

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Liisa Hankonen

**KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ**

Johtamismallina kunnanjohtaja, pormestari ja kunnallisneuvos

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2014**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>LYHENTEET</b>	<b>3</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>5</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1. Tutkimuksen taustaa	7
1.2. Tutkimustehtävä ja -metodi	11
1.2.1 Tutkimustehtävä	11
1.2.2. Tutkimusmetodi	12
1.3. Käsitteitä	16
1.3.1 Kunnallisen itsehallinnon käsitteestä	16
1.3.2. Kunnallisesta demokratiasta	19
1.3.3. Poliittisen johtajuuden käsitteestä	21
<b>2. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN KEHITYS</b>	<b>24</b>
2.1. Kunnan johtamisjärjestelmän alku vaiheet	24
2.2. Kunnan johtamisjärjestelmä vuoden 1948 kunnallislain jälkeen	26
2.3. Kunnan johtamisjärjestelmä vuoden 1976 kunnallislain jälkeen	27
2.4. Kunnan johtamisjärjestelmä vuoden 1995 kuntalain jälkeen	30
<b>3. KUNNANJOHTAJAN JA PORMESTARIN OIKEUDELLINEN ASEMA</b>	<b>33</b>
3.1. Kunnanjohtajan ja pormestarin asema ja tehtävät	34
3.2. Kunnanjohtajan ja pormestarin valinta ja kelpoisuusehdot	36
3.2.1 Kunnanjohtajan valinta ja kelpoisuusehdot	37
3.2.2. Pormestarin valinta ja kelpoisuusehdot	41
3.3. Kunnanjohtajan ja pormestarin erottaminen	44
3.4. Kunnanjohtajan johtajasopimus	49

<b>4. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMIEN VERTAILUA RUOTSIN JA SUOMEN VÄLILLÄ</b>	<b>53</b>
4.1. Kunnallisesta itsehallinnosta Ruotsissa	53
4.2. Ruotsin ja Suomen kunnan johtamisjärjestelmien eroja ja yhtäläisyyksiä	56
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA</b>	<b>63</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>69</b>

**LYHENTEET**

HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KL	Kommunallag SFS 1991: 900 (Ruotsi)
KM	Komiteamietintö
1873KKunA	Asetus kunnallishallinnosta kaupungeissa 40/1873
1917KKunL	Kaupunkien kunnallislaki 198/1917
1865MKunA	Asetus kunnallishallituksesta maalla 4/1865
1917MKunL	Maalaiskuntain kunnallislaki 1087/1917
1948KunL	Kunnallislaki 642/1948
1976KunL	Kunnallislaki 953/1976
KuntaL	Kuntalaki 365/1995
1917KVaaliL	Kunnallinen vaalilaki 108/1917
KvhL	Kunnallinen viranhaltijalaki 304/2003
KVTES	Kunnallinen virka- ja työehtosopimus
LO	Lääninoikeus
LtvM	Laki- ja talousvaliokunnan mietintö
PeL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
SopS	Sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
vp	Valtiopäivät



---

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

Liisa Hankonen

**Pro gradu -tutkielma:**

Kunnan johtamisjärjestelmä- Johtamismallina kunnanjohtaja, pormestari ja kunnallisneuvos

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisoikeus

**Työn ohjaaja:**

Eija Mäkinen

**Valmistumisvuosi:**

2014

**Sivumäärä: 80**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkielmani aiheena on kunnan johtamisjärjestelmä. Vaikka Suomen kuntarakenne on kokenut viime vuosina suuria muutoksia, ei kuntarakenteiden muuttuminen ole johtanut kunnan johtamisjärjestelmän muutoksiin. Kunnan johtamisjärjestelmä on perustunut pitkään viranhaltija- eli kunnanjohtajamalliin. Aluksi viranhaltijajohtoinen malli oli pakollinen kaupungeissa ja vuoden 1948 lain säätämisen jälkeen malli yleistyi myös maalaiskunnissa. Pohjoismaisesta näkökulmasta kunnan johtamisjärjestelmämme on poikkeus; kaikissa muissa Pohjoismaissa kuntaa johtaa luottamushenkilö. Suomessa luottamushenkilö- eli pormestari malli tuli mahdolliseksi kuntalain muutoksella vuonna 2006. Kunnat eivät kuitenkaan ole tarttuneet tilaisuuteen muuttaa kunnan johtamisjärjestelmää luottamushenkilöjohtoiseksi, vain Tampereen kaupunkia ja Pirkkalan kuntaa johtaa pormestari.

Tutkielmani pääkysymyksenä on selvittää kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellista asemaa ja oikeudellisen aseman eroja kunnan johtamisjärjestelmässä. Oikeudellisen aseman elementteinä tarkastelen kunnanjohtajan ja pormestarin asemaa ja tehtäviä, valintaa ja kelpoisuusehtoja sekä erottamista ja kunnanjohtajan johtajasopimusta. Tarkastelen myös kunnanjohtajan ja pormestarin asemaan liittyvää poliittista valtaa ja vastuuta kunnallisen demokratian kannalta. Tutkimustehtävänäni on lisäksi vertailla Suomen ja Ruotsin kunnan johtamisjärjestelmien eroja ja yhtäläisyyksiä.

Tutkielmani kuuluu pääosin kunnallisoikeuden alaan. Lisäksi tutkielmassani on osuutensa myös virkamiesoikeudella. Tutkimusmetodini on pääosin oikeusdogmaattinen metodi eli lainoppi. Tutkielmani sisältää oikeushistoriallisia piirteitä ja oikeusvertailevaa näkökulmaa. Käytän tutkimuslähteinä Suomen perustuslakia, Suomen ja Ruotsin kunnallislakeja sekä lain esitöitä. Myös aiempi kunnallinen lainsäädäntömme ja lain esityöt ovat tutkimuslähteinäni. Sallituista oikeuslähteistä käytän erityisesti oikeustieteellistä kirjallisuutta sekä jonkin verran oikeuskäytäntöä.

Kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellisessa asemassa on kaksi selkeää eroa: Kunnanjohtaja on asemaltaan viranhaltija ja hänellä on esittelijän vastuu, kun taas pormestari on asemaltaan luottamushenkilö ja kunnanhallituksen puheenjohtaja. Molemmat valitsee valtuusto eikä kummallekaan ole säädetty muita kelpoisuusehtoja kuin 18 vuoden ikä. Valtuusto voi erottaa molemmat luottamuspulan perusteella. Erottamisen suhteen kunnanjohtajan asema poikkeaa muista viranhaltijoista. Kunnanjohtajien johtajasopimuksissa onkin tavallisesti sovittu myös erokorvauksista irtisanomistilanteissa. Erokorvausten laillisuutta on kritisoitu oikeustieteessä ja joitakin tapauksia on käsitelty myös oikeuskäytännössä.

Kunnanjohtajalla on viranhaltijan asemastaan huolimatta poliittista valtaa, mutta ei selkeää poliittista vastuuta. Pormestarin poliittinen valta ja vastuu ovat selkeät. Luottamushenkilöjohtajamalli kunnan johtamisjärjestelmänä voisi selkiyttää poliittista valtaa ja vastuuta kunnassa ja lisätä kunnallista demokratiaa. Kunnan operatiivisesta johtamisesta vastaisi edelleen viranhaltija, jolle voitaisiin määritellä riittävät pätevyysvaatimukset, ja poliittisesta johtamisesta vastaisi luottamushenkilö.

---

**AVAINSANAT:** johtamisjärjestelmä, kunnanjohtaja, pormestari, viranhaltija, luottamushenkilö



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen taustaa

Tässä tutkielmassani tutkin kunnan johtamisjärjestelmää kunnanjohtaja- ja pormestari-mallin kautta. Kunnanjohtajamallissa kuntaa johtaa valtuuston toistaiseksi tai määräajaksi valitsema viranhaltija, kun taas pormestari-mallissa kuntaa johtaa valtuuston valitsema luottamushenkilö, pormestari, valtuuston toimikauden ajan. Selvitän tutkielmassani kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellista asemaa ja oikeudellisen aseman eroja kunnan johtamisjärjestelmässä. Kunnan johtamisjärjestelmä on aiheena ajankohtainen; meneillä ovat kuntarakennelain määräämät kuntarakenneselvitykset ja valmisteilla uusi kuntalaki. Tutkin myös kunnallisen itsehallinnon suhdetta kunnan johtamisjärjestelmiin kunnallisen demokratian näkökulmasta. Vaikka mahdollisuus valita kunnan johtamisjärjestelmäksi viranhaltijamallin sijaan luottamushenkilöjohtajamalli on ollut jo vuodesta 2006 (Kuntalain muutos 578/2006), ei siirtymistä luottamushenkilöjohtajuuteen ole juurikaan tapahtunut. Suomen kunnissa on edelleen käytössä kunnanjohtajamalli kunnan johtamisjärjestelmänä, poikkeuksen tekevät vain Tampere ja Pirkkala pormestari-mallilla.

Kunnanjohtajamalli on nähty jossain määrin ongelmallisena kunnallisen demokratian kannalta<sup>1</sup>. Pormestari-mallin on toivottu vahvistavan poliittista johtajuutta ja tuovan johtamisjärjestelmään nykyistä vahvemman kansanvaltaisen vastuuelementin<sup>2</sup>. Toisaalta kunnanjohtajamallia on perusteltu suomalaisen kunnan johtamisessa vaadittavalla ammattitaidolla, jonka epäillään vaarantuvan pormestarijärjestelmässä<sup>3</sup>. Vaikka kunnanjohtajan oikeudellisen aseman sääntelyn kehityksessä on pyritty korostamaan kunnanjohtajan asemaa viranhaltijajohtajana, toisaalta hänen (poliittista) vastuutaan suoraan valtuustolle on lisätty. Kunnanjohtajan itseoikeutettu asema kunnan johtajana on horjunut, mutta poliittinen johto ei ole monessakaan kunnassa kyennyt täyttämään syntynyttä tilaa.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ks. aiheesta esim. Ryytänen 2007: 1–2; Mäkinen 2013: 308; Harjula & Prättälä 2012: 268–269.

<sup>2</sup> HaVM 6/2006 vp s.3.

<sup>3</sup> Ryytänen 2007: 6.

<sup>4</sup> Valtiovarainministeriö. Selvitys kuntalain uudistustarpeista 2011: 73.



Kari Prättälä näkee suomalaisen kunnallishallinnon erikoisuutena sen, että ammattijohtajan yläpuolella ei ole laissa määriteltyä poliittista yksilöjohtajaa, pormestaria tai vastaavaa<sup>5</sup>. Suomen kunnanjohtajamalli on poikkeus Pohjoismaisissa kunnan johtamisjärjestelmissä; kaikissa muissa Pohjoismaissa kuntaa johtavat luottamushenkilöt<sup>6</sup>. Suomesa kunnanjohtajan lakisääteinen asema on kansainvälisesti tarkasteltuna poikkeuksellisen vahva<sup>7</sup>. Teen tutkielmassani myös lähinnä kunnallislainsäädäntöön perustuvaa vertailua Suomen ja Ruotsin kuntien johtamisjärjestelmien välillä. Mielenkiintoni kohdistuu erityisesti siihen, mitä eroavaisuuksia ja toisaalta yhtäläisyyksiä kunnan johtamisjärjestelmissämme on ja onko mahdollisilla eroavuuksilla merkitystä kunnallisen demokration kannalta.

Suomen kuntien johtaminen perustui ammattijohtajuuteen aina vuoden 2006 kuntalain muutokseen saakka (578/2006). Kunnanjohtajan virka oli tullut pakolliseksi vuoden 1976 kunnallislain (953/1976) myötä (56 §). Nyt voimassa olevan kuntalain 365/1995 24 §:n mukaan kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnille on kuntalaissa annettu siis mahdollisuus valita käyttävätkö ne kunnan johtamisjärjestelmässä viranhaltija- eli kunnanjohtajamallia vai luottamushenkilöjohtaja- eli pormestarmallia. Kunnan hallinnon perusteista säädetään lailla, mutta muutoin kunta päättää organisaatiostaan itse. Nykyistä kuntalakia säädettäessä sen keskeisenä tavoitteena oli avata kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin väljentämällä kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan säätelyä.<sup>8</sup> Kunnanjohtaja oli vielä vuoden 1948 kunnallislain mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja, mutta tämä mahdollisuus poistettiin vuoden 1976 kunnallislaisissa.

Kunnanjohtajan asema oli muutoksen jälkeen pelkästään viranhaltijan asema<sup>9</sup>. Onkin mielenkiintoista, että kunnanjohtajasta ei näytä tulleen pelkkää viranhaltijaa. Kunnanjohtaja ei ole jäänyt pelkästään ammattijohtajaksi, vaan hänellä on luottamushenkilöjohtajan rinnalla merkittävä rooli poliittisena johtajana. Kunnanjohtaja

---

<sup>5</sup> Prättälä 2012: 282.

<sup>6</sup> HE 8/2006 vp s. 14.

<sup>7</sup> Harjula & Prättälä 2012: 269.

<sup>8</sup> Harjula & Prättälä 2012: 6–9.

<sup>9</sup> Hannus & Hallberg 1993: 296. Ks. aiheesta myös Heuru 2006: 3.

voidaan nähdä poliittisena johtajana ilman poliittista vastuuta. Pormestarimallin käyttöönoton nähtiin vahvistavan poliittista johtajuutta kunnassa ja lisäävän poliittisen vastuun merkitystä<sup>10</sup>.

Kunnan johtamisjärjestelmää voidaan kuvata kunnan luottamushenkilöorganisaation ja johtavien viranhaltijoiden muodostamana kokonaisuutena. Suomen kuntia on siis johdettu pitkään viranhaltijamallilla. Jo vuoden 1927 kaupunkien kunnallislaki (108/1927) määräsi jokaiseen kaupunkiin asetettavaksi yhden tai useampia kaupunginjohtajia. Kun kaupunkien ja maalaiskuntien kunnallislait yhdistettiin yhdeksi kunnallislajiksi vuoden 1949 alusta, myös maalaiskuntiin voitiin perustaa kunnanjohtajan virka (642/1948). Kaupunginjohtajamallin mukaisesti myös kunnanjohtaja oli kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kuten edellä todettiin, kunnanjohtaja ei ole eikä ole ollut pelkästään ammatillinen johtaja, vaan hänellä on merkittävä rooli poliittisessa johtamisessa<sup>11</sup>. Suomalaisessa järjestelmässä poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat kyketyneet epäselvästi toisiinsa<sup>12</sup>. Kunnanjohtajan asema on muuttunut lakimuutosten myötä enemmän ammattijohtamisen suuntaan.

Vuoden 1995 kuntalaki (365/1995) valmisteltaessa nähtiin hallituksen esityksessä uudeksi kuntalajiksi painetta poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen säätelyyn<sup>13</sup>. Vaikka pormestarimalli oli esillä, sitä ei hallituksen esityksessä ehdotettu lakiin. Tuolloin kuntalakiin kirjattiin mahdollisuus valita kunnanjohtaja toistaiseksi tai määräajaksi. Määräaikainen kunnanjohtaja, jonka määräaika olisi ollut valtuustokauden pituinen eli neljä vuotta, olisi voitu valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. ( KuntaL 24 §.) Vasta vuoden 2006 lakimuutoksella kunnille luotiin mahdollisuus valita kunnanjohtamisjärjestelmäksi joko viranhaltijamalli eli kunnanjohtaja tai luottamushenkilöjohtajamalli eli pormestari (24 §, 578/2006). Tampereen kaupunki siirtyi pormestarimalliin vuoden 2007 alusta ja Pirkkalan kunta vuonna 2009.

---

<sup>10</sup>HE 8/2006 vp s. 14–18.

<sup>11</sup> Harjula & Prättälä 2012: 269.

<sup>12</sup> Mäkinen 2013: 308.

<sup>13</sup> HE 192/1994 vp s. 30.

Suomen kuntakenttä on elänyt ja elää voimakasta muutosaikaa. Kuntarajat ovat muuttuneet ja kuntakoko on kasvanut erityisesti lain kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) aikana. Kyseinen laki oli voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Vuosien 2007–2013 aikana tapahtui 68 kuntaliitosta ja kuntien lukumäärä väheni 111:llä. Vuoden 2013 alussa kuntia oli 320.<sup>14</sup> Näitä kuntaliitoksia koski kuntajakolaki 1698/2009 ja sitä edeltänyt kuntajakolaki 1196/1997. Uusi kuntarakennelaki (1698/2009) astui voimaan 1.7.2013 ja se korvaa entisen kuntajakolain (1698/2009). Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (478/2013) sisältää selvityspäätökset, joiden täyttyessä kunnalla on selvitysvelvollisuus kuntarakenteiden tarkasteluun (4c–4f §). Käytännössä selvitysvelvollisuus koskee suurinta osaa Suomen kuntia. Valtiovarainministeriön 12.12.2013 antaman tiedotteen mukaan noin 250 kuntaa on ilmoittanut valtiovarainministeriölle minkä kunnan tai kuntien kanssa ne aikovat selvittää kuntien yhdistymistä<sup>15</sup>. Kuntarakennelaisissa ja aiemmissa kuntajakolaeissa on määritelty myös kunnanjohtajan asema kuntarakenteiden muutoksessa. Kunnanjohtajien määrä on luonnollisesti pienentynyt samaa tahtia kuntien vähenemisen kanssa. Voidaankin pohtia, miksi kunnat eivät ole näissä muutostilanteissa tarttuneet tilaisuuteen vaihtaa myös kunnan johtamisjärjestelmää.

Kuntalakea ollaan myös uudistamassa. Valtiovarainministeriö asetti 3.7.2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja valmistelujaostot. Niiden toimikausi päättyy 15.4.2014. Uuden kuntalain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alussa<sup>16</sup>. Kuntarakenteiden muuttuessa on nousset entistä voimakkaammin esille myös kunnan johtamisjärjestelmä. Kuntalain uudistuksessa Toimielimet ja johtaminen -jaosto selvittää muun muassa kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen uudistamistarpeita. Jaosto on määritellyt keskeisiksi tavoitteikseen toimielinten ja johtamisen uudistamisessa kunnallisen demokratian vahvistamisen sekä taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden turvaamisen.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Suomen Kuntaliitto 2013a.

<sup>15</sup> Valtiovarainministeriö 2013d.

<sup>16</sup> Valtiovarainministeriö 2013a.

<sup>17</sup> Valtiovarainministeriö 2013b.

Tutkielmani viitekehyksenä on kunnallinen itsehallinto, erityisesti kunnallinen demokratia. Tarkastelen kunnan johtamisjärjestelmien suhdetta kunnalliseen demokratiaan. Kunnallisen itsehallinnon ja kunnallisen demokratian perusteet on kirjattu Suomen perustuslakiin. Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Itsehallinnon perustekijöiksi on luettu kuntien riippumaton päätösvalta, kunnallinen demokratia, taloudellinen itsenäisyys, verotusoikeus ja oma tehtäväpiiri. Kunnallinen demokratia eli kuntalaisten oikeus päättää itse omista asioistaan on yksi kunnallisen itsehallinnon keskeinen osatekijä. Kunnallisen demokratian olemukseen kuuluu, että keskeisen päätösvallan tulee myös kuulua kansanvaltaisesti valituille toimielimille ja luottamushenkilöillä tulee olla määräävä asema kunnan päätöksenteossa. Kunnallinen itsehallinto pitää sisällään muun muassa oikeuden omiin, kuntalaisten itsensä välittömästi tai välillisesti valitsemiin hallintoelimiin.<sup>18</sup>

Kuntalaissa (365/1995) sanotaan, että kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle kuntalaiksi todetaan, että kuntalaisilla on oikeus itse valita kunnan ylin päättävä elin, kunnanvaltuusto. Kunnan hallinnon tulee esityksen mukaan muutoinkin perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan.<sup>19</sup> Harjula & Prättälän mukaan itsehallinto edellyttää monia suhteellisen muuttumattomina pysyviä instituutioita ja kunnalla on oltava tehokas mutta valtion hallinnollisista määräyksistä riippumaton täytäntöönpanokoneisto eli oma hallinto<sup>20</sup>.

## 1.2. Tutkimustehtävä ja -metodi

### 1.2.1 Tutkimustehtävä

---

<sup>18</sup> Mäenpää 2003: 81–82.

<sup>19</sup> HE 192/1994 vp s. 4.

<sup>20</sup> Harjula & Prättälä 2012: 4.

Pro gradu tutkielmassani tutkimuskohteena ovat kunnanjohtaja- ja pormestarimalli kunnan johtamisjärjestelmänä. Tutkimustehtävänä ja pääkysymyksenä on selvittää kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellista asemaa ja oikeudellisen aseman eroja kunnan johtamisjärjestelmässä. Oikeudellisen aseman elementteinä tarkastelen kunnanjohtajan ja pormestarin asemaa ja tehtäviä, valintaa ja kelpoisuusehtoja sekä erottamista. Tarkastelen kunnanjohtajan oikeudellisen aseman elementtinä myös kunnanjohtajan johtajaso-  
pimusta.

Tarkastelen lisäksi kunnanjohtajan ja pormestarin asemaan liittyvää poliittista valtaa ja vastuuta aiemman ja voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden valossa. Poliittista johtajuutta selvitän kunnallisen itsehallinnon kannalta, erityisesti kunnalliseen itsehallinnon perustekijöihin kuuluvan kunnallisen demokratian kannalta. Tutkimustehtävänä on myös tehdä vertailua Suomen ja Ruotsin kunnan johtamisjärjestelmien välillä. Vertailun tarkoituksena on selvittää miten Suomen ja Ruotsin kunnan johtamisjärjestelmät eroavat toisistaan, sekä millaisia erot tai yhtäläisyydet ovat. Lisäksi vertailun tarkoituksena on selvittää miten kunnallisen demokratian toteutuminen on huomioitu kunnan johtamisjärjestelmissä niin Suomessa kuin Ruotsissa, ja onko demokratiapainotuksissa maiden välillä eroa.

### 1.2.2. Tutkimusmetodi

Tutkielmani kuuluu pääosin kunnallisoikeuden alaan. Suomen oikeudellisen systematiikan rungon muodostaa oikeuden jako yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Yksityisoikeudessa on yksityisen henkilön tahdolla keskeinen merkitys, kun taas julkisoikeudelle on luonteenomaista julkisen vallan kyky yksipuolisesti velvoittaa johonkin tai sallia jotakin.<sup>21</sup> Kunnallisoikeuden katsotaan kuuluvan julkisoikeuteen ja olevan osa hallinto-oikeutta. Julkisoikeus ja erityisesti hallinto-oikeus sääntelee julkisen vallan käyttöä sekä julkisyhteisöjen ja yksityisten välisiä suhteita<sup>22</sup>. Hallinto-oikeus voidaan jakaa yleishallinto-oikeuteen ja erityishallinto-oikeuteen, kunnallisoikeus kuuluu erityishallinto-oikeuteen.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ryyänen, Lehtonen & Mennola 1995: 9; Husa & Pohjolainen 2008: 33.

<sup>22</sup> Mäenpää 2003: 54.

<sup>23</sup> Husa & Pohjolainen 2008: 211.

Kunnallisoikeus on Suomessa yleisesti käytetty nimitys kuntaa koskevien säännösten kokonaisuudesta oikeuden systematisoinnin, tutkimuksen ja opetuksen yhteydessä. Heuru, Mennola & Ryytäsen mukaan kunnallisoikeudella voidaan laajemmin tarkoittaa myös perinteisestä oikeusalajaosta riippumatta koko sitä oikeusjärjestelmää, joka vaikuttaa kuntien olemassaoloon, itsehallinnolliseen asemaan, poliittiseen ja hallinnolliseen organisaatioon, toimintakykyyn ja toiminnan järjestelyihin, tehtäviin, talouteen ja muihin kunnallisen itsehallinnon kannalta relevantteihin olosuhteisiin.<sup>24</sup>

Tutkielmassani on osuutensa myös virkamiesoikeudella. Kunnanjohtaja on kunnan viranhaltija ja siten laki kunnallisista viranhaltijoista (KvHL 304/2003) koskee myös kunnanjohtajaa. Vaikka pormestari ei ole viranhaltija vaan luottamushenkilö, koskee kunnallinen viranhaltijalaki joiltain määrättyiltä osin myös pormestaria. Virkamiesoikeus koostuu niistä säännöstoista, joilla on järjestetty valtion ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet eli virkamiesten yleinen oikeusasema<sup>25</sup>. Virkamiesoikeus kuuluu oikeusjärjestelmässä ja oikeustieteessä hallinto-oikeuteen, mutta siihen kuuluu säännöstöjä myös rikosoikeudesta, työoikeudesta ja siviilioikeudesta<sup>26</sup>.

Tutkimusmetodini on pääasiassa oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Lainoppi edustaa tiedonintressiltään normatiivista tiedekäsitystä.<sup>27</sup> Aulis Aarnio on sanonut oikeusdogmatiikkaa luonnehditun kahden tehtävän mukaan. Toisen tehtävän mukaan oikeusdogmatiikan tehtävänä on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä (tulkintatehtävä) ja toisen systematisoida eli edelleen jäsentää voimassa olevaa normiaineistoa.<sup>28</sup> Edellistä voi myös nimittää lainopin praktiseksi, jälkimmäistä teoreettiseksi ulottuvuudeksi. Aarnio puhuu käytännöllisestä ja teoreettisesta lainopista, joiden hän näkee olevan omia metodejansa mutta vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.<sup>29</sup> Oikeusdogmatiikka on voimassa olevien oikeusnormien systematisointia ja tulkintaa. Husa & Pohjolaisen mukaan tämä tar-

<sup>24</sup> Heuru, Mennola & Ryytänen 2009: 21–22.

<sup>25</sup> Rytölä 1978: 1–2.

<sup>26</sup> Koskinen & Kulla 2009: 10.

<sup>27</sup> Laakso 2012: 504.

<sup>28</sup> Aarnio 1998: 986.

<sup>29</sup> Aarnio 1997: 36–37.

koittaa käytännössä voimassa olevien normien järjestämistä systemaattiseksi kokonaisuudeksi siten, että niiden merkityssisällön selvittäminen eli tulkitseminen on mahdollista.<sup>30</sup> Tulkitseen ja systematisoin tutkielmassani lainopillisen lähestymistavan avulla kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellista asemaa kunnan johtamisjärjestelmässä sekä niiden suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Näkökulmani kunnan johtamisjärjestelmien tarkastelussa on kunnallisen demokratian toteutuminen lainsäädännön, lain esitöiden, oikeustapausten ja oikeuskirjallisuuden valossa.

Tutkielmassani on myös oikeushistoriallisia piirteitä. Aiemman kunnallislainsäädännön, lain esitöiden ja oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden avulla kuvaan taustoitusta nykyisyyden ymmärtämiseksi sekä selvitän perusteita sille, miten nykyiseen kunnan johtamisjärjestelmään on päädytty. Oikeusvertailevaa näkökulmaa tuon tutkielmaani tutkimalla Suomen ja Ruotsin kunnan johtamisjärjestelmiä kyseisten maiden voimassa olevan lainsäädännön ja käytössä olevien johtamisjärjestelmien avulla. Jaakko Husa on todennut, että on mahdotonta, että oikeusvertailija voisi omaksua ulkomaiseen oikeuteen sisäisen näkökulman, jossa korostetaan normilähtöistä ja usein muodollisoikeudellista näkökulmaa. Sen sijaan Husa pitää mahdollisena oikeusvertailun tuottaman tiedon hyödyntämistä voimassa olevan oikeuden tutkimuksessa tai lainsäädännön valmistelutoiminnassa ja joskus myös tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa.<sup>31</sup> Aulis Aarnio selvittää oikeusvertailevaa näkökulmaa ymmärtämisen pyramidilla. Siinä pyramidin syvin taso on järjestelmän perusteiden vertailu, edeltävä taso on toimivan järjestelmän tulkintojen vertailu, toinen taso on systeemivertailu ja pintataso eli ensimmäinen taso on säännöstekninen vertailu. Husa taas jakaa oikeusvertailun makro- ja mikrotasoon, jossa makrotasolla kunkin järjestelmän yleiset tavat tuottaa, ymmärtää ja käyttää oikeutta ja mikrotasolla tarkastellaan taas sääntöjen ja oikeusinstituutioiden eroja ja yhtäläisyyksiä.<sup>32</sup> Tässä tutkielmassani rajaudun oikeusvertailussa säännöstekniseen vertailuun ja systeemivertailuun eli Husan mukaan mikrotason oikeusvertailuun.

---

<sup>30</sup> Husa & Pohjalainen 2008: 36; Hirvonen 2012: 137–138: Hirvosen mukaan lainopilla ei ole ratkaisupakkoa, ja se voi esittää erisuuntaisia ja ristiriitaisiakin mahdollisia tulkintavaihtoehtoja, ottamatta kantaa siihen, mikä mahdollisista tulkinnoista on oikea.

<sup>31</sup> Husa & Pohjalainen 2008: 37.

<sup>32</sup> Aarnio 2011: 21–23; Husa 2004: 1092.

Tutkimuslähteinä käytän Suomen perustuslakia, Suomen ja Ruotsin voimassa olevaa kuntalakea sekä lain esitöitä. Perustuslaissa on vahvistettu kuntien itsehallinto, joka perustuu asukkaiden itsehallintoon (121 §). Kunnallishallinnon ja samalla kunnallisen itsehallinnon perussäädöksenä kuntalaki määrittelee kunnan tehtäväpiirin, toimielimet, hallinnon organisaation ja kunnan toiminnan pääpiirteet<sup>33</sup>. Kuntalaki on siis kuntia koskeva peruslaki<sup>34</sup>, joten kyseinen laki esitöineen on tutkimuslähteenäni oleellinen. Kunnallishallintoa koskevat myös monet erityislait, mutta kunnan hallinnossa noudatetaan kuntalakea, ” jollei lailla tai laissa olevan yksilöidyn vaikutuksen nojalla toisin säädetä tai määrätä” (Kuntal. 3.1§). Myös kuntarakennelaki 1698/2009 (aiemmalta nimeltään kuntajakolaki 1689/2009), laki kunnallisista viranhaltijoista sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991) kuuluvat tutkielmani lähdeaineistoon.

Oikeuslähteet voidaan jakaa muodollisiin tai aineellisiin. Oikeuslähdeopin perustan muodostavat useimmiten muodolliset oikeuslähteet, joita ovat tyypillisesti lait ja tuomioistuinten ennakkoratkaisut. Aineellisten lähteiden painoarvo riippuu niiden sisällöstä; tällaisia ovat muun muassa harkinnanvaraiset oikeusperiaatteet ja lain tavoitteet.<sup>35</sup> Lait ja kansallisen oikeuden osaksi saatetut sopimukset kuuluvat oikeuslähteinä vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lainsäätäjän tarkoitus ja oikeuden ennakkoratkaisut.<sup>36</sup>

Aiheesta on olemassa myös oikeuskäytäntöä erityisesti kunnanjohtajan johtajasopimuksia ja kunnanjohtajan erottamista koskien, käytän myös näitä tutkimuslähteinä. Käytän tutkimusaineistona lisäksi valmisteilla olevan uuden kuntalain esitöitä sekä aiempia kunnallislakeja. Sallittuja oikeuslähteitä ovat käytännölliset ja vertailevat argumentit, oikeustiede, yleiset oikeusperiaatteet, eettiset ja moraaliset perusteet sekä muut lähteet<sup>37</sup>. Ryytänen, Lehkola & Mennola näkee oikeustieteen olevan varsinkin kunnallisoikeuden alueella keskeinen oikeuslähde<sup>38</sup>. Tässä tutkielmassani käytän sallituista oikeuslähteistä erityisesti oikeustiedettä ja sen vallitsevaa mielipidettä. Rajaan tutkielmani ulkopuolelle

---

<sup>33</sup> Mäenpää 2003: 83–84.

<sup>34</sup> Harjula & Prättälä 2012: 9.

<sup>35</sup> Hirvonen 2012: 151.

<sup>36</sup> Aarnio 2011: 68–69; Hirvonen 2012: 154.

<sup>37</sup> Aarnio 2011: 69.

<sup>38</sup> Ryytänen ym. 1995: 29.



apulaiskunnanjohtajan ja apulaispormestarin aseman kunnan johtamisjärjestelmässä joi-  
takin aiheeseen liittyviä viittauksia lukuun ottamatta.

Kunnan johtamisjärjestelmää on käsitelty aihetta sivuavissa tutkimuksissa jonkin ver-  
ran. Kauko Heurun väitöstutkimus ”Kunnan päätösvallan siirtyminen” käsittelee sekä  
kunnallista itsehallintoa että kunnan johtamisjärjestelmää, erityisesti valtuuston valtaa.  
Sini Sallinen käyttää tutkimuksensa viitekehyksenä kunnallista itsehallintoa väitöskir-  
jassaan ”Kunnan itselleen ottamien tehtävien oikeudelliset reunaehdot”. Kunnan johta-  
misjärjestelmästä ovat tieteellisiä artikkeleita kirjoittaneet muun muassa Aimo Ryyne-  
nen, Eija Mäkinen ja Kauko Heuru. Myös yhteispohjoismaisessa raportissa Kom-  
muneloven i Norden, En kartlegging og sammenliggning, on tarkasteltu ja vertailtu Poh-  
joismaiden kunnan johtamisjärjestelmiä<sup>39</sup>.

Tutkielmani etenee siten, että avaan aluksi kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän  
kunnallisen demokratian käsitettä sekä poliittisen johtajuuden käsitettä. Seuraavassa  
kappaleessa käyn läpi kunnan johtamisjärjestelmän kehitystä. Kolmas kappale käsittelee  
kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellista asemaa ja neljännessä kappaleessa teen ver-  
tailua Suomen ja Ruotsin kunnan johtamisjärjestelmien välillä. Viimeinen kappale sisäl-  
tää loppupäätelmät ja pohdinnan.

### 1.3. Käsitteitä

#### 1.3.1 Kunnallisen itsehallinnon käsitteestä

Kuntien itsehallinnosta on säädetty kuntalain 1§:ssä. Sen mukaan Suomi jakautuu kun-  
tiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa (KuntaL 1 §). Kauko Heu-  
ru toteaa, että itsehallinnon käsitteestä ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Heurun  
mukaan sellaista ei voida saavuttaakaan, sillä ainakin kunnallinen itsehallinto on ilmen-  
tenyt eri aikoina erilaisena.<sup>40</sup> Kunnan itsehallinnosta on säädetty Suomessa perustuslain

<sup>39</sup> Sletnes, Henrichsen, Lundin & Mäkinen 2013.

<sup>40</sup> Heuru 2001: 41.

tasoisesti kuten muissakin Pohjoismaissa Norjaa lukuun ottamatta. Perustuslain 121 § mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (PeL 121 §). Perustuslain 122.2 §:ssä asetetaan kuntajaon perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus. Perustuslain 14 §:ssä säädetään lisäksi oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi mukaan kunnan asukkaiden itsehallinto kuuluu kansanvaltaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteisiin<sup>41</sup>. Tämä lähtökohta on vahvistettu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa jonka määräykset Suomi on hyväksynyt ja saattanut valtiosisäisesti voimaan vuonna 1991 (SopS 66/1991). Euroopan neuvosto hyväksyi paikallisen itsehallinnon peruskirjan 27.6.1985. Tätä peruskirjaa kutsutaan myös Euroopan kunnallissopimukseksi. Kunnallisen itsehallinnon perusteisiin kuuluu myös se, että kunta on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö<sup>42</sup>.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi todetaan, että kunnallisen itsehallinnon periaatteelliseen merkitykseen verrattuna asiaa koskeva perustuslaintasoinen sääntely on suppeaa ja osin puutteellista. Perustuslaissa ei ole säädetty itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Vakiintuneesti on toisaalta katsottu, että kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta, ja että valtio voi antaa kunnille tehtäviä vain lailla.<sup>43</sup> Sen loukkaako säädetty laki kunnallisen itsehallinnon suoja, ratkaisee perustuslakivaliokunta<sup>44</sup>. Kunnallisen itsehallinnon sisältöä on täsmennetty lähinnä lainopillisessa tulkinnassa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä<sup>45</sup>. Mutta sinänsä laajat mahdollisuudet delegoida valtuuston tehtäviä alemmille toimielimille eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan tarkasteltavina<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> HE 1/1998 vp s.138.

<sup>42</sup> Heuru 1995: 61; Harjula & Prättälä 2012: 33.

<sup>43</sup> HE 1/1998 vp s. 138; Harjula & Prättälä 2012: 6.

<sup>44</sup> Ryyänen, Lehtonen, & Mennola 1995: 39.

<sup>45</sup> Mäenpää 2003: 81. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ks. esim. PeVM 10/1998, PeVM 4/1995.

<sup>46</sup> Harjula & Prättälä 2012: 38–39.

Kunnallinen tai muukaan itsehallinto ei ole täysin itsenäistä, vaan sitä rajoittaa valtion asianomaisten viranomaisten itsehallintoon kohdistama ohjaus ja valvonta. Valvonta on kuitenkin lailla rajattua.<sup>47</sup> Kunnallisen itsehallinnon rajallisuudesta kertovat myös ns. perustuslailliset lakivaraukset, joita oli sekä hallitusmuodossa että on edelleen perustuslaissa. Perustuslain lakivarauksilla pidetään lainsäätäjän toimivaltaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista, kunnan tehtävistä ja kunnallisveron eräistä perusteista säättäminen. Sini Sallinen katsookin, että kunnallinen itsehallinto ei siis ole täydellistä, vaan kunnallisen itsehallinnon alalla on noudatettava lukuisia lakeja ja alistuttava valtion valvontaan. Toisaalta kunnallisen itsehallinnon itsenäisyys ja rajallisuus on koko ajan muuttuvaa.<sup>48</sup>

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta lähtevä periaate on, että kunnan toiminnan valvonta voi olla vain laillisuusvalvontaa, tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin jäädessä kunnan omille elimille<sup>49</sup>. Harjula & Prattälä huomauttavat, että kunnan viranomaisten tietty itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin<sup>50</sup>. Myös Heuru näkee, että kaikissa kehitysvaiheissa kunnallisen itsehallinnon käsite on liitetty valtion ja kunnan väliseen suhteeseen. Toinen ulottuvuus on kunnan ja kunnan jäsenen välisessä suhteessa.<sup>51</sup> Kun Hallitusmuodon alkuperäisessä 51 §:n 2 momentissa kansalaisella tarkoitetaan Suomen kansalaista, hallituksen esityksessä katsottiin, että sääntelyä oli tästäkin syystä tarpeen tarkistaa, ja uuteen perustuslakiin otettiin ”kansalaisten itsehallintoon” tilalle sanamuoto ”kunnan asukkaiden itsehallintoon”<sup>52</sup>.

Sallisen mukaan on ollut havaittavissa, että kunnalliselle itsehallinnolle on annettu kaksi ulottuvuutta: oikeudellinen ja poliittinen. Oikeudellisella ulottuvuudella tarkoitetaan kunnan oikeudellista asemaa ja poliittisella ulottuvuudella kuntalaisten valitsemien luotamushenkilöiden osallistumista hallintoon eli kansanvaltaisuutta. Sallinen näkee, että kunnallisen itsehallinnon käsitteessä nämä molemmat ulottuvuudet on otettava huomi-

<sup>47</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 40.

<sup>48</sup> Sallinen 2007: 101.

<sup>49</sup> Ryyänänen ym.1995: 41.

<sup>50</sup> Harjula & Prattälä 2012: 56.

<sup>51</sup> Heuru 2001: 45.

<sup>52</sup> HE 1/1998 vp s. 139.

oon ja poliittiselle ulottuvuudelle, kansanvaltaisuudelle on annettava entistä enemmän tilaa.<sup>53</sup> Myös Ryyänen on katsonut, että kunnat eivät ole pelkästään palveluautomaatteja vaan myös kansanvaltaisen vaikuttamisen taso, jonka asioidenhoito perustuu asukkaiden itsehallintoon<sup>54</sup>.

### 1.3.2. Kunnallisesta demokratiasta

Kunnallishallinto on olemassaolonsa ajan pyrkinyt toteuttamaan tiettyjä perusarvoja, joita ovat kunnallinen itsehallinto, demokratia sekä kunnan asukkaiden sosiaalinen ja taloudellinen hyvinvointi<sup>55</sup>. Harisalo toteaa, että on vaikea ajatella itsehallintoa ilman demokratiaa ja demokratiaa ilman itsehallintoa. Itsehallinto ja demokratia tarvitsevat toisiaan, koska kumpaakaan niistä ei voida kehittää ilman toista.<sup>56</sup> Kunnallinen itsehallinto kohdistuu kunnan alueeseen, kunnassa asuviin ja oleskeleviin ihmisiin ja kunnassa tapahtuvaan toimintaan. Kunnallinen itsehallinto on siten luonteeltaan yleistä.<sup>57</sup> Kunnallishallinnon olennaisin ominaisuus perustuu sen jäsenten itsehallintoon, valtaan itse hoitaa asiansa. Ylin päätösvalta kunnallishallinnossa on luottamushenkilöillä, jotka kunnan jäsenet valitsevat välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla.<sup>58</sup> Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991) I osassa artiklassa 3 on määritelty paikallisen itsehallinnon käsite:

#### Paikallisen itsehallinnon käsite

1. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

2. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu.

<sup>53</sup> Sallinen 2007: 39–40.

<sup>54</sup> Ryyänen 2001: 23.

<sup>55</sup> HE192/1994 vp s. 17.

<sup>56</sup> Harisalo 2011: 47.

<sup>57</sup> Hannus & Hallberg 1993: 57.

<sup>58</sup> Hannus & Hallberg 1993: 29. Ks. kunnallisesta itsehallinnosta myös Mäenpää 2012: 270.

Tässä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan artiklassa ilmenee niin sanottu subsidiariteettiperiaate eli läheisyysperiaate<sup>59</sup>. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan nähdään vaikuttaneen myös Suomen lainsäädäntöön ja erityisen tärkeänä pidetään subsidiariteettiperiaatetta. Ryyänen katsoo, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on ohjannut lainsäädännön uudistamista merkittävällä tavoin, ja sen merkitystä voidaan perustellusti pitää tärkeänä välineenä kunnallisen itsehallinnon ja demokratian kehittämisessä kansainvälistä perspektiiviä hyödyntäen<sup>60</sup>. Mäkinen on todennut kunnallisen itsehallinnon perusidean lähtevän läheisyysperiaatteesta ja kansanvallasta. Asiat tulee ratkaista mahdollisimman lähellä kansalaisia, ja kansalaisilla tulee olla osa niiden ratkaisemisessa. Poliittisen järjestelmän legitimitetti edellyttää Mäkisen mukaan nyky maailmassa yhä enemmän kuntalaisten osallisuutta myös muutoin kuin poliittisen järjestelmän virallisessa organisaatiossa.<sup>61</sup> Myös Harjula & Prättälä pitää paikallisen itsehallinnon peruskirjassa tärkeimpänä periaatteena kunnallishallinnon perustumista kunnan asukkaiden itsehallintoon. Periaate korostaa toisaalta kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamista, toisaalta kunnan itsenäisyyttä suhteessa valtioon.<sup>62</sup>

Kunnallisoikeuden keskeinen ongelmakysymys on nähty olevan kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon organisatorinen muoto: miten kansanvaltainen ohjaus voi toteutua ammatillistuneessa ja palvelutuotantoon painottuneessa kunnallishallinnossa<sup>63</sup>. Toisaalta myös valtuuston asema on koettu heikoksi<sup>64</sup>. Valtuusto on kunnan tärkein viranomainen ja toimielin. Tämä perustuu siihen, että valtuusto on ainoa kunnan asukkaiden suoralla vaalilla valitsema orgaani, joten sen asema kunnallisen kansanvallan ja kunnallisen demokratian toteuttajana on ensisijainen. Toisaalta valtuustolla on yleinen toimivalta kunnan päätösvallan käyttämiseen. Toimivallan yleisyys merkitsee sitä, että ellei kunnan päätösvaltaa ole oikeusnormilla (lailla tai kunnallisella johtosäännöllä) nimenomaisesti

---

<sup>59</sup> Subsidiariteettiperiaatteesta ks. Ryyänen & Telakivi 2006: 66–96. Subsidiariteettiperiaate eli läheisyysperiaate on periaate, jonka mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä ja byrokratiassa käsitellä alhaisimmalla mahdollisella tasolla. Ylemmille tasoille tulisi viedä vain sellaiset päätökset, joita ei alemmilla tasoilla voida tehdä.

<sup>60</sup> Ryyänen 2007: 293.

<sup>61</sup> Mäkinen 2010: 14.

<sup>62</sup> Harjula & Prättälä 2012: 24

<sup>63</sup> Ryyänen 2007: 2.

<sup>64</sup> HE 8/2006 vp s. 14.

uskottu millekään taholle, tuo valta kuuluu valtuustolle. Merkittävimmät kunnalliset ratkaisut on säädetty lailla valtuuston valtaan kuuluviksi.<sup>65</sup> Kuntalaisten vaaleilla valitsema valtuusto käyttää kunnassa siten ylintä päätösvaltaa ja vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta kuten kuntalain 13 §:ssä säädetään. Kunta päättää hallintonsa järjestämisestä kuntalaissa säädetyllä tavalla. Kuntalain 16 §:n mukaisesti valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Ainoa pakollinen johtosääntö on hallintosääntö.

### 1.3.3. Poliittisen johtajuuden käsitteestä

Valtuusto päättää myös kunnan johtamisjärjestelmän valinnasta siten kuin siitä on kuntalaissa säädetty. Kuntalain mukaan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. (KuntaL 24 §). Kunnan johtamisen nähdään jakautuvan poliittiseen ja ammattijohtamiseen. Poliittiseen johtamiseen katsotaan karkeasti ottaen kuuluvan tavoitteenasettelun, toiminnan suuntaviivoista päättämisen sekä linjaratkaisujen tekemisen. Poliittisessa johtamisessa korostuu vastuu kuntalaisille.<sup>66</sup> Heuru määrittelee poliittisen johtajuuden siten, että henkilö joka voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa niin, että sillä on vaikutusta kunnan päätösvallan käyttämisen aineelliseen sisältöön, on poliittinen johtaja.<sup>67</sup> Heuru jakaa johtajuuden kahteen tyyppiin, byrokraattiseen ja poliittiseen johtajuuteen. Kunnan johtamisessa kummatkin johtajuuden tyypit tulevat esille, mutta poliittinen johtajuus on eräällä tavalla salattua tai peiteltyä.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Heuru ym. 2009: 186. Valtuuston tehtävistä kuntalain 13 §:n mukaan Valtuuston tulee:1) päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista; 2) päättää hallinnon järjestämisen perusteista; 3) päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio; 3 a) päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista; (L:lla 325/2012 lisätty 3 a kohta tulee voimaan 1.1.2014) päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista; 5) päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista; 6) päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta; 7) valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;8) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;9) valita tilintarkastajat;10) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta; sekä 11) päättää muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

<sup>66</sup> HE 192/1994 vp s. 31.

<sup>67</sup> Heuru 2000: 202. Poliittisen johtajuuden käsitteestä ks. myös Stenvall, Maijonen & Harisalo 2009: 169–171.

<sup>68</sup> Heuru 2006: 3.

Kunta on poliittinen yhteisö, joka tekee itsehallintonsa rajoissa merkittäviä poliittisia arvovalintoja. Ongelmana suomalaisen kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen ja kansalaisnäkökulman vahvistamisen kannalta on nähty poliittisen johdon puuttuminen ja toimintaa leimaava virkamiesorganisaatiollinen käytäntö. Toisin kuin useimmissa EU:n jäsenmaissa, suomalaiselta kunnanjohtajalta puuttuu kansalaisten vaalissa antama kansanvaltainen oikeutus.<sup>69</sup> Kunnanjohtajalla on kuitenkin merkittävä rooli kunnan tavoitteenasettelussa ja toiminnan suuntaviivojen linjaamisessa. Kunnanjohtaja ei ole siten pelkästään ammatillinen johtaja, vaan hän on luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä poliittinen johtaja.<sup>70</sup> Ilman selkeää poliittista vastuuta kunnanjohtajan asema on kunnallisen demokratian näkökulmasta siten ongelmallinen.

Kuntalaki perustuu niin sanotulle dualistiselle periaatteelle, jonka mukaan kunnan toiminnot voidaan jakaa toisaalta kunnan päätösvallan käyttöön ja toisaalta valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon<sup>71</sup>. Poliittisen ja hallinnollisen johtajuuden toisistaan erottamisen on nähty sisältyvän kunnallishallinnon dualistisen periaatteen sisäiseen logiikkaan<sup>72</sup>. Kuntalain sääntely perustuu valtuuston päätösvallan yleisyydelle: päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt kuntalain 14 §:n tai erityislain nojalla toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille.<sup>73</sup> Kuntalain mukaan valtuusto voi johtosäännön avulla siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei voi siirtää asioissa, jotka on lailla määrätty valtuuston päätettäväksi. (KuntaL 14 §). Harjula & Prättälä katsoo, että kunnallishallinnon delegointimahdollisuudet ovat kuitenkin jatkuvasti väljentyneet<sup>74</sup>. Alun perin kunnanjohtajalle voitiin antaa toimivaltaa vain kunnanhallitukselle kuuluvissa vähemmän tärkeissä asioissa, mutta vuoden 1993 alussa voimaan tulleen kunnallislain muutoksella asian laatua koskevia rajoituksia ei toimivallan delegoinnissa enää ole<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> Heuru, Mennola & Rynänen 2001: 68.

<sup>70</sup> HE 8/2006 vp s. 14.

<sup>71</sup> Harjula & Prättälä 2012: 204; Mäenpää 2012: 266.

<sup>72</sup> Heuru 2000:202. Dualistisesta tehtäväkäsityksestä ks. myös Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 87.

<sup>73</sup> Harjula & Prättälä 2012: 204.

<sup>74</sup> Harjula & Prättälä 2012: 40.

<sup>75</sup> HE 70/1992 vp s. 2

Kuntalain 24 §:ssä säädetään kunnanjohtajan ja pormestarin asemasta. Kuntalain mukaan kunnanjohtaja on kunnanhallituksen esittelijä ja pormestari on kunnanhallituksen puheenjohtaja. Myös pormestarilla on esittelyoikeus. Kunnanjohtaja tai pormestari siis valmistelee käsittelyyn tulevat asiat ja tekee niistä esityksen päätöksentekoon. Koska pormestari on kunnanhallituksen puheenjohtajana kunnanhallituksen jäsen, hän osallistuu myös päätöksentekoon. Näin yhdistyy niin virkajohtaminen kuin poliittinen johtaminen<sup>76</sup>. Kunnanjohtaja on viranhaltija ja kunnanhallituksen esittelijä, eikä hän osallistu päätöksentekoon. Dualistisen periaatteen mukaan valmistelu ja esittely eivät kuulu poliittisen johtamisen piiriin. Valmisteluun ja esittelyyn on kuitenkin nähty liittyvän myös poliittisen johtajuuden elementtejä. Esimerkiksi Ryyänen on katsonut, että valmistelu merkitsee myös asioihin vaikuttamista<sup>77</sup>. Myös Heuru näkee, että kunnan päätösvallan kannalta valmistelu voidaan määritellä sanomalla, että se on kunnan tahdon synnyttämistä, joka tähtää tahdonomaksumiseen ja tahdonmuodostamiseen<sup>78</sup>.

Empiiriset havainnot tukevat käsitystä, että päätöksentekoprosessissa esittelijän asema on vahva, ja esittelymenettelyn käyttöönotto on lisännyt ohjaus-, valmistelu- ja asiantuntijavaltaa<sup>79</sup>. Esittelymenettelyyn siirryttiin vuoden 1976 kunnallislain myötä<sup>80</sup>. Jo tuolloin säädettiin erityisestä esittelijän vastuusta, josta on nykyisessä kuntalaissa säädetty 62 §:ssä<sup>81</sup>. Tämä esittelijän vastuu koskee viranhaltijaesittelijää, mutta ei luottamushenkilöesittelijää, joka toimielimen jäsenenä voi myös äänestää asiassa<sup>82</sup>. Ryyänen katsookin, että luottamushenkilöorganin ei pitäisi tyytyä sinänsä välttämättömään pelkkään esittelijän oman kannan kuulemiseen. Vain tällä tavoin poliittisen, toisin sanoen tarkoituksenmukaisuuskysymyksen ratkaisun tekee se toimielin, jolle se kuuluukin, eikä siis tosiasiallisesti esittelijä.<sup>83</sup>

---

<sup>76</sup> Ryyänen 2007: 3.

<sup>77</sup> Ryyänen 2001: 54.

<sup>78</sup> Heuru 2000: 66.

<sup>79</sup> Ryyänen 2001: 55.

<sup>80</sup> KunL 27 §:ssä säädettiin päätöksentekojärjestyksestä kunnan toimielimissä. Kunnanvaltuuston kokouksessa puheenjohtaja esitteli asiat ja kunnan muun toimielimen kokouksissa asiat käsiteltiin kunnan viranhaltijan esittelystä, jollei johtosäännössä oltu määrätty toisin.

<sup>81</sup> Kuntal 62 §: ”Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä”.

<sup>82</sup> Harjula & Prättälä 2012: 532.

<sup>83</sup> Ryyänen 2006: 136.



## 2. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN KEHITYS

### 2.1. Kunnan johtamisjärjestelmän alku vaiheet

Kaupunkien ja maaseudun kunnallishallinto kehittyivät aluksi erillään toisistaan. Kaupunkien hallinto järjestettiin noin vuonna 1350 annetulla Maunu Eerikinpojan kaupunkilaililla. Hallinnosta huolehtivat kaupungin raati, jossa oli pormestareita ja raatimiehiä sekä kuninkaan asettama vouti. Raadista muodostui myöhemmin maistraatti, jonka johdossa oli pormestari ja jäseninä porvariain valitsevat neuvosmiehet. Kuningas nimesi pormestarin annetuista ehdokkaista.<sup>84</sup> Maalaiskuntien hallintoa koskevan lainsäädännön lähtökohtana pidetään niitä säädöksiä, joita vuonna 1650 annetuissa pappissäädyn erioikeuksissa on pitäjänkokouksista. Pitäjänkokouksessa kirkkoherra oli esimiehenä ja johti asioiden käsittelyä ja toimeenpanoa.<sup>85</sup>

Kunnallislainsäädännön kehityksessä ensimmäinen askel otettiin, kun annettiin asetus maalaiskuntien itsehallinnosta 6/2 1865 (MKunA) sekä asetus kaupunkien itsehallinnosta 8/12 1873 (KKunA). Asetukset oli valmisteltu Ruotsin vuoden 1862 kunnallislainsäädäntöä seuraten, ja ne merkitsivät uuden aikakauden alkua paikallishallintomme historiassa. Maallisten asioiden hoito erotettiin maaseudullakin kirkollisten asioiden hoidosta. Päätösvaltaa maalaiskunnissa tulivat käyttämään kuntakokous ja valtuutetut sekä kaupungissa raastuvankokous ja kaupunginvaltuusto. Hallinnosta huolehtiminen säädettiin maalaiskunnassa kunnallislautakunnalle ja kaupungissa maistraatille, joiden avuksi voitiin asettaa lautakuntia ja ottaa viranhaltijoita.<sup>86</sup> Vaikka maalaiskuntien ja kaupunkien hallinnosta säädettiin erikseen, asetukset perustuivat samoille periaatteille ja vastasivat monissa kohdin toisiaan<sup>87</sup>.

Vuoden 1865 MKunA korosti voimakkaasti, että kunnalliset tehtävät oli hoidettava luottamusmiesten avulla ja heidän tuli suorittaa tehtävänsä palkatta. Tästä huolimatta useissa kunnissa perustettiin heti uuteen järjestelmään siirryttäessä erityinen

---

<sup>84</sup> Hannus & Hallberg 1993: 31.

<sup>85</sup> Ståhlberg 1926: 5.

<sup>86</sup> Hannus & Hallberg 1993:31–32.

<sup>87</sup> Harjula & Prättälä 2004: 11.

”kunnankirjurin”, ”notariuksen” tai ”asiamiehen” virka. Asetus antoi tähän luvan, sillä asetuksen 77 §:ssä puhuttiin ”apumiehen” palkkaamisen mahdollisuudesta. Kunnallisten virkojen perustamiseen antoi virikkeitä myös se, että pitäjänkokousten aikanakin tällaisia virkoja oli useissa seurakunnissa. Aina ei myöskään valituilla talonpoikaisilla puheenjohtajilla ollut luku- ja kirjoitustaitoa. Tavallisin käytäntö oli kuitenkin, että kuntakokouksen esimies ja lautakunnan esimies itse hoitivat myös kirjalliset tehtävät.<sup>88</sup>

Kunnallislainsäädännön uudistaminen oli esillä 1900 luvun alussa, ja valtiopäiväaloitteiden pohjalta hyväksyttiinkin vuonna 1908 uudet kunnallislait, mutta hallitsija ei niitä vahvistanut. Vuonna 1917 eduskunta hyväksyi ja vahvisti uudet kunnallislait toisen sisältöisinä. Tuolloin syntyivät maalaiskuntain kunnallislaki (1917MKunL) ja kaupunkien kunnallislaki (1917KKunL) ja kunnallinen vaalilaki (1917KVaaliL) sekä laki kansanäänestyksestä. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli kunnallishallinnon kansanvaltaistaminen muun muassa toteuttamalla kunnallinen yleinen ja yhtäläinen äänioikeus<sup>89</sup>.

Näihin lakeihin tehtiin useita muutoksia, joista yksi merkittävimmistä oli kaupunkien keskushallinnon uudistus ja kaupunginjohtajajärjestelmän luominen (328/1927)<sup>90</sup>. Kyseisen lakimuutoksen mukaan jokaisessa kaupungissa tuli olla kaupunginhallitus, jonka tehtävänä oli huolehtia kaupungin hallinnosta, valvoa kaupungin etua sekä valmistella ja panna täytäntöön valtuuston päätökset. Kaupunginhallituksen esimiehenä toimi kaupunginjohtaja ja jäseniä piti olla vähintään neljä. Muutoksella tavoiteltiin hallinnon tehokkuutta, mutta kansanvaltaisuutta korostettiin muun muassa siten, että kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat kaupunginhallituksessa eivät saaneet muodostaa enemmistöä.<sup>91</sup> Lakimuutos koski myös kauppaloita. Uudistus liittyi tuolloin kaupunkien keskushallinnon uudistukseen ja sitä perusteltiin sillä, että kaupungeissa tulee olla henkilö, joka valvoo jatkuvuutta ja yleisen edun huomioon ottamista kunnan

---

<sup>88</sup> Soikkanen 1966: 270–271. Etelä-Suomessa oli kansan piirissä suuria epäluuloja kunnallisia virkamiehiä kohtaan. Valittuja puheenjohtajia pidettiin eräissä kunnissa virkamiehinä, joten heidän lisäksi ei voitu ajatellakaan muita henkilöitä hoitamaan tehtäviä.

<sup>89</sup> Harjula & Prättälä 2004: 12.

<sup>90</sup> Heuru 1995: 52.

<sup>91</sup> Soikkanen 1966: 640.

hallinnossa ja jonka asema tulee tehdä mahdollisimman pysyväiseksi sekä satunnaisista mielialoista ja voimasuhteista riippumattomaksi<sup>92</sup>.

## 2.2. Kunnan johtamisjärjestelmä vuoden 1948 kunnallislain jälkeen

Kaupungeilla ja maalaiskunnilla oli siis omat kunnallislakinsa aina vuoteen 1948 saakka. Kunnallislain koontia yhden kunnallislain aikaansaamiseksi aloitettiin jo vuonna 1938, mutta sodista johtuen vasta 27.8.1948 voitiin säätää kaikkia kuntamuotoja koskeva kunnallislaki 642/1948 (1948KunL)<sup>93</sup>. Kyseinen laki mahdollisti kunnanjohtajan viran perustamisen myös maalaiskuntiin. Laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä todetaan, että maalaiskuntain tehtävien laajentuminen ja moninaistuminen on tehnyt tarpeelliseksi saada etenkin suurempiin kuntiin pysyväinen ammattitaitoinen viranhaltija, jolla on riittävän itsenäinen asema. ”Kunnanjohtajan asema onkin lakiehdotuksen mukaan siksi vakava, että hän voi toimia itsenäisesti tilapäisistä mielipidevaihteluista riippumattomana”.<sup>94</sup> Laki- ja talousvaliokunnan samoin kuin suuren valiokunnan mietinnöt olivat yksimielisiä. Eduskunnassakaan ei kysymyksestä syntynyt missään vaiheessa keskustelua. Ajatus kunnanjohtajajärjestelmän soveltuvuudesta oli tullut jo yleisesti hyväksytyksi. Mielipiteet olivatkin paljon muuttuneet 1910- ja 1920- lukuun verrattuna, jolloin kunnankirjurin virkojen perustamista vastustettiin vetoamalla kansanvaltaisuuden vähenemiseen ja virkavaltaisuuden lisääntymiseen. Soikkanen katsoi, että samat argumentit olisivat paremmin sopineet kunnanjohtajajärjestelmän vastustamiseen, mutta niitä ei enää esitetty. Huomio kiinnittyi entistä enemmän hallinnon tehokkaaseen hoitamiseen ja kansanvaltaisuuden ja luottamusmiesten hoitaman hallinnon ihanteet olivat jääneet syrjemmälle.<sup>95</sup>

1948KunL pykälässä 67 sanotaan ”Maalaiskunnassa voi olla kunnanjohtaja. Tämä toimii silloin kunnanhallituksen puheenjohtajana ja hoitaa myös muut tehtävät, jotka

<sup>92</sup> Vp 1927 ptk. s. 57–58,610–611,678–683 ja 689, asiak. 111 esitys 23.

<sup>93</sup> Heuru 1995: 52.

<sup>94</sup> LtvM 1947 vp s. 3.

<sup>95</sup> Soikkanen 1966: 679.

kunnanhallituksen ohjesäännössä on hänen asiakseen säädetty”. Kunnanjohtajan viran perustaminen ei siis ollut lain mukaan pakollista. Jos virka perustettiin, se tuli perustaa valtuuston päätöksellä. Valtioneuvostolle oli kuitenkin varattu mahdollisuus määrätä kunnanjohtajan virka perustettavaksi ja jos virka perustettiin, siihen valittava kunnanjohtaja valittiin määräämättömäksi ajaksi (1948KunL, 68 §, 69 §). Itkonen näki kuitenkin, että valtioneuvosto voisi käyttää määräysvaltaansa viran perustamiseksi lähinnä pakottavissa poikkeustapauksissa esimerkiksi kun kunta oli pakkohallinnan alaisena tai sen hallinto kaipasi suurempaa keskitystä. Virka oli myös tarkoitettu päätoimiseksi, vaikka sitä ei nimenomaan laissa sanottu.<sup>96</sup>

Vuoden 1948 kunnallislaisissa kaupunginjohtajan asemasta on määrätty kaupunginhallitusta käsittelevässä luvussa 4. Kaupunginhallituksessa tuli olla sen puheenjohtajana toimiva kaupunginjohtaja ja vähintään neljä jäsentä sekä, jos kaupunginhallituksen ohjesäännössä niin määrätään, yksi tai useampia apulaiskaupunginjohtajia. Apulaiskaupunginjohtajat toimivat myös kaupunginhallituksen varapuheenjohtajina. Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat eivät saaneet muodostaa enemmistöä kaupunginhallituksessa.

Valtuusto valitsi kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan määräämättömäksi ajaksi. (1948KunL, 86 §, 87 §). Vaalikelpoinen lain mukaan sekä kunnanjohtajan että kaupunginjohtajan virkaan oli myös henkilö, joka asui toisessa kunnassa. Kun kaupunginjohtajan pätevyys vaatimukset kirjattiin lain mukaan kaupunginhallituksen ohjesäännössä, annettiin kunnanjohtajan kelpoisuusehdot pääpiirteittäin jo laissa. Lain mukaan vaalikelpoinen kunnanjohtajan virkaan oli kunnallishallintoon perehtynyt henkilö, joka käytännössä saavutetun kokemuksen perusteella tai suoritetuilla opinnäytteillä oli osoittautunut tehtävään päteväksi tai täytti muut kelpoisuusehdot, mikäli niitä oli ohjesäännöllä säädetty. (1948KunL, 69 §, 86 §.)

### 2.3. Kunnan johtamisjärjestelmä vuoden 1976 kunnallislain jälkeen

---

<sup>96</sup> Itkonen 1948: 85.

Seuraava kunnallislain uudistus aloitettiin vuonna 1968 asettamalla kunnallishallintokomitea laatimaan ehdotukset yleistä kunnallishallintoa ja – taloutta koskevan lainsäädännön kokonaistarkistuksesta. Syynä tähän oli muun muassa, että kunnallislaki oli jo varsin vanha. Painavampana syynä oli tarve yhtenäistää eri kuntamuotoihin kuuluvia kuntia koskevat säännökset ja muutoinkin yksinkertaistaa lakia sekä kehittää kunnallishallinnon ja – talouden yleistä järjestelmää.<sup>97</sup> Lain valmistelu ajoittui hyvinvointivaltion voimakkaaseen rakentamisvaiheeseen. Uusi kunnallislaki annettiin 10 päivänä joulukuuta 1976 (953/1976). Lakia on pidetty yhtenäistävänä. Keskeisinä tavoitteina lailla olivat lisäksi kuntien itsehallinnon ja kunnallisen kansanvallan vahvistaminen sekä suunnitelmallisuuden lisääminen. Kunnallisen kansanvallan vahvistamiseen pyrittiin muun muassa luottamushenkilöiden aseman ja työskentelyedellytysten parantamisella sekä lisäämällä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia.<sup>98</sup>

Myös kunnan johtamisjärjestelmä muuttui. Kunnanjohtajan virka tuli pakolliseksi kaikkiiin kuntiin. ”Kunnassa on kunnanjohtajan päätoiminen virka, jonka haltijan tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa. Kunnanjohtajan valitsee kunnanvaltuusto määräämättömäksi ajaksi.” (1976KunL, 56 §.) Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että kaupungin-, kauppalan ja kunnanjohtajajärjestelmästä saadut kokemukset ovat olleet voittopuolisesti hyvät, mutta pyrittäessä kunnallisen luottamusmiesvallan lujittamiseen olisi kunkin kunnan itse ratkaistava, onko kunnanjohtaja määräämättömäksi ajaksi valittu virkamies vai kunnanjohtaja määrääjäksi kerrallaan, jolloin hänestä tulisi eräänlainen johtava luottamusmies-virkamies<sup>99</sup>. Eduskuntakäsittelyssä päädyttiin kuitenkin siihen, että jokaisessa kunnassa on kunnan hallintoa johtavan kunnanjohtajan päätoiminen virka, ja että kunnanjohtaja valitaan määräämättömäksi ajaksi<sup>100</sup>.

Käytännössä kunnanjohtajajärjestelmä oli yleistynyt nopeasti vuoden 1948 kunnallislain jälkeen myös maalaiskunnissa. Kun vuoden 1976 kunnallislaki tuli voimaan vuoden

---

<sup>97</sup> Hannus & Hallberg 1993: 36.

<sup>98</sup> Harjula & Prättälä 2004: 12–13.

<sup>99</sup> HE 140/1975 vp.

<sup>100</sup> Nuutilainen 1978: 39.

1977 alussa, kunnanjohtaja oli jo lähes 300 kunnassa. 1976KunL:n mukaan kunnanjohtaja ei enää toiminut kunnanhallituksen puheenjohtajana, vaan hänen asemansa oli pelkästään viranhaltijan.<sup>101</sup> Tämä heikensi kunnanjohtajan muodollista asemaa.<sup>102</sup> Kunnanjohtajasta tuli kunnanhallituksen esittelijä ja kunnanjohtajalla on erityinen esittelijänvastuu. Kunnanjohtajan kelpoisuudesta säädetään laissa melko väljästi. Kunnanjohtajaksi oli kelpoinen henkilö, joka koulutuksensa tai käytännössä saavutetun kokemuksensa perusteella oli katsottava päteväksi ja joka täytti kunnanhallituksen johtosäännössä mahdollisesti määrätyt muut kelpoisuusehdot sekä oli Suomen kansalainen.<sup>103</sup>

Aikaisemmassa kunnallislaissa kaupungin-, kauppalan- ja kunnanjohtajan asema oli erottamisen suhteen turvattu erityisin säännöksin. Mikäli erottaminen perustui sairauteen tai ruumiinvikaan, vaadittiin, että asianomainen oli sen takia ollut yhtämittaisesti vuoden ajan kykenemätön hoitamaan virkaansa ja että hänen oli arvioitava vastaisuudessakin tulevan olemaan siihen kykenemätön. Jos kaupungin-kauppalan- tai kunnanjohtaja muulla perusteella haluttiin erottaa virastaan, päätös oli tehtävä kolmen neljänneksen määränemmistöllä ja alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi. Lakia muutettiin lakimuutoksella 979/1992 niin, että kunnanjohtaja voitiin sanoa irtisanoa virkasäännön estämättä luottamuspuolan johdosta valtuuston kahden kolmasosan äänten enemmistöllä. Kunnan ohjausjärjestelmän uudistamisen tulosvastuulliseksi katsottiin edellyttävän aiempaa joustavamman harkinnan myös kunnanjohtajan virkasuhteen jatkuvuuden suhteen<sup>104</sup>. Heuru katsoi, että lakimuutos oli tarkoitukseltaan oikeusvaltiolliseen järjestelmään huonosti sopiva sen vuoksi, että kunnanjohtaja voitiin irtisanoa pelkän mielipiteen eikä objektiivisesti arvioitavan syyn perusteella. Lakimuutoksen jälkeiset runsaat irtisanomiset yllättivät lain muutoksen valmistelijatkin. Heuru arvioi, että kenties tästä johtuen luottamuspuolan vuoksi suoritettavaan irtisanomiseen on kytketty luottamuspuolan syyn ilmoittamisvelvollisuus sekä lisäksi se, että irtisanomisen valmistelu on tehtävä kunnanhallituksen lisäksi valtuuston asettamassa valiokunnassa.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> Hannus & Hallberg 1993: 296.

<sup>102</sup> Heuru 1995: 166.

<sup>103</sup> HE 192/1994 vp s. 30.

<sup>104</sup> Hannus & Hallberg 1993: 299.

<sup>105</sup> Heuru 1995: 25.

#### 2.4. Kunnan johtamisjärjestelmä vuoden 1995 kuntalain jälkeen

Nyt voimassa oleva kuntalaki annettiin 17.3.1995. Valtioneuvosto oli asettanut 21.3.1991 komitean, joka otti nimekseen kunnalliskomitea. Komitean tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi kunnallislaki. Komiteamietintö valmistui syksyllä 1993 ja siinä ehdotettiin uuden kuntalaki-nimisen lain säätämistä(KuntaL)<sup>106</sup>. Hallituksen ehdotus annettiin seuraavana syksynä 1994<sup>107</sup>. Harjula & Prättälä katsoo kuntalain keskeisenä tavoitteena olleen avata kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin väljentämällä kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan sääntelyä. Tavoitteena on, että kuntalaki on kuntia koskeva peruslaki, jossa kaikkien keskeisten kuntaa ja sen hallinnon järjestämistä koskevien säännösten tulisi olla.<sup>108</sup>

Uudessa kuntalaissa kunnan johtamisjärjestelmä perustui edelleen viranhaltijamalliin. Uutta kuntalakia valmisteltaessa esillä oli myös pormestarimalli, mutta pormestari nimikkeen tuomista Suomen kunnallishallintoon ei hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaksi ehdotettu<sup>109</sup>. Kunnanjohtajan asema määriteltiin pykälässä 24. Sen mukaan ” Kunnassa on kunnanjohtaja, joka johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanhallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi. Valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi.” Valtuuston toimikaudeksi valitun kunnanjohtajan valitseminen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi oli uusi järjestely, joka korosti kunnanjohtajalle mahdollisesti asetettavaa poliittista asemaa. Säännöksen soveltamisen arvioitiin jäävän vähäiseksi ja sen voivan koskea käytännössä joitakin hyvin pieniä kuntia. Muutoin kunnanjohtajan asema muodostui jotakuinkin aiemman kunnallislain kaltaiseksi.<sup>110</sup> Missään kunnassa ei säännöksen voimassaoloaikana käytetty mahdollisuutta valita kunnanjohtaja myös kunnanhallituksen puheenjohtajaksi<sup>111</sup>. Säädös poistettiin, kun kuntalakia muutettiin vuonna 2006. Tuolloin kuntalakiin otettiin säädös, joka mahdollisti kunnan johtamisjärjestelmiksi sekä kunnanjohtaja- että pormestarimallin (578/2006). Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto.

<sup>106</sup> KM 1993: 33.

<sup>107</sup> HE 192/1992 vp.

<sup>108</sup> Harjula & Prättälä 2012: 9.

<sup>109</sup> HE192/1994 vp s. 32.

<sup>110</sup> Hannus & Hallberg 1997: 194.

<sup>111</sup> Harjula & Prättälä 2012: 269.

Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. (578/2006, 24 §). Kyseisen lain pykälän mukaan kunnanjohtaja voidaan valita määräajaksi tai toistaiseksi ja pormestari valitaan enintään valtuuston toimikaudeksi. Hallituksen esityksessä HE 8/2006 perusteluiksi pormestarimallin lisäämiseksi kunnan johtamisjärjestelmään sanotaan, että ”pormestarimallia ... koskevien ehdotusten tavoitteena on vahvistaa kunnan poliittista johtajuutta”<sup>112</sup>.

Tampere oli Suomen ensimmäinen kunta, johon valittiin pormestari kuntalain muutoksen jälkeen vuonna 2007. Tampereen kaupunginhallituksen johtosäännössä sanotaan, että valtuusto valitsee varsinaisista valtuutetuista pormestarin ja apulaispormestarit toimikaudekseen. Pormestarin toimikausien määrää ei ole rajoitettu. Pormestari on myös kaupunginhallituksen puheenjohtaja.<sup>113</sup> Pirkkalan kunta siirtyi pormestarimalliin vuoden 2009 alusta. Myös Pirkkalassa valtuusto valitsee pormestarin. Pormestarin on oltava valtuutettu ja hän toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana ja esittelijänä.<sup>114</sup> Kuntalaki ei säädi sitä, että pormestarin olisi oltava valtuutettu eikä sitäkään, että pormestarin tulisi olla kyseisen kunnan asukas (32a §).<sup>115</sup> Tampereella apulaispormestarit ovat pormestarin sijaisia ja myös apulaispormestarit ovat valtuutettuja<sup>116</sup>. Pirkkalassa pormestarin sijainen on viranhaltija; kansliapäällikkö<sup>117</sup>. Pirkkalan pormestarimallin kehittämisorjien mukaan pormestarimallilla tavoitellaan: valtuuston vahvaa asemaa ja ohjausvaltaa, poliittisen yhteistyön vahvistamista, vallalle kasvot, pormestarin selkeää johtajuutta ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamista<sup>118</sup>. Tampereella taas katsotaan, että uusi johtamisjärjestelmä vahvistaa poliittista valtaa ja luottamushenkilöiden asemaa<sup>119</sup>.

Tällä hetkellä valtiovarainministeriössä valmistellaan kuntalain kokonaisuudistusta. Tavoitteena on, että uusi kuntalaki tulisi voimaan vuonna 2015. Toimielimet ja

---

<sup>112</sup> HE 8/2006 vp s. 15.

<sup>113</sup> Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö 2013: 1–2.

<sup>114</sup> Pirkkalan kunnanhallituksen johtosääntö 2013: 2.

<sup>115</sup> Kunnanjohtajan ja pormestarin asemasta tarkemmin tässä tutkielmassa kappaleessa 3.2.

<sup>116</sup> Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö 2013: 2.

<sup>117</sup> Pirkkalan kunnanhallituksen johtosääntö 2013: 5.

<sup>118</sup> Pirkkalan pormestarimallin kehittäminen raportti 2011: 8.

<sup>119</sup> Tampereen kaupunki 2013. Pormestarimalli.



johtaminen jaoston taustamuistion 11.6.2013 mukaan uuden kuntalain on selkeytettävä poliittisen ja ammatillisen johdon työnjakoa. Ilmeisenä pidetään sitä, että Suomessakin ollaan siirtymässä ammattimaisempaan kuntopolitiikkaan. Jaosto pitää tärkeänä säilyttää kunnilla riittävä liikkumavara myös johtamisen kehittämisessä, mutta toisaalta tarvitaan selkeät mallit kuntien johtamisratkaisujen ja hallinnon järjestämisen tueksi.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Valtiovarainministeriö 2013b.

### 3. KUNNANJOHTAJAN JA PORMESTARIN OIKEUDELLINEN ASEMA

Kuntalakia muutettiin siis lakimuutoksella 578/2006 siten, että säännös antaa mahdollisuuden kunnalle valita kahden erilaisen johtamismallin välillä. Kuntalain kunnanjohtaja ja pormestaria koskeva lain 24 § kuuluu seuraavasti:

#### Kunnanjohtaja ja pormestari

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Jos kunnanjohtajan virka on täytettynä pormestarin toimikauden alkaessa, valtuusto päättää kunnanjohtajan siirtämisestä hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Määräaikainen kunnanjohtaja siirretään jäljellä olevaksi määräajaksi toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut.

Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Jos kunnanjohtajan tai pormestarin vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi. Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia.

Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellinen asema määräytyy kuntalain sekä lain kunnallisesta viranhaltijasta mukaan.

Kunnan johto ja hallinto voi perustua joko kunnanjohtajan tai pormestarin johtamaan järjestelmään. Johtamismallit ovat siten vaihtoehtoisia ja toisensa poissulkevia.<sup>121</sup> Kuntalain muutos mahdollisti pormestarimalliin siirtymisen, jolla kunnille annetaan mahdollisuus vahvistaa poliittista johtajuutta. Kunnat eivät kuitenkaan ole velvollisia muutta-

---

<sup>121</sup> Hannus ym. 2009: 176–177.

maan johtamisjärjestelmäänsä, vaan lakimuutoksella otetaan Hirvonen & Mäkisen mukaan askel kunnan johtamisjärjestelmän moninaistamisen suuntaan.<sup>122</sup> Kuntalakiin on lain muutoksen yhteydessä lisätty säännökset myös apulaispormestarista (24a §) ja apulaispormestarin asemasta luottamushenkilönä (32a §).

### 3.1. Kunnanjohtajan ja pormestarin asema ja tehtävät

Kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellista asemaa koskevat samat lait, kuntalaki ja laki kunnallisista viranhaltijoista. Kuitenkin kunnanjohtajan asemasta viranhaltijana seuraa, että häneen sovelletaan ensisijaisesti viranhaltijalakia, kun taas pormestariin sovelletaan lähtökohtaisesti kuntalakia ja viranhaltijalakia vain erittäin rajoitetusti eräiden lomaa ja virkavapaata koskevien sääntöjen osalta. Kuntalaissa säädetään myös kunnanjohtajan oikeudellisesta asemasta ja silloin nämä nimenomaiset kunnanjohtajaa koskevat normit pääsääntöisesti syrjäyttävät viranhaltijalain vastaavat säännökset.<sup>123</sup> Kunnanjohtajaan sovelletaan paitsi viranhaltijoita yleisesti koskevia säännöksiä myös virkaehtosopimuksen määräyksiä.

Pormestariin sovelletaan kuntalain häntä koskevia erityisiä säännöksiä sekä luottamushenkilöitä yleisesti koskevia säännöksiä. Harjula & Prättälä katsookin, että käytännössä pormestarin ”työoikeudellinen” asema on lähellä kunnanjohtajan asemaa.<sup>124</sup> Mäkinen taas näkee, että pormestariin mahdollistavalla säännöksellä tehtiin entistä selvempi ero luottamushenkilöaseman ja virkamiesaseman välillä, mikä näkyy muun muassa siinä, että kunnanjohtaja on kunnanhallituksen esittelijä ja pormestari kunnanhallituksen puheenjohtaja<sup>125</sup>.

Kuten edellä esitetystä kunnan johtamisjärjestelmän kehityksestä käy ilmi, kunnanjohtajan asema on kehittynyt varsin vahvaksi. Suomalaisessa

---

<sup>122</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 30.

<sup>123</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 33.

<sup>124</sup> Harjula & Prättälä 2012: 271.

<sup>125</sup> Mäkinen 2013: 309.

kunnallishallinnossa on korostettu ammatillista johtajuutta<sup>126</sup>. Kaupungin- ja kauppalanjohtajista annettiin säännökset jo vuonna 1927. Jokaiseen kaupunkiin ja kauppalaan tuli perustaa kaupungin- tai kauppalanjohtajan virka. Säännösten mukaan kaupungin- ja kauppalanjohtaja oli myös kaupungin-/ kauppalanhallituksen puheenjohtaja. (KKunL 328/1927.) Säännöksellä haettiin muun muassa hallinnon suurempaa keskittämistä<sup>127</sup>. Maalaiskuntiin malli kopioitiin kaupunginjohtaja järjestelmästä, mutta kunnanjohtajan virka ei kuitenkaan ollut pakollinen maalaiskunnissa. (1948KKunL, 67 §.) Pyrkimys tehokkaampaan hallintoon vaati viranhaltijoiden palkkaamista ja samalla puhtaan luottamusmieshallinnon ihanteesta luopumista<sup>128</sup>.

1976KunL voimaan tulon jälkeen kunnanjohtaja oli asemaltaan pelkästään viranhaltija ja hänen tehtävänä oli kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnanhallintoa.<sup>129</sup> Kyseisen lain myötä kunnanjohtajalta poistui erottamattomuussuoja, ja kunnanjohtaja voitiin irtisanoa virkasäännösten estämättä valtuuston päätöksellä, jos kaksi kolmannesta saapuvilla olevista valtuutetuista sitä kannatti. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että kunnan ohjausjärjestelmän uudistaminen tulosvastuulliseksi edellytti mahdollisuutta joustavammin harkita myös kunnanjohtajan virkasuhteen jatkuvuutta.<sup>130</sup> Muutoksilla pyrittiin myös kunnallisen luottamusvallan lujittamiseen<sup>131</sup>. Mahdollisuus kunnanhallituksen puheenjohtajuuteen kunnanjohtajille palautui uuden kuntalain myötä (365/1995, 24 §). Kunnanjohtaja voitiin valita määräajaksi tai toistaiseksi. Määräaikaisesti valtuustokaudeksi valitulle kunnanjohtajalle sallittiin myös kunnanhallituksen puheenjohtajuus. Uusi järjestely korosti kunnanjohtajalle mahdollisesti asetettavaa poliittista asemaa<sup>132</sup>.

Vaihtoehto kunnan johtamisjärjestelmään syntyi lakimuutoksella 578/2006, kun kunnan johtamisjärjestelmään säädettiin mahdollisuus siirtyä pormestarimalliin. Sekä kunnanjohtaja että pormestari toimivat kuntalain mukaan kunnanhallituksen alaisina.

<sup>126</sup> Harjula & Prättälä 2012: 268–269.

<sup>127</sup> Itkonen 1948: 7.

<sup>128</sup> Soikkanen 1966: 813.

<sup>129</sup> Hannus ym. 2009: 177.

<sup>130</sup> Hannus & Hallberg 1993: 298–299.

<sup>131</sup> Nuutilainen 1976: 38.

<sup>132</sup> Hannus ym. 2009: 177.

Kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävät perustuvat lakiin, johtosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin. Kunnanjohtaja on kunnanhallituksen esittelijä, ja pormestari on kunnanhallituksen puheenjohtaja.<sup>133</sup> Tehtävissä on siis yksi merkittävä ero: pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana, kunnanjohtaja ei<sup>134</sup>. Kunnanjohtaja vastaa kunnan operatiivisesta toiminnasta. Muutoin kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävät ovat yhteneväiset. Kuten kuntalain 24 §:n 1 momentissa sanotaan, molemmat johtavat kunnan talouden hoitoa, hallintoa sekä muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisina. Sekä kunnanjohtajalla että pormestarilla on suoraan lain nojalla oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Kunnanjohtaja ja pormestari voivat siten esiintyä kunnan nimissä ja puolesta eri viranomaisissa ja tilaisuuksissa.<sup>135</sup>

Jos kunnassa on kunnan johtamisjärjestelmänä kunnanjohtajamalli, on päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa oltava kunnanjohtajalla. Pormestarimallissa taas esittelyvastuu voi olla pormestarilla tai johtosäännössä määrätyllä viranhaltijalla. Tehtäviä ei voida jakaa tai ottaa pois siten, että kunnanjohtajan tai pormestarin asema hallinnon, taloushoidon ja muun toiminnan johtajana vaarantuu.<sup>136</sup> Valtuusto valitsee kunnanjohtajan joko määräajaksi tai toistaiseksi ja pormestarin enintään valtuuston toimikaudeksi. Kunnanjohtajalla ja pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Myös tietojen saantioikeus on sama kunnanjohtajalla ja pormestarilla. Koska kunnanjohtajan ja pormestarin tehtäväalue käsittää kunnan koko toiminnan, heillä on oikeus saada toimiesseen tarpeelliset tiedot kaikilta kunnan hallinnonaloilta. Tietojensaantioikeuden piiriin kuuluvat myös sellaiset tiedot, jotka ei vielä ole julkisia, kuten asioiden valmistelutiedot.<sup>137</sup>

### 3.2. Kunnanjohtajan ja pormestarin valinta ja kelpoisuusehdot

---

<sup>133</sup> Harjula & Prättälä 2012: 271.

<sup>134</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 31; Mäenpää 2013: 1112.

<sup>135</sup> Mäenpää 2012: 1112; Harjula & Prättälä 2012: 279.

<sup>136</sup> Harjula & Prättälä 2012: 271.

<sup>137</sup> Harjula & Prättälä 2012: 279; Mäenpää 2013: 1112.

Kunnanjohtaja tai pormestari valitaan valtuuston suorittamalla vaalilla. Koska päätösvalta valinnasta on säädetty valtuustolle, ei valintaa voida delegoida alemmaksi. Vaalista on säännös kuntalain 24 §:ssä. Sen mukaan jos vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolet annetuista äänistä, suoritetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Eniten ääniä tässä vaalissa saanut tulee valituksi. Mikäli äänet menevät tasan, vaali ratkaistaan arvalla. Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. (Kuntal 24 §). Vaalissa ei siis käytetä parlamentaarista äänestysmenettelyä<sup>138</sup>. Vaalista säädetään yleisesti kuntalain pykälässä 60. Kunnanjohtajan ja pormestarin vaali on siten enemmistövaali, joka voidaan suorittaa vaadittaessa suljettuna lippuäänestyksenä. Jos valinnasta ollaan yksimielisiä, vaali voidaan suorittaa ilman varsinaista vaalitoimitusta. Enemmistövaalista on tapaus KHO 1996 A 7:

Kaupunginvaltuustossa suljetuin lipuin kaupunginjohtajan toimitettaessa oli ollut läsnä 85 valtuutettua, joista kaksi oli antanut tyhjän äänestyslipun. Ehdokas A oli saanut 42 ääntä ja ehdokas B 41 ääntä. Tyhjää äänestyslippua ei voitu tulosta laskettaessa pitää annettuna äänenä. Koska ehdokas A oli saanut 42 ääntä annetuista 83 äänestä ja niin ollen enemmän kuin puolet annetuista äänistä, ehdokas A oli tullut valituksi kaupunginjohtajaksi.

### 3.2.1 Kunnanjohtajan valinta ja kelpoisuusehdot

Jos kunta päätyy johtamismallissaan viranhaltijamalliin, valitaan kunnalle kunnanjohtaja. Kunnanjohtaja voidaan valita tehtävänsä toistaiseksi tai määräajaksi ja valinnan tekee valtuusto. Viranhaltijalain 3 §:n mukaan jos työ on pysyvää, viranhaltija otetaan virkasuhteeseen yleensä toistaiseksi. Jos viranhaltija otetaan määräajaksi, on se perusteltava. Kunnanjohtajan kohdalla on kuntalaissa kuitenkin määräaikaaisuudesta säädetty erikseen, joten perusteluja viran määräaikaiselle täyttämislle ei tarvita (24.3 §). Määräajalle ei ole laissa annettu pituutta, vaan asia on kunnan harkinnassa. Määräaikaaisuudella pyritään yleensä tehostamaan johtajan tulosvastuuta. Harjula & Prättälä näkee, että ammattijohtajan toimikausi olisi oltava valtuuston toimikautta

<sup>138</sup> Parlamentaarista äänestystavasta ks. esimerkiksi Mäenpää 2003: 362, jonka mukaan parlamentaarilla äänestystavalla tarkoitetaan sitä, että äänestyksessä asetetaan aina kaksi ehdotusta kerrallaan. Voittanut ehdotus asetetaan vuorostaan seuraavaa ehdotusta vastaan, kunnes äänestys ratkaisee lopputuloksen. Äänestyksestä pidättäminen tai tyhjää äänestäminen on sallittua. Päätökset tehdään yksinkertaisella enemmistöllä ja äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

pitempi. Määräaikaiseen kunnanjohtajan virkaan on ollut vaikeampi saada hakijoita palvelussuhteen epävarmuuden takia.<sup>139</sup>

Edelliset kunnallislait eivät tunteneet määräaikaista kunnanjohtajaa. Nykyistä kuntalakia valmisteltaessa kunnalliskomitea esitti keskeisissä ehdotuksissaan mahdollisuutta valita määräaikainen kunnanjohtaja. Kunnalliskomitea näki, että kunnanjohtajan poliittinen vastuu voitaisiin järjestää joko niin, että valitaan kunnanjohtaja valtuustokaudeksi ja hän toimisi aina kunnanhallituksen puheenjohtajana. Toinen tapa poliittisen vastuun asettamiseksi olisi valita myös toistaiseksi tai määräajaksi valittu kunnanjohtaja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Määräaikainen kunnanjohtaja olisi jonkinlainen ”toimitusjohtaja”.<sup>140</sup> Hallintovaliokunta päätyi kuitenkin esittämään eduskunnalle, että vain valtuustokaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi<sup>141</sup>. Eduskuntakäsittelyssä kunnanjohtajan määräaikaisuus kirjattiin lakiin hallintovaliokunnan esittämässä muodossa näiltä osin. Kuntalain muutos 578/2006 lisäsi kuntalakiin mahdollisuuden siirtyä kunnassa pormestarimalliin ja poisti mahdollisuuden valita kunnanjohtaja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi.

Kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnanjohtajan viran hakumenettelystä tai pätevyysvaatimuksista. Hakumenettelyssä sovelletaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännöksiä. Kunnanjohtajan virkaan voidaan kyseisen lain 5 §:n mukaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut virkaa ja jonka kelpoisuudesta on esitetty riittävä selvitys. Kelpoisuuden riittävästä osoituksesta on seuraava KHO:n päätös, jossa perusteluna hakijan kelpoisuudesta on katsottu riittävän hänen työ- ja luottamushenkilökokemuksensa:

KHO 1992 A 58: Kunnanjohtajaksi valittu henkilö oli suorittanut vuonna 1976 koneinsinöörin tutkinnon teknillisessä opistossa. Hän oli työskennellyt yksityisten yritysten palveluksessa toimien muun muassa toimitusjohtajana vuodesta 1983 alkaen. Lisäksi hän oli toiminut kunnan teknisen lautakunnan puheenjohtajana vuodesta 1985 alkaen, valtuuston jäsenenä vuodesta 1989 alkaen ja valtuuston erään valiokunnan jäsenenä vuodesta 1990 alkaen. Kun otettiin huomioon kunnallislain 56 §:n 2 momentissa säädetyt kunnanjohtajan viran kelpoisuusehdot ja

<sup>139</sup> Harjula & Prättälä 2012: 274–275.

<sup>140</sup> KM 1993: 33.

<sup>141</sup> HaVM 18/1994 s. 9.

kunnanhallituksen johtosäännön mukaan kunnanjohtajalle kuuluvat tehtävät, virkaan valitun henkilön oli katsottava työ- ja luottamustehtävissä saamansa kokemuksen perusteella olevan virkaan pätevä.

Virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslain 125 §:ssä. Sen mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto<sup>142</sup>. Uuden perustuslain on katsottu muuttaneen oleellisesti kuntien ja kuntayhtymien virantäytön perusteita. Kun yleiset nimitysperusteet aiemmin koskivat vain valtion virkoja, koskevat ne nyt myös kunnallisia virkoja.<sup>143</sup> Viranhaltijalain 6.3 §:n mukaan virkasuhteeseen voidaan ottaa vain 18 vuotta täyttänyt henkilö. Suomen kansalaisuutta ei vaadita. Kunnanjohtajalle voidaan tarpeen mukaan asettaa koulutukseen, kokemukseen ja kielitaitoon kohdistuvia vaatimuksia johtosääntömääräyksillä kuten muillakin kunnan palvelukseen otettaville<sup>144</sup>. Erityisen kelpoisuuden osalta voidaan asettaa vaatimuksia esimerkiksi tietyn tutkinnon tai opintosuorituksen osalta. Väljä määrittelytapa on kuitenkin tältä osin pääsääntö sekä valtion- että kunnallishallinnossa<sup>145</sup>.

Laissa ei säädetä asumisvelvollisuutta kunnassa kunnan johtaville viranhaltijoille. Asumisvelvollisuutta voitaisiin pitää perusoikeuksien rajoittamisena ja se vaatisi siten vahvat perusteet (PeL 9 §). Perustuslain 9 §:ssä sanotaan, että Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Hirvonen & Mäkinen katsoo, että oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna asumisvelvollisuuden arvioinnissa painottuvat yhtäältä perusoikeusnäkökulma ja toisaalta kunnallisen itsehallinnon periaate.<sup>146</sup> KvHL:ssa ei ole säännöstä viranhaltijan asuinpaikasta ja virka-asunnosta kunnallishallinnossa<sup>147</sup>. Viranhaltijan oikeutta valita

---

<sup>142</sup> HE 1/1998 vp s. 192: Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalais-toiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Sanalla kansalaiskunto ei viitata Suomen kansalaisuuteen.

<sup>143</sup> Miettinen & Muukkonen 2006: 551; Koskinen & Kulla 2009: 87.

<sup>144</sup> Hannus ym. 2009: 180.

<sup>145</sup> Koskinen & Kulla 2009: 76.

<sup>146</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 39.

<sup>147</sup> Koskinen & Kulla 2009: 136.



asuinpaikkansa voidaan perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaankin rajoittaa vain täsmällisellä ja suhteellisuusperiaatteen huomioon ottavalla lainsäädännöllä<sup>148</sup>. Toisaalta kunnallisen itsehallinnon idean mukaisesti paikallisyhteisön asioiden hoito perustuu asukkaiden omavastuuseen<sup>149</sup>. Punninta asumisvelvollisuuden suhteen on siten tehtävä kahden perustuslaillisen oikeuden välillä; painotetaanko kunnan oikeutta itsehallintoon perustuen päättää asumisvelvollisuudesta vai painotetaanko viranhaltijan perustuslaillista oikeutta valita asuinpaikkansa.

Kunnanjohtajia valittaessa on usein otettu huomioon myös kunnanjohtajan puoluekanta. Tällöin puhutaan niin sanotusta poliittisesta virkanimityksestä. Puronurmen mukaan ”Poliittisella virkanimityksellä on yleensä tarkoitettu sellaista nimitystä, jossa henkilö nimitetään virkaan puoluepoliittisilla ansioilla siten, että samalla syrjäytetään lain mukaisilla nimitysperusteilla arvioiden ansioitunein henkilö”<sup>150</sup>. Näin kunnanjohtajan poliittinen rooli on korostunut jo kunnanjohtajaa valittaessa.<sup>151</sup> Oikeuskäytännössä poliittisen taustan huomioon ottaminen on aiemmin katsottu olevan hyväksyttävää. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan ylimpien virkojen täytössä on voitu ottaa huomioon myös poliittisessa toiminnassa hankittuja ansioita.<sup>152</sup> Mäkinen katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa vuodelta 2013 voidaan nähdä selvä muutos oikeuskäytännössä<sup>153</sup>. Kyseisessä tapauksessa KHO 2013: 46 korkein hallinto-oikeus piti voimassa hallinto-oikeuden päätöksen kumota kehittämisjohtajan virkavalinta syrjintäolettan perusteella<sup>154</sup>. Oikeuskanslerin kannanotossa vuodelta 1997 on kuitenkin todettu, että ennakkollisen sitoutumisen mahdollisuuden voidaan katsoa sisältyvän edustukselliseen kunnalliseen demokratiaan osana kunnallista itsehallintoa. Kyseessä oli taupaus Helsingin kaupunginjohtajan vaalista. Toisaalta oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että poliittiset virkanimitykset saattavat loukata kansalaisten yhdenvertaisuutta<sup>155</sup>. Taidoiltaan ja kyvyiltään tasavertaisten viranhakijoiden välillä yhdenvertaisuuden

---

<sup>148</sup> PeVL 3/2000 s. 2.

<sup>149</sup> Heuru, Mennola, Ryynänen 2011:60.

<sup>150</sup> Puronurmi 2009: 309. Ks. poliittisesta virkanimityksestä myös Koskinen & Kulla 2009: 99.

<sup>151</sup> HE 8/2006 vp s. 14.

<sup>152</sup> KHO 1972 II 51.

<sup>153</sup> Mäkinen 2013: 312.

<sup>154</sup> KHO 2013: 46.

<sup>155</sup> OKA 10.10.1997 dnro 1147/1/96.

vaarantuminen on ilmeistä, jos viimesijaisena valintaperusteena on poliittinen suuntautuminen.

Johtuen siitä, että jo kunnanjohtajan valintaprosessiin liittyy usein poliittisia perusteita, kunnanjohtajaa ei voitane pitää pelkästään ammattijohtajana. Keskustelussa on noussut esille sekä poliittisen sitoutuneisuuden huomioimisen hyviä että huonoja puolia. Poliittisella valintaprosessilla on nähty varmistettavan kunnanjohtajan kykyä tehdä yhteistyötä kunnassa vallitsevien poliittisten voimasuhteiden mukaisesti määräytyvien keskeisten luottamushenkilöiden kanssa<sup>156</sup>. Toisaalta on katsottu myös, että kunnanjohtajan poliittiseksi ja julkiseksi mielletty tehtävä estää parhaita virkemieskoulutuksen omaavia ammattiosaajia hakeutumasta kunnanjohtajan tehtäviin<sup>157</sup>. Valtiovarainministeriön julkaisussa 20/2009 Kunnan johtaminen- demokratia, työnjako ja vastuu todetaan, että merkittävä osa kunnanjohtajista on puoluepoliittisesti sidonnaisia. Näin valitut kunnanjohtajat ovat niin valintansa kuin toimintansa suhteen sidoksissa taustapuolueeseensa. Usein he saattavat jopa olla avoimesti puoleensa luottamustehtävissä tai muulla tavoin sekä virkamiesroolia että poliittisen toimijan roolia toteuttavia.<sup>158</sup> Kunnanjohtajan valintaa poliittisin perustein voidaan tarkastella myös perustuslaillisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen kautta. Perustuslain 6 § kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Jos kunnanjohtaja valitaan poliittisen sitoutumisen perusteella, syrjitään muita viran hakijoita jo lähtökohtaisesti perustuslailliselta kannalta.

### 3.2.2. Pormestarin valinta ja kelpoisuusehdot

Pormestarimallissa pormestarin valinnan suorittaa valtuusto ja pormestari valitaan enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja valitaan. Pormestarin valintatavan yhteydessä on herännyt keskustelua edustuksellisesta ja suorasta demokratiasta. Kuten edellä kerrottiin, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja korostaa myös kansalaisten

<sup>156</sup> Ojala 1995: 44.

<sup>157</sup> Mäkinen 2013: 310.

<sup>158</sup> Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009: 74.

suoran vaikuttamisen mahdollistamista. Hallituksen esityksessä toteuttamisvaihtoehtona pormestarin valinnalle käsitellään myös suoraa kansanvaalia. Suoran kansanvaalin katsottiin kuitenkin vahvistavan pormestarin asemaa suhteessa valtuustoon ja siten entisestään vahvistavan kunnanhallituksen ja heikentävän valtuuston asemaa. Mikään kunta ei myöskään ollut esittänyt pormestarin valitsemista suoralla kansanvaalilla.<sup>159</sup>

Edustuksellisen demokratian näkökulmasta pormestarin valitseminen suoralla kansanvaalilla ei ole ongelmaton. Oikeustieteilijöiden näkemykset pormestarin valintatavasta poikkeavat jonkin verran toisistaan. Rynänen on katsonut, että suoralla vaalilla valittuna edellytys pormestarin poliittisesta johtajuudesta täyttyy kansanvallan näkökulmasta puhtaammin. Demokratian vahvistamistavoitetta voidaan toteuttaa pormestarin suoralla vaalilla. Suora vaali voi vaaleja elävöittämällä vahvistaa passiivisten kansalaisten kiinnostusta kunnallispolitiikkaan. Valtuuston ja suoralla vaalilla valitun pormestarin välisessä suhteessa kysymykseksi nousee pormestarin erottamismahdollisuus. Erottamismahdollisuus voi Rynäsen mukaan olla tarpeellinen vaikka se ei olekaan sopusoinnussa demokratian olemuksen kanssa.<sup>160</sup> Heuru taas korostaa, että valtuuston on voitava tehdä merkittävimmät ratkaisut kunnassa ja pitää pormestarin valintaa juuri tällaisena merkittävänä ratkaisuna. Pormestarin valinta kansanäänestyksellä ei olisi siten järjestelmän mukaista ja vaikeuttaisi pormestarin erottamista. Pormestarin asema valtuustoon nähden tulisi ”sietämättömän vahvaksi”.<sup>161</sup>

Harjula & Prättälän näkemys on, että jos valtuuston asemaa kunnan ylimpänä päättävänä elimenä ei haluta horjuttaa, pormestarin valitsee valtuusto<sup>162</sup>. Suoran kansanäänestyksen haittapuolena on nähty myös se, että kansalaiset tekevät äänestyspäätöksensä kiihkon tai vajaan tiedon varassa. Mäkinen ehdottaa, että suoralle kansanvaalille voitaisiin etsiä ”modernimpia” vaihtoehtoja, kuten erilaisia deliperatiivisen osallisuuden muotoja. Deliberatiivinen demokratia on yleensä suomennettu harkitsevaksi, pohdiskelevak-

---

<sup>159</sup> HE 8/2006 vp s. 16.

<sup>160</sup> Rynänen 2007: 9–11.

<sup>161</sup> Heuru 2006: 8. Ks. suorasta vaalista ja valtuuston valitsemasta pormestarista myös Harjula & Prättälä 2012: 270.

<sup>162</sup> Harjula & Prättälä 2012: 270.

si tai keskustelevalaksi demokratiaksi. Mäkisen mukaan mallia voitaisiin käyttää esimerkiksi pormestariehdokkaiden valinnassa tai varsinaisessa päätösprosessissa.<sup>163</sup>

Kuntalain mukaan pormestari on kunnan luottamushenkilö. Koska pormestari on luottamushenkilö, häneen sovelletaan muita kuntalain 5 luvun luottamushenkilöön sovellettavia säännöksiä paitsi vaalikelpoisuusrajoitussäännöksiä. Siten esimerkiksi kunnan keskushallinnon palveluksessa oleva voitaisiin valita pormestariksi.<sup>164</sup> Kuntalain 32a §:ssä on säädetty pormestarin ja apulaispormestarin asemasta luottamushenkilönä:

”Pormestarin ja apulaispormestarin asema luottamushenkilönä

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi tai apulaispormestariksi. Valtuusto voi päättää, että pormestarin ja apulaispormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu.

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voidaan valita henkilö, joka on kirjallisesti suostunut vastaanottamaan tehtävän.”

Hallituksen esityksen mukaan kuntalaissa jätetään kunnan päätettäväksi, edellytetäänkö pormestarilta tai apulaispormestarilta valtuuston jäsenyyttä. Valtuusto voi päättää asetaako se muita kelpoisuusvaatimuksia. Koska henkilön valitseminen pormestariksi tai apulaispormestariksi edellyttää lain mukaan henkilön suostumusta, luottamustoimen pakollisuus ei koske pormestaria ja apulaispormestaria.<sup>165</sup> Kuntalaki jättää valtuuston päätettäväksi vaaditaanko pormestarilta kunnassa asumista. Hirvonen & Mäkinen pitävät ratkaisua periaatteellisesti merkittävänä: ”Koska kunnallinen itsehallinto perustuslakiin ja kuntalakiin tukeutuen mielletään kunnan asukkaiden itsehallinnoksi, luottamushenkilöaseman näin merkittävää avaamista myös muille kuin kunnan asukkaille on pidettävä erittäin huonosti kunnallisoikeudelliseen järjestelmään sopeutuvana avaukse-

<sup>163</sup> Mäkinen 2013: 317–318.

<sup>164</sup> HE 8/2006 vp s. 22.

<sup>165</sup> HE 8/2006 vp s. 23: Suostumuksen edellyttäminen on välttämätöntä, koska pormestarin ja apulaispormestarin toimet ovat käytännössä osa- tai kokopäivätoimisia. Henkilön on sovittava tällaisen luottamustoimen hoitamisesta työnantajansa kanssa. Työnantaja voi kieltäytyä antamasta vapaata eikä kieltäytymiseen tarvitse olla työstä johtuvia painavia syitä.

na”.<sup>166</sup> Myös Heuru näkee, että pormestari ei voi tehtävää hoitaessaan olla vieraan kunnan asukas. Koska pormestari on osaltaan kunnan asukkaille kuuluvan itsehallinnon toteuttaja, tehtävää ei voi suorittaa henkilö, joka ei ole kunnan asukas.<sup>167</sup> Jos pormestari on valittava valtuutetuista, pormestarille ei voitane asettaa muita kelpoisuusehtoja. Jos ehdokkaiden piiriä ei rajata valtuutettuihin, erityisten kelpoisuusehtojen asettaminen on mahdollista. Yleisten nimitysperusteiden ei tarvitse täyttyä (taito, kyky, koeteltu kansalaiskunto) ellei siitä ole johtosäännössä määräystä. Pormestarin tulee olla 18 vuotta täyttänyt, mutta yläikärajaa ei ole.<sup>168</sup>

### 3.3. Kunnanjohtajan ja pormestarin erottaminen

Kunnanjohtajan irtisanomisperusteet ovat vaihdelleet eri aikoina. Kunnanjohtajan erottamisesta säädettiin 1948KunL:n 90 §:ssä valtuustolle oikeus sanoa kunnanjohtaja irti virastaan, jos hän yhtämittaa vuoden ajan on sairauden tai ruumiinvian takia ollut kykenemätön virkaansa hoitamaan ja havaitaan vastaisuudessaakin siihen kykenemättömäksi. Jos valtuusto halusi muulla perusteella erottaa kunnanjohtajan, oli päätös tehtävä kolmen neljänneksen äänten enemmistöllä ja päätös piti vielä alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi. (1948KunL, 90 §.)

Tästä erityisestä erottamattomuussuojasta luovuttiin vuoden 1976 kunnallislaisissa. Vuoden 1976 kunnallislakiin ei sisällynyt säännöksiä kunnanjohtajan irtisanomisesta. Irtisanominen määräytyi sen mukaan, mitä kunnan virkasäännössä oli yleisesti kunnan viranhaltijoista sanottu taikka kunnanhallituksen johtosäännössä tämän lisäksi tai tästä poiketen kunnanjohtajan kohdalla määrätty.<sup>169</sup> Tämä nähtiin epäkohtana, koska virkasäännön mukaisia irtisanomisperusteita oli vaikea soveltaa silloin, kun kunnan toimintaa vaikeut-

---

<sup>166</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 38–39.

<sup>167</sup> Heuru 2006: 10.

<sup>168</sup> Heuru 2006: 6–7.

<sup>169</sup> Hannus ym. 2009: 182.

ti kunnanjohtajan ja muun organisaation välinen luottamuspuola<sup>170</sup>. Kunnallislakia muutettiin vuoden 1993 alusta lukien siten, että valtuusto saattoi irtisanoa kunnanjohtajan virkasäännön määräysten estämättä, jos irtisanomista kannatti kaksi kolmasosaa saapuvilla olevista valtuutetuista. Päätökselle ei tarvittu erityisiä syitä. (1976KunL, 56 §). Katsottiin, että määräänemmistö valtuustossa sinällään riittää ilmaisemaan vallitsevaa luottamuspuola. Heuru näkeekin, että kunnanjohtajan irtisanomissäännöksen alkuperäisenä tarkoituksena oli ilmeisen selvästi kunnanjohtajan poliittisen vastuun korostaminen<sup>171</sup>. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä on nähtävissä linjaus, että luottamuspuolan syitä ei tarvinnut irtisanomisen yhteydessä ilmoittaa.

KHO:n päätös T:2212 (Turun ja Porin LO 8.9.1994 507/1): Luottamuspuolan syitä ei tarvinnut yksilöidä kuulemismenettelyssä, kun kaupunginjohtaja irtisanoitiin luottamuspuolan perusteella valtuuston määräänemmistöllä. Kolmekymmentäkaksi valtuutettua ja yksi varavaltuutettu oli tehnyt kirjallisen aloitteen, että valtuusto erottaisi kaupunginjohtajan kunnallislain 56 §:n 4 momentin perusteella. Aloitteessa ei esitetty tarkempia perusteita irtisanomiselle. Aloite annettiin tiedoksi kaupunginjohtajalle, joka antoi laajan kirjallisen selityksen. Valtuusto irtisanoi kaupunginjohtajan äänin 27-8 luottamuspuolan perusteella. Kaupunginjohtaja valitti päätöksestä muun muassa sillä perusteella, ettei häntä ole kuultu hallintomenettelylain mukaisesti, koska irtisanomisperusteeksi ei ole esitetty yksilöityjä syitä, vain luottamuspuola. Lääninoikeus katsoi, että kaupunginjohtajaa oli kuultu riittävästi ennen asian ratkaisemista. Valtuuston kokouksessa ei ollut esitetty sellaista asian ratkaisuun vaikuttavaa selvitystä, johon kaupunginjohtajalle olisi ollut varattava tilaisuus vastata. Päätöksessä otettiin huomioon kaupunginjohtajan asema, irtisanomisperusteen luonne ja kaupunginjohtajan 43-sivuinen selitys sekä se, että asiaa oli ennen valtuuston kokousta käsitelty runsaasti julkisuudessa. Päätöksessä viitattiin myös hallituksen esityksen (HE 70/1992) perusteluihin. Valtuuston päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Arvosteluissa irtisanomissäännöksen katsottiin olevan kunnanjohtajien oikeusturvan kannalta kyseenalainen.<sup>172</sup> Vuoden 1995 kuntalaissa säännöstä onkin selvennetty ja laissa irtisanomisperusteena edellytetään valtuuston luottamuksen menetystä.

<sup>170</sup> Harjula & Prättälä 2012: 282.

<sup>171</sup> Heuru 2006: 6.

<sup>172</sup> Hannus & Hallberg 1993: 299. Irtisanomisperusteena luottamuspuola oli riittävä KHO:n päätöstenkin mukaan, näin mm. KHO 28.10.1994/5161, KHO 29.12.1994 /6625.

Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi. (KuntaL 25 §.)

Tämän jälkeen myös KHO:n käytäntö muuttui siten, että irtisanomisperusteet tuli olla esitettyinä. KHO:n käytännön muutoksesta kertoo esimerkiksi seuraava KHO:n päätös:

KHO 16.4.2009/ 924: Kunnanjohtajan irtisanomiseen johtaneet syyt kävivät ilmi asiakirjoista ja suullisessa käsittelyssä kuultujen henkilöiden kertomuksista. Luottamuspuola oli syntynyt pitkällä aikavälillä ja oli aiheutunut valtuuston päätöksestä ilmenevistä syistä. Luottamuspuolan olennaisimmat ja vakavanlaatuisimmat syyt oli voitu useiden valtuutettujen yhdensuuntaisten kertomusten, kirjallisen aineiston ja suullisen käsittelyn perusteella objektiivisesti osoittaa sellaisiksi, että irtisanomista voitiin pitää oikeutettuna. KuntaL 25 §:n mukaiset perusteet irtisanomiselle olivat olemassa, vaikka osa epäluottamuksen tosiasia-perusteista oli jäänyt selvittämättä.

Voimassa olevassa kuntalaissa säädetään kunnanjohtajan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin luvussa kolme 25 §:ssä. Sen mukaan

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

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

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.”

Voimassa olevassa kuntalaissa vaadittava määränemmistö on kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista, kun se vuoden 1992 lakimuutoksen mukaan oli läsnä olevista valtuute-

tuista. Asia on säädetty valmisteltavaksi valtuuston valiokunnassa (KuntaL 22 §). Vaikka irtisanomisen syyt on siis ilmoitettava, säännös ei edellytä luottamuspulaan johtaneiden yksittäisten tekojen ja laiminlyöntien esille tuomista ja yksilöimistä. Harjula & Prättälä näkee, että käytännössä luottamuspulan syntyminen voi olla pitkä prosessi, jossa yksittäiset teot ja laiminlyönnit eivät enää ole helposti yksilöitävissä.<sup>173</sup> Kunnanjohtaja voidaan irtisanoa myös kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännösten perusteella. Kysymykseen tulevat erityisesti kyseisen lain 35 §:n yksilöperusteiset irtisanomisperusteet.<sup>174</sup> Viranhaltijalain 37 §:n tuotannolliset ja taloudelliset syyt irtisanomisperusteena eivät sovellu kunnanjohtajaan, koska kunnanjohtajan virka on lakisääteinen; kunnassa on kuntalain mukaan oltava joko kunnanjohtaja tai pormestari. Viranhaltijalain perustella tehtävässä irtisanomisessa noudatetaan lain edellyttämää irtisanomisaikaa. Sanottiinpa kunnanjohtaja irti sitten kuntalain tai lain kunnallisesta viranhaltijasta perusteella, on kunnanjohtajaa kuultava asianmukaisesti.<sup>175</sup>

Kuntarakennelaisissa on säädetty kunnanjohtajan asemasta 30 §:ssä siten, että jos yhdistyvän kunnan kunnanjohtaja ei siirry uuden kunnan kunnanjohtajaksi, hänet siirretään soveltuvaan uuden kunnan virkaan tai työsopimussuhteeseen. Muutoin kunnanjohtajaa koskee sama viiden vuoden irtisanomissuoja kuntaliitoksissa kuin muutakin kunnan henkilöstöä<sup>176</sup>. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirretyllä kunnanjohtajalla on

---

<sup>173</sup> Harjula & Prättälä 2012: 283.

<sup>174</sup> Laki kunnallisesta viranhaltijasta 35 §:n mukaan irtisanomisen on perustuttava asialliseen ja painavaan syyhyn. Asiallisesta ja painavasta syystä esim. Hirvonen & Mäkinen 2006: 264–265. Kielletyistä irtisanomisperusteista ks. Mäenpää 2013: 1242.

<sup>175</sup> Kuulemisesta KHO 29.8.1997/2043: ”...kaupunginjohtajalle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi tilapäiselle valiokunnalle annetuista kaupunginhallituksen ja osastopäälliköiden lausunnoista, mitkä olivat hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuja sellaisia selvityksiä, jotka olivat voineet vaikuttaa asian ratkaisuun.”

<sup>176</sup> Henkilöstön asema on määritelty kuntarakennelain (muutossäännös 478/2013) 29 §:ssä: Kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy 3 §:ssä tarkoitetun uuden tai toisen kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kiello koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.



oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut (Kuntal 24 §).

Pormestarin erottamisesta säädetään kuntalain 21 §:ssä. Sen mukaan valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Luottamushenkilön erottamisessa perusteena on poliittinen epäluottamus. Valtuuston aseman korostamisen on katsottu edellyttävän, että luottamushenkilö voidaan erottaa epäluottamuksen perusteella.<sup>177</sup> Hallintovaliokunta katsoi mietinnössään, että pormestarin ja apulaispormestarin erottamista koskevat säännökset on sisällytetty perustellusti muiden luottamushenkilöiden erottamista koskevaan 21 §:ään ja niissä on otettu huomioon luottamustoimeen liittyvä poliittinen vastuu. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota hallituksen esityksen perustelujen mainintaan, ettei luottamushenkilön osalta tarvitsisi ilmoittaa erottamisen perusteita vastavasti kuin kunnanjohtajan osalta. Hallintovaliokunnan mietinnössä korostetaan päätöksen perustelemista ja hallinnon oikeussuojaperiaatteiden huomioon ottamista myös näissä tapauksissa, ja tähdennetään, että myös pormestarin ja apulaispormestarin erottamispäätös tulee perustella ja pormestarille ja apulaispormestarille tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen erottamispäätöstä hallintolain (434/2003) mukaisesti.<sup>178</sup>

Pormestari voidaan siis erottaa valtuuston yksinkertaisella enemmistöllä, kun kunnanjohtajan erottamiseen tarvitaan kahden kolmasosan enemmistö. Koska pormestari ei ole virkasuhteessa, hänellä ei ole irtisanomisaikaa ja erottamispäätös voidaan panna heti täytäntöön.

Vaikka pormestari on käytössä vasta kahdessa kunnassa, on jo ehditty kokea ensimmäinen pormestarin erottaminen epäluottamuksen perusteella. Pirkkalan kunnanvaltuusto erotti pormestarinsa 29.3.2010. Erottamisen kannalla oli 23 valtuutettua, ja por-

---

<sup>177</sup> Harjula & Prättälä 2012: 257.

<sup>178</sup> HaVM 6/2006 vp s. 4.

mestarin jatkoa puolsi 11 valtuutettua. Tyhjää äänesti yhdeksän valtuutettua. Erottamista valmistellut tilapäinen valiokunta totesi, että epäluottamus on syntynyt monien asioiden summana. Moitteita pormestari sai muun muassa yhteistyökkyvyn puutteesta.<sup>179</sup> Näin pormestari tuli erotetuksi enemmistöpäätöksellä vain reilun vuoden pormestari-kauden jälkeen.

### 3.4. Kunnanjohtajan johtajasopimus

Kunnan ja kunnanjohtajan väliset johtajasopimukset ovat yleistyneet 2000-luvulla. Kun vuonna 2004 johtajasopimuksia oli solmittu 11 %:ssa kunnista, oli vastaava luku vuonna 2012 jo 58 %. Yleisimpiä johtajasopimukset ovat taajaan asutuissa kunnissa.<sup>180</sup> Kunnanjohtajan kuten pormestarinkin asemaa määrittävät kuntalaki 365/1995 ja laki kunnallisista viranhaltijoista 304/2003. Kuntalaki ei tunne johtajasopimusta. Kuntien edunvalvoja Suomen Kuntaliitto on antanut suosituksen kunnanjohtajien johtajasopimuksista yleiskirjeessään vuonna 2008<sup>181</sup>. Kunnallinen työmarkkinalaitos antoi yleiskirjeen vuonna 2009 kuntajohdon palkkausjärjestelmän kehittämisestä. Kyseisessä yleiskirjeessä todetaan muun muassa, että johtajasopimus on luonteeltaan kunnanjohtajan ja poliittisen johdon keskinäinen pelisääntöasiakirja, jonka tarkoituksena on helpottaa ja tukea johtamistyötä sekä selkeyttää työnjakoa ja luoda keskinäistä luottamusta kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välille.<sup>182</sup> Myös Harjula & Prättälä katsovat kunnanjohtajan johtajasopimuksen tarkoituksena olevan selkiyttää poliittisen johdon ja kunnanjohtajan välisiä työnjakoa ja sopia yhteisistä pelisäännöistä<sup>183</sup>. Johtajasopimusten säätelytarve on noussut esille pohdittaessa johtajasopimusten laillisuutta<sup>184</sup>.

Kunnanjohtajan ja pormestarin perustehtävän määrittely tapahtuu kuntalaissa. Kunnanjohtajan johtajasopimuksissa sovitaan tehtävistä ja tehtävänjaosta yksityiskohtaisemmin. Sopimuksen sisältöön on annettu neuvoja Kuntaliiton verkkojulkaisussa Johtajasopimus kuntajohtamisen välineenä. Siinä sopimuksen sisältöön on ehdotettu muun muassa kun-

<sup>179</sup> Pirkkalan valtuuston pöytäkirja 29.3.2010, 36 §.

<sup>180</sup> Suomen Kuntaliitto 2013b.

<sup>181</sup> Kuntaliiton yleiskirje 28/80/2008 Suosituksia kuntajohtamisen kehittämiseksi.

<sup>182</sup> Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 02/09.

<sup>183</sup> Harjula & Prättälä 2012: 273.

<sup>184</sup> Prättälä 2012: 283.

nanjohtajan tehtävät ja työn painopisteet, työn edellytykset, palvelusuhteen ehdot ja toiminta johtamisen ristiriitatilanteissa.<sup>185</sup>

Johtajasopimuksen oikeudellisen luonteen ja sitovuuden on nähty olevan epäselvää<sup>186</sup>. Koskinen on todennut kunnanjohtajien kanssa tehtävien sopimusten olevan sinänsä laillisia, mutta kunnanjohtajan asemaan ja etuihin liittyvä sopimus voi yksittäistapauksessa olla sisällöltään ja sopimistavaltaan sellainen, ettei sitä pidetä laillisena. Koska kyse on julkisen vallan hoitamista koskevasta sopimuksesta, sopimusta voidaan pitää julkisoikeudellisena. Johtajasopimuksessa sovittavasta erokorvauksesta ristiriitatilanteissa on kuitenkin kysymys sopimisesta julkisen vallan hoitamisesta luopumisen seuraamuksista, joten sopimus siltä osin olisi yksityisoikeudellinen ja sitä koskisi laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista.<sup>187</sup> Prättälä taas näkee, ettei johtajasopimusta ole kaikilta osiltaan edes tarkoitettu oikeudellisesti sitovaksi sopimukseksi vaan pikemminkin kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan väliseksi neuvottelutulokseksi. Prättälä pitää tärkeänä, että lainsäädännössä todettaisiin, että kunta ja kunnanjohtaja voivat tehdä johtajasopimuksen. Säännöksen aineellisen soveltamisalan osalta tulisi arvioida, koskisiko sääntely johtajasopimusta yleisesti vai ainoastaan erokorvausta. Prättälä katsoo, että johtajasopimuksesta säättäminen kuntalaissa merkitsisi, että johtajasopimuksen tai erokorvausta koskeva sopimuksen julkisoikeudellinen luonne olisi ilmeinen.<sup>188</sup>

Vaikka kunnanjohtajan johtajasopimuksissa sovitaan muun muassa kunnanjohtajan työn tavoitteista, arvioinnista ja palkkauksesta, on johtajasopimus noussut kiistanalaiseksi lähinnä erokorvausta koskevilta osin. Erakorvaus on johtajasopimuksessa nähty kompensatioksi kuntalain 25 §:n säättämistä muita viranhaltijoita heikommasta irtisanomisajasta<sup>189</sup>. Kunnallinen yleinen työ- ja virkaehtosopimus määrittelee irtisanomisajasta siten, että ”Työnantajan irtisanoessa viranhaltijan virkasuhteen tai työntekijän työsopimuksen, irtisanomisaika on vähintään...”(KVTES VIII luku 5:1). Irtisanomisaika on siten sopimuksenvarainen, mutta kunta voi siis yksipuolisesti päättää irtisanomisen yh-

<sup>185</sup> Suomen kuntaliitto 2008.

<sup>186</sup> Harjula & Prättälä 2012: 273; Prättälä 2012: 282.

<sup>187</sup> Koskinen 2011: 3–7.

<sup>188</sup> Prättälä 2012: 284–285. Kunnanjohtajan johtajasopimuksesta ks. myös Mäkinen 2013: 313–316; Harjula & Prättälä 2012: 274.

<sup>189</sup> Prättälä 2012: 285. Ks. kunnanjohtajan irtisanomisesta tarkemmin tässä tutkielmassa kappale 3.2.3.

teydessä maksettavasta ”ylimääräisestä” irtisanomisajan palkasta. Käytännössä tämä tarkoittaa oikeutta sopia erokorvauksesta.<sup>190</sup> Näin on useissa kunnanjohtajan johtajasopimuksissa myös tehty. Erokorvauksen laillisuudesta on seuraava KHO:n vuosikirja ratkaisu KHO 2006:34:

Kaupunginjohtaja oli irtisanoutunut virastaan ja esittänyt siihen liittyvän sopimuksen laatimista. Kaupungin ja kaupunginjohtajan välisen 8.12.2003 päivätyn sopimuksen mukaan kaupunki maksaa korvauksena kaupunginjohtajalleen vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta yli yhdeksän vuoden kaupunginjohtajan viran hoidon perusteella 260 000 euroa, mikä korvaus myöhemmin 19.1.2004 alennettiin 200 000 euroksi.

Sopimusjärjestelyjen keskeiseksi perusteeksi oli esitetty pyrkimys välttää negatiivista julkisuutta. Sopimuksen hyväksyvän päätöksen lainmukaisuudelta oli silti voitava edellyttää, että päätöksen valmisteluvaiheiden ja perustelujen nojalla voitiin arvioida harkintavallan käyttöä rajoittavien periaatteiden noudattamista. Tällaista selvitystä ei ollut saatavissa kaupunginhallituksen päätöksen perusteluista. Kaupunginhallitus oli omasta puolestaan ollut valmis 8.12.2003 hyväksymään sen, että sopimus raukeaa ja sen perusteella suoritettavat toimenpiteet peruuntuvat, mikäli sopimus ei lyhyessä määräajassa tule lainvoimaiseksi. Asiassa ei ollut myöskään käynyt ilmi, että kaupunginjohtaja olisi menettänyt tai olisi ollut menettämässä kaupunginvaltuuston luottamuksen ja että kaupungin etu olisi vaatinut rahallisen korvauksen maksamista hänelle. Kun vielä otettiin huomioon kaupunginjohtajan irtisanoutumiseen liittyviä järjestelyjä koskevan päätöksentekoprosessin nopeus ja vaihtoehdottomuus kaupunginhallituksessa, asiassa ei sitä kokonaisuutena arvioiden ollut osoitettu olleen sellaisia kaupungin hallinnon järjestämiseen liittyviä seikkoja, joiden perusteella kaupunginhallitus olisi voinut päättää maksaa kaupunginjohtajalle rahallisen korvauksen irtisanoutumisesta. Kaupunginhallitus oli siten korvauksesta päättäessään käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli ollut käytettävissä ja ylittänyt siinä suhteessa toimivaltansa. Äänestys 3-2.

Kyseisen KHO:n ratkaisun on katsottu osoittavan, että johtajasopimus on erokorvauksenkin osalta pätevä, jos kuntatyönantajaosapuoli ei ole käyttänyt harkintavaltansa väärin<sup>191</sup>. Erokorvauksesta päättämisen on katsottu kuuluvan valtuustolle, joka valitsee ja irtisanoo kunnanjohtajan<sup>192</sup>. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että kuntalaissa sanotaan, että valtuusto päättää hallinnon järjestämisen perusteista (KuntaL 13 §). Kun-

<sup>190</sup> Koskinen 2011: 5.

<sup>191</sup> Koskinen 2011: 3; Prättälä 2012: 283.

<sup>192</sup> Harjula & Prättälä 2012: 273.

nanhallituksen kanssa tehtyä sopimusta ei toisaalta pidetä lain vastaisena, jos siinä määriteltä menetelmä pysyy kunnanhallituksen toimivallan puitteissa.<sup>193</sup>

Koska kunnanjohtaja on palkattu kuntaan hoitamaan virkatehtäväänsä, voidaan pohtia, onko erillinen erokorvaus ristiriitatilanteissa perusteltu. Kunnanjohtajan johtajasopimusta on kritisoitu erokorvauksen osalta ”kultaisena kädenpuristuksena”. Näkemysten mukaan kunnanjohtaja tulee voida erottaa myös kuntalain 25 §:n menettelyllä ilman erokorvauksen maksamista.<sup>194</sup> Toisaalta johtajasopimuksia sinänsä pidetään kunnissa tarpeellisina ja tärkeinä selkiyttämään muun muassa johdon rooleja. Johtajasopimus on nähty tuovan turvaa myös kuntajohtajalle. Toisaalta todetaan, että liian summittaisesti ja ilman perusteellista harkintaa tehdyt sopimukset voivat johtaa kunnan kohtuuttomiin korvausvaatimuksiin kuntajohtajan erotilanteissa.<sup>195</sup>

Kunnanjohtajan erottamiseen luottamuspuolan vallitessa tarvitaan kahden kolmasosan määräänemmistö kaikista valtuutetuista kun taas pormestarin erottamiseen samassa tilanteessa tarvitaan yksinkertainen enemmistö valtuutetuista. Pormestarin kanssa ei solmita erillistä johtajasopimusta erokorvauksineen. Pormestari ei ole myöskään viranhaltija, joten viranhaltijalain irtisanomissäännökset eivät aiheuta ristiriitaa erottamis- ja irtisanoutumistilanteissa. Jos pormestari erotetaan, hänellä ei ole irtisanomisaikaa eikä irtisanomisajan palkkaa. Asiaa voidaan miettiä myös eettisyyden kannalta. Yhteisötason etiikassa korostuvat sopimukset, rajat, oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo<sup>196</sup>. Oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta kunnanjohtajan johtajasopimus erokorvauksen osalta näyttää epärealistilta muita kunnan viranhaltijoita ja kuntalaisia kohtaan. On myös katsottu, että velvollisuuksien vastaisesta menettelystä ei johtavia viranhaltijoita pitäisi ”palkita”, kun toiset joutuvat vastaavassa tilanteessa oikeudelliseen prosessiin.<sup>197</sup>

---

<sup>193</sup> Koskinen 2011: 9–10.

<sup>194</sup> Mäkinen 2013: 316; Prättälä 2012: 287–288.

<sup>195</sup> Kuntajohtaminen 2015- suunta, sisältö ja välineet 2008: 43.

<sup>196</sup> Salminen 2010: 2.

<sup>197</sup> Mäkinen 2013: 317.

## 4. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMIEN VERTAILUA RUOTSIN JA SUOMEN VÄLILLÄ

### 4.1. Kunnallisesta itsehallinnosta Ruotsissa

Ruotsi kuuluu Suomen lailla eurooppalaisessa kunnallishallinnossa niin sanotun pohjoisen perinteen piiriin. Pohjoisen perinteen ominaispiirteinä pidetään muun muassa kuntien itsehallinnollisen aseman määrittelyä perustuslaissa ja sitä, että kunnilla on yleinen toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi.<sup>198</sup> Kuntien tehtäväkenttä on Pohjoismaissa poikkeuksellisen laaja: päävastuu hyvinvointipalvelujen ja teknisten peruspalvelujen turvaamisesta on kunnilla. Myös kunnallinen tulovero on lähes yksinomaan pohjoismainen ilmiö taaten kunnille vahvan taloudellisen pohjan.<sup>199</sup> Kunnallinen itsehallinto on Ruotsissa kirjattu perustuslakiin kuten Suomessakin. Ruotsin hallitusmuodossa (Svensk regeringsform 1974:152) neljännessätoista luvussa pykälissä 1 ja 2 on määritelty kunnallinen itsehallinto:

”Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. ”Lakimuutos SFS 2010: 1408)

Säädöksen perusteella kuntien päätösvaltaa käyttävät valitut edustajat ja kunnat hoitavat asioitansa yleisen edun ja kunnallisen itsehallinnon perusteella. Tarkemmat määräykset annetaan lailla.

Suomessa valtion ja kunnan välissä ei ole kolmatta itsehallinnollista tasoa siten kuin Ruotsissa. Ruotsissa aluehallinto jakautuu kuntien ja maakuntien kesken eli kahteen itsehallinnolliseen tasoon. Suomessa ylemmätasoisia itsehallintoa korvaavat pakolliset kuntayhtymät kuten esimerkiksi sairaanhoitopiirit.<sup>200</sup> Ruotsin hallitusmuodon 1 luvun 7 § määritteli aiemmin, että Ruotsissa on varsinaisia kuntia (*primärkommuner*) ja maakä-

<sup>198</sup> HE192/1994 vp s. 11 – 12.

<sup>199</sup> Harjula & Prättälä 2012: 84.

<sup>200</sup> Harjula & Prättälä 2012: 85.

räjäkuntia (*landstingskommuner*). Lakimuutoksella vuonna 2010 kyseinen pykälä 7 muutettiin muotoon ”I riket finns kommuner på lokal och regional nivå” (SFS 2010:1408). Ruotsin kunnallislaki (KL, SFS 1991:900) on kuitenkin käyttänyt sanoja kunnat (*kommuner*) ja maakäräjät eli maakunnat (*landsting*). Näitä kunnallislain nimityksiä on jo aiemmin pidetty virallisina nimityksinä.<sup>201</sup> Ruotsissa on tällä hetkellä 290 kuntaa ja 20 maakuntaa. Maakuntien ja kuntien väliset tehtävät on jaettu siten, että maakunnat vastaavat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä suurempia alueita koskevista asioista kuten julkisesta liikenteestä. Kunnat taas vastaavat suurimmasta osasta muita yhteiskunnallisia palveluita kuten peruskoulutuksesta, vanhustenhuollosta ja lasten päivähoidosta.<sup>202</sup> Jako kuntiin ja maakuntiin sisältyy sekä Ruotsin hallitusmuotoon että kunnallislakiin.

Perusta Ruotsin kuntien itsehallinnolle asetettiin vuoden 1862 kunnallisasetuksella. Kunnallinen itsehallinto rakentui kolmen peruspilarin varaan: kunnalliselle toimivallalle, verotusoikeudelle ja kuntalaisten mahdollisuudelle tehdä kunnallisvalitus. Kunnallislakia uudistettiin seuraavan kerran vuonna 1930. Vuoden 1953 kunnallislakien uudistuksella oli tarkoitus sopeuttaa kuntien toimintamuodot yhteiskuntaelämän eri alueiden kehitykseen. Tällöin korostettiin muun muassa sitä, että kunnilla tuli olla mahdollisimman suuri vapaus järjestää hallintonsa ja toimintamuotonsa alueellisten tarpeiden mukaisesti. Tällä näkemyksellä oli yhteys vuonna 1952 toteutettuun kuntajakouudistukseen, jolloin kuntien lukumäärä laski noin 2500:stä reiluun 1000:een. Tärkeä uudistus kunnallislainsäädäntöön tuolloin oli yhteinen kunnallislaki maalaiskunnille ja kaupungeille.<sup>203</sup>

Seuraava kunnallislain uudistus Ruotsissa toteutettiin vuonna 1977. Myös tällä uudistuksella oli selvä yhteys toiseen Ruotsissa toteutettuun kuntajakouudistukseen vuosien 1962 ja 1977 välillä. Kyseisen kuntajakouudistuksen jälkeen Ruotsin kuntien lukumäärä laski 277:ään. Lisääntynyt kunnallinen toimiala ja kuntajakouudistus muuttivat oleellisesti kunnallisen demokratian edellytyksiä. Kunnallislainsäädännön monia yksityiskoh-

<sup>201</sup> Lindquist & Losman 2008: 13.

<sup>202</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2013. Kommuner, landsting och regioner.

<sup>203</sup> Dalman, Linde, Petersén, Ljung, Reuterfors Mattson, Torngren & Wikell 2011: 11.

taisia säännöksiä poistettiin. Vuoden 1977 kunnallislaki koski sekä kuntia että maakuntia. Aiempiin kunnallislakeihin verrattuna vuoden 1977 kunnallislaki oli enemmän puitelaki. Laki paransi luottamushenkilöiden mahdollisuuksia kunnallisten tehtävien hoitamiseen muun muassa mahdollisuudella saada vapaata työstään ja myös palkkiosääntöjä muutettiin. Valtuuston varajäsenet määrättiin pakollisiksi. Sen sijaan perimmäinen tehtävienjako ja delegointi mahdollisuudet valtuuston ja lautakuntien välillä jätettiin sitä vastoin pääasiassa koskemattomaksi.<sup>204</sup>

Ruotsin nykyinen kunnallislaki on vuodelta 1991. Kunnallislain ensimmäisen luvun ensimmäinen pykälä määrittelee jaon kuntiin ja maakuntiin sekä kunnallisen itsehallinnon<sup>205</sup>. Kunnallislaki on yhteinen koskien sekä kuntia että maakuntia<sup>206</sup>. Ruotsi on ratifioinut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1989<sup>207</sup>. Ruotsin kunnallislain esitöissä todetaan, että kunnallinen itsehallinto ei voi olla ehdotonta. Eduskunta voi lailla määrätä kuntien tehtävistä ja velvollisuuksista. Itsehallinnon ilmeneminen vaihtelee siten eri sektoreiden välillä riippuen muun muassa pakottavasta lainsäädännöstä.<sup>208</sup>

Kuntien hallinto-organisaatio on Ruotsissa samankaltainen kuin Suomessa. Kunnanhallituksella ei kuitenkaan ole yhtä vahvaa lakisääteistä asemaa kuin Suomessa.<sup>209</sup> Valtuusto asettaa kunnanhallituksen ja lautakunnat. Kunnanhallitus on pakollinen lautakunta (KL 3:2), ja myös vaalilautakunnasta (Vallag, SFS 2005:83, 3:3) sekä holhouslautakunnasta (Föräldrabalken, SFS 1949:381, 19:2) on määräykset. Muutoin kunnalla on huomattava vapaus itse päättää mitä lautakuntia halutaan asettaa. Kunta voi ottaa huomioon paikalliset tarpeet organisoidessaan luottamushenkilöhallintoa. Oleellista on, että kunnan tehtävät tulevat hoidetuiksi niillä lautakunnilla, joita kunnassa on.<sup>210</sup> Suuremmasta

---

<sup>204</sup> Dalman ym. 2011: 11–12.

<sup>205</sup> KL 1:1: ”Sverige är indelat i kommuner och landsting . Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

<sup>206</sup> Dalman ym. 2011:45.

<sup>207</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2013. Eu och internationel.

<sup>208</sup> Dalman ym. 2011: 48.

<sup>209</sup> HE 192/1994 vp s. 15.

<sup>210</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2008: 42–43.



kuntakoosta johtuen kunnanosahallintoon ja muihin lähidemokratian muotoihin kiinnitettiin Suomea enemmän huomiota jo nykyistä kunnallislakia valmisteltaessa<sup>211</sup>.

#### 4.2. Ruotsin ja Suomen kunnan johtamisjärjestelmien eroja ja yhtäläisyyksiä

Merkittävä ero Suomen ja Ruotsin kunnan johtamisjärjestelmissä on nähtävissä kunnallislaainsäädännössä: Suomessa kuntalaki säätelee kunnan johtamisjärjestelmästä, kun taas Ruotsin kunnallislaki ei sisällä mitään säädöksiä kunnan johtamisjärjestelmästä. Suomessa kunnat voivat kuntalain mukaisesti valita kunnan johtamisjärjestelmäkseen kunnanjohtaja- tai pormestarimallin. Ruotsin kuntia ja maakuntia johdetaan luottamushenkilöjohtajamallilla, vaikka Ruotsin kunnallislaissa ei ole säännöksiä kunnan johtamisjärjestelmästä. Lähtökohtana on edustuksellinen demokratia. Hallituksen esityksessä Ruotsin kunnallislaiksi ei nähdä tarpeelliseksi säätää kunnan johtamisjärjestelmästä. Kyseisessä hallituksen esityksessä on katsottu, että edustuksellisen demokratian periaate lähtee siitä, että luottamushenkilöt riippumatta asemastaan kantavat viime kädessä poliittisen vastuun työstään. Jos taas laissa erityisesti korostettaisiin jotakin ryhmää, se voisi loukata edustuksellisen demokratian periaatetta.<sup>212</sup> Pohjoismaissa Ruotsi on tässä suhteessa poikkeus; muiden Pohjoismaiden laainsäädännössä on säädöksiä kunnan johtamisjärjestelmästä<sup>213</sup>.

Ruotsin kunnallislain 4 luvun 6 §:n ja 12 §:n on kuitenkin katsottu viittaavan siihen että kunnassa on kokoaikainen luottamushenkilö ja että kunnassa on myös johtava, hallinnollinen virkamies. Kyseisen kunnallislain 4 luvun 6 § määrittelee, että kunnan tai maakunnan työntekijä, joka on johtavassa asemassa henkilöstön keskuudessa, ei ole vaalikelpoinen. Tämän säädöksen voidaan katsoa viittaavan siihen, että kunnassa on johtava viranhaltija. Kokoaikaisille ja osa-aikaisille luottamushenkilöille maksettavista korvauksista on säädös saman luvun pykälässä 12. Kokoaikaisella luottamushenkilöllä taas

---

<sup>211</sup> Komiteamietintö 1993: 33 s. 143.

<sup>212</sup> SOU 1990: 24 s. 92.

<sup>213</sup> SOU 2012: 30 s. 146.

katsotaan viitattavan johtaviin luottamushenkilöihin eli kunnallisneuvoksiin.<sup>214</sup> Kunnallisneuvoksista käytetään nimityksiä *kommunalråd*, *landstingsråd* tai *regionråd*. Hallinnollisista, ammatillisista johtajista käytetään nimityksiä *kommundirektör*, *kommuncchef*, *kanslichef* ja *förvaltningschef*.<sup>215</sup> Suomenkielessä Ruotsin hallinnollisesta johtajasta käytetään usein nimitystä kansliapäällikkö tai hallintopäällikkö ja luottamushenkilöjohtajasta nimitystä kunnanneuvos tai kunnallisneuvos<sup>216</sup>. Tutkielmassani käytän nimityksiä kansliapäällikkö ja kunnallisneuvos.

Kunnallisneuvoksen valitsee valtuusto.<sup>217</sup> Kunnallisneuvoksia voi olla kunnassa tai maakunnassa yksi tai useampia. Niissä kunnissa, joissa on useampia kunnallisneuvoksia, on varsin tavallista, että joku kunnallisneuvoksista on niin sanottu opposition edustaja. Tällaista kunnallisneuvosta kutsutaan yleensä nimellä *oppositionsråd*.<sup>218</sup> Koska kunnat voivat vapaasti päättää johtamisjärjestelmästään, on kuntien johtamisjärjestelmissä suuriakin eroja<sup>219</sup>.

Tukholman osalta kunnallislaisissa on kuitenkin erikseen määräykset (KL 1991:900, 4:25–29). Tukholman kaupungissa on kaksitoista kokoaikaisesti palkattua luottamushenkilöä, joita kutsutaan nimellä *borgarråd*. Borgarråd vastaa Ruotsin muiden kuntien kunnallisneuvosta. Kukin kunnallisneuvos johtaa omaa jaostoaan. Talousjaostoa johtava kunnallisneuvos on myös kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Oppositiolla on neljä kunnallisneuvoksen paikkaa, mutta oppositioneuvoksilla ei ole omaa jaostoa johdettavanaan. Hallinnollisena johtajana toimii kaupunginjohtaja, *stadsdirektör*.<sup>220</sup> Esimerkiksi Leksandin kunnassa sitä vastoin on vain yksi kunnallisneuvos, myös hän johtaa kunnanhallitusta. Hallinnollista johtajaa nimitetään Leksandissa kunnanjohtajaksi, *kommundirektören*.<sup>221</sup>

Kunnallisneuvoksien paikat jaetaan yleensä poliittisten puolueiden sopimuksella kunnallisvaalien jälkeen, virallisen valinnan tekee kuitenkin valtuusto. Kunnallisneuvokseksi voidaan valita vain sellainen henkilö, jolla on jo jokin luottamustehtävä. Henkilö

<sup>214</sup> Dalman ym. 2011: 254–255.

<sup>215</sup> Kuittinen 2001: 160.

<sup>216</sup> Kuittinen 2001: 160; HE 8/2006 vp s. 11.

<sup>217</sup> Kunnalliskomitean mietintö 1993: 33 s. 215.

<sup>218</sup> Dalman ym. 2011: 255.

<sup>219</sup> Kuittinen 2001: 161.

<sup>220</sup> Stockholms stad 2013.

<sup>221</sup> Leksands kommun 2013.

on siis ensin valittava jäseneksi tai varajäseneksi valtuustoon, hallitukseen, lautakuntaan tai mahdollisesti tilintarkastajaksi tai varatilintarkastajaksi. Jos kunnallisneuvoksen tehtäväksi ajatellaan hallituksen tai lautakunnan puheenjohtajuutta, on hallitus tai lautakunta valittava ensin.<sup>222</sup> Useimmissa Ruotsin kunnissa kunnallisneuvos on kunnanhallituksen puheenjohtaja, mutta hän voi siis olla myös hallituksen varapuheenjohtaja tai jonkin lautakunnan puheenjohtaja. Kunnanhallituksen ohjesääntöön voidaan ottaa määräyksiä kunnallisneuvoksesta<sup>223</sup>.

Suomessa kuntalaissa on säädetty, että luottamushenkilöjohtajamallissa pormestari on automaattisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja ja pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia, kun taas kunnanjohtajamallissa kunnanjohtaja ei voi olla kunnanhallituksen puheenjohtaja (KuntaL 24 §). Ruotsissa siis henkilöllä on ensin oltava luottamushenkilöasema voidakseen tulla valituksi kunnallisneuvokseksi, mutta Suomessa ei lain mukaan tällaista asemaa vaadita. Siten Ruotsissa luottamushenkilön asemasta seuraa mahdollisuus tulla kunnan poliittiseksi johtajaksi, kun taas Suomessa poliittiseksi johtajaksi valinnasta seuraa tietty asema luottamuselimessä. Tosin sekä Tampereella että Pirkkalassa pormestariksi valittavalta on edellytetty luottamushenkilömandaattia, valtuuston jäsenyyttä.

Jotta henkilö voidaan valita kunnallisneuvokseksi, hänen on oltava vaalikelpoinen toimielimeen. Toisen kunnan asukasta tai kunnan kansliapäällikkö ei voida valita kunnallisneuvokseksi.<sup>224</sup> Kuten edellä mainittiin, henkilö joka on johtavassa asemassa henkilöstön keskuudessa, ei ole Ruotsin kunnallislain mukaan vaalikelpoinen. Suomen kuntalain mukaan pormestarin tehtävään voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole (KuntaL 32a §). Pormestariksi valittavan ei lain mukaan tarvitse Suomessa myöskään olla valtuuston jäsen, mutta kunta voi itse edellyttää pormestarilta valtuuston jäsenyyttä (KuntaL 24 §). Vaalikelpoisuusikä on sekä Suomessa että Ruotsissa 18 vuotta. Sekä Ruotsin kunnallisneuvoksen että Suomen pormestarin toimikausi on aina valtuustokauden mit-

---

<sup>222</sup> Lindquist & Losman 2008: 82.

<sup>223</sup> Dalman ym. 2011: 255.

<sup>224</sup> HE 192/1994 vp s. 11.

tainen eli neljä vuotta (KL 6:12 §; KuntaL 365/1994 24 §). Vastaavasti Suomessa kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi.

Kunnallisneuvoksen asemasta Ruotsissa ei seuraa mitään erityisiä oikeudellisia valtuuksia tai velvollisuuksia. Kunnallisneuvoksen oikeudellisesta asemasta todetaan, että vastuu ei ole sama kuin yrityksen toimitusjohtajan.<sup>225</sup> Kunnat määräävät itse kuntaa johtavan kunnallisneuvoksen aseman ja tehtävät. Tällaisen kunnallisneuvoksen asema on nähty olevan sekoitus poliittista pormestarimallia ja virkamiesmäistä kunnan johtamismallia.<sup>226</sup> Koska Ruotsin kunnallislaissa ei ole säännöstä kunnan johtamisjärjestelmästä, ei säännöksiä ole myöskään kunnallisneuvoksen tehtävistä tai asemasta. Kunnallislain 4 luvun säännökset luottamushenkilöistä koskevat kuitenkin pääosin myös kunnallisneuvosta. Vaikka kokoaikaisen luottamushenkilön, kunnallisneuvoksen, asema voi muistuttaa virkamiehen asemaa, on hän silti oikeudellisesti katsoen luottamushenkilö, joka työskentelee tietyn vaalikauden<sup>227</sup>.

Kunnallisneuvoksen asema on siten riippuvainen siitä luottamushenkilötehtävästä, joka hänellä on. Jos asianomainen kunnallisneuvos on lautakunnan puheenjohtaja, hänellä on ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka puheenjohtajalle kuuluvat. Jos taas asianomainen kunnallisneuvos on jäsen jossain lautakunnassa, hänellä ei ole enempää eikä vähempää oikeuksia tai velvollisuuksia kuin muillakaan jäsenillä. Tosiasiassa kunnallisneuvoksilla on kuitenkin enemmän vaikutusmahdollisuuksia ja valtaa kuin muilla luottamushenkilöillä. Tämä johtuu siitä, että kunnallisneuvoksille voidaan siirtää lautakuntien valtaa delegointimääräyksillä. Ensisijaisena syynä kunnallisneuvoksen parempiin vaikutusmahdollisuuksiin pidetään kuitenkin sitä, että kunnallisneuvos voi paneutua tehtäväänsä kokoaikaisesti ja hänelle maksetaan tästä myös palkkio.<sup>228</sup> Ajankäytön ja palkan suhteessa pormestarit Suomessa ovat samassa asemassa ruotsalaisiin kunnallisneuvoksiin nähden. Sen sijaan kunnanjohtajamallilla toimivissa kunnissa luottamushenkilöt toimi-

---

<sup>225</sup> Dalman ym. 2011: 256.

<sup>226</sup> HE 192/1994 vp s. 10–11.

<sup>227</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2008: 44.

<sup>228</sup> Dalman ym. 2011: 256.

vat pääsääntöisesti vapaa-ajallaan ja saavat korvauksen joko kokouspalkkiona ja/tai ansionmenetyskorvauksena (KuntaL 42 §).

Kunnallisneuvos voidaan erottaa tehtävästään siten kuin kunnallislaissa on luottamushenkilöiden erottamisesta säädetty. Kunnallislain neljännen luvun § 10 määrittelee luottamushenkilön erottamisen perusteet. Luottamushenkilö voidaan erottaa tehtävästään, jos hänelle ei myönnetä vastuuvapautta tai hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta, josta voi tuomita vankeutta kaksi vuotta tai enemmän. Erottaminen kuuluu valtuuston päätösvaltaan ja kunnanhallitus valmistelee asian valtuustolle. (KL 4:10). Suomessa luottamushenkilö voidaan erottaa valtuuston päätöksellä, jos hänet on tuomittu rikoksesta luottamustoimen ulkopuolella vankeuteen kuudeksi kuukaudeksi tai hän on menetellyt luottamustoimessaan velvollisuuksiensa vastaisesti tai syyllistynyt virkarikokseen (KuntaL 5:40–41). Luottamushenkilöitä koskevat säädökset koskevat tältä osin myös pormestaria.

Ruotsin lainsäädäntö ei sisällä määräyksiä myöskään kunnan työntekijöiden ja luottamushenkilöiden välisestä työnjaosta. Viimesijainen vastuu koko kunnan hallinnosta on luottamushenkilöillä. Juridisesti työntekijät ovat lautakuntien ja hallituksen avustajia. Kaikki työntekijät ovat periaatteessa samassa asemassa luottamushenkilöihin nähden, lukuun ottamatta joitakin kunnallislain harvoja erityissäädöksiä hallintopäälliköistä ja säännöksiä esimerkiksi koulujen ja pelastustoimen alueelta.<sup>229</sup> Muodollisesti lautakunnat ovat työnantajavastuussa kunnassa, valtuustolla ei ole työnantajavastuuta. Kunnan työntekijät kuuluvat tavallisen työlainsäädännön piiriin, näin esimerkiksi työsuhdeturvan osalta.

Ylimmille kunnallisille työntekijöille, joita usein kutsutaan kunnanjohtajiksi, ei ole myöskään erityisiä säännöksiä laissa. Tavallisesti kunnanjohtajan työnantaja on kunnanhallitus. Tässä asemassa olevilla työntekijöillä on usein erityisiä sopimuksia koskien esimerkiksi erottamista. Tällöin irtisanomisen yhteydessä he voivat saada korvauksena

---

<sup>229</sup> Dalman ym. 2011: 257.

useiden vuosien palkan. Tällaiset sopimukset ovat tapaus- ja kuntakohtaisia. Kunnanjohtajan asema on periaatteessa täysin säätelemätön eikä palkkaamisesta tai erottamisesta ole säädöksiä.<sup>230</sup>

Ruotsin ja Suomen kuntien työntekijöiden asemassa on ero työsuhteen luonteessa. Ruotsissa kunnan työntekijät ovat työsuhteisia henkilöitä, virkesuhdetta ei kunnissa tunneta. Suomessa kunnan työntekijät jakautuvat työsuhteisiin ja virkasuhteisiin henkilöihin<sup>231</sup>. Suomessa julkinen valta kuuluu pääsääntöisesti viranomaisille. Virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan tulee vastata toimintansa lainmukaisuudesta.<sup>232</sup> Ruotsissa kunnan johtavan viranhaltijan valitsee se lautakunta, jonka alaisuudessa valittava työntekijä työskentelee. Suomessa kunnanjohtaja valitaan valtuuston toimesta virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi. Kunnanjohtaja työskentelee virkavastuulla ja hänen oikeudellinen asemansa määräytyy kunnallisen viranhaltijalain ja kuntalain mukaan.

Ruotsin kunnissa toimivallan delegointi kunnan työntekijöille on sallittua. Toiminnan tavoitteita, laajuutta tai laatua koskevia asioita ei kuitenkaan voi delegoida.<sup>233</sup> Perinteisen maallikkohallinnon on nähty siirtyvän yhä enemmän ammattimaisen hallinnon suuntaan. Kehitystä on pidetty luonnollisena seurauksena toisaalta toiminnan monipuolistumisesta ja laajenemisesta ja toisaalta hallinnon lisääntyneistä pätevyysvaatimuksista.<sup>234</sup> Ruotsissa tutkitaan nyt myös tarvetta säätää kunnan työntekijöiden asemasta kunnallislaisissa, erityisesti harkitaan tarvetta säännellä kunnan työntekijöiden päätösoikeutta. Rajan vetäminen sille, mikä päätös kuuluu poliittiselle elimelle ja mikä delegoinnilla työntekijälle, voi olla vaikeaa. On kuitenkin katsottu, että työntekijöille voidaan delegoida sellaisia päätöksiä, jotka ovat puhdasta toimeenpanoa tai joissa ei ole suuresti itsenäistä päätöksentekoa eikä harkintavaltaa.<sup>235</sup>

---

<sup>230</sup> Sletnes ym. 2013: 371–372.

<sup>231</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 14.

<sup>232</sup> Husa & Pohjolainen 2008: 67–68.

<sup>233</sup> Harjula & Prättälä 2012: 97.

<sup>234</sup> Linqvist & Losman 2008: 82.

<sup>235</sup> Sletnes ym. 2013: 374–379.

Suomen kuntalaki määrittelee kunnanjohtajan ja pormestarin aseman. Tässä on lähtökohtaisesti selkeä ero verrattuna Ruotsin kunnallisneuvokseen; kunnallisneuvoksella ei ole laissa määrättyä asemaa eikä tehtäviä, itse asiassa kunnallislaki ei edes tunne käsitettä kunnallisneuvos. Myöskään hallinnollisen johtavan virkamiehen asemaa ei ole säädetty laissa<sup>236</sup>. Pohdintaa siitä, pitäisikö kunnallisneuvoksesta tai kunnallisneuvoksen asemasta säätää lailla, on Ruotsissa aika ajoin esiintynyt.<sup>237</sup> Komiteamietinnössä vuodelta 2012 ”Vital kommunal demokrati” ehdotetaan, että nimitykset *kommunalråd* ja *landstingsråd* tulisi mainita nimenomaan kunnallislain säännöksissä selventämään, että nämä ovat niitä luottamushenkilöitä, jotka suorittavat tehtäväänsä koko- tai osaaikaisina. Muutoin mietinnössä ei nähdä tarvetta säätää kunnallisneuvoksen asemasta tai tehtävistä.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> HE 192/1994 vp s. 14.

<sup>237</sup> Ks. SOU 1990: 24.

<sup>238</sup> SOU 2012: 30 s. 158.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Olen tarkastellut tutkielmassani kunnan johtamisjärjestelmää kunnanjohtajamallin ja pormestarimallin kautta. Tutkimuskysymyksenäni ovat olleet kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellinen asema ja oikeudellisen aseman erot kunnan johtamisjärjestelmässä. Oikeudellisen aseman elementteinä olen tarkastellut kunnanjohtajan ja pormestarin asemaa ja tehtäviä, valintaa ja kelpoisuusehtoja, erottamista sekä kunnanjohtajan johtajasopimusta. Olipa kunnanjohtamisjärjestelmänä sitten viranhaltija- eli kunnanjohtajamalli tai luottamushenkilö- eli pormestarimalli, liittyy asemaan poliittista valtaa. Olen tarkastellut poliittista valtaa ja vastuuta kunnalliseen itsehallinnon viitekehyksessä, lähinnä liittyen kunnalliseen demokratiaan. Vertaan tutkielmassani myös Ruotsin ja Suomen kunnan johtamisjärjestelmiä.

Kunnan johtamisjärjestelmä voidaan nähdä luottamushenkilöorganisaation ja johtavien viranhaltijoiden muodostamana kokonaisuutena. Suomessa viranhaltijan asema tässä johtamisjärjestelmässä on ollut ja on edelleen vahva. Kunnan johtamisjärjestelmästä on lain tasolla säädetty jo vuodesta 1927, kun kaupunkien kunnallislain muutoksella määrättiin kaupunginjohtajan virka pakolliseksi kaupunkeihin ja kauppaloihin. Lain tasoinen sääätely on säilynyt vahvana siitä lähtien. Kaikkiin kuntiin kunnanjohtajan virka säädettiin pakolliseksi vuoden 1976 kunnallislaille. Kun pormestarimalli kuntalain muutoksella mahdollistettiin vuonna 2006, säädettiin myös pormestarin asemasta kuntalaille.

Ruotsissa kunnan johtamisjärjestelmä on nähty päinvastoin niin, että asiasta ei säädetä lain tasolla mitään. Kunnan johtamisjärjestelmä on Ruotsissa kunnan itsensä päätettävissä ja Ruotsin kuntia johtavat luottamushenkilöt, kunnallisneuvokset. Perusteluna Ruotsissa pidetään sitä, että kunnan johtamisjärjestelmästä lailla säättäminen vaarantaisi edustuksellista demokratiaa. Suomessa kunnallisen demokratian on katsottu täyttyvän valtuuston vallalla valita ja erottaa kunnanjohtaja ja nykyisin siis myös pormestari. Kuntalain muutoksen myötä valtuustolla on myös mahdollisuus valita joko kunnanjohtaja tai pormestarimalli kunnan johtamisjärjestelmäksi.

Kunnanjohtajamalli on suomalainen erikoisuus Pohjoismaissa, kaikissa muissa Pohjoismaissa kuntaa johtaa luottamushenkilö. Kritiikitöntä kunnanjohtajan asemaa ei kui-



tenkaan ole Suomessakaan ollut. Poliittista johtajuutta on haluttu vahvistaa ja poliittista vastuuta selkeyttää. Isompi askel näihin tavoitteisiin otettiin, kun pormestarimalli sisällytettiin kuntalakiin. Kunnanjohtajan poliittista valtaa ja vastuuta on pyritty aiemminkin säätelemään nimenomaan kunnanjohtajan asemaan liittyvillä säännöksillä, erityisesti kunnanjohtajan asemaan viranhaltijana ja kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kunnanjohtajalla oli kunnanhallituksen puheenjohtajuus aina vuoden 1976 kunnallislain säätämiseen saakka. Mukaan kunnanjohtajan asema muuttui esittelijän vastuuksi eikä hän enää voinut olla kunnanhallituksen puheenjohtaja; kunnanjohtajan asema muuttui pelkästään viranhaltijan asemaksi. Hallituksen esityksessä esitettiin tuolloin luottamusmieshallinnon vahvistamiseksi myös mahdollisuutta valita määräaikainen kunnanjohtaja. Esitys kuitenkin kaatui eduskuntakäsittelyssä. Mahdollisuus määräaikaaisuuteen toteutui kuitenkin kuntalaissa 365/1995.

Tarkasteltaessa kunnanjohtajamallia ja pormestarimallia on kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudellisessa asemassa kaksi selkeää eroa: kunnanjohtaja on viranhaltija ja hänellä on esittelijän vastuu, kun taas pormestari on luottamushenkilö ja asemaltaan myös kunnanhallituksen puheenjohtaja. Myös pormestari voi toimia asioiden esittelijänä. Kunnanjohtajan oikeudellinen asema pohjautuu lakiin kunnallisista viranhaltijoista sekä kuntalakiin. Pormestarin oikeudellinen asema taas tulee kuntalaista ja vain määräytyen osin kunnallisesta viranhaltijalaista. Sekä pormestarin että kunnanjohtajan valitsee valtuusto ja vaali on enemmistövaali. Kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävissä ei sinänsä ole muita eroja kuin pormestarin asema kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Sekä kunnanjohtajan että pormestarin kelpoisuusehdot ovat varsin väljät. Kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävään on yksi yhteinen vaatimus, valittavan on oltava täysi-ikäinen eli 18 vuotta täyttänyt henkilö. Pormestarille ei ole kuntalaissa asetettu kelpoisuusehtoja, mutta laki sallii, että pormestarilta voidaan edellyttää valtuutetun asemaa. Pormestarin asemaa ja tehtävää leimaa luottamushenkilön asema ja kunnanjohtajan asemaa leimaa viranhaltijan asema. Kunnanjohtajan kelpoisuusehtoja voidaan asettaa enemmän pohjautuen sekä viranhaltijalakiin että kuntalakiin. Muodollista pätevyyttä ei kuitenkaan ole säädetty myöskään kunnanjohtajalle. Laki ei edellytä kunnassa asumista sen paremmin kunnanjohtajalta kuin pormestariltakaan. Tätä nimenomaista seikkaa on

oikeuskirjallisuudessa arvosteltu ottaen huomioon, että kyse on kunnallista itsehallintoa toteuttavasta viranhaltijasta ja kunnan keskeisestä luottamushenkilöstä. Kunnanjohtajan valitsemista poliittisin perustein on myös kritisoitu, mutta oikeuskäytännössäkin katsottu hyväksyttäväksi. Pormestarin valinnassa kritiikille ei tässä mielessä ole sijaa, koska pormestarin tehtävä on luottamustehtävä ja pormestari on poliittisessa vastuussa suoraan valtuustolle.

Kunnanjohtajan asema viranhaltijana ei kuitenkaan ole sama kuin muilla kunnan viranhaltijoilla, vaan kunnanjohtajan oikeudellisesta asemasta on määräyksiä myös kuntalaisissa. Erityisen ongelmalliseksi on muodostunut kunnanjohtajan erottamistilanteet. Kuntalain 25 § säättää kunnanjohtajan irtisanomisesta ja siirtämisestä toisiin tehtäviin ja nämä säädökset syrjäyttävät kunnallisesta viranhaltijalaista tulevat irtisanomiseen vaadittavat perusteet. Kunnanjohtajan erottamismahdollisuus myös muutoin kuin viranhaltijalain säädösten perusteella on nähty tarpeelliseksi varsinkin luottamuspulaan johtaneissa tilanteissa.

Toisaalta kunnanjohtajan kannalta ongelmalliseksi on katsottu juuri tämä muita viranhaltijoita heikompi irtisanomissuoja. Kompensaatiota onkin haettu kunnanjohtajien johtajasopimuksista, joissa yleensä sovitaan myös korvauksista irtisanomistilanteissa. Pormestari taas voidaan erottaa luottamuspulan syntyessä valtuuston enemmistöpäätöksellä ilman irtisanomisaikaa tai erillisiä irtisanomiskorvauksia. Luottamuspula viranhaltijamallissa tulee siten kunnalle irtisanomistilanteessa varsin kalliiksi verrattuna samaan tilanteeseen luottamushenkilömallilla johdetussa kunnassa. Johtajasopimusten erokorvaukset on nähty myös eriarvostavina suhteessa muihin kunnan viranhaltijoihin.

Verrattaessa Ruotsin ja Suomen kunnan johtamisjärjestelmiä huomio kiinnittyy seuraaviin eroavaisuuksiin: Suomessa kunnan johtamisjärjestelmä on kautta aikain ollut voimakkaasti lailla säädettyä, kun taas Ruotsissa lailla säätämistä näytetään yhtä voimakkaasti vältetyn. Toinen huomion arvoinen ero on viranhaltijan asema. Suomessa laki säättää sekä työsuhteista että virkasuhteista, Ruotsissa ei tunneta virkasuhdetta. Kunnan johtavat työntekijät ovat Suomessa virkasuhteisia, virkavastuulla toimivia henkilöitä. Kunnanjohtajan tehtävästä säädetään sekä kuntalaisissa että laissa kunnallisesta viranhaltijasta.

tijasta. Ruotsissa kunnan johtavat työntekijät kuuluvat saman työlainsäädännön piiriin kuin muutkin työntekijät, eikä heitä koskevia erillisiä säädöksiä juurikaan ole. Kunnan johtavissa asemissa olevat työntekijät Ruotsissa ovat luottamushenkilöiden apulaisia. Kunnat päättävät Ruotsissa itse kunnan johtamisjärjestelmästä ja myös johtavista kunnan työntekijöistä.

Ruotsin kuntia johtaa luottamushenkilö, jota usein nimitetään kunnallisneuvokseksi. Erot kunnallisneuvoksen ja Suomen pormestarin asemassa palautuvat nekin lainsäädäntöön. Suomessa pormestarin oikeudellisesta asemasta säädetään kuntalaissa ja pieneltä osin viranhaltijalaissa. Pormestarin asema oikeuttaa automaattisesti kunnanhallituksen puheenjohtajuuteen eikä pormestariksi valittavalta edellytetä kuntalaissa luottamustehtävää, esimerkiksi valtuuston jäsenyyttä. Sen sijaan Ruotsissa kunnallisneuvoksella on ensin oltava jokin luottamustehtävä kunnassa tullakseen valituksi kunnallisneuvokseksi. Ruotsin kunnallislaissa ei siis ole säännöksiä kunnallisneuvoksesta, mutta lain viittauksen kokoaikaisiin luottamushenkilöihin katsotaan tarkoittavan juuri kunnallisneuvosta. Luottamustehtävän kautta voi siis tulla kunnan johtavaksi luottamushenkilöksi Ruotsissa kun taas Suomessa luottamushenkilö asemaa ei edellytetä sen paremmin pormestarilta kuin tietenkään ei kunnanjohtajaltakaan.

Arvioitaessa kunnan johtamismalleja kunnallisen itsehallinnon kannalta, voidaan katsoa, että kuntalain muutos 2006 lisäsi kuntien itsehallintoa antamalla valinnan vapauden viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtajamallin välillä. Toisaalta muutosta luottamushenkilöjohtoiseen malliin ei juuri ole tapahtunut. Myös kunnanjohtajan asema viranhaltijana on vaatinut erillisiä kunnanjohtajaa koskevia säännöksiä kuntalakiin. Kunnanjohtajan asemasta on kunnallisesta viranhaltijalaista poikkeavia säädöksiä kuntalaissa erityisesti kunnanjohtajan erottamiseen ja valitsemiseen liittyen. Erottamismahdollisuus epäluottamuksen perusteella on synnyttänyt lisäksi johtajasopimusten erokorvaukset muita viranhaltijoita huonompaa irtisanomissuojaa vastaan. Olisikin selkeämpää, että kunnanjohtaja olisi naapurimaa Ruotsin tapaan selkeästi kunnan työntekijä. Kunnanjohtajalla on kuitenkin säilytettävä viranhaltijan asema, koska virka- asema on Suomessa koettu tarpeelliseksi julkista valtaa sisältävissä tehtävissä jo perustuslaissa. Pelkkä viranhaltijan asema poistaisi kunnanjohtajan poliittisen valinnan mahdollisuuden ja lisäisi mahdolli-

suuden säätää tarkemmin pätevyysvaatimuksista. Kunnat tarvitsevat edelleen koulutukseltaan päteviä hallinnollisia viranhaltijoita ja koulutuksen kautta saatavaa pätevyyttä voitaisiin korostaa valinnassa. Johtavan viranhaltijan nimikkeenä voisi olla esimerkiksi kansliapäällikkö kuten Pirkkalan kunnassa.

Pormestarimalli mahdollistaa nykyiselläänkin kunnallisen demokratian ja poliittisen johtajuuden vahvistamisen kunnassa. Edustuksellisen demokratian toteutuminen pormestarin osalta jää viime kädessä kuitenkin valtuuston varaan. Pormestariksihan voidaan kuntalain mukaan valita myös toisen kunnan asukas, johtava viranhaltija tai muu henkilö, jolla ei ole mitään luottamushenkilömandaattia ennestään. Tältä osin Ruotsin malli, jossa johtavalta poliittiselta henkilöltä vaaditaan ensin jokin luottamushenkilömandaatti, toteuttaa selkeämmin edustuksellista demokratiaa. Edustuksellisen demokratian toteutuminen on Suomessa katsottu toteutuvan valtuuston oikeudella valita niin kunnan johtamisjärjestelmä kuin sitten kunnanjohtaja tai pormestari. Ruotsissa edustuksellista demokratiaa painotetaan voimakkaasti. Kunnan johtamisjärjestelmästä ei edelleenkään haluta säännöstä kunnallislakiin eikä kunnallisneuvoksen valinta suoralla kansanvaalilla ole ollut voimakkaasti esillä. Suomessa erityisesti pormestarivaalin kohdalla on noussut keskusteluun myös suoran kansanvaalin käyttäminen. Alati laskevat kunnallisvaalien äänestysprosentit ja kuntademokratiavajeen huoli viestivät tarpeesta uudistaa kuntien toiminnan laatua<sup>239</sup>. Pormestarin valitseminen suoralla kansanvaalilla olisi hyvä keino osallistaa kuntalaisia ja lisätä kunnallista demokratiaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan hengessä kuntalaisten suoralla osallistumisella.

Nyt kun kuntalakia ollaan uudistamassa ja kuntarakenteita muuttamassa olisi hyvä mahdollisuus tehdä uudistuksia myös säädöstatasolla. Valtiovarainministeriön lähettämään kuntalain valmistelua koskevaan kyselyyn vastanneet kunnat toivovat uuden kuntalain antavan nykyistä lakia monipuolisempia vaihtoehtoja ja keinoja muun muassa johtamismallien kehittämiseen, poliittisen johtamisen vahvistamiseen ja kuntalaisten vaikuttamiseen. Kuitenkaan esimerkiksi suoraa pormestarin vaalia ei kannateta eikä myöskään kokopäivätoimista kunnanhallituksen puheenjohtajaa.<sup>240</sup> Kunnissa halutaan siis edetä varsin pienin askelin kohti luottamushenkilöjohtoisempaa kuntaa. Historia osoittaa, että

<sup>239</sup> Mäkinen 2013: 317.

<sup>240</sup> Valtiovarainministeriö 2013c.

Suomessa kunnan johtamisjärjestelmä on perustunut normatiiviseen legitimizeettiin; kunnan johtamisjärjestelmästä on itsenäisyytemme alusta saakka säädetty lailla. Myös muutoksen suorempaan kuntalaisten itsehallintoon ja osallistavan demokratian suuntaan on siten lähdeittävä kuntalain muuttamisesta, tapahtuipa se sitten pienin tai vähän suuremmin askelin. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä on linjannut tammikuun 2014 kokouksessaan, että pormestarin suorasta vaalista käynnistetään jatkovalmistelut ja tarvittavat lainsäädäntömuutokset valmistellaan kuntalaista erillisenä valmisteluna<sup>241</sup>.

Tähän mennessä kuntalain sallima vaihtoehtoinen tapa järjestää kunnan johtamisjärjestelmä ei ole juurikaan muuttanut kuntien johtamisjärjestelmiä. Tutkimustulosteni perusteella olen tullut siihen näkemykseen, että jos halutaan sekä lisätä kansanvaltaa että turvata ammattimainen johtaminen, yksi ratkaisu voisi olla se, että kunnan johtamisjärjestelmä säädettäisiin selkeästi luottamushenkilöjohtoiseksi. Kunnan johtavan viranhaltijan oikeudellinen asema määräytyisi sen sijaan kunnallisen viranhaltijalain mukaisesti kuten muidenkin viranhaltijoiden. Siten poliittinen valta ja vastuu selkeytyisivät ja toisaalta johtavalle viranhaltijalle voitaisiin määritellä selkeät pätevyysvaatimukset. Kunnan johtava viranhaltija vastaisi kunnan operatiivisesta johtamisesta ja pormestari vastaisi kunnan poliittisesta johtamisesta.

---

<sup>241</sup> Valtiovarainministeriö 2014.

## LÄHDELUETTELO

- Aarnio, Aulis (1997). Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa: Minun Metodini, 36–37. Toim. Häyhä, Juha. Helsinki: Werner söderström lakitieto oy-wslt.
- Aarnio, Aulis (1998). Oikeusteoriasta Mitä seuraavaksi?. Lakimies 1998/6–7 s. 983–991.
- Aarnio, Aulis (2011). Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Bohlin, Alf & Wiweka Warnling-Nerep (2008). Förvaltningsrättens grunder. Vällingby: Nordsteds Juridik AB.
- Dalman, Lena, Helena Linde, Leif Petersén, Magnus Ljung, Irene Reuterfors Mattson, Hågan Torngren & Staffan Wikell (2011). Kommunallagen med kommentarer och praxis. Femte upplagan. Stockholm-Skarpnäck: SKL Kommentus Media AB.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1993). Kunnallislaki. 6. korjattu painos. Juva: WSOY.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1997). Kuntalaki. 2.laitos. Juva: WSOY.
- Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne.E Niemi (2009). Kuntalaki. 4.uudistettu painos. Juva: Sanoma Pro.
- Harisalo, Risto (2011). Kunnallinen itsehallinto: Epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus? Teoksessa: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Toim. Haveri,

Arto, Jari Stenval & Kaija Maijonen. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Heuru, Kauko (1995). Uusi kuntalaki. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Heuru, Kauko (2000). Kunnan päätösvallan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.

Heuru, Kauko (2006). Pormestari. Edilex. Saatavilla 12.10.2013:  
<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3578.pdf>

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryynänen (2009). Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryynänen (2011). Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2.painos. Helsinki: Edita.

Hirvonen, Ari (2012). Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeutieteellinen tiedekunta.

Hirvonen, Kalervo & Eija Mäkinen (2006). Kunnallinen viranhaltija: Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Husa, Jaakko (2004). Valtiosääntöoikeustiede 2000-luvun alussa- mihin tästä. Lakimies 6/2004 s.1089–1096.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. 2. painos. Helsinki: Talentum.
- Hämäläinen, Kirsi, Kari Prättälä & Aimo Ryyänen (2009). Kunnan johtaminen- demokratia, työnjako ja vastuu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009.
- Koskinen, Seppo (2011). Näkökohtia kunnanjohtajasopimuksessa sovitusta erokorvauksesta. Saatavilla: [www.edilex.fi/lakikirjasto/7933](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7933).
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2009): 10. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kuittinen, Sini (2002). Ruotsin kunnanneuvoksen ja virkajohtajan välinen työnjako käytännössä. Teoksessa: Ryyänen, Aimo. Kuntayhteisön johtaminen, 160–168. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 28. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.
- Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 02/09 6.2.2009. Kuntajohdon palkkausjärjestelmän kehittäminen (2009). Saatavilla 20.10.2013: <http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/yleiskirjeet/2009/Sivut/0209-Kuntajohdon-palkkausjarjestelman-kehittaminen.aspx>
- Kuntajohtaminen 2015- suunta, sisältö ja välineet. Toim. Jäntti, Anni & Kaija Maijonen (2008). Suomen kuntaliitto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavilla 17.11.2013: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/kunnanjohtajienkehittaminen/Documents/Kuntajohtaminen%202015.pdf>



- Kuntaliiton yleiskirje 28/80/2008. Suosituksia kuntajohtamisen kehittämiseksi.  
Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kunnallistieteen yhdistys Suomen kunta-  
liitto. Acta nro 224. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laakso, Seppo (2012). Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere: Tampereen Yliopis-  
to.
- Leksands kommun (2013). Kommunens organisation. Saatavilla 15.11.2013:  
<http://www.leksand.se/sv/Kommun-och-politik/Kommunens-organisation/>
- Lindquist, Ulf & Losman, Sten (2008). Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2008:  
En handbok med lagtext och kommentarer. Vällingby: Elanders Sverige AB.
- Miettinen, Tarmo & Matti Muukkonen (2006). Perustuslain 125.2 §:n nimitysperusteet  
ja kunnallinen virantäyttö. Lakimies 4/2006, 511–535.
- Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. 4. painos. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Mäenpää, Olli (2012). Julkinen organisaatio valinkauhassa- valettavana kunnallishallin-  
to. Teoksessa: Julkista- yksityistä; millaisissa rakenteissa?, 282–291. Toim. He-  
lenelund, Jan-Erik, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Juhlakirja  
professori Eija Mäkisen 60- vuotispäiväksi. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia  
265. Oikeustiede 11 julkisoikeus.
- Mäenpää, Olli (2013). Hallinto-oikeus. 1. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Mäkinen, Eija (2010). Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oike-  
usturvaa? Helsinki: Edita Prima Oy.
- Mäkinen, Eija (2013). Pormestari demokratiaa vahvistamaan ja osallistumisoikeuksia  
edistämään. Teoksessa: Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäris-  
tössä, 307–323. Toim. Ollila, Seija & Harri Raisio. Juhlakirja professori Pirkko

Vartiaisen 60- vuotisjuhlan kunniaksi. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 277, sosiaali- ja terveyshallintotiede 8.

Nuutilainen, Aune (1978). Kunnallislaki. Vantaa: Kunnallispaino.

Ojala, Ilpo (1995). Miksi kunnanjohtaja saa kenkää? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pirkkalan pormestarimallin kehittäminen. Raportti. Pormestarijärjestelmän kehittämistoimikunta 13.10.2011. Saatavilla 26.9.2013: <http://www.pirkkala.fi/@Bin/2501396/Pormestarimallin+kehittämien+0711.pdf>

Pirkkalan kunnanhallituksen johtosäntö (2013). Saatavilla 26.9.2013: <https://pirkkala-fi.directo.fi/@Bin/2947173/Kunnanhallituksen%20johtos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6%2001012013.pdf>

Pirkkalan valtuuston pöytäkirja 29.3.2010, 36§. Saatavilla 29.9.2013. <http://pirkkala.ktweb.fi/>

Prättälä, Kari (2012). Kunnanjohtajien johtajasopimukset: Näkökohtia de lege feranda. Teoksessa: Julkista- yksityistä; millaisissa rakenteissa?, 282–291. Toim. Helenelund, Jan-Erik, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60- vuotispäiväksi. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 265. Oikeustiede 11 julkisoikeus.

Puronurmi, Niina (2009). Syrjintäkiellot virantäytössä. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavilla 17.11.2013: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66556/978-951-44-7922-9.pdf?sequence=1>

Rytkölä, Olavi (1978). Virkamiesoikeus. 4. painos. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 48.

- Ryynänen, Aimo (2001). Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut nro 28. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Ryynänen, Aimo (2006). Kunnan luottamushenkilö: Edustaja, päättävä, poliitikko. Sisäasianministeriön keskustelualoitteet. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ryynänen, Aimo (2007). Kunnan toimintaympäristö muuttuu: Tarvitaanko myös johtamisjärjestelmän uudistamista? Edilex 2007/26.
- Ryynänen, Aimo (2007). Läheisyysperiaate suomen hallinnon rakenneperiaatteena. Julkaistu Edilexissä 22.5.2007 [www.edilex.fi/lakikirjasto/4512](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4512). Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeus- ja vakuutustiedettä (2006). Toim. Jukka Kultalahti & Seppo Penttilä. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos.
- Ryynänen, Aimo, Raimo Lehkola & Erkki Mennola (1995). Kunnallisoikeus: Johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Ryynänen, Aimo & Heikki Telakivi (2006). Eurooppalainen mallikunta. Helsinki: Edita.
- Sallinen, Sini (2007). Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere: Tampereen Yliopisto.
- Salminen, Ari (2010). Julkisen johtamisen etiikka. 3., uudistettu painos. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60. Julkisjohtaminen 3. Saatavilla 19.11.2013: [http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-319-6.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-319-6.pdf)
- Sletnes, Ingun, Carste Henrichsen, Olle Lundin & Eija Mäkinen (2013). Kommune loven i Norden. En kartlegging og sammenligning. HiOA Rapport 2013 nr 13. Høgskolen i Oslo og Akershus.

Soikkanen, Hannu (1966). Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.

Stenvall, Jari, Kaija Maijonen & Risto Harisalo (2009). Kunnanhallitus poliittisena johtajana. Teoksessa: Haastava kuntajohtaminen. Toim. Haveri, Arto, Kaija Maijonen & Antti Jäntti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Stockholms stad (2013). Borgarråd och rotlar. Saatavilla 10.11.2013: <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Borgarrad/>

Ståhlberg K.J. (1926). Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. 3. uudistettu painos. Helsinki: Otava.

Suomen kuntaliitto (2008). Johtajasopimus kuntajohtamisen välineenä- Toim. Jäntti, Anni & Kaija Maijonen. Saatavilla 20.10.2013: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/johtajasopimus/Documents/Johtajasopimus%20kuntajohtamisen%20välineenä.pdf>

Suomen Kuntaliitto (2013a). Kuntaliitokset. Saatavilla 20.7.2013: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>

Suomen Kuntaliitto verkkosivut (2013b). Piipponen, Sirkka-Liisa (2012). Johtajasopimusten yleisyys Manner-Suomen kunnissa v. 2012 ja vertailu aikaisempiin vuosiin. Saatavilla 12.10.2013: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/johtajasopimus/Documents/johtajasopimukset\\_2012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/johtajasopimus/Documents/johtajasopimukset_2012.pdf)

Sveriges Kommuner och Landsting (2013). Kommuner, landsting och regioner. Saatavilla 23.11.2013: [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting)

Sveriges Kommuner och Landsting (2013). Eu och internationel. Saatavilla 3.11.2013:  
[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/eu/europaradet  
clrae/kommunala\\_sjalvstyrelsekonventionen](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/eu/europaradet/clrae/kommunala_sjalvstyrelsekonventionen)

Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö (2013). Saatavilla 26.9.2013:  
[http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6D2ygBULU/kaupunginhallituksen\\_js\\_01012013.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6D2ygBULU/kaupunginhallituksen_js_01012013.pdf)

Tampereen kaupunki (2013). Pormestarimalli. Saatavilla 26.9.2013:  
<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/toimintamallinuudistus/pormestarimalli.html>

Valtiovarainministeriö (2011). Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011.

Valtiovarainministeriö (2013a). Kunta-asiat. Saatavilla 29.6.2013:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0107\\_kuntaudistus/09\\_kuntalakiuudistus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/09_kuntalakiuudistus/index.jsp)

Valtiovarainministeriö (2013b). Kuntalain kokonaisuudistus. Jaostojen kokoamia lainsäädännön muutostarpeita ja kehittämisvaihtoehtoja. Saatavilla:  
16.7.2013:[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20130611 Kuntalain\\_kokonaisuudistus\\_jaostojen\\_kokoamia\\_lainsaadaennoen\\_muut](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611_Kuntalain_kokonaisuudistus_jaostojen_kokoamia_lainsaadaennoen_muut)

Valtiovarainministeriö (2013c). Tiedote 152/2013. Kunnat toivovat kuntalain tuovan mahdollisuuksia uusien velvoitteiden sijaan. Saatavilla 15.12.2013:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20131003Kunnat/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20131003Kunnat/name.jsp)

Valtiovarainministeriö (2013d). Tiedote 209/2013. Saatavilla 5.1.2014:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20131212250kun/  
name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20131212250kun/name.jsp)

Valtiovarainministeriö (2014). Kuntalain kokonaisuudistus. Saatavilla 2.2.2014:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/kuntalaki  
\\_Halke2013-2014.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/kuntalaki_Halke2013-2014.pdf)

## VIRALLISLÄHTEET

HE 140/1975 II vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 70/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.

HE192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalain.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 8/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalain.

HaVM 6/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Komiteanmietintö 1993: 33. Kuntalaki: Kunnalliskomitean mietintö. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

LtvM 53/1947 Laki - ja talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta kunnallislainsäädännön koonnasta (Esitys n:o 125 Vp 1947).

PeVM 4/1995 Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVL 3/2000 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntalain muuttamisesta.

OKA 10.10.1997 dnro 1147/1/96. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu: Kunnan valtuutettujen harkintavalta kaupunginjohtajan valinnassa

SOU 1990:24 SOU 1990:24. Ny kommunallag: Betänkand av 1988 års kommunallagskommitté. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Civildepartementet.

SOU 2012:30 Vital kommunal demokrati. Vital kommunal demokrati. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt. Statens offentliga utredningar. Stockholm.

Vp 1927 ptk. asiak.111 esitys 23. Valtiopäivien 1927 pöytäkirja.

## OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KHO 1972 II 51

KHO 1992 A 58 (EDILEX)

KHO 28.10.1994/5161

KHO 29.12.1994/6625

KHO 21.12.1994/6331

KHO 18.5.1995/2212

KHO 1996 A 7



KHO 29.8.1997/2043

KHO 2006:34 (FINLEX)

KHO 16.4.2009/ 924

KHO 2013: 46.