>75</sup> Harjula & Prättälä 2015: 353.

mutta samalla tarkennetaan aiemman käytännön mukaan erokorvausten olleen puolen vuoden palkasta kahden vuoden palkkaa vastaavia summia.<sup>76</sup> Määrän osalta samoin todetaan myös korkeimman hallinto-oikeuden erokorvausta koskevassa vuosikirjaratkaisussa. Kuntakoko on yksi tekijä, jolla on vaikutusta johtajien palkkoihin. Näin ollen myös eroaville kunnanjohtajille maksettavien erokorvausten suuruuksissa on huomattavia eroja.<sup>77</sup> Koskisen mukaan yleinen käytäntö on oikeuttanut kunnanjohtajan vuoden palkkaa vastaavan erokorvauksen saamiseen virkasuhteen päättyessä<sup>78</sup>. Erakorvauksen voidaan ajatella myös olevan oikeastaan ylimääräinen irtisanomisajan palkka, josta kunta on voinut sopia yhtä lailla kuin irtisanomisajasta.<sup>79</sup>

Kunnanjohtajalle erokorvaus on veronalaista ansiotuloa, joten kunnanjohtajalle ei konkreettisesti makseta koko summaa, vaan kunta pidättää verot maksaessaan erokorvausta. Erakorvauksen lasketaan olevan palkkaa tai palkan kaltaista etuutta, ja se voidaan maksaa osissa pidemmällä aikavälillä tai kokonaisuudessaan yhdellä kertaa. Sopimuksen sisällöllä on vaikutusta siihen, kertyykö erokorvauksesta eläkettä kunnanjohtajalle. Eläkettä ei kerry eikä eläkemaksuja tarvitse maksaa, mikäli erokorvaus maksetaan vain korvauksena virkasuhteen päättymisestä. Puolestaan korvaus palvelussuhteen aikana tehdystä työstä kerryttää eläkettä ja sitoo eläkemaksujen maksamiseen.<sup>80</sup>

Suhteellisuusperiaatteeseen yhtenä harkintavallan rajoitusperiaatteena kuuluu vaatimus kohtuudesta<sup>81</sup>. Erakorvauksen määrästä päätettäessä on huomioitava kohtuullisuuden vaatimus, vaikkei kohtuullista suuruutta korvaukselle voidakaan yksiselitteisesti määrittellä.<sup>82</sup> Kunnanjohtajalla on muita kunnallisia viranhaltijoita heikompi irtisanomissuoja, jota erakorvauksen katsotaan osaltaan tasoittavan<sup>83</sup>. Kunnanhallituksen yhtenä tehtävänä on kunnan edun valvominen (KuntaL 39 §), ja kunnan on päätöksissään toimittava kun-

---

<sup>76</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

<sup>77</sup> KHO 2006:34.

<sup>78</sup> Koskinen 2011: 12.

<sup>79</sup> Koskinen 2011: 5. KHO 30.10.2015/3070.

<sup>80</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 5.

<sup>81</sup> Kulla 2015: 107.

<sup>82</sup> Harjula & Prättälä 2015: 355.

<sup>83</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

nan edun mukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan päätökselle mak-  
saa erokorvaus tulee olla kunnan edun mukainen peruste<sup>84</sup>. Kohtuullisen korvauksen voi-  
daan siis katsoa määrittyvän oikeuskäytännön mukaisen tavanomaisen määrän, kunnan-  
johtajalle riittävän kompensaaation ja lisäksi kunnan edun muodostamasta kokonaisuus-  
desta. Virikko analysoi KHO:n ratkaisua 2006:34 nostaan esiin sen, että luottamuspujan  
menetyksen ollessa vailla luotettavaa näyttöä ei ollut myöskään perustetta maksaa ero-  
korvausta<sup>85</sup>.

Yksityisen sektorin tapaan myös kuntasektorilla johtajasopimuksessa sovittu erokorvaus  
lähtökohtaisesti kuuluu kaikkiin irtisanomistilanteisiin. Poikkeustapauksissa voi käydä  
niin, että työnantaja vapautuu erokorvauksen maksamisen velvoitteesta palvelussuhteen  
purkamistilanteessa.<sup>86</sup> Johtajasopimukseen voidaan kirjata ylös menettely, jota noudate-  
taan erokorvauksen myöntämisessä. Esimerkiksi se, kenen kanssa neuvottelut kunnan-  
johtajan vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta käydään.<sup>87</sup> Epäluottamuksen toteamisen tavat  
voidaan yhtä lailla kirjata johtajasopimukseen, ja tällöin on tarpeen sopia myös siitä,  
kuinka kunnanjohtajan tulee menetellä irtisanoutumisen suhteen menetettyään valtuuston  
luottamuksen.<sup>88</sup>

Kunnanjohtaja voi irtisanoutua epäluottamuksen synnyttyä vapaaehtoisesti sovittua ero-  
korvausta vastaan. Toisaalta myös tilanne, jossa epäluottamuksesta ja johtajasopimuk-  
sessa sovitusta huolimatta kunnanjohtaja ei eroakaan vapaaehtoisesti, on mahdollinen.  
Molemmat tilanteet ja niissä toimimisen edellytykset olisi hyvä kirjata johtajasopimuk-  
seen. Jälkimmäisessä tapauksessa oikeus erokorvaukseen ei päde.<sup>89</sup> Kuntalain 43 § käsit-  
tää kunnanjohtajan siirtämisen muihin tehtäviin tai erottamisen kunnanvaltuuston luotta-  
muksen menetyksen jälkeen. Johtajasopimusta koskevassa 42 §:ssä todetaan, että johta-  
jasopimukseen voidaan kirjata 43 §:n menettelyn sijaan käytettäviä menettelytapoja, kun  
kunnanjohtajan viranhoidon suhteen on syntynyt erimielisyyksiä. Erimielisyydet ja irti-  
sanominen on siis mahdollista ratkaista vaihtoehtoisesti, usein käytännössä maksamalla

---

<sup>84</sup> KHO: 2006:34.

<sup>85</sup> Virikko 2018:161–162.

<sup>86</sup> Koskinen 2011: 2.

<sup>87</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 1.

<sup>88</sup> Harjula & Prättälä 2015: 355.

<sup>89</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 1.

erokorvaus. Kuntalain 43 §:n menettely ja erokorvauksen maksaminen ovat siis toistensa vaihtoehtot, eikä erokorvauksen maksaminen valtuuston päätöksellä irtisanotulle kunnanjohtajalle tule kysymykseen.<sup>90</sup>

Kuntalain 42 §:n nimenomaisesta maininnasta lain 43 §:n korvaavaan menettelyyn voisi päätellä, ettei vapaaehtoinen irtisanoutuminen ja erokorvauksen saaminen ole mahdollista muussa kuin kuntalain mukaisessa luottamuspulatilanteessa. Näin ollen kunnanjohtajasopimuksen erokorvauskäytäntö ei päde viranhaltijalain mukaisten irtisanomisperusteiden kohdalla. Myöskään tilanne, jossa kunnanjohtaja irtisanoutuu vapaaehtoisesti omasta tahdostaan tilanteessa, jossa luottamushenkilöiden puolelta ei ole tehty aloitetta kunnanjohtajan epäluottamuksesta, ei mielestäni kuulu erokorvauskäytännön rajojen sisälle kunta-sektorilla. Näkemystäni tukee oikeuskäytäntö erokorvausta koskien.

Tapauksessa ei käynyt ilmi, että kaupunginvaltuusto olisi menettänyt tai ollut menettämässä luottamusta kaupunginjohtajaan tai että rahallisen korvauksen maksaminen olisi ollut kaupungin edun mukaista.<sup>91</sup>

Erokorvauksesta sopiminen ja sen maksaminen tulee kyseeseen vain silloin, kun kyseessä on kunnan tai kuntayhtymän viranhaltija, joka voidaan siirtää muihin tehtäviin tai irtisanoa luottamuksen menetyksen johdosta.<sup>92</sup>

Kuntalain erokorvausta koskevan sääntelyn on katsottu selkeyttävän erokorvauskäytäntöjä kunnissa, ja samalla auttavan ristiriitatilanteesta johtuvan irtisanomisprosessin hoitamisessa. Sekä kunnanjohtajan että kunnan edun mukaista on välttää tulokseltaan epävarma ja pitkä irtisanomisprosessi sovintoratkaisun avulla. Jo ennen uuden kuntalain voimaantuloa irtisanomisprosesseja on keskeytynyt tai jopa vältetty kokonaan sopimisen ansiosta.<sup>93</sup> Tällä hetkellä kuntalain 42 §:n ansiosta erokorvauksesta ja ehdoista vapaaehtoisesta irtisanoutumisen taustalla laajemminkin voidaan sopia, eikä asiassa pitäisi olla enää oikeudellisestikaan mitään epäselvyyttä. Pykälä ilmiselvästi selventää erokorvauskäytäntöä kunnissa, mutta painostaako se samalla kunnanjohtajia liikaa tiettyyn toimintamalliin epäselvissä irtisanomistilanteissa? Onko tällä lopulta vaikutusta oikeussuojakeinojen käyttöön ja sitä kautta kunnanjohtajien oikeusturvaan?

---

<sup>90</sup> Harjula & Prättälä 2015: 355.

<sup>91</sup> KHO: 2006:34.

<sup>92</sup> KHO 30.10.2015/3070.

<sup>93</sup> Harjula & Prättälä 2015: 361–362.

### 2.3.3. Työnjako kunnan johtamisessa

Kunnissa johtaminen organisoidaan aina kyseiselle kunnalle sopivaksi, ja tilanteet vaihtelevat kunnittain. Johtamisen kokonaisuudessa työnjaon kannalta merkittävää on esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan toimen osa-aikaisuudella tai päätoimisuudella. Johtajasopimuksessa kuntien on oma tilanne huomioiden mahdollista täsmentää työnjakoa ammatillisen ja poliittisen johdon välillä, erityisesti kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan kesken. Selkeän vastuun ja toimivallan jaon yhteys parempaan yhteistyöhön johtajien keskuudessa on olennainen.<sup>94</sup>

Täysin vapaasti työjaosta ei kuitenkaan voida sopia, sillä kuntalaki asettaa kunnanjohtajan toimivallalle ja tehtäville puitteet, joiden sisällä tulee pysyä. Myös kunnan pakollisten toimielinten, kuten kunnanhallituksen ja -valtuuston sekä tarkastuslautakunnan (KuntaL 30§), toimivaltaa ja tehtäviä säännellään kuntalaissa sitovasti.

*”Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti.*

*Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.*

*Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.” (KuntaL 38 §.)*

Kuntalaista käy ilmi, että kunnanhallitus kantaa päävastuun kunnan hallinnon, toiminnan ja talouden johtamisesta. Kunnanjohtajan tehtävät sijoittuvat samoihin vastuualueisiin, mutta kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisena. (KuntaL 38 §.) Kunnan johtamisessa keskeisin asema on kunnanhallituksella, joka vastaa kunnanvaltuuston päätösten valmistelun ja toteuttamisen lisäksi kokonaisuudessaan käytännön johtamisesta kunnassa.<sup>95</sup> Kunnanhallituksen tehtävät ja asema ovat siis normisidonnaisia. Hallitus monijäsenisenä kunnan toimielimenä toimii kunnanvaltuuston alaisena.<sup>96</sup>

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävän sisältö määräytyy kuntalain ja hallintosääntö mukaisesti. Olennaista kunnanhallituksen puheenjohtajalle on poliittisen yhteistyön

---

<sup>94</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

<sup>95</sup> HE 268/2014 vp s. 166.

<sup>96</sup> Stenvall, Majoinen & Harisalo 2009: 168.

johtaminen tavalla, jolla kunnanhallituksen työn toteutumisen edellytykset täyttyvät. Spesifimmät määräykset tehtävistä löytyvät kunnan hallintosäännöstä. (KuntaL 40 §.) Sekä niin sovittaessa mahdollisesti myös kunnanjohtajasopimuksessa hallintosäännön lisäksi<sup>97</sup>. Hallintosäännön ja johtajasopimuksen avulla kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä määriteltäessä on mahdollista ottaa huomioon kunnan erityispiirteet, joita erilaiset organisaatiot ja olosuhteet aiheuttavat<sup>98</sup>.

Kunnanvaltuusto käyttää kunnassa päätösvaltaa sekä vastaa kunnan taloudesta ja toiminnasta (KuntaL 14 §). Strateginen päätösvalta on korostunut kunnanvaltuuston tehtävässä, kun taas valtaa päättää yksittäisissä asioissa on siirretty muille toimielimille, kuten lautakunnille ja kunnanhallitukselle, ja jopa viranhaltijoille.<sup>99</sup> Kunnan johtamista ohjaa kokonaisuudessaan kuitenkin kunnanvaltuuston hyväksymä kuntastrategia (KuntaL 38 §), joka pitää sisällään tavoitteet pidemmälle aikavälille niin talouden kuin toiminnan suhteen (KuntaL 37 §).

---

<sup>97</sup> HE 268/2014 vp s. 169.

<sup>98</sup> HE 268/2014 vp s. 168–169.

<sup>99</sup> HE 268/2014 vp s. 11.

### 3. KUNNANJOHTAJAN ASEMA

Perustuslain mukaan kuntien hallinnon on perustuttava sen asukkaiden itsehallintoon (PL 121. 1 §). Edellisestä johtuen kunnan johtamisen voidaan ajatella koostuvan kuntalaisten itsehallinnosta ja kunnan perustehtävän hoitamisesta. Itsehallinnon ja tehtäväkentän laajuuden vuoksi johtaminen on lisäksi täytynyt jakaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken.<sup>100</sup> Kuntalaisten silmissä kunnanjohtaja näyttäytyy kuntaa johtavana hahmona, ja kunnanjohtajan rooli onkin Suomessa erityisen vahva. Johtaminen henkilöityy kunnanhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajien sijasta viranhaltijana toimivaan kunnanjohtajaan.<sup>101</sup>

#### 3.1. Kunnan johtamisen kokonaisuus

Kuntien johtaminen Suomessa on jakaantunut kaksinapaisesti päätösvallan omaavaan kunnanvaltuuston ja valmistelua sekä toimeenpanoa toteuttavan kunnanhallituksen kesken, mistä puhutaan kaksoisjohtamisena. Edellä mainitun jaon lisäksi toinen jako tehdään viranhaltijana toimivien ammattijohtajien ja poliittisten johtajien välillä.<sup>102</sup> Täysin selväpiirteistä jakoa poliittisen ja ammatillisen johdon ja niiden tehtäväalueiden välillä ei ole. Kunnanjohtajan rooli ei asetu ainoastaan ammatilliseksi johtajaksi, vaan kunnanjohtaja omaa myös huomattavan roolin poliittisen johtamisen saralla<sup>103</sup>. Kunnanjohtajalla on tässä kokonaisuudessa oma roolinsa, jota käsittelem tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

Toisessa luvussa käsittelem kunnan toimielinten lakisääteisiä tehtäviä ja toimivaltoja työnjaon näkökannalta tarkasteltuna. Seuraavaksi käsittelem erityisesti kunnanhallituksen ja -valtuuston toimivaltaa ja roolia osana kuntajohtamisen kokonaisuutta sekä suhteessa kunnanjohtajan asemaan. Johtaminen ja hallinto rakentuvat kunnanhallituksen ja -valtuuston sekä kunnanjohtajan väliseen toimivaan yhteistyöhön. Kunnanhallitus ja -valtuusto ovat

---

<sup>100</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 133.

<sup>101</sup> Harjula & Prättälä 2015: 331, 345.

<sup>102</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 57.

<sup>103</sup> Harjula & Prättälä 2015: 331.

yhtäältä esimiesasemassa kunnanjohtajaa kohtaan ja toisaalta myös kannustamassa ja tukemassa kunnanjohtajaa työssään.<sup>104</sup> Esimerkiksi kunnanjohtajan kehityskeskustelun pitää kunnissa usein kunnanhallituksen puheenjohtaja<sup>105</sup>. Poliittisten johtajien ja kunnanjohtajan välisen suhteen tasapainoisuudella on merkitystä poliittis–hallinnollisen järjestelmän toimivuuteen kunnassa. Järjestelmän epätasapaino ja toimimattomuus heijastelevat lopulta kuntalaisten kokemaan hyvinvointiin.<sup>106</sup>

Valtuuston johtamistehtäviin kuuluu päättää kunnan omistajapolitiikasta eli periaatteista, joilla kunnan toimintaa ohjataan, johdetaan ja valvotaan. Omistajapolitiikka kuuluu osaksi kuntastrategiaa. Omistajapolitiikka näkyy kunnassa valtuuston asettamina tavoitteina ja investointi- ja rahoituspäätöksinä.<sup>107</sup> Kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä kunnanvaltuusto tekee linjavetoja kuntastrategiaan ja hyväksyy sen<sup>108</sup>. Valtuusto määrittelee kuntastrategiassa kunnan toiminnan kannalta pidemmän aikavälin keskeisiä tavoitteita, minkä johdosta kunnanvaltuustolla on merkittävä rooli talouden ja toiminnan johtamisessa pitkällä aikavälillä<sup>109</sup>.

Kunnanhallituksen roolina on johtaa kunnassa toimintaa, taloutta ja hallintoa. Kunnan toimintaa yhteensovittaessaan ja omistajaohjauksesta vastatessaan kunnanhallitus toimii kunnanvaltuuston tekemän kuntastrategian asettamissa rajoissa. Kunnanhallituksen vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta kunnassa korostaa hallituksen kokonaisvaltaista roolia kunnan toiminnan johtamisesta. Edellisten lisäksi kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu kunnan puhevallan käyttäminen sekä kunnan edustaminen ja kunnan edun valvominen.<sup>110</sup> Kunnanhallitus toimii kunnan poliittisen johtamisen ytimessä, jossa se kantaa vastuullaan suuren osan tehtäväalueesta. Johtamisen kokonaisuuden kannalta olennaista on huomioida kunnanhallituksen rooli kunnanjohtajan johtamiskumppanina sekä esimiehenä.<sup>111</sup> Poliittisen yhteistyön johtaminen kuuluu kunnanhallituksen puheen-

---

<sup>104</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 57.

<sup>105</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 147.

<sup>106</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 58.

<sup>107</sup> HE 268/2014 vp s. 102.

<sup>108</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 138.

<sup>109</sup> HE 268/2014 vp s. 120.

<sup>110</sup> HE 268/2014 vp s. 102.

<sup>111</sup> Stenvall, Majoinen & Harisalo 2009: 167–168.



johtajalle, ja hallituksen puheenjohtajan muut tehtävät määritellään kunnan hallintosäännössä (KuntaL 40 §). Kunnanjohtamisjärjestelmässä jokaisella toimielimellä on oma roolinsa johtamisessa, mutta kokonaisuus koostuu yhteistyöstä samojen asioiden ja tavoitteiden parissa.

### 3.2. Kunnanjohtajan rooli ja asema kunnan johtamisjärjestelmässä

Kunnanjohtajan rooli ei asetu ainoastaan ammatilliseksi johtajaksi, vaan kunnanjohtaja omaa myös huomattavan roolin poliittisen johtamisen saralla<sup>112</sup>. Kunnanjohtaja toimii täytäntöönpanon ohella myös kunnan suuntaviivojen linjaajana sekä tavoitteenasetelussa<sup>113</sup>. Voidaankin todeta, että myös strateginen johtaminen kunnassa rakentuu ammatillisen johdon ja luottamushenkilöiden yhteistyön varaan kokonaisvaltaisesti valmistelusta lähtien aina toimeenpanoon ja seurantaan saakka<sup>114</sup>.

Kunnanvaltuusto valitsee kunnanjohtajan joko määräaikaiseen tai toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen (KuntaL 41. 1 §). Kunnanjohtajan valintaa määräajaksi ei tarvitse perustella, vaan kyseessä on kunnan omaan harkintaan kuuluva asia. Näin siksi, että kuntalaissa on erityissäännös kunnanjohtajan valinnasta määräaikaiseen virkasuhteeseen.<sup>115</sup> Kuntalain erityissäännökset kunnanjohtajaa koskien syrjäyttävät viranhaltijalain yleislakina niiltä osin kuin kuntalaki säättää asiasta tyhjentävästi, ja tämän johdosta esimerkiksi viranhaltijain mukaiset määräaikaista nimittämistä koskevat rajoitteet eivät päde kunnanjohtajan nimittämiseen.<sup>116</sup> Harkinnanvaraista on myös määräajan pituus, kuitenkin niin, että yleensä kunnanjohtajan virkasuhteen määräaika on pidempi kuin kunnanvaltuuston toimikausi. Se, onko kunnassa toistaiseksi vai määräajaksi toimeen valittu kunnanjohtaja riippuu kunnan tarpeista, esimerkiksi tarve muutosjohtamiselle on peruste valita kunnanjohtaja määräaikaiseen virkasuhteeseen ja toinen mahdollinen syy on kunnanjohtajan tulosvastuun tehostuminen määräaikaisessa toimessa.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Harjula & Prättälä 2015: 331.

<sup>113</sup> Harjula & Prättälä 2015: 345.

<sup>114</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 138.

<sup>115</sup> Harjula & Prättälä 2015: 347.

<sup>116</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 33, 45–46.

<sup>117</sup> Harjula & Prättälä 2015: 347.

Kunnanjohtajan ja kunnan välillä on siis virkasuhde, joten kunnanjohtaja on kunnallinen viranhaltija. Kunnanjohtajan tehtävät määritellään laissa, kunnan johtosäännössä tai kunnanhallituksen ja -valtuuston antamissa määräyksissä.<sup>118</sup> Näiden ohella johtajasopimuksen rooli yhtenä kunnanjohtajan tehtäviä määrittävänä asiakirjana on kasvanut<sup>119</sup>. Kunnanjohtaja ei pormestarista poiketen toimi kunnanhallituksen puheenjohtajana<sup>120</sup>, mutta kunnanjohtajalla on vahva rooli esittelijänä kunnanhallituksessa. Edellä mainitun roolin säilyminen juuri esittelyn ja valmistelun osalta on tärkeää säilyttää, eikä kunnanjohtajalle laissa määrättyjä tehtäviä voida delegoida muulle toimijalle tai poistaa tavalla, joka vaikuttaisi heikentävästi kunnanjohtajan lakisääteiseen asemaan taloudenhoidon, hallinnon tai muun toiminnan johtajana.<sup>121</sup>

Suomessa kunnanjohtajalla on vahva asema, vaikkakin lainsäädännöllä kunnan poliittisten toimielinten asemaa on vahvistettu ja samalla kunnanjohtajan asemaa osittain heikennetty<sup>122</sup>. Edelleen Suomessa kunnanjohtajalla on kansainvälisesti vertailtuna vahvasti oikeudellisesti turvattu asema. Vuosien saatossa lakiuudistuksilla kunnanjohtajan asemaa on heikennetty muun muassa poistaen kunnanjohtajan oikeus toimia kunnanhallituksen puheenjohtajana, lisäämällä mahdollisuus irtisanoa kunnanjohtaja epäluottamuksen perusteella ja mahdollistamalla päätoimisen kunnanjohtajan sijaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettävä kunnanjohtaja.<sup>123</sup>

Oikeus käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta kuuluu kunnanjohtajan asemaan (KuntaL 41. 3 §). Kunnanjohtajan oikeudella käyttää kunnan puhevaltaa näen olevan merkitystä kunnan johtajuuden henkilöitymiseen juuri kunnanjohtajaan, erityisesti kuntalaisille avoimissa tilaisuuksissa. Ammattitaitoisen ja hyvän valmistelun vastuu ja tästä johtuen myös edellytysten luominen kunnanhallituksen työskentelylle asettuu kunnanjohtajan harteille<sup>124</sup>. Lisäksi kunnanjohtajalla on rooli kunnanhallituksen rinnalla

---

<sup>118</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 57–58.

<sup>119</sup> Leinonen 2012: 58.

<sup>120</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006 :31; Harjula & Prättälä 2015: 333–332.

<sup>121</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 58.

<sup>122</sup> Leinonen 2012: 57.

<sup>123</sup> Harjula & Prättälä 2015: 331.

<sup>124</sup> Stenvall, Majoinen & Harisalo 2009: 168.

mahdollisen kuntakonsernin johdossa kuntalain 48 §:n määrämällä tavalla (KuntaL 48 §)<sup>125</sup>.

Kunnanjohtajan toimivalta asettuu limittäin politiikan ja hallinnon välille ja siihen vaikuttavat lukuisat eri tekijät ja tahot. Kuntalaki ja hallintosääntö muodostavat vain pienen osan siitä kokonaisuudesta, joka käytännössä vaikuttaa kunnanjohtajan asemaan. Kunnan organisaatiolla ja toimintaympäristöllä, kunnanjohtajalla itsellään ja valtiolla on vaikutusta asemaan myös. Lisäksi edellisiä täsmällisempiä kunnanjohtajan liikkumavaraan oman vaikutuksensa tuovia tekijöitä ovat esimerkiksi kuntalaisten asettamat odotukset, media, kunnassa vallitseva yhteistyö- ja päätöksentekokulttuuri, ohjeet, valtion juridiset normit, taloudelliset reunaehdot päätöksenteolle sekä suhde henkilöstö- ja luottamushenkilöorganisaatioon.<sup>126</sup> Oman lisänsä kunnanjohtajan asemaan vaikuttamiseksi voitaneen katsoa olevan myös kunnanjohtajasopimuksella.

Tarukannel ja Paavilainen ovatkin todenneet, että kunnanjohtaja toimii työssään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välissä tasapainotellen sekä julkisuuden asettamassa paineessa<sup>127</sup>. Myös Karhunen nostaa esiin median ja julkisuuden asettamien paineiden merkityksen, mutta korostaa paineiden jakautuvan sekä poliittiselle että ammatilliselle johdolle kunnassa. Media saattaa tarttua ongelmiin kuntajohdon yhteistyössä, mikäli luottamus rakoilee, eivätkä roolit ja yhteistyö kunnan johdossa ole kunnossa.<sup>128</sup>

### 3.2.1. Kunnanjohtajan tehtävät kuntalain mukaan

Kuntalain mukaan kunnanjohtajan tehtävä on johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisuudessa (KuntaL 38.3 §). Tarkemmin kuntalaissa ei näiden johtamisen osa-alueiden sisältämistä tehtävistä kunnanjohtajan osalta tietoa ainakaan suoraan löydy, vaan tarkemmat tiedot kunnan taloushoidosta, johtamisesta sekä hallinnon ja toiminnan järjestämisestä löytyvät hallintosäännöstä (KuntaL 90 §). Myös konsernijohdon osalta kunnanjohtajan tehtävät osana sitä määrätään kunnan hallintosäännössä

---

<sup>125</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 51.

<sup>126</sup> Sallinen, Majoinen & Salenius (toim.) 2012: 58.

<sup>127</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 2.

<sup>128</sup> Karhunen 2009: 182.

(KuntaL 48 §). Koska kunnanjohtaja johtaa hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisuudessa, voidaan ajatella kunnanjohtajan tehtävien kohdistuvan samoihin osa-alueisiin kuin kunnanhallituksen tehtävät, jotka määrätään kuntalain 39 §:ssä. Näistä seikoista päätellen kunnanjohtajan johtamistehtävät ovat laaja-alaisesti kunnan toimintaan liittyviä.

Kunnanjohtajan tehtävänä on valmistella kunnanhallituksen asiat ja esitellä ne hallitukselle<sup>129</sup>. Kunnanjohtajan tehtäviin kuuluu kunnan tilinpäätöksen allekirjoittaminen yhdessä kunnanhallituksen jäsenten kanssa (KuntaL 113.4 §). Tilinpäätös on sisältää tiedot kunnan tuloksesta, rahoituksesta, toiminnasta sekä taloudellisesta tilanteesta (KuntaL 113.3 §), minkä johdosta katson tilinpäätöksen allekirjoittamisen kuuluvan osaksi kunnanjohtajan taloudenhoidon johtamista.

### 3.3. Kunnanjohtajan oikeusturva ja oikeussuoja

Oikeusturvasta yhtenä perusoikeutena säännellään Suomen perustuslaissa (713/1999). Oikeusturvaan kuuluu yleinen muutoksenhakuoikeus, lakisidonnaisuuden periaate ja oikeus saattaa viranomaispäätökset ja oikeusriidat riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Perusoikeusuudistuksen myötä menettelyllistä oikeusturvaa, johon hyvän hallinnon takeet ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset erottamattomasti kuuluvat, vahvistettiin entisestään. Oikeusturva koostuu oikeudesta saada velvollisuuksiaan tai oikeuksiaan koskeva asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi, oikeudesta oikeudenmukaiseen ja hyvän hallinnon takeet täyttävään oikeudenkäyntiin sekä oikeudesta saada asia käsitellyksi viivytyksettä toimivaltaisessa tuomioistuimessa.<sup>130</sup>

Virkamiehellä ja kunnallisella viranhaltijalla on samat perusoikeudet kuin jokaisella kansalaisella muutenkin. Tästä lähtökohdasta voidaan poiketa vain harvoissa tapauksissa, joissa viranhoidon onnistuminen vaatii perusoikeuksien rajoittamista. Perusoikeuksien

---

<sup>129</sup> Harjula & Prättälä 2015: 346.

<sup>130</sup> Hallberg 2011: 54–55.

rajoittaminen viranhaltijoilta nojaa tarpeellisuusvaatimukseen ja rajoituksen on oltava peräisin laintasoisesta säännöksestä.<sup>131</sup> Tarpeellisuusvaatimus on määritelty laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). Tarpeellisuusvaatimus rajoittaa työntajan oikeutta käsitellä työntekijän henkilötietoja tarpeettomasta. Ainoastaan työsuhteen kannalta olennaisia henkilötietoja voidaan käsitellä, jos niillä on merkitystä työsuhteen osapuolten velvollisuuksien ja oikeuksien, työn erityisluonteen tai työntajan tarjoamien etuuksien suhteen. (YksTL 759/2004 3 §.) Edellisen lain lisäksi myös henkilötietolaki (523/1999) määrittää tarpeellisuusvaatimuksen, niin, että vain käsittelylle määritellyn tarkoituksen mukaan tarpeellisia henkilötietoja voidaan käsitellä (HenkilötietoL 9 §). Päätelen, että tarpeellisuusvaatimus konkretisoituu työelämässä lähinnä yksityisyydensuojaa koskevissa tapauksissa, eikä viranhaltijan oikeusturvaa viranhoidon onnistumiseksi ole syytä rajoittaa.

Kunnanvaltuusto päättää kunnanjohtajan irtisanomisesta luottamuspuolan perusteella (KuntaL 43 §), ja täten kunnanvaltuuston päätökseen tyytymättömän tulee tehdä kunnallisvalitus hallinto-oikeuteen (KuntaL 135 §). Kunnanhallituksen, valiokunnan tai lautakunnan päätökseen on ensin haettava oikaisua (KuntaL 134.1 §). Oikaisuvaatimuksesta annetusta päätöksestä voidaan tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus (135 §). Valituksen voi tehdä, mikäli päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen toimivalta on ylittynyt tai päätös on muulla tavoin lainvastainen (KuntaL 135 §). Kunnallisvalituksen voi tehdä asianosainen, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös suoraan vaikuttaa tai jolle päätös on kohdistettu. Asianosaisen lisäksi kunnan jäsen voi tehdä kunnallisvalituksen. (KuntaL 137 §.) Tästä johtuen kunnanjohtaja on irtisanomistilanteessa oikeutettu valittamaan tuomioistuimeen kunnanvaltuuston tekemästä päätöksestä.

Kuntalain uudistuksen myötä johtajasopimuksen luonne julkisoikeudellisena sopimuksena on selvä. Kunnanjohtajasopimuksesta syntyvät erimielisyydet ratkaistaan hallinto-oikeuksissa hallintoriita-asioina.<sup>132</sup> Julkisoikeudellista maksuvelvoitetta, julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa oikeutta tai velvollisuutta tai hallintosopimuksesta syn-

---

<sup>131</sup> Koskinen& Kulla 2016: 145–146.

<sup>132</sup> Harjula& Prättälä 2015: 354.

tyvää riitaa käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa. Hallintoriita-asiat tulevat vireille hakemuksen johdosta. Toimenpide, jota vaaditaan ja perusteet vaatimuksille on merkittävä hakemukseen. (HallintolainkäyttöL 69 §.) Valitus irtisanomispäätöksestä ja hakemus johtajasopimusta koskevaa erimielisyyttä koskien etenee samoja oikeussuojateitä noudattaen, vaikka muuten asiat poikkeavat toisistaan muun muassa vireille tulon osalta. Molemmissa tapauksissa hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (HallintolainkäyttöL 586/1996 9 §, KuntaL 142 §).

Oikeusturvan lisäksi tutkielmani aiheen kannalta erityisen merkittävä perusoikeus liittyy oikeuteen työhön ja elinkeinon vapauteen. Ketään ei saa erottaa työstään ilman lakiin perustuvaa syytä (PL 18.3 §). Kunnanjohtajan virasta erottamisen laillinen syy voidaan löytää kahdesta laista, kuntalaista tai kunnallisesta viranhaltijalaista.

### 3.3.1. Kunnanjohtajan irtisanominen

Kunnanjohtaja voidaan irtisanoa kuntalain 43 §:n ja viranhaltijalain mukaisten irtisanomisperusteiden täytyessä (KuntaL 43 §, KvhL 35 §). Vuodesta 1993 lähtien kunnanjohtaja on voitu erottaa virasta valtuuston määränemmistön ilmaisevan epäluottamuksen johdosta, ilman virkasäännöstä ilmeneviä taikka muitakaan yksilöityjä syitä. Säännöksen aiheuttama ongelmia kunnanjohtajan oikeusturvan kannalta ja lukuisia valituksia, lisättiin 1995 vuoden kuntalakiin luottamuksen menetys irtisanomisperusteeksi selkeämmin.<sup>133</sup> Kunnanjohtajan kuntalain mukaisten tehtävien johdosta johtajalla on keskeinen asema kunnassa, mikä on vaikuttanut luottamuspuolasäädöksen säätämiseen<sup>134</sup>.

Viranhaltijalain 35 §:n mukaisia viranhaltijasta johtuvia painavia ja asiallisia irtisanomisperusteita ovat syyt, joiden johdosta virkaan kuuluvista tehtävistä suoriutuminen ei ole enää mahdollista. Nämä syyt voivat olla viranhoidon laiminlyönnistä tai velvoitteiden vakavasta rikkomisesta, viranhaltijaan liittyvien työnteon edellytysten heikkenemisestä tai laista, virkasuhteesta taikka määräyksistä johtuvia syitä. (KvhL 35.1 §.) Lain asetta-

---

<sup>133</sup> Harjula & Prättälä 2015: 357.

<sup>134</sup> Virikko 2018: 153.

essa vaatimuksen sille, että kunnassa tulee olla pormestari tai kunnanjohtaja, tekee se samalla mahdolliseksi irtisanoa kunnanjohtaja viranhaltijalain 37 §:n mukaisesti tuotannollisiin tai taloudellisiin syihin vedoten<sup>135</sup>.

Kuntalain 43 §:n säännös on viranhaltijalain irtisanomissäännöksiä täydentävä<sup>136</sup>.

*”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.”* (KuntaL 43 §.)

Kunnanvaltuuston tehtäviin kuuluu asettaa tilapäinen valiokunta valmistelemaan kunnanjohtajan irtisanomista. Tilapäinen valiokunta asetetaan kunnanjohtajan irtisanomista tai siirtämistä muihin tehtäviin koskevan asian vireille tultua hoitamaan valmistelua. Tilapäinen valiokunta valitaan kunnanvaltuuston keskuudesta, sillä valiokunnan jäsenten tulee olla joko varavaltuutettuja tai valtuutettuja. (KuntaL 35. 1 §.) Kunnanjohtajalla on irtisanomisprosessin valmistelun aloittamisen jälkeen oikeus saada tietoonsa epäluottamukseen johtanut syy ja oikeus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti asiassa. Kunnanjohtajan lausuttua mielipiteensä annetaan kunnanhallitukselle vielä mahdollisuus antaa lausunto. Tämän jälkeen kunnanvaltuuston kahden kolmasosan enemmistö voi tehdä päätöksen kunnanjohtajan kuntalain 43 §:n mukaisesta irtisanomisesta.<sup>137</sup>

Kunnanjohtajan oikeusturvan toteutuminen on luottamuspulatilanteessa tärkeää. Menettelyvaatimusten, kuten kunnanjohtajan kuulemisen, noudattamisen ollessa puutteellista luottamuspuola-asiassa, saattaa tämä johtaa irtisanomispäätöksen kumoamiseen. Oikeus-

---

<sup>135</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 33–34.

<sup>136</sup> Harjula & Prättälä 2015: 358.

<sup>137</sup> Harjula & Prättälä 2015: 362–363.

käytännön mukaan luottamuspuolan perusteiden oikeudelliselle arviolle ei ole edes tarvetta, mikäli menettelyssä on tapahtunut virhe.<sup>138</sup> Luottamuspuolan perusteita ei laissa säädetä yksilöidysti, joten perusteiden tulkinta käytännön tilanteissa saattaa aiheuttaa haasteita. Irtisanomisperusteita luottamuspuola-asiassa tulkittaessa tulee ottaa huomioon jo aiemmin esillä olleet harkintavallan käyttöä rajoittavat periaatteet. Oikeuskäytännössä esiintyvät syyt luottamuspuolan perusteella tapahtuneissa kunnanjohtajan irtisanomisissa ovat liittyneet kunnanjohtajan taitoon ja käytökseen muun muassa kuntalain mukaisten tehtävien hoitamisessa ja kunnan edustamisessa esiintyneistä ongelmista sekä uskottavuuden ja arvostettavuuden heikentymisestä.<sup>139</sup>

Irtisanomismenettelyssä epäluottamukseen johtaneet syyt on tuotava ilmi, kuitenkin vaatimusta laiminlyöntien tai tekojen yksilöityyn ilmoittamiseen ei ole. Epäluottamus kunnanjohtajaa kohtaan on voinut syntyä pidemmän ajan kuluessa ja kokonaisuuden arviointi ratkaisee.<sup>140</sup> Luottamuspuolan syntyminen vaatii aina aikaa, ja varsinaista irtisanomista epäluottamuksen perusteella edeltää yleensä luottamushenkilöiltä saadut varoitukset, huomautukset ja puhuttelut. Luottamuspuola voi kuitenkin syntyä joko vähitellen pidemmän ajan kuluessa tai lyhyemmän ajan sisällä merkitykseltään radikaalien yksittäisten tapahtumien johdosta. Pitkällä aikavälillä yksittäiset merkitykseltään vähäisemmätkin tapahtumat ja seikat kasaantuessaan saattavat aiheuttaa laajoja ongelmia kunnan johdossa, kun taas jokin merkitykseltään suuri asia voi synnyttää luottamushenkilöissä epäluottamuksen kunnanjohtajaa kohtaan nopeastikin.<sup>141</sup>

Syiden tulee olla läpinäkyviä myös sen vuoksi, että kunnanjohtajan oikeusasemaan puututaan selvästi erotettaessa kunnanjohtaja luottamuspuolan perusteella. Oikeusasemaan puuttumisen johdosta kunnanjohtajalle tulee luottamuspuolan perusteella tapahtuvaa irtisanomista ennen antaa varoitus tai pitää kehityskeskustelu, jotta kunnanjohtajalla on mahdollisuus muuttaa ja parantaa toimintatapojaan. Mikäli kunnanjohtajan käytös tai toiminta vaikeuttavat kunnan hallinnon toimintaa, voidaan kuntalain 43 §:n menettelyä soveltaa toimien kunnan edun mukaisesti.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Virikko 2018: 156.

<sup>139</sup> Virikko 2018: 156–161

<sup>140</sup> Harjula & Prättälä 2015: 358.

<sup>141</sup> Ojala 1995: 124.

<sup>142</sup> Virikko 2018: 162.



Tarukannel ja Paavilainen korostavat Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO 16.4.2009/924) nojaten, ettei luottamuspulan tarvitse syntyä edes yhden valtuustokauden aikana<sup>143</sup>. Tämä erottaa luottamuspulan perusteella tapahtuvan irtisanomisen viranhaltijalain 35 §:n viranhaltijasta johtuvaan irtisanomisperusteeseen perustuvasta irtisanomisesta. Viranhaltijalain mukaan irtisanominen lain 35 §:n mukaisilla perusteilla tulee tehdä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun asiasta päättävä viranomainen on saanut irtisanomisperusteen tietoonsa (KvHL 36 §).

Vaihtelevien olosuhteiden vuoksi kohtuullista aikaa on vaikea määritellä tarkasti kaikkia sitovasti, tämän vuoksi säännös on jätetty juostavaksi. Kohtuullisena on pidetty muutama viikon mittaista harkinta-aikaa, jolloin työnantaja saa rauhassa pohtia omaako riittävät syyt irtisanomiselle. Irtisanomiseen liittyvien seikkojen tullessa irtisanomisesta päättävän yksittäisen viranhaltijan, monijäsenen toimielimen tai työnantajan edustajan tietoon, alkaa harkinta-aika juosta. Toisaalta myös syyn lakattua, mikäli kyseessä on jatkuva syy. Kohtuullista viranhaltijan, kuten esimerkiksi kunnanjohtajan, kannalta ei olisi kuitenkaan vedota irtisanomisperusteisiin, jotka ovat tulleet työnantajan tietoon jo kuukausia sitten.<sup>144</sup> Rajoittamalla aikaa irtisanomispäätöksen tekemiselle, puoleen tai toiseen, suojataan viranhaltijaa työnantajan pitkittämiltä käsittelyajoilta. palvelussuhteen purkamisen yhteydessä nämä ajat ovat erityisen lyhyitä, mutta myöskään irtisanomistilanteessa ei ole tarkoituksenmukaista venyttää käsittelyaikaa pitkäksi.<sup>145</sup>

### *Luottamuspula prosessi ja syyt*

Epäluottamuksen syntyminen alkaa, kun luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan välinen kahdensuuntainen, yhteistyötä, keskustelua ja kunnioitusta vaativa yhteistoimintasuhde alkaa rakoilla. Toimimattomuutta ilmenee myös kuntaorganisaation yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa, ylläpitämisessä ja sopeuttamisessa. Lopulta vaikeudet kohdistetaan kunnanjohtajaan ja koko johtamisen kriisi henkilöityy häneen. Tapahtumasarjan ja syntyneen epäluottamuksen johdosta syntyy tarve irtisanoa kunnanjohtaja.<sup>146</sup> Pitkällä ajalla

<sup>143</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 4.

<sup>144</sup> HE 196/2002 vp s. 54.

<sup>145</sup> Koskinen 2003: 787.

<sup>146</sup> Ojala 1995: 119–121.

syntyneeseen ja todelliseen luottamuspuolaan kunnanjohtajaa kohtaan ei ole löydettävissä muuta ratkaisua kuin kunnanjohtajan irtisanominen<sup>147</sup>.

Kunnanjohtajan keskeisen aseman ja kollegiaalisista luottamushenkilöistä koostuvista toimielimistä, kunnanvaltuusto ja- hallitus, poikkeavan ja niille vastakkaisen roolin vuoksi kriisi kunnan johtamisesta usein henkilöityy juuri kunnanjohtajaan. Tilanne näytetään samoin myös yksityisellä sektorilla, toimitusjohtajana ja hallintoneuvoston välisissä ristiriitatilanteissa. Monijäsenisten ja kollegiaalisten toimielinten vaihtaminen olisi huomattavasti työläämpää ja vaikeampaa, joten yksityisellä ja kuntasektorilla ristiriitatilanteessa paineet kohdistetaan toimitus- tai kunnanjohtajan harteille riippumatta siitä, ovatko ongelmat heistä lähtöisin.<sup>148</sup>

Kunnan etu ja lainmukaisuus yhteisinä intresseinä näkyvät todellisen luottamuspuolatilan taustalla siihen johtaneita syitä arvioitaessa<sup>149</sup>. Ojalan mukaan epäluottamuksen taustalla vaikuttavat poliittiset, hallinnolliset, taloudelliset tai henkilösidonnaiset syyt<sup>150</sup>. Syyt menetety luottamuksen taustalla voivat liittyä muun muassa kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden sekä sidosryhmien ja muun organisaation välillä lukkiutuneisiin suhteisiin, johtamisessa esiintyviin puutteisiin, valtuusto- ja hallitusasioiden valmistelun laiminlyöntiin tai kunnan edun valvonnassa todettuihin ongelmakohtiin.<sup>151</sup> Ojalan tutkimus osoittaa, että tavanomaisimmin syyt kunnanjohtajan epäluottamukseen ovat henkilösidonnaisia tai taloudellisia<sup>152</sup>.

Ojala tuo tutkimuksessaan vahvasti esiin sen, että kunnanjohtaja ja yrityksen toimitusjohtaja ovat melko samanlaisessa roolissa johtajuuskriisin kohdatessa organisaatioita, molemmat nähdään niin sanotusti syntipukkeina kriisin henkilöityessä juuri toimitus- tai kunnanjohtajaan ja molempien kohtaloksi koituu usein irtisanominen organisaatiosta. On kuitenkin olennaista ymmärtää, etteivät näiden johtajien roolit muuten ole toistensa kal-

---

<sup>147</sup> Ojala 1995: 120–121.

<sup>148</sup> Ojala 1995: 123.

<sup>149</sup> Ojala 1995: 121.

<sup>150</sup> Ks. tarkemmin Ojala 1995: 124–135.

<sup>151</sup> Harjula & Prättälä 2015: 358.

<sup>152</sup> Ojala 1995: 135.

taisia, sillä julkisella sektorilla toimivan kunnanjohtajan roolia ohjaavat voiton tavoittelamisen lisäksi monet muut laissa määrätyt tekijät. Kunnanjohtajalla ei myöskään ole yhtä merkittävää toimivaltaa ja välineitä johtaa kuntaa haluamallaan tavalla taikka muokata kuntaorganisaatiota haluamansa kaltaiseksi kuin toimitusjohtajalla yrityksessä.<sup>153</sup> Mielestäni tiivistetysti voidaan ajatella sekä kunnanjohtajan että toimitusjohtajan aseman olevan johtamisen ristiriitatilanteessa epävarma, vaikka muuten näiden roolit poikkeavat toisistaan huomattavasti. Uskoisin edellä havaitun yhteneväisyyden olevan ainakin yksi tekijä yksityisen sektorin johtajasopimuskäytännön rantautumiselle myös kuntasektorin puolelle kunnanjohtajasopimuksina.

### 3.3.2. Kunnanjohtajan siirtäminen muihin tehtäviin

Kunnanjohtaja on mahdollista irtisanomisen sijaan myös siirtää muihin tehtäviin luottamuksenmenetystilanteessa (KuntaL 43. 1 §). Siirtäminen muihin tehtäviin on välttämättömyyttä myös tilanteessa, jossa kunta tai kaupunki siirtyy kuntalain 44 §:n mukaiseen pormestariin. Kunnanjohtajan viran ollessa täytettynä kuntaan valitun pormestarin toimikauden alkaessa, tulee kunnanjohtaja siirtää hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Myös määräaikainen kunnanjohtaja tulee siirtää jäljellä olevan määräajan ajaksi muuhun työsopimussuhteeseen tai virkaan. Valtuuston päätöksellä muuhun työsopimussuhteeseen tai virkaan siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada työsopimussuhteeseen tai virkaan kuuluvat edut samantasoisina kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut. (KuntaL 41. 4 §.)

### 3.3.3. Kunnanjohtajan virkasuhteen purkaminen

Kunnanjohtajan virkasuhde voidaan päättää myös purkamalla virkasuhde, tällöin ei oteta huomioon määräajan pituutta tai noudateta irtisanomisaikaa. Virkasuhde voidaan purkaa vain erittäin painavan syyn johdosta, ja purkamisen yhteydessä virkasuhde päättyy heti. (KvhL 41 §.) Viranhaltijalaissa ei yksilöidä, mitä nämä virkasuhteen purkamiseen oikeuttavat *erittäin painavat syyt* voivat käytännössä olla. Lain mukaan syyt tulee kuitenkin

---

<sup>153</sup> Ojala 1995: 123–124.

olla sellainen, ettei työnantajan voida kohtuudella katsoa jatkavan virkasuhdetta edes irtisanomisajan verran. Syy voi olla esimerkiksi virkasuhteeseen lain tai määräyksen mukaan kuuluvien velvoitteiden vakava rikkominen ja laiminlyönti. (KvHL 41 §.) Virkasuhde voidaan purkaa myös koeajalla päättymään välittömästi. Huomioitavaa on, ettei virkasuhteen purkaminen myöskään koeaikana saa perustua syrjiviin tai epäasiallisiin perusteisiin. (KvHL 8.3 §)

#### 3.3.4. Jatkuvuusperiaate

Kunnallisen viranhaltijan oikeusturvaan osaltaan kuuluu myös jatkuvuusperiaate, jota säännellään viranhaltijalain 44 §:ssä. Jatkuvuusperiaatteella tarkoitetaan, että viranhaltijan virkasuhde jatkuu katkeamattomana, mikäli virkasuhde on irtisanottu tai purettu lainvoimaisen päätöksen mukaan ilman laissa säädettyä irtisanomis- tai purkamisperustetta. Viranhaltijalla on oikeus palata suorittamaan virkaansa. Jatkuvuusperiaate pätee vain, jos virkasuhde päätetään työnantajan toimesta.<sup>154</sup> Jatkuvuusperiaatteen toteutumiseksi päätös viranhaltijan virkasuhteen irtisanomisesta tai purkamisesta tulee lainvoimaisella päätöksellä kumota purkamis-, purkautumis- tai irtisanomisperusteiden vastaisena<sup>155</sup>.

Jatkuvuusperiaatteen tarkoituksena on turvata viranhaltijan virassapysymisoikeus ja oikeusturva niin, ettei virkasuhteen irtisanominen tai purkaminen ole mahdollista ilman laillista perustetta. Jatkuvuusperiaatteen kannalta keskeinen rooli on irtisanomis- tai purkamistoimenpiteen materiaalisilla perusteilla, eikä pelkän menettelyvirheen, kuten esteellisyyden, kuulemisvirheen tai muun muotovirheen perusteella kumottu päätös johda jatkuvuusperiaatteen toteutumiseen. Viranhaltijan oikeusturvan ei siis katsota vaarantuvan tilanteessa, jossa peruste virkasuhteen päättämiseksi on olemassa ja vain menettelyssä on tapahtunut virhe. Viranhaltijalla on kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaan, mikäli säädeltyä irtisanomisaikaa ei olla noudatettu ja virkasuhde katsotaan päättyneeksi irtisanomisajan kuluttua loppuun.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 308–309.

<sup>155</sup> HE 196/2002 vp s. 59–60.

<sup>156</sup> HE 196/2002 vp s. 60.

Viranhaltijalain 45 § täydentää jatkuvuusperiaatetta menetettyjen ansioiden korvaamisen osalta. Viranhaltijalla on lainvastaisen virkasuhteen päättämisen jälkeen oikeus saada säännöllisen työajan ansio, jonka hän on menettänyt (KvhL 45. 1 §). Ansioiden korvaus edellyttää, että viranhaltijan virkasuhde on päätetty ilman lainmukaista irtisanomis- tai purkamisperustetta ja tämä päätös on myöhemmin lainvoimaisella päätöksellä kumottu<sup>157</sup>. Lisäksi viranhaltijalla on velvollisuus toimittaa työnantajalle selvitys tuloista, joita hän on saanut samalta ajalta esimerkiksi muusta työstä tienaamistaan ansiotuloista, peruspäivärahasta, ansiopäivärahasta, sairausvakuutusmaksuista ja työmarkkinatuesta (KvhL 45. 2 §).

KHO:n lainvoimaisella päätöksellä lainvastaiseksi todetun irtisanomisen jälkeen, kuntayhtymä maksoi takautuvasti viranhaltijalle A palkan vähentäen siitä kuitenkin A:n saaman työttömyyskorvauksen määrän. Helsingin hallinto-oikeus vetosi perusteluissaan viranhaltijan oikeuteen palata virkaansa, mikäli irtisanominen on tehty ilman lainmukaista irtisanomisperustetta. Jatkuvuusperiaatteen mukaisesti viranhaltijalla on tällöin myös oikeus saada takautuvasti menettämänsä palkkaedut, eikä työttömyyspäivärahojen voida katsoa vaikuttavan viranhaltijan katkeamattomana jatkuneesta virkasuhteesta maksamatta jääneen palkan suuruuteen. Takautuvasti maksettavien palkkojen ei voida katsoa olevan vahingonkorvausta. Näillä perusteilla Helsingin HAO kumosi kuntayhtymän hallituksen päätöksen ja palautti sen uudelleen käsiteltäväksi.<sup>158</sup>

Kuntayhtymän rehtorille takautuvasti maksettavasta palkasta vähennettiin viranhaltijalle irtisanomisen ollessa lainvoimaa vailla maksettuja koulutus- ja työttömyyspäivärahoja. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan täyden palkan ja työttömyyspäivärahojen maksaminen ajalla, jolloin viranhaltija ei tosiasiallisesti ollut viran-toimituksessa, ei ole jatkuvuusperiaatteen mukaista. Hämeenlinnan HAO:n mukaan jatkuvuusperiaate toteutuu, kun viranhaltija palaa virkaansa. Menetetty ansio on korvattu, kun viranhaltija on samassa taloudellisessa tilanteessa kuin ilman virkasuhteen päättymistä. Edellä mainittujen perustelujen johdosta hallinto-oikeus piti kuntayhtymän hallintojohtajan päätöksen ennallaan ja katsoi, että takautuvasti maksettavista menetyksistä ansioista tuli vähentää virkasuhteen päättämisen jälkeisenä aikana viranhaltijalle maksetut muut edut, kuten työttömyyspäivärahat. (Äänestys 2–1)<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> HE 196/2002 vp s. 60.

<sup>158</sup> Helsingin HAO 24.9.2003 03/0662/2.

<sup>159</sup> Hämeenlinnan HAO 5.3.2003 03/0102/3.

Korkein hallinto-oikeus muutti päätöksellään (KHO 22.3.2004 04/663) Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöstä asiassa<sup>160</sup>.

Kunnanjohtajan irtisanoutuessa erokorvausta vastaan, luopuu hän samalla oikeudestaan palata virkaansa. Jatkuvuusperiaate ei siis päde tapauksissa, joissa viranhaltijana toimiva kunnanjohtaja eroaa vapaaehtoisesti ja ottaa vastaan sovitun erokorvauksen.<sup>161</sup> Viranhaltijalla ei ole velvollisuutta perustella irtisanoutumistaan. Kunnanjohtajan irtisanoutuessa vapaaehtoisesti, ei kyse ole palvelussuhteen irtisanomisesta taikka purkamisesta, jolle tulisi olla lainmukainen peruste.<sup>162</sup>

Kunnanjohtajan irtisanoutuessa vapaaehtoisesti erokorvausta vastaan, syy tyypillisimmin liittyy luottamuspuolaan ja on siis tiedossa, mutta tällaisessa tilanteessa ei ole kyse virkasuhteen irtisanomisesta tai purkamisesta. Kunnanjohtajasopimuksen kannalta mielenkiintoista on se, että kirjataanko ristiriitatilanteiden kohdalle täsmällisesti käytäntö irtisanoutumisesta jatkuvuusperiaate huomioiden. Käykö sopimusehdoista nimenomaisesti ilmi, että vastaanottaessaan erokorvauksen kunnanjohtaja luopuu virastaan lopullisesti, vaikkei luottamuspuolatilanne kaikilta osiltaan olisi täysin selvä ja vaikka asiasta myöhemmin tehtäisiin oikaisuvaatimus tai valitettaisiin.

---

<sup>160</sup> Hämeenlinnan HAO 5.3.2003 03/0102/3.

<sup>161</sup> Tarukannel & Paavilainen 2010: 3.

<sup>162</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 309.

#### 4. KIRJALLISET JOHTAJASOPIMUKSET KUNNISSA

Kaikissa kuntayhtymissä ja kunnissa on tullut olla 1.6.2017 mennessä solmittu kuntalain mukainen johtajasopimus. Kunnanhallituksessa 1.5.2015 jälkeen hyväksytty ja erokorvausta koskevan sopimuskohdan sisältävä johtajasopimus tulee hyväksyttäväksi vielä kunnanvaltuustossa. Ennen kuntalain voimaantuloa (1.5.2015) solmitut sopimukset, erokorvaus mukaan lukien, sitovat sopimusosapuolia yksityisoikeudellisesti, eikä valtuuston hyväksyntä näin ollen ole välttämätön.<sup>163</sup>

##### 4.1. Tutkimusaineiston esittely

Tutkimusaineistoni koostuu satunnaisesti internetistä kerätystä kymmenestä (10) kunnantai kaupunginjohtajan johtajasopimuksesta. Sopimuksien valintaan ei vaikuttanut mikään kuntiin liittyvä tekijä, kuten kuntakoko tai muu vastaava, vaan johtajasopimukset on kerätty satunnaisesti. Tutkimusaineistoni johtajasopimukset ovat seuraavista kunnista ja kaupungeista: Asikkala, Hämeenkyrö, Isokyrö, Järvenpää, Kirkkonummi, Kouvola, Punkalaidun, Raahe, Toholampi ja Vihti.

Johtajasopimukset on solmittu vuosina 2016–2017, ja näin ollen uskon, että tutkimukseni kohteina olevat johtajasopimukset on tehty kuntalain 42 §:n määräykset täyttäväksi. Keräsin johtajasopimukset tutkimukseen lokakuussa 2017. En ole ottanut selvää ovatko sopimukset vielä tällä hetkellä voimassa kyseisissä kunnissa, sillä en näe tällä olevan merkitystä tutkimukseni tarkastelukohteen kannalta. Näiden johtajasopimusten sisältö kertoo siitä, kuinka kuntalain johtajasopimusta koskevaa oikeusnormia sovelletaan käytäntöön kuntasektorilla, mikä liittyy nämä kunnissa tehdyt johtajasopimukset osaksi oikeusdogmaattista tutkimustani.

---

<sup>163</sup> Suomen Kuntaliitto 2016: 22.

Aloitan esittelemällä Suomen Kuntaliiton johtajasopimusmallin, ja tämän jälkeen keskityn valitsemieni kymmenen kunnan johtajasopimusten sisältöön erityisesti ristiriitatilanteita ja erokorvausta koskevien sopimusmääräysten osalta. Tarkastelen myös, ovatko johtajasopimukset noudatelleet Kuntaliiton mallia vai näkyykö kuntien yksilöllisyys sopimusten sisällössä.

#### 4.1.1. Kuntaliiton johtajasopimusmalli

Kuntaliiton vuonna 2016 julkaiseman johtajasopimusrunгон mukaisesti johtajasopimuksessa voidaan sopia ainakin kuntajohtajan tehtävistä kuntalain, kuntastrategian ja hallintosäännön rajoissa sekä kuntajohtajan työn edellytyksistä ottaen huomioon muun muassa työnjako, toimivallat, tavoitteet ja niiden arviointi, osaamisen kehittäminen, työhyvinvointi sekä palkkaus. Lisäksi voidaan sopia kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kuntajohtajan välisestä työnjaosta vielä erikseen, ristiriitatilanteissa noudatettavasta menettelystä ja erokorvauksesta sekä muista tarpeelliseksi katsotuista asioista. Lopuksi suositeltavaa on kirjata ylös johtajasopimuksen kokonaisuuden arvioimisen käytäntöjä.<sup>164</sup>

Kuntaliiton julkaisema runko noudattaa kuntalain määräyksiä johtajasopimusta koskien. Näen Kuntaliiton johtajasopimusmallin auttavan kuntia soveltamaan lakia oikein, mutta en kuitenkaan usko rungon olevan ainoa oikea tai tyhjentävä tapa toteuttaa vaadittu johtajasopimus kunnassa.

#### 4.2. Sopimuskohdat ristiriitatilanteista ja erokorvauksista

Aiheeni ja tutkimuskysymykseni mukaisesti kiinnitin erityistä huomiota, siihen kuinka ristiriitatilanteet ja erokorvaukset on otettu huomioon johtajasopimuksissa. Ensimmäinen havaintoni oli se, että jokaisessa kymmenessä (10) sopimuksessa oli jonkinlainen sopi-

---

<sup>164</sup> Suomen Kuntaliitto 2016: 23.



muskohta ristiriitatilanteita, virkasuhteen päättymistä tai erokorvausta koskien. Sopimusmääräysten laajuudessa ja yksityiskohtaisuudessa puolestaan oli havaittavissa huomattavia eroja kuntien välillä, mikä tekeekin valitsemasta näkökulmasta mielenkiintoisen.

Asikkalan kunnan johtajasopimuksessa virkasuhteen päättymisestä sovitaan niukasti, todeten vain, että KVTES:n määräyksiä noudatetaan kunnanjohtajan virkasuhteen päättymiseen. Tämän lisäksi on kuitenkin sovittu, että kunnanjohtaja on sitoutunut irtisanoutumaan, jos yhdessä todetaan, ettei kunnanvaltuusto enää omaa luottamusta kunnanjohtajaan. Edellä esitetyn menettelyn johdosta kunnanjohtajalle maksetaan kuuden kuukauden irtisanomisajalta palkka, mutta ei erillistä erokorvausta. Kunnanjohtajalla ei ole työvelvoitetta irtisanomisajalla.<sup>165</sup> Asikkalan johtajasopimuksen kaltaisesta myös Isonkyrön kunnan johtajasopimuksessa johtamisen ristiriitatilanteita koskeva sopimuskohta on suppeahko. Johtajasopimuksesta syntyvät erimielisyydet osapuolet pyrkivät ratkaisemaan neuvottelemalla. Erokorvauksesta, irtisanomisajan palkasta tai muustakaan korvauksesta ei ole mainintaa. Ainoastaan luottamuspulatilanteessa noudatettava menettely on kirjattu tiiviisti sopimukseen.<sup>166</sup>

Vihdin kunnan ja kunnanjohtajan välisen johtajasopimuksen ristiriitatilanteita koskevassa sopimusmääräyksessä kunnanjohtajalla on oikeus kuuden kuukauden palkkaa vastaavaan erorahaan, jos hän irtisanoutuu luottamuspujan tai kestävämmän ristiriitatilanteen johdosta. Viranhaltijalain 35 §:n ja 41 §:n mukaisten irtisanomis- tai purkuperusteiden perusteella päätetyssä virkasuhteessa oikeutta erorahaan ei ole.<sup>167</sup> Huomionarvoista mielestäni on se, ettei menettelytapoja luottamuspujan tai kestävämmän ristiriitatilanteen toteamiseksi ole kirjattu sopimukseen. Ainakin kestävämmän ristiriitatilanteen tulkinta yksiselitteisesti on hankalaa, eikä laista saa apua tilanteen toteamiseen.

Toholammin kunnassa on Vihdin tapaan määrätty, ettei kunnanjohtajalla ole oikeutta erokorvaukseen, mikäli irtisanomiseen löytyy viranhaltijalain 35 §:n mukainen peruste. Johtajasopimuksessa on kuitenkin sovittu menettelytavasta, jota noudatetaan luottamuspujan

---

<sup>165</sup> Asikkalan kunta 2016.

<sup>166</sup> Isonkyrön kunta 2017.

<sup>167</sup> Vihdin kunta 2017.

tai muun viranhoitoa vaikeuttavan syyn ilmettyä. Tällaisen syyn tultua kunnassa esiin voivat osapuolet neuvotella kunnanjohtajan vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta ja 12 kuukauden erokorvauksesta ennen kuin virallista kuntalain 43 §:n mukaista irtisanomismenettelyä aloitetaan.<sup>168</sup>

Järvenpään kaupungin johtajasopimukseen kirjatun menettelyn erottaa Toholammin kunnan vastaavasta tilanteesta se, että Järvenpään sopimuksessa kaupunginjohtajalla on mahdollisuus siirtymäkorvaukseen vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta vastineeksi, vaikka irtisanomisprosessi luottamuspuolan johdosta olisi jo käynnistetty. Yksilöllisenä piirteenä Järvenpään kaupungin johtajasopimuksessa esiintyy myös, että kaupunginjohtajalla on oikeus korvaukseen myös virkasuhteen päätyttyä purkamiseen kaupungin edun nimissä. Viranhaltijalain 41 § tai kaupunginjohtajan oma irtisanoutuminen ei välttämättä saa olla perusteita tilanteelle. Siirtymäkorvauksia maksetaan siis kahdessa mahdollisessa tilanteessa, mutta määrät eivät ole keskenään yhtenevät. Ensimmäisessä tilanteessa korvaus on 12 kuukauden palkkaa vastaava summa, josta vähennetään kuuden kuukauden irtisanomisajan palkka. Jälkimmäisessä korvaus on puolestaan kuuden kuukauden palkkaa vastaava summa ja kahden kuukauden irtisanomisajan palkka. Kummassakaan tapauksessa kaupunginjohtajalla ei ole työvelvoitetta edes irtisanomisajan aikana.<sup>169</sup>

Raahessa kaupunginjohtaja on sitoutettu menettelyyn vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta kymmenen kuukauden palkkaa vastaavaa erokorvausta vastaan jo johtajasopimuksessa. Menettely on kirjattu sopimukseen seuraavalla tavalla: ”*Mikäli kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja yhdessä toteavat, ettei kaupunginjohtaja nauti poliittisen johdon luottamusta, kaupunginjohtaja sitoutuu irtisanoutumaan kymmenen (10) kuukauden palkkaa vastaavaa erokorvausta vastaan.*”<sup>170</sup> Vaikka sopimusmääräyksessä sidotaan kaupunginjohtaja merkittävään toimintatapaan, ei sen voi katsoa käytännössä pakottavan kaupunginjohtajaa irtisanoutumaan, jollei hän koe luottamuspuolaa syntyneen. Myös muilta osin Raahen kaupunginjohtajasopimus on aiemmin tarkastelemiani sopimuksia tarkempi, sillä

---

<sup>168</sup> Toholammin kunta 2017.

<sup>169</sup> Järvenpään kaupunki 2017.

<sup>170</sup> Raahen kaupunki 2017.

sopimuksesta käy yksiselitteisesti ilmi, että irtisanomisajan palkka sisältyy erokorvaukseen ja työvelvoitetta ei ole. Koeajalla päättyneessä virkasuhteessa erokorvausta ei makseta.<sup>171</sup>

Kirkkonummen kunnanjohtajasopimuksessa puolestaan sovitaan, että mikäli luottamuspuola on olemassa, ”*on kunnanjohtajalla oikeus irtisanoutua virastaan ja saada irtisanoutumisensa johdosta erokorvaus*”. Kunnanjohtajalle maksetaan 14 kuukauden kokonaispalkkaa vastaava irtisanomisajan palkan sisältävä erokorvaus. Sopimuksessa on myös määrääjat menettelylle, mikä tarkoittaa, että kunnanjohtajan tulee irtisanoutua neljän viikon kuluessa yhteisten neuvotteluiden päätyttyä ja kunnanhallituksen tulee tehdä päätös erokorvauksen maksamisesta viipymättä. Korvaus maksetaan neljän viikon kuluessa irtisanoutumisilmoituksesta ja hallituksen päätöksestä. Osapuolten sopimuksella korvaus voidaan maksaa kahdessa erässä. Viranhaltijalain 35 §:n ja 41 §:n mukaisen irtisanomistai purkamisperusteen löytyessä oikeutta erokorvaukseen ei ole.<sup>172</sup>

Hämeenkyrön kunnan johtajasopimuksessa ristiriitatilanteita ja virkasuhteen päättämistä koskevissa sopimuskohdissa pääpaino on luottamuksen arvioinnissa, joka selvitetään yhteisellä keskustelulla kunnanhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajiston ja kunnanjohtajan kesken. Silmiin pistävää Hämeenkyrön kunnanjohtajasopimuksessa on se, että kunta maksaa kunnanjohtajalle kuuden kuukauden palkkaa vastaavan siirtymäkorvauksen irtisanoessaan kunnanjohtajan kuntalain 43 §:n perusteella, mutta myös kunnanjohtajan irtisanoutuessa yhteisten neuvotteluiden tuloksena kuntalain 43 §:n menettelyn sijaan.<sup>173</sup>

Punkalaitumen kunnanjohtajasopimus lupaa kahdeksan kuukauden palkkaa vastaavaan siirtymäkorvauksen kunnanjohtajalle, jonka työnantaja irtisanoo tai joka irtisanoutuu luottamuspuলামenettelyn sijasta. Korvausta ei makseta, jos virkasuhde irtisanotaan viranhaltijalain 35 §:n viranhaltijasta johtuviin irtisanomisperusteisiin vedoten. Toinen peruste korvauksen maksamatta jättämiselle on kunnanjohtajan siirtyminen toisen työnantajan palvelukseen kolmen kuukauden sisällä kunnanjohtajan pestin päättymisestä. Korvaus

---

<sup>171</sup> Raahen kaupunki 2017.

<sup>172</sup> Kirkkonummen kunta 2017.

<sup>173</sup> Hämeenkyrön kunta 2017.

maksetaan kahdeksan kuukauden aikana, alkaen virkasuhteen päättymistä seuraavasta kuukaudesta.<sup>174</sup>

Kouvolan kaupunginjohtaja voi myös irtisanoutua vapaaehtoisesti välttääkseen kuntalain 43 §:n mukaisen menettelyn, tällöin hänellä on oikeus 12 kuukauden palkkaa vastaavaan erokorvaukseen ja kahden kuukauden irtisanomisajan palkkaan, ilman työvelvoitetta. Kaupunginjohtajan tulee tehdä irtisanoutumispäätös kahden viikon kuluessa ristiriitaa tai luottamuspulaa koskevien neuvotteluiden päätyttyä. Kaupungin edun niin vaatiessa virkasuhde voidaan yhteisellä sopimuksella myös purkaa, ja myös tällöin kaupunginjohtajalle maksetaan 12 kuukauden palkkaa vastaava erokorvaus. Näin menetellään edellyttäen, ettei kaupunginjohtaja siirry virkasuhteen purkamisen jälkeisen kolmen kuukauden aikana toisen työnantajan alaisuuteen. Viranhaltijalain 35 §:n ja 41 §:n mukaisissa tilanteissa oikeutta erokorvaukseen ei ole. Virkasuhteen päättymisestä kolmen kuukauden kuluessa Kouvolan kaupunki maksaa korvauksen.<sup>175</sup>

Kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa johtajasopimuksissa odotetusti on Kuntaliiton johtajasopimusrungon kanssa yhteneviä sopimuskohtia, mutta sopimuksissa on myös yksilöllisiä piirteitä. Tutkimukseni kohteena olevista johtajasopimuksista ainoastaan Raahen ja Punkalaitumen johtajasopimukset ovat Kuntaliiton mallisopimuksen mukaisia. Myös Kouvolan ja Isonkyrön johtajasopimukset noudattelevat sopimusrunkoa melko pitkälti.

#### 4.3. Koonti havainnoista

Tutkimuskuntien määrän ollessa pieni, ei yleistyksiä ole mahdollista tehdä. Johtajasopimuksista on kuitenkin mahdollista havaita, kuinka kuntalain 42 §:ää sovelletaan käytännössä Suomen kunnissa ja kaupungeissa, mikä on tutkielmani kannalta arvokasta tietoa. Kuntien ja kaupunkien johtajasopimukset myös antavat sisältöä hyvin yleisluontoiselle lakipykälälle sekä hallituksen esitykselle.

---

<sup>174</sup> Punkalaitumen kunta 2017.

<sup>175</sup> Kouvolan kaupunki 2017.

Tutkimuksen kohteena olleista sopimuksista ainoastaan Asikkalassa ja Isossakyrössä kunnanjohtajalle ei makseta erokorvausta. Asikkalan kunnanjohtajasopimuksessa menettelystä on nimenomainen maininta ”*Irtisanoutumisajalta maksetaan normaali palkka, mutta erillistä erokorvausta ei makseta.*”<sup>176</sup>, kun taas Isonkyrön johtajasopimuksessa ei tästä ole minkäänlaista mainintaa. Tutkimuksen muissa kunnissa kunnanjohtajalle maksetaan erokorvaus, mutta Hämeenkyrön, Järvenpään ja Punkalaitumen johtajasopimuksissa puhutaan erokorvauksen sijaan siirtymäkorvauksesta. Siirtymäkorvaus voitaneen kuitenkin samastaa erokorvaukseksi käyttö- ja tilanneyhteys huomioiden. Johtajasopimuksissa käytetään erokorvauksen ja siirtymäkorvauksen lisäksi myös käsitettä eroraha, jonka voidaan myös katsoa tarkoittavan edellisten kanssa samaa käyttöyhteytensä johdosta.

Erokorvausta maksavista kunnista Raaha, Järvenpää, Kouvola ja Punkalaiduin vapauttavat kunnan- tai kaupunginjohtajan työvelvoitteesta. Erokorvaus maksetaan lähes puolessa tutkimukseni kunnista kunnanjohtajalle ilman työnvelvoitetta, ja kunnanjohtaja vapautuu virkansa hoitamisesta välittömästi irtisanouduttuaan. Mielenkiintoisena seikkana tähän liittyen pidän myös sitä, että joissakin kunnissa erokorvausta maksetaan myös kunnanjohtajalle, jonka virkasuhde päättyy koeajalla. Koeajalla molemmilla osapuolilla on oikeus purkaa virkasuhde, ja tällöin virkasuhde päättyy välittömästi (KvHL 8.3 §). Koeajalla välittömästi päättyvässä virkasuhteessa ei luonnollisesti ole työvelvoitetta. Tutkimuskuntieni johtajasopimuksissa ei pääsääntöisesti löydy mainintaa siitä, kuinka erokorvauksen suhteen toimitaan koeaikana puretun virkasuhteen osalta. Kaksi toistensa vastakohtaa kuitenkin löytyy. Kouvolassa kaupunginjohtajalle maksetaan erokorvaus, jos kaupunki purkaa virkasuhteen koeajalla<sup>177</sup>. Puolestaan Raahen kaupunginjohtajasopimuksen mukaan koeajalla päättyneessä kaupunginjohtajan virkasuhteessa oikeutta erokorvaukseen ei ole<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> Asikkalan kunta 2016.

<sup>177</sup> Kouvolan kaupunki 2017.

<sup>178</sup> Raahen kaupunki 2017.

Erokorvausten määrä vaihtelee kunnittain tutkimuskunnissani 6–14 kuukauden palkkaa vastaavien summien välillä. Tosiasiallisen erokorvauksen määrään vaikuttaa kunnanjohtajan palkan suuruuden lisäksi se, kuuluuko erokorvaukseen irtisanomisajan palkka vai maksetaanko se erikseen. Tutkimuskunnistani Raahessa, Punkalaitumella ja Kirkkonummella irtisanomisajan palkka yksiselitteisesti sisältyy erokorvaukseen. Järvenpään kaupungin johtajasopimuksessa kaupunginjohtajan irtisanoutuessa luottamuspuolatilanteessa määrätään maksettavaksi 12 kuukauden palkkaa vastaava summa, josta kuitenkin vähennetään kuuden kuukauden irtisanomisajan palkka. Näin ollen tulkitsisin irtisanomisajan palkan olevan osa erokorvausta Järvenpään kaupungin johtajasopimuksessa, sillä kaupunginjohtajalle ei makseta sekä 12 kuukauden palkkaa vastaavaa erokorvausta että kuuden kuukauden mittaisen irtisanomisajan palkkaa. Huomionarvoista kuitenkin on, että jos virkasuhde puretaan yhteisymmärryksessä muusta kuin viranhaltijalain 41 §:n mukaisesta syystä, maksetaan kaupunginjohtajalle kahden kuukauden irtisanomisajan palkan lisäksi kuuden kuukauden palkan suuruinen siirtymäkorvaus.<sup>179</sup> Kouvolan kaupungin johtajasopimuksesta käy yksiselitteisesti ilmi, että erokorvaus maksetaan irtisanomisajan palkan lisäksi<sup>180</sup>. Vihdin ja Toholammin johtajasopimuksissa ilmoitetaan ainoastaan erokorvauksen määrä, eikä irtisanomisajan palkasta ole kirjattu sopimukseen mitään<sup>181</sup>.

Erokorvauksen maksamisen yhteydessä esiin nousee kaksi johtajasopimuksia yhdistävää seikkaa. Ensimmäinen näistä on se, että erokorvausta ei makseta, jos kunnanjohtajan virkasuhde päätetään viranhaltijalain 35 §:n viranhaltijasta johtuviin perusteisiin vedoten tai viranhaltijalain 41 §:n erittäin painavien purkuperusteiden nojalla. Toinen puolestaan on kunnanjohtajan irtisanoutuminen luottamuspuolan johdosta vapaaehtoisesti kuntalain 43 §:n menettelyn sijaan. Edellä mainituista seikoista ainakin toinen esiintyy kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa sopimuksissa.

Myös muita menettelytapoja erokorvauksen maksamisen tai maksamatta jättämisen perusteiksi on havaittavissa, ja tästä voi päätellä, ettei kunnanjohtajan aina tarvitse menettää

---

<sup>179</sup> Järvenpään kaupunki 2017.

<sup>180</sup> Kouvolan kaupunki 2017.

<sup>181</sup> Toholammin kunta 2017, Vihdin kunta 2017.

tai olla menettämässä luottamusta saadakseen erokorvausta irtisanouduttuaan. Tutkimuskuntien johtajasopimuksissa virkasuhteen päättämisen johdosta maksettavalle korvaukselle nousi esiin seuraavia perusteita: *laaja erimielisyys, kestämatön ristiriitatilanne, kunnan tai kaupungin etu, kunnan tai kaupungin johtamisjärjestelmässä tai johtamisessa tapahtuneet muutokset ja muu viranhoitoa vaikeuttava perusteltu syy*. Yhdistävänä tekijänä erokorvauksen maksamiseksi ovat neuvottelut ja yhteisymmärrys kunnanjohtajan irtisanoutumisen tai virkasuhteen purkamisen taustalla.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1. Kunnanjohtajasopimus oikeudellisena ilmiönä

Johtajasopimusten luonne kunnissa ja kaupungeissa muuttui vuoden 2015 kuntalain uudistuksen johdosta poliittisesti ja moraalisesti sitovasta oikeudellisesti sitovaksi. Uudessa kuntalaissa on ensi kertaa johtajasopimusta koskeva pykälä, joka on sitonut Suomen kuntia oikeudellisesti 1.6.2017 alkaen. Kuntien toimintaympäristö on muuttunut ja rakenteet monimutkaistuneet, minkä johdosta kuntien ammatilliselta ja poliittiselta johtamiselta vaaditaan paljon. Johtajasopimus on yksi johtamisen edellytyksiä tukeva asiakirja.

Johtajasopimuksia on laadittu Suomen kunnissa laajalti 2000- luvulla jo ennen kuntalain johtajasopimukseen pakottavaa säädöstä. Vaikka johtajasopimuksen lakisääteisyys kunnissa on hyvin tuore ilmiö, on johtajasopimukseen mahdollisesti sisältyvä erokorvauskäytäntö aiheuttanut jo aiemmin lukuisia erimielisyyksiä ja valituksia suomalaisessa oikeuskäytännössä. Tämä onkin ollut yksi tekijä, joka on vaikuttanut siihen, että johtajasopimuksesta on säädetty laintasoisesti.

Johtajasopimuskäytännöissä malli on otettu yksityiseltä sektorilta, mutta sopimista kuntasektorilla rajoittavat lait, kunnallinen virka- ja työehtosopimus sekä kuntien hallintosäännöt. Erityisesti kuntalaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta määräävät kunnanjohtajan asemasta ja tehtävistä sekä kunnanjohtajan virkasuhteen irtisanomisesta tai purkamisesta. Aiemmin kuntien vapaaehtoisesti solmimat johtajasopimukset olivat osapuolia yksityisoikeudellisesti sitovia, ja siltä osin yksityisen sektorin johtajasopimusten kanssa yhdenmukaisia. Kunnanjohtajan asemasta ja tehtävistä on kuitenkin aina säädetty laein, joten johtajasopimuksissa kunnanjohtajan asemasta ei ole voitu kuntasektorilla sopia täysin vapaasti koskaan. Tälläkin hetkellä johtajasopimuksen voidaan katsoa täydentävän lakeja, KVTES:ä ja kunnan hallintosääntöä näitä alemman asteisena asiakirjana. Merkittävää vaikutusta kunnanjohtajaan asemaan kunnan johtamisjärjestelmässä johtajasopimuksella ei edellä mainittujen ohella ole.



Uuden kuntalain 42 § asettaa joitakin sisältövaatimuksia johtajasopimukselle ja rajaa siten sopimisen alaa jonkin verran. Johtajasopimusta koskeva pykälä on kuitenkin hyvin yleisluontoinen ja jättää kunnille itselleen harkintavaltaa sopimuksen sisällön suhteen. Pykälästä käy ilmi, mistä kaikesta voidaan ainakin sopia lain estämättä, ja näin ollen sopimuksen laillisuuden arvioiminen helpottuu. Esimerkiksi erokorvausten maksamisen mahdollisuus selventyy kuntalaisten silmissä, sillä mahdollisuudesta säädetään kunta-laissa eikä kyse enää ole vain yksityisoikeudellisesta sopimusvapauteen pohjautuvasta sopimuksesta.

## 5.2. Kunnanjohtajan oikeusturva-asema

Suomalaisen kunnanjohtajan asema on kansainvälisellä tasolla verrattuna oikeudellisesti vahva, vaikka asemaa onkin lainsäädännöllisillä toimenpiteillä heikennetty. Vahva asema korostuu myös suhteessa poliittiseen johtoon siinä mielessä, että kunnan johtaminen henkilöityy kuntalaisten silmissä erityisesti kunnanjohtajaan. Kunnanjohtajan palvelussuhdeturva on kuitenkin muita kunnallisia viranhaltijoita heikompi, erityisesti kuntalain 43 §:n mukaisen luottamuspuolan perusteella tapahtuvan irtisanomisen johdosta. Erokorvauksen on katsottu osaltaan tasoittavan epätasaista palvelussuhdeturvaa kunnanjohtajan ja muiden kunnallisten viranhaltijoiden välillä.

Kunnanjohtajien virat, eivät ole viime vuosina houkuttelleet päteviä hakijoita entiseen tapaan, vaan hakijamäärät ovat vähentyneet. Lainsäätäjän mukaan johtajasopimus on väline kunnanjohtajien saatavuusongelmaan. Suuri vastuu ja heikko palvelussuhdeturva ovat varmasti ainakin osa syinä siihen, että kunnanjohtajan virka ei kiinnosta. Johtajasopimus parantaa kunnanjohtajan palvelussuhdeturvaa, ja vaikka sopimus ei estä irtisanomasta kunnanjohtajaa epäluottamukseen vedoten, ainakin käytännöt luottamuksenmenetyksen toteamisesta ja arvioimisesta ovat yhteisten neuvottelujen tuloksia ja siten paremmin ennakoitavissa. Kunnanjohtajan paikka saattaa olla joskus hyvin ”tuulinen”, kun tittelin haltija vaihtuu usein. Erokorvaus turvaa kunnanjohtajan taloutta, jos virkasuhde päättyy yl-

lättäen. Viranhaltijan irtisanoutuessa tulee hänelle vaihtelevan mittainen karenssi työttömyysetuudesta. Toisaalta myös irtisanomisprosessi kuluttaa taloudellisia, ajallisia ja henkisiä voimavaroja varsinkin pitkittyessään oikeudessa käytäväksi taisteluksi.

Kunnanjohtaja voidaan irtisanoa kunnallisen viranhaltijalain 35 §:n irtisanomisperusteiden lisäksi myös sitä täydentävän kunnanjohtajan luottamuspulaa koskevan kuntalain 43 §:n mukaisesti. Kunnanjohtajalla, kuten kaikilla kansalaisilla muutenkin, on perusoikeutena oikeus työhön ja elinkeinon vapauteen, eikä kunnanjohtajaa voida erottaa virkasuhteestaan ilman lainmukaista perustetta. Luottamuspula-asiassa yksilöityjä irtisanomisperusteita ei lainsäädännöstä löydy ja kunnanvaltuustolla on näissä tapauksissa paljon harkintavaltaa käytettävänä, mikä väistämättä vaikuttaa kunnanjohtajan oikeusturvaan. Jälkikäteiseen oikeusturvaan vaikutusta ei suuremmin ole. Johtajasopimus ja erokorvaus käytännön johdosta luottamuspula-asiassa tarkkaan vaadittujen menettelysäännösten noudattaminen ei ole mahdollista, mikä osaltaan heikentää kunnanjohtajan ennakkollista oikeusturvaa.

Viranhaltijoita suojaa myös erityinen jatkuvuusperiaate, joka takaa viranhaltijalle virasapysymisoikeuden ja katkeamattoman virkasuhteen tilanteissa, joissa virkasuhde on päätetty laittomasti. Johtajasopimus ja erokorvaus vaikuttavat jatkuvuusperiaatteen toteutumiseen kunnanjohtajan kohdalla siten, ettei vapaaehtoisesti erokorvausta vastaan irtisanoutuneella kunnanjohtajalla ole enää oikeutta palata hoitamaan virkaansa jatkuvuusperiaatteen mukaisesti.

Kunnanvaltuuston irtisanomispäätökseen tyytymätön voi tehdä kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen, ja saada sitä kautta oikeusturvansa kannalta olennaisen riippumattoman tuomioistuimen päätöksen asiasta. Näin toimien irtisanomispäätökseen tyytymätön kunnanjohtaja voi laittoman irtisanomisen jälkeen jatkuvuusperiaatteen mukaisesti palata suorittamaan virkaansa. Oikeussuojatie johtajasopimusta koskevassa erimielisyydessä on yksiselitteisesti myös hallinto-oikeus, jossa erimielisyys käsitellään kuitenkin valituksen sijaan hallintoriita-asiana.

### 5.3. Ristiriitatilanteet ja erokorvaukset johtajasopimuksissa

Tutkielmassani tarkastelin vuosina 2016 ja 2017 tehtyjä johtajasopimuksia niiden ristiriitatilanteita ja erokorvauksia koskevilta osin. Tutkimukseni aiheen kannalta lakiuudistuksen jälkeen tehdyillä sopimuksilla on keskeinen asema, sillä näistä sopimuksista on mahdollista havaita, kuinka oikeusnormia sovelletaan käytännössä kuntasektorilla. Aiemmin tehdyt sopimukset sitovat osapuolia yksityisoikeudellisesti, eivätkä tämän vuoksi ole täysin verrattavissa julkisoikeudellisen luonteen omaavien tuorempien johtajasopimusten kanssa. Tutkimukseni johtajasopimusten määrän vuoksi yleistyksiä ei voi tehdä, vaan tarkoitukseni on sopimusten sisältöjä tarkastelemalla havaita, kuinka kunnissa ja kaupungeissa on sovellettu kuntalain 42 §:ää sekä kuinka paljon kunnat ja kaupungit ovat hyödyntäneet harkintavaltaansa sopimuksen sisällön yksilöllisyydessä ja yksityiskohtaisuudessa.

Kuntalaki mahdollistaa erokorvauksesta ja ristiriitatilanteiden menettelytavoista sopimisen johtajasopimuksessa. Laki ei kuitenkaan velvoita kuntia ottamaan näitä koskevia sopimusmääräyksiä kunnanjohtajasopimukseen, mutta jokaisessa tutkimuskunnassa tällaisia määräyksiä on jossain laajuudessa kirjattu sopimukseen. Kuntalaki antaa vain yleisluontoisen raamin edellä mainituista seikoista sopimiselle, esimerkiksi erokorvauksen määrää ei laissa mitenkään rajoiteta. Tästä johtuen kunnat voivat käyttää harkintavaltaansa saavuttaakseen kunnan edun mukaisen täsmällisen sisällön johtajasopimukseensa. Tarkastelemieni kuntien sopimusten välillä on havaittavissa valtavasti eroja siinä, kuinka yksityiskohtaisesti ristiriitojen tai luottamuspuolan toteamisen tavoista ja niitä seuraavista menettelytavoista on sopimukseen kirjattu.

Lain mukaan erokorvaus on vaihtoehto kuntalain 43 §:n menettelylle. Kunnanjohtajan on irtisanouduttava vapaaehtoisesti välttääkseen irtisanomismenettelyn ja saadakseen erokorvauksen. Erokorvaus voidaan siis maksaa luottamuspuolan johdosta vapaaehtoisesti irtisanoutuvalle kunnanjohtajalle. Vaikka kuntalaissa on maininta nimenomaisesti vain edellä esitetystä tilanteesta, on kunnanjohtajalla mahdollisuus erokorvaukseen myös muista syistä päättyvässä virkasuhteessa. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi kunnan johtamisjärjestelmässä tapahtuneet muutokset, kunnan etu tai laaja erimielisyys.

Tarkastelemieni johtajasopimusten mukaan yksiselitteistä on, että viranhaltijalain 35 §:n ja 41 §:n kunnanjohtajasta johtuvien irtisanomisperusteiden tai purkamisperusteiden ollessa irtisanomisen tai purkamisen syynä, ei oikeutta erokorvaukseen ole. Virkasuhteen purkamistapauksissa erokorvaus on tietyn ehdoin mahdollista myös maksaa kunnanjohtajalle, esimerkiksi koeajalla puretusta virkasuhteesta tai kunnan edun mukaisessa purkamistapauksessa. Yhteistä kaikille erokorvaukseen oikeuttaville tilanteille on se, että kunta tai kaupunki toimii tilanteessa asukkaidensa edun mukaisesti. Kunnanjohtaja ei voi siis tavoitella omaa etuaan erokorvausasiassa, esimerkiksi irtisanoutumalla virastaan vaihtakseen toiseen virka- tai työsuhteeseen. Tämä on huomioitu myös joidenkin kuntien johtajasopimuksissa, jossa oikeus erokorvaukseen lakkaa kunnanjohtajan siirtyessä toisen työnantajan alaisuuteen pian virkasuhteen päättymisen jälkeen.

Erokorvauksen tavanomaiseksi määräksi on oikeuskäytännön myötä vakiintunut puolen vuoden palkasta kahden vuoden palkkaa vastaava summa. Käytännössä korvauksen määrä vaihtelee kunnittain, sillä kunnanjohtajien palkat eivät ole keskenään yhteneviä, vaan suuremman kaupungin kaupunginjohtaja tienaa enemmän kuin pienen maalaiskunnan kunnanjohtaja. Tutkimuskunnissani erokorvausten määrä vaihteli kuuden kuukauden palkkaa vastaavasta summasta aina 14 kuukauden palkkaa vastaavaan summaan, eli näissä kunnissa erokorvauksen määrä pysyi vakiintuneiden rajojen sisällä. Huolimatta vakiintuneesta käytännöstä, ei mielestäni ole mahdollista sanoa, ettei suurempaa erokorvausta voisi maksaa. Laki ei aseta rajoitusta korvauksen suuruudella, mutta kuntien tulee toimia kunnan edun mukaisesti ja ottaa huomioon kohtuullisuusvaatimus erokorvauksen yhteydessä. Tavanomaisen erokorvauksen määrä voi tulevaisuudessa olla nykyistä suurempi, mutta yksityisen yrityksen toimitusjohtajan ”kultaisen kädenpuristuksen” veroisia summia kunnan- tai kaupunginjohtajalla tuskin on tulevaisuudessakaan mahdollista saada kunnan edun rajoittaessa sopimista.

Edellä mainituista seikoista päätellen voidaan sanoa, että johtajasopimus ja erityisesti sen erokorvausta koskevat määräykset vaikuttavat kunnanjohtajan asemaan myönteisesti riskitilanteissa. Kunnanjohtajan vapaaehtoinen irtisanoutuminen erokorvausta vastaan

on yhtä lailla kunnan etu, sillä näin toimien vältetään lopputulokseltaan epävarma irtisanomismenettely, jonka kesto saattaa venyä pitkäksi. Tulevaisuuden kysymys kuitenkin on, että johdatteleeko johtajasopimus kunnanjohtajan toimintaa liikaa vapaaehtoisen irtisanoutumisen ja erokorvauksen suuntaan epäselvissäkin ristiriita- tai luottamuspulatilanteissa. Oikeusturva- ja oikeussuoja ovat turvaamassa kunnanjohtajaa laittomalta erotamiselta aivan kuten muitakin viranhaltijoita, mutta tuleeko kunnanjohtajien jatkossa tартuttua helppona vaihtoehtona erokorvaukseen sen sijaan, että he lähtisivät taistelemaan oikeuksistaan tilanteessa, jossa kokevat, ettei laillista irtisanomisperustetta ole. Pitkäkestoinen ja raskas irtisanomisprosessihan saattaa olla kunnanjohtajalle lopputulokseltaan edukkaampi vaihtoehto, jos kunnalla ei todellisuudessa ole ollut laillista perustetta irtisanoa kunnanjohtajaa.

## LÄHDELUETTELO

- Hallberg, Pekka (2011). Perusoikeusjärjestelmä: Perusoikeuksien sisältö. Teoksessa: Perusoikeudet, 29–59. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Ojanen, Tuomas, Martin Scheinin, Tuori, Kaarlo & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2015). Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.
- Haveri, Arto; Jenni Airaksinen & Henna Paananen (2015). Uuden sukupolven kuntajohdajat: Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta. Acta, nro 261. Helsinki: Tampereen Yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Saatavissa 17.10.2017: [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta261\\_sisalto\\_ebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta261_sisalto_ebook.pdf).
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Hirvonen, Kalervo & Eija Mäkinen (2006). Kunnallinen viranhaltija: Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavissa 29.12.2017: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/5525.pdf>.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Tampere: Finnpublishers Oy.
- Jalonen, Markku & Sari Ojanen (2009). Kuntajohdon palkkausjärjestelmän kehittäminen. Yleiskirje 2/09, 6.2.2009. KT Kuntatyöntajat. Saatavissa 2.1.2018: <https://www.kt.fi/yleiskirjeet/2009/2/kuntajohdon-palkkausjarjestelman-kehittaminen>.

- Jääntti, Anni (2009). Kunnanjohtajien saatavuus: Tilastollinen selvitys kunnanjohtajien hakumenettelystä 1996-2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavissa 19.10.2017: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p090203094812L.pdf>.
- Jääntti, Anni & Kaija Majoinen (2008). Johtajasopimus kuntajohtamisen välineenä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavissa 19.10.2017: <http://shop.kunnat.net/uploads/p081210125020G.pdf>.
- Karhunen, Minna (2009). Luottamus yhteistyön perustana. Teoksessa: Haastava kuntajohtaminen, 182–183. Toim. Arto Haveri, Kaija Majoinen & Anni Jääntti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Koskinen, Seppo (2003). Kohtuullinen aika irtisanoa. *Defensor Legis* 2003: 5, 786–802.
- Koskinen, Seppo (2011). Näkökohtia kunnanjohtajasopimuksessa sovitusta erokorvauksesta. *Edilex* 2011: 13. Saatavissa 28.7.2011: [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/7933.pdf](https://www-edilex.fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/7933.pdf).
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2016). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Talentum Pro.
- Kulla, Heikki (2015). *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Talentum Pro.
- Kurkinen-Supperi, Anu (2016). Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa 19.10.2017: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/99614/978-952-03-0204-7.pdf?sequence=1>.
- Leinonen, Jaana (2012). Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä: Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta nro 232. Helsinki: Lapin yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.

- Merikoski, Veli (1958). Vapaa harkinta hallinnossa. Helsinki: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Miettinen, Riitta toim. (2001). Kunta– kahden johtajuuden areena. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Myllymäki, Riitta (2016). Kunnan hallintosääntö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavissa 4.12.2017: [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1768hallintosaantomalli\\_ebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1768hallintosaantomalli_ebook.pdf).
- Ojala, Ilpo (1995). Miksi kunnanjohtaja saa kenkää: Tutkimus kunnanjohtajan irtisanomisesta kymmenessä luottamuspuhlakunnassa. Acta, nro 47. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sallinen, Sini, Kaija Majoinen & Maria Salenius toim. (2012). Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, Jari, Kaija Majoinen & Risto Harisalo (2009). Kunnanhallitus poliittisena johtajana. Teoksessa: Haastava kuntajohtaminen, 166–181. Toim. Arto Haveri, Kaija Majoinen & Anni Jäntti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2016). Kuntajohtajan johtajasopimus– puitteet ja pelisäännöt johtamistyölle. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavissa 29.3.2018: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/johtajasopimus\\_pelisaannot2016ebook%20%281%29%20%281%29\\_0.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/johtajasopimus_pelisaannot2016ebook%20%281%29%20%281%29_0.pdf).
- Suomen Kuntaliitto (2017). Kuntanumerot ja kuntapohjaiset aluejaot. Saatavissa 19.10.2017: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/kuntanumerot-ja-kuntapohjaiset-aluejaot>.
- Tarukannel, Tuuli & Mika Paavilainen (2010). Kunnanjohtajien erorahat ja johtajasopimukset. Suositus 23.10.2010. Suomen Kuntaliitto.



Virikko, Saanareetta (2018). Kunnanjohtajaan kohdistuvan luottamuspuolan tulkinta oikeuskäytännössä. Lakimies 2018: 1, 153–163.

#### VIRALLISLÄHTEET

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

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

#### OIKEUSTAPAUKSET

KHO 2006:34.

KHO 30.10.2015/3070.

Helsingin HAO 24.3.2003 03/0662/2.

Hämeenlinnan HAO 5.3.2003 03/0102/3.

Hämeenlinnan HAO 18.2.2005 05/0098/3.

## JOHTAJASOPIMUKSET

Asikkalan kunta (2016). Johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <http://dynasty.phnet.fi/asikkala/kokous/20161672-8-1.PDF>.

Hämeenkyrön kunta (2017). Johtajasopimus 2017–2018. Saatavissa 31.3.2018: <http://haemeenkyro.cloudnc.fi/download/noname/%7B1dba33f8-919d-49ea-996d-d4e73263bfc7%7D/20700>.

Isonkyrön kunta (2017). Johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <http://docplayer.fi/63980815-Isonkyron-kunta-edustajanaan-kunnanhallitus-jaljempana-kunta-ja-kunnanjohtaja-tero-kankaanpaa-jaljempana-kunnanjohtaja.html>.

Järvenpään kaupunki (2017). Johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <http://jarvenpaa.cloudnc.fi/download/noname/%7B19c37bda-88c6-4116-a321-caab718faace%7D/13854>.

Kirkkonummen kunta (2017). Johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <http://kirkkonummi01.hosting.documenta.fi/kokous/20172853-8-1.PDF>.

Kouvolan kaupunki (2017). Johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <https://ep.kouvola.fi/kokous/20174180-8-1.PDF>.

Punkalaitumen kunta (2016). Johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <http://punkalaidun.tjhosting.com/kokous/20166193-5-1.PDF>.

Raahen kaupunki (2017). Raahen kaupungin kaupunginjohtajan johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <http://gov.raahe.fi/djulkaisu/kokous/20172408-7-1.PDF>.

Toholammin kunta (2017). Johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <http://dynastyweb.kase.fi/toholampi/kokous/20171625-17-1.PDF>.

Vihdin kunta (2017). Johtajasopimus. Saatavissa 31.3.2018: <http://vihti02.hosting.documenta.fi/kokous/2017838-8-1.PDF>.