



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Antti Mulari

KUNNANJOHTAJAN JOHTAJASOPIMUS

TAUSTA, TAVOITTEET JA MERKITYS

Laskentatoimen ja rahoituksen
akateeminen yksikkö
Kauppatieteen
pro gradu -tutkielma
Strateginen talousoikeus

Vaasa 2020

VAASAN YLIOPISTO**Akateeminen yksikkö** Laskentatoimen ja rahoituksen yksikkö**Tekijä:** Antti Mulari**Tutkielman nimi:** Kunnanjohtajan johtajasopimus:
Tausta, Tavoitteet ja Merkitys**Tutkinto:** Kauppatieteen maisteri**Oppiaine:** Strateginen talousoikeus**Työn ohjaaja:** Mika Kärkkäinen**Valmistumisvuosi:** 2020**Sivumäärä:** 94

TIIVISTELMÄ:

Yksityiseltä sektorilta peräisin oleva johtajasopimuskäytäntö on vielä verrattain nuori ilmiö kunnallishallinnossa, eikä aikaisempi kuntalaki tuntenut kunnanjohtajan johtajasopimusta ollenkaan. Uusi, vuonna 2015 voimaantullut kuntalaki muutti tilanteen perusteellisesti. Kunnat ja kunnanjohtajat olivat tosin jo tätä ennen solmineet johtajasopimuksia vapaaehtoisesti. Johtajasopimuskäytäntöön on alusta alkaen liittynyt olennaisena osana erokorvaus, vaikka se ei ole vielääkään lakisääteinen.

Tutkielmassani tarkastelen kunnanjohtajan johtajasopimusta ja samalla kunnanjohtajan asemaa. Tutkielman tarkoituksena on muodostaa kokonaiskuva kunnanjohtajan johtajasopimuksesta hakemalla vastausta kysymykseen: Mikä kunnanjohtajan johtajasopimus on? Aihe on tuore ja vähän tutkittu. Aiheen laajuudesta johtuen tarkastelen tutkimusaihetta poikkitieteellisin tutkimusmenetelmin. Tärkeimmät tutkimusmenetelmät ovat lainoppi ja hallintotieteen menetelmät. Myös oikeustaloustieteellä on osansa muiden menetelmien joukossa. Laadullisen tutkielman empiirinen aineisto koostuu kymmenestä kunnanjohtajan johtajasopimuksesta.

Tutkielman keskeisenä johtopäätöksenä on havainto kunnanjohtajan epästabiilista asemasta ja johtajasopimuskäytännön moniulotteisuudesta: kunnanjohtajan johtajasopimuskäytännöllä on monia eri tavoitteita, joihin johtajasopimus pystyy vastaamaan vaihtelevasti.

Kunnanjohtajan johtajasopimus on uuden kuntalain aikana aiempaa merkittävämpi asiakirja ja sen juridinen asema on aiempaa selvempi. Samalla johtajasopimuksesta on tullut yksi johtamisen ja riskienhallinnan välineistä. Kunnanjohtajan johtajasopimuskäytäntö hakee lain muutoksesta huolimatta todennäköisesti vielä muotoaan, ja samalla aihe pysyy tutkimuskohteena ajankohtaisena ja mielenkiintoisena myös tulevaisuudessa.

AVAINSANAT: kunnanjohtaja, johtajasopimus, erokorvaus, johtaminen, virkamiesoikeus

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	3
Lyhenneluettelo	5
Oikeustapaussuettelo	6
Johdanto	7
1.1 Tutkielman tausta	7
1.2 Tutkielman sisältö ja tavoitteet	12
1.3 Aikaisempi tutkimus	15
2. Kunnanjohtajan asema, tehtävät ja työympäristö	18
2.1 Kunnanjohtajan aseman kehitys kuntalaissa historiasta nykypäivään	18
2.2 Kunnanjohtajan liikkumavara	22
2.3 Kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjako	24
2.4 Kunnanjohtajan tehtävät	27
2.5 Kunnanjohtajan työympäristö	28
3. Kunnanjohtajan juridinen asema	31
3.1 Kunnanjohtajan virkamiesoikeudellinen asema	31
3.2 Kunnanjohtajan vastuu	34
3.3 Kunnanjohtajan virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen	37
3.4 Kunnanjohtajan oikeusturva erottamistilanteissa	39
4. Kunnanjohtajan johtajasopimuksen lähtökohdat	40
4.1 Johtajasopimuksen tausta: uusi julkisjohtaminen	40
4.2 Sopimuksellisuus ja sopimuksilla johtaminen	41
4.3 Luottamus, psykologinen sopimus ja lojaliteettiperiaate	48
5. Johtajasopimukset käytännössä	56
5.1 Kunnanjohtajan tehtävät ja työn painopistealueet	56
5.2 Kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välinen työnjako	57
5.3 Kunnanjohtajan palkkaus ja palvelussuhteen ehdot	61
5.4 Menettelytavat ristiriitatilanteissa	65

6. Pohdinta, johtopäätökset ja yhteenveto	78
6.1 Pohdinta ja johtopäätökset	78
6.2 Yhteenveto	81
Lähteet	84

Lyhenneluettelo

EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
Hallintoprosessilaki	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HO	Hovioikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KVTES	Kunnallinen yleinen virkaehtosopimus 2018–2019
NPM-oppi	New Public Management, Uusi julkisjohtaminen
Oikeustoimilaki	Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
Viranhaltijalaki	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
Kuntaliiton johtajasopimusopas	Kuntajohtajan johtajasopimus – puitteet ja pelisäännöt johtamistyölle
YTN-johtajasopimusopas	Ylemmät Toimihenkilöt YTN Johtajasopimusopas

Oikeustapausluettelo

KKO 1998:136

KHO 2016:2529

HO 2014:854

HO 2010:714

Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Suomalainen kuntajohtamisjärjestelmä poikkeaa muiden maiden vastaavasta. Suomessa kuntajohtaminen rakentuu dualistisen mallin pohjalle: pääsääntö on, että kunnissa ylintä valtaa käyttävät poliittiset päättäjät ja poliittisen johdon alaisuudessa toimii ammattijohtajana ja johtavana viranhaltijana kunnanjohtaja. Kuntajohtaminen on näin ollen poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhteistyötä.¹ Koska kunnanjohtajan tehtävä on Suomessa lakisääteinen ja valintaa ei tehdä suoralla kansanvaalilla, korostuu suomalaisessa kunnallishallinnossa siten muita maita enemmän ammatillinen johtaminen.²

Johtamistehtävät jakaantuvat monijäsenisissä toimielimissä toimiville luottamushenkilöille, kuntajohtajalle ja muille johtaville viranhaltijoille sekä lähiesimiehille. Eriytetty johtamisjärjestelmä luo perustan kunnan tulokselliselle johtamiselle ja toimivalle yhteistyölle. Luottamushenkilöiden roolina on asioiden vireillepano, tavoitteiden asettaminen ja päätöksenteko monijäsenissä toimielimissä, päätösten toteutumisen valvonta sekä poliittinen vastuunkanto yhteisistä asioista ja paikallisesta kehityksestä. Kunnanjohtaja ammattijohtajana yhdessä muun viranhaltijajohdon kanssa puolestaan vastaa asioiden valmistelusta sekä päätösten toteuttamisesta ja täytäntöönpanosta.³

Kunnanvaltuusto vastaa kunnassa strategisen tason päätöksenteosta, kunnanhallitus puolestaan päättää luonteeltaan operatiivisemmista asioista ja vastaa tämän lisäksi asioiden valmistelusta valtuustolle. On kuitenkin huomattava, että kunnanhallitus

¹ Leinonen 2012: 57; HE 268/2014: 70.

² Jäntti & Majoinen 2009: 33.

³ Leinonen 2010: 322–323; Kuntaliiton johtajasopimusopas 2016: 3.

käyttää operatiivisen vallan lisäksi myös strategista valtaa.⁴ Kunnanjohtaja vastaa virkasuhteisena henkilöjohtajana kunnan päivittäisestä, operatiivisesta johtamisesta. Koska kunnanvaltuusto kokoontuu huomattavasti kunnanhallitusta harvemmin, korostuu valtuuston rooli suurissa, strategisissa hankkeissa. Tästä johtuen kunnan johtamisjärjestelmän ytimessä ovat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja.⁵ Kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen painotus johtamisessa vaihtelee kuntakohtaisesti. Joissakin kunnissa hallituksen rooli operatiivisessa päätöksenteossa on suurempi, mikä taas tarkoittaa, että kunnanjohtajan liikkumavara on vastaavasti pienempi.⁶ Harisalo ja Stenvall ovat todenneet, että vaikka kunnanhallitus voi ottaa kantaa myös operatiivisiin asioihin, tulisi pääpainon silti olla strategisessa päätöksenteossa. Yksityiskohtiin keskittyvä kunnanhallitus saattaa menettää kokonaisuuden hallinnan ja samalla kykynsä ohjata kunnan päätöksentekoa.⁷

Vaihtoehtona perinteiselle kunnanjohtajamallille kunta voi päättää pormestarimalliin siirtymisestä. Pormestari on luottamushenkilö toisin kuin kunnanjohtaja, joka on viranhaltija. Pormestari on siis korostetusti poliittinen johtaja, ja tehtävässä korostuu hänen nauttimansa poliittinen luottamus. Pormestarimalli murtaa perinteisen dualistisen johtamismallin, koska pormestari vastaa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan että kunnanjohtajan tehtävistä. Pormestarimalli ei ole ainakaan vielä saanut suurta suosiota, mutta malli näkyy kiinnostavan lähinnä suuria kaupunkeja. Suurista kaupungeista pormestarimallin otti ensimmäisenä käyttöön Tampere, ja pääkaupunki Helsinki seurasi myöhemmin perässä. Joukkoon on liittymässä myös Turku, jonka on ilmoitettu siirtyvän pormestarimalliin vuonna 2021. Kaupunkien lisäksi myös muutamat kunnat ovat siirtyneet pormestarimalliin. Pienin pormestarimallin käyttöön ottaneista kunnista on Puolanka. Hyyryläinen on todennut, että johtajasopimuskäytännön ja määräaikaisen kunnanjohtajuuden mahdollistamisen

⁴ Kurkinen-Supperi 2016: 72.

⁵ Jäntti & Majoinen 2009: 11.

⁶ Ks. Leinonen 2012.

⁷ Harisalo & Stenvall 2002: 74.

taustalla on pyrkimys ohjata johtajan työtä entistä tulosvastuullisempaan suuntaan.⁸ Osaksi listaa voidaan lisätä myös Hyyryläisen tutkimuksen ilmestymisen jälkeen mahdolliseksi tullut pormestarimalli. Kaikkiin kolmeen malliin liittyy samalla pyrkimys tehdä johtajan vaihtaminen aikaisempaa helpommaksi.

Kunnanjohtajan rooli ja vastuu poikkeavat muista viranhaltijoista. Käytännössä tämä näkyy mm. siten, että kunnanjohtajan irtisanomissuoja on heikompi kuin muilla viranhaltijoilla. Asia korostaa kunnanjohtajan tulosvastuuta. Tilanne on kuitenkin omiaan aiheuttamaan ongelmia, ja asia on pyritty ratkaisemaan muodostamalla kunnanjohtajan johtajasopimuskäytäntö.

Johtajasopimus on muodostunut jo ennen nykyistä kuntalakia (410/2015) käytännön työvälineeksi, jossa määritellään kunnan johtamisen tavoitteita ja tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä sekä sovitaan työn arvioinnin tavoista ja ristiriitojen ratkaisusta⁹. Kunnanjohtajien koulutus- ja työkokemustausta on monipuolistunut, mikä on myös lisännyt omalta osaltaan tarvetta johtajasopimuskäytännölle. Nykyään ei ole enää tavatonta, että kunnanjohtajaksi valitaan henkilö, jolla ei ole aikaisempaa kunnallisalan kokemusta, mutta joka on sen sijaan hankkinut kannuksensa esimerkiksi liike-elämän palveluksessa.

Kunnanjohtajan johtajasopimuksia on tehty 1990-luvulta lähtien, mutta laajemmin käytäntö alkoi yleistyä vasta 2000-luvulla.¹⁰ Lakisääteiseksi kunnanjohtajan johtajasopimus tuli vuonna 2015 uuden kuntalain astuessa voimaan. Johtajasopimus oli koettu sinänsä käytäntönä hyväksi, mutta ongelmia olivat aiheuttaneet juridiset tulkintavaikeudet ja oikeudellinen sitovuus. Johtajasopimuksen sisällyttäminen kuntalakiin kuitenkin vahvisti johtajasopimuksen juridisen aseman. Kunnat voivat kunnanjohtajan johtajasopimusta laatiessaan niin halutessaan hyödyntää mallina Kuntaliiton johtajasopimusopasta, jonka viimeisin versio on vuodelta 2016.

⁸ Hyyryläinen 2004: 78–79.

⁹ HE 268/2014: 22.

¹⁰ Kuntaliiton johtajasopimusopas 2016: 4.

Johtajasopimusoppaassa on todettu, että johtajasopimus on sekä johtamisen työväline, pelisääntöasiakirja että oikeudellisesti velvoittava sopimus.¹¹

Kunnanjohtajan johtajasopimuksessa on tapana ongelmatilanteiden ratkaisukeinojen lisäksi sopia arkipäivän johtamiseen liittyvistä pelisäännöistä ja työnjaosta kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välillä. Lisäksi johtajasopimuksessa saatetaan määrittää kunnanjohtajan työn painopistealueet. Johtajasopimus on siten tapa solmia yhteistyösopimus kunnan johtamisesta ja yhteistyöstä osapuolten välillä. Kuntalaki edellyttää, että kunnanjohtajan lisäksi myös kuntayhtymän johtajalle tehdään johtajasopimus. Tämän lisäksi johtajasopimuksia on toisinaan tehty esimerkiksi suurissa kaupungeissa apulaiskaupunginjohtajille, mutta kuntalaki säätelee vain kunnanjohtajan ja kuntayhtymän johtajan johtajasopimuksia.

Julkisessa johtamisessa raja poliittisen ja ammatillisen johtamisen ja poliitikkojen ja virkamiesten valtasuhteiden välillä ei ole selvä.¹² Johtajasopimus auttaa selkeyttämään poliittisen ja ammatillisen johdon rooleja ja johtamistyötä ja tukee samalla strategista johtamista. Johtajasopimus luo samalla perustaa poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon väliselle luottamukselle ja kunnan yhteistyökulttuurille.¹³ Johtajasopimuskäytännöllä on pyritty myös lisäämään pätevien hakijoiden kiinnostusta hakeutua kunnanjohtajiksi.¹⁴ Ennalta sovituilla pelisäännöillä ja menettelytavoilla pyritään tekemään päätöksenteosta ja johtamisesta asianmukaista, ennustettavaa ja luotettavaa. Samalla pyritään luomaan yksinkertaiset toimintamallit monimutkaisissa tilanteissa ja ehkäisemään johtamiseen ja henkilösuhteisiin liittyviä ristiriitoja. Johtajasopimuksella pyritään helpottamaan lisäksi kuntajohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointia sekä varmistamaan, että kuntajohtajan asema säilyy hyvän työnantajapolitiikan ehdot täyttävänä myös ristiriitatilanteissa.¹⁵

¹¹ Kuntaliiton johtajasopimusopas 2016: 14.

¹² Virtanen & Stenvall 2010: 39.

¹³ Kuntaliiton johtajasopimusopas 2016: 5.

¹⁴ Jäntti, Majoinen, Harjula, Pauni & Vartiainen-Hynönen 2008: 5.

¹⁵ Kuntaliiton johtajasopimusopas 2016: 5.

Kuntajohtamisessa on siirrytty kohti yritysjohtamisesta tuttuja käytänteitä, ja kunnanjohtajan rooli on lähentynyt toimitusjohtajan roolia. Kunnallishallinto on tästä huolimatta edelleen tarkkaan säädelyä, ja kunnanjohtajan liikkumavara on edelleenkin rajattu verrattuna yksityisen sektorin toimitusjohtajan liikkumavaraan.¹⁶ Osakeyhtiössä toimitusjohtaja saa päättää lähestulkoon kaikesta, mitä ei ole erikseen suljettu pois lainsäädännöllä tai yhtiön hallituksen päätöksellä.¹⁷ Osakeyhtiön toimitusjohtaja on yhtiön toimielin, jonka tehtävät ja asema määritellään pitkälti johtajasopimuksessa. Kunnanjohtaja puolestaan on virkasuhteessa oleva viranhaltija, jonka asema, tehtävät ja palvelussuhteen ehdot määräytyvät lainsäädännön, virkaehtosopimusten ja kunnan hallintosäännön perusteella. Tästä johtuen sopimisen ala jää huomattavasti kapeammaksi.¹⁸ Vaikka kunnanjohtajalla ei näin ollen ole kuntaorganisaatiossa lähellekään samoja valtuuksia kuin toimitusjohtajalla yritysmaailmassa, on kunnanjohtajan asemaa ja työtä silti verrattu ja rinnastettu toimitusjohtajan asemaan ja työhön. Tästä johtuen on luontevaa, että myös kunnanjohtajan johtajasopimuskäytäntöön on otettu mallia yksityiseltä sektorilta.¹⁹

Johtajasopimuskäytännölle on selvä tarve jo siinä mielessä, että vuosittain jonkin verran kunnanjohtajia joko jättää tehtävänsä ainakin näennäisen vapaaehtoisesti tai erotetaan kunnanjohtajan virasta.²⁰ Tällaisessa tilanteessa kunnanjohtajan lähtöä edeltää yleensä jonkinasteinen epäluottamus, joka saattaa ilmetä joko julkisuudelta salassa kulisseissa tai vaihtoehtoisesti tulla esiin julkisena aloitteena valtuustossa. Yksi johtajasopimuksen keskeisimpiä tavoitteita on juuri helpottaa ongelmien ratkaisua sellaisessa ristiriitatilanteessa, jonka ratkaisemiseksi ei nähdä muuta vaihtoehtoa kuin kunnanjohtajan vaihtaminen.

¹⁶ Mansikka & Niemi 2017: 312–313.

¹⁷ Averio, Koskinen & Laesterä 2019: 73.

¹⁸ Prättälä 2012: 282–283.

¹⁹ Kurkinen-Supperi 2016: 167.

²⁰ On huomattava, että kaikki ehdotukset kunnanjohtajan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin suunnittelevan tilapäisen valiokunnan perustamisesta eivät johda tilapäisen valiokunnan perustamiseen.

1.2 Tutkielman sisältö ja tavoitteet

Kunnanjohtajan johtajasopimus on tutkimuskohteena ajankohtainen ja mielenkiintoinen. Olen itse toiminut kunnanjohtajana vuodesta 2014 lähtien ja kiinnostukseni aiheeseen kumpuaa pitkälti ammatillisista syistä. Aihetta on tutkittu vielä varsin vähän, ja toisaalta uudessa kuntalaissa kunnanjohtajan johtajasopimus on säädetty pakolliseksi. Tästä johtuen johtajasopimuksen asema on vahvistunut aiempaan verrattuna. Muuttunut lainsäädäntö luo itsessään samalla tilausta tuoreelle tutkimukselle. Eriyisen mielenkiintoiseksi tutkimuskohteeksi kunnanjohtajan johtajasopimuksen tekee se, että julkisoikeudellisesta asemastaan huolimatta *kunnanjohtajan johtajasopimus on luonteeltaan pikemminkin yksityisoikeudellinen sopimus* ja muistuttaa rakenteeltaan huomattavasti yksityisen sektorin toimitusjohtajasopimusta.

Suomalaisen, ammattijohtajaan vahvasti nojaavan kuntajohtamisjärjestelmän erityispiirteistä johtuen kunnanjohtajan johtajasopimus on tutkimuskohteena hyvin kansallinen, eikä oikeusvertailua muiden maiden järjestelmiin näin ollen voi hyödyntää tutkimusmenetelmänä kuin rajallisesti. Tästä johtuen rajaan tutkimukseni käsittelemään suomalaisia kunnanjohtajan johtajasopimuksia.²¹ Tarkastelen johtajasopimuskäytäntöä johtajasopimuksista koostuvaa empiiristä aineistoa hyödyntämällä. Viittaan termeillä « kunnanjohtaja » ja « kunnanjohtajan johtajasopimus » myös kaupunginjohtajaan ja kaupunginjohtajan johtajasopimukseen.

Tutkielmassani pyrin muodostamaan kokonaiskuvan kunnanjohtajan johtajasopimuksesta hakemalla vastausta kysymykseen: *Mikä kunnanjohtajan johtajasopimus on?* Pyrin löytämään vastauksen tutkimuskysymykseen seuraavia painopisteitä hyödyntäen:

²¹ En tutki erikseen kuntayhtymän johtajan johtajasopimuksia, mutta tutkimustulokseni ovat soveltuvin osin yleistettävissä myös kuntayhtymän johtajan johtajasopimukseen.

- *Kunnanjohtajan tehtävät ja työn painopistealueet*
- *Kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välinen työnjako*
- *Kunnanjohtajan palkkaus ja palvelussuhteen ehdot*
- *Menettelytavat ristiriitatilanteissa ja erokorvaus*

Painopisteet olen valinnut Kuntaliiton tekemän *kunnanjohtajan johtajasopimusmallin* perusteella. Painopisteiden määrän olen rajannut neljään tutkimusekonomisista syistä. Painopisteiden tarkoitus on antaa riittävän laaja ja toisaalta riittävän syvä näkökulma kunnanjohtajan johtajasopimuksen keskeisistä osista kokonaiskäsityksen muodostamiseksi tutkittavasta aiheesta. Näen, että tutkimustehtävä on mielekäs myös mahdollista jatkotutkimusta silmällä pitäen. Kunnanjohtajan johtajasopimuskäytännöstä on hedelmällistä pyrkiä muodostamaan hermeneuttisen analyysin avulla kokonaiskäsitys, joka auttaa pohjustamaan myöhempää ja yksityiskohtaisempaa tutkimusta. Tutkimuskysymyksen asettelu ja laajuus jo itsessään johtavat siihen, että näkökulma on *poikkitieteellinen*. Tutkimuksen moniulotteisuudesta johtuen perinteinen velvoiteoikeudellisiin kysymyksiin keskittynyt sopimusoikeudellinen tutkimus ja tapa lähestyä asiaa vastaavat yksinään huonosti aiheesta nouseviin kysymyksiin. Lainopillista menetelmää sovellan analyttisestä ja systemaattisesta lainopin näkökulmasta. Lainopillinen näkökulma ylipäänsä ei yksin riitä pyrittäessä ymmärtämään johtajasopimusta kokonaisuutena. Lähestyn tästä syystä aihetta hyödyntämällä myös hallintotieteen ja vähäisemmässä määrin oikeustaloustieteen menetelmiä. Tämä on tarpeen siksi, että käyn läpi myös kunnanjohtajan asemaan ja työympäristöön ja liikkumavaraan liittyviä kysymyksiä, jotka vaikuttavat kunnanjohtajan johtajasopimuksen taustalla.

Tutkimuksessa hyödyntämäni empiirinen aineisto koostuu kymmenestä kunnanjohtajan johtajasopimuksesta. Tarkastelemani johtajasopimukset on solmittu uuden kuntalain voimaantulon jälkeen. Johtajasopimukset olen pyrkinyt valitsemaan siten, että koko maa ja molemmat sukupuolet tulevat tasapuolisesti edustetuiksi. Olen ottanut havaintoaineistoon sekä voimassaolevia että purettuja johtajasopimuksia. Kunnat, joiden johtajasopimuksia olen tarkastellut, olen rajannut manner-Suomeen. Mukana

tarkastelussa ovat *Oulun, Turun, Ylivieskan, Heinäveden, Karstulan, Kinnulan, Lemin, Pellon, Polvijärven* ja *Puolangan* johtajasopimukset. Oulu ja Turku edustavat suuria kaupunkeja, joiden kummankin väkiluku asettuu 200 000 asukkaan tuntumaan. Ylivieskassa on 15 300 asukasta, Heinävedellä, Karstulassa, Lemillä, Pellossa, Polvijärvellä ja Puolangalla on kussakin noin 2500–4500 asukasta. Kunnista pienin on Kinnula, jossa on noin 1600 asukasta. Turku sijaitsee Varsinais-Suomessa, Oulu ja Ylivieska Pohjois-Pohjanmaalla. Heinävesi sijaitsee Pohjois-Savossa, Karstula ja Kinnula Keski-Suomessa, Lemi Etelä-Karjalassa, Pello Lapissa, Polvijärvi Pohjois-Karjalassa ja Puolanka Kainuussa. Mukana olevan joukon olen pyrkinyt valitsemaan siten, että tutkimustulokseni olisivat yleistettävissä koko kuntakentän laajuisesti. Johtajasopimuksista Karstulan, Kinnulan, Lemin ja Puolangan sopimukset on purettu. Tutkimuksessa mukana olleiden kuntien valtuustoissa poliittisista puolueista Suomen Keskustalla on Kinnulassa, Lemillä, Polvijärvellä ja Puolangalla yksinkertainen enemmistö. Yhden puolueen valta-asema näyttää lisäävän jossain määrin luottamuspuolatilanteen todennäköisyyttä. Toisaalta selittävänä tekijänä voi olla myös pienille kunnille tyypillinen taloudellinen ahdinko, joka saattaa puolestaan heijastua kunnanjohtajan asemaan.²²

Tutkielma jakaantuu rakenteellisesti teoriaosaan ja empiiriseen osaan.

Johdantoluvussa johdetaan lukijan aiheeseen esittelemällä tutkimuksen taustaa ja tavoitteita.

Toisessa luvussa käyn läpi kunnanjohtajan asemaa, tehtäviä ja työympäristöä. Kunnanjohtajan työtehtävien ja aseman läpi käyminen auttaa hahmottamaan johtajasopimuskäytännön taustaa ja motiiveja.

Kolmannessa luvussa jatkan aiheen taustoittamista juridiikan näkökulmasta: luvussa käydään läpi kunnanjohtajan oikeudellista asemaa viranhaltijana.

²² Kunnan talouden ja kunnanjohtajan liikkumavaran välisestä suhteesta ks. Leinonen 2012.

Neljännessä luvussa kerron kunnanjohtajan johtajasopimusikäytännön taustoista ja historiallisesta perustasta. Luvussa perehdytään myös johtajasopimuksen taustalla vaikuttavaan sopimuksellisuuteen, luottamukseen ja psykologiseen sopimukseen.

Viidennessä luvussa keskityn tarkastelemaan kunnanjohtajan johtajasopimusikäytäntöä analysoimalla kunnanjohtajan johtajasopimuksista koostuvaa empiiristä aineistoa.

Kuudennessa luvussa teen yhteenvedon ja johtopäätökset tutkimuksesta. Lopuksi pohdin tutkimukseni merkitystä. Luvussa käydään läpi tärkeimmät tutkimushavainnot ja pohditaan tutkimuksen onnistumista ja luotettavuutta. Käyn läpi myös mahdollisia jatkotutkimusmahdollisuuksia.

1.3 Aikaisempi tutkimus

Kunnanjohtajan asemaa on tutkittu erilaisista näkökulmista, mutta kunnanjohtajan johtajasopimus tutkimuskohteena on jäänyt verrattain vähälle huomiolle. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska johtajasopimusikäytäntö on vielä verrattain tuore osa suomalaista kunnallishallintoa. Uuden kuntalain voimaantulon jälkeen ei ole vielä ehtinyt ilmestyä aihepiiriin keskittyvää väitöskirjatason tutkimusta, mutta vanhempi tutkimus on pääpiirteissään edelleen relevanttia. Väitöskirjatason tutkimuksen vähäisyys lisää toisaalta tarvetta perustutkimuksen tekemiselle ja korostaa perustutkimuksen merkitystä ja painoarvoa.

Ilpo Ojala on vuonna 1995 ilmestyneessä tutkimuksessaan *Miksi kunnanjohtaja saa kenkää?* eritellyt syitä, minkä takia kunnanjohtaja tulee erotetuksi. Ojalan tutkimuksen taustalla on vuoden 1993 kunnallislain muutos, jonka seurauksena kunnanjohtajan erottamisesta tuli aiempaa helpompaa, ja moni kunta pyrki myös hyödyntämään uutta mahdollisuutta. Tutkimuksen tuloksena Ojala totesi, että luottamuspuolan ja kunnanjohtamisen kriisiytymisen syinä on *taloudellisia, poliittisia, hallinnollisia ja henkilösidonnaisia* syitä. Vaikka Ojalan tutkimuksen valmistumisesta on kulunut

neljännesvuosisata, ja kuntalaki on kokenut tutkimuksen valmistumisen jälkeen kaksi kokonaisuudistusta ja vaikka kunnanjohtajan johtajasopimuskäytäntöä ei vielä tunnettu tutkimuksen ilmestymisen aikaan, voidaan Ojalan tutkimuksessaan selvittämiä erottamisten taustoja pitää universaaleina ja ajattomina vallitsevan lainsäädännön yksityiskohdista riippumattomina syinä.

Risto Harisalon ja Jari Stenvallin vuonna 2002 ilmestyneessä tutkimuksessa *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa* selvitetään, millaisin käytännöin luottamusta ja epäluottamusta luodaan ja ylläpidetään hallitustyöskentelyssä ja millaiset mekanismit luottamuksen ja epäluottamuksen taustalla vaikuttavat. Tutkimus keskittyy erityisesti käsittelemään hallituksen sisäistä ja sidosryhmiin liittyvää ulkoista luottamusta. Samalla myös kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välinen luottamus, yhteistyö ja niihin liittyvät luottamusmekanismit tulevat hyvin kuvatuiksi.

Anu Kurkinen-Supperi on tutkinut kunnanjohtajan johtajasopimusta vuonna 2006 ilmestyneessä pro gradu –työssään *Allekirjoitettu johtajuus: Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta*. Kurkinen-Supperi on jatkanut aiheen tutkimusta vuodelta 2016 olevassa väitöskirjassaan *Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa*. Molempien tutkimusten lähestymistapa on hallintotieteellinen. Kurkinen-Supperin tekemät tutkimukset korostavat kunnanjohtajan ja poliittisen johdon dualistista johtamista ja yhteistyötä, jota johtajasopimuskäytäntö omalta osaltaan tukee.

Jaana Leinonen on tutkinut vuonna 2012 ilmestyneessä väitöskirjassaan *Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä: johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin* kunnanjohtajan asemaa erityisesti kunnanjohtajan työssään tarvitseman liikkumavaran näkökulmasta. Tämän lisäksi väitöskirjassa on tutkittu myös kunnanjohtajan asemaa ja työympäristöä. Leinonen painottaa, että luottamus lisää kunnanjohtajan johtamisen liikkumavaraa ja epäluottamus vähentää sitä.

Arto Haveri, Jenni Airaksinen ja Henna Paananen ovat vuonna 2015 ilmestyneessä *Uuden sukupolven kuntajohtajat* tutkimuksessaan keskittyneet tutkimaan tilannetta, jossa kuntaan saapuu nuori ja verrattain kokematon kunnanjohtaja. Vaikka tutkimus keskittyy nuoriin kunnanjohtajiin, ovat sen tulokset monelta osin yleistettävissä myös varttuneempiin kunnanjohtajiin. Tutkimus havainnollistaa hyvin jännitteitä ja ristivetoa, jota poliittisen johdon käytännön kokemus versus nuoren kunnanjohtajan moderni, teoreettinen osaaminen synnyttävät kunnissa. Tutkimuksen keskeisenä tuloksena on nuorten kunnanjohtajien edessä oleva haaste kasvaa johtajina kompleksisessa ympäristössä. Nuorilla kunnanjohtajilla on toisaalta halu ja kyky vastata haasteeseen teoreettisen osaamisensa ja verkostojensa avulla, mutta myös ottamalla vastaan tukea ja rakentavaa kritiikkiä poliittiselta johdolta.

Maininnan arvoinen on myös Kati Palojärven tuore, vuonna 2018 valmistunut pro gradu työ *Kunnanjohtajan johtajasopimus: Johtajasopimuksen vaikutukset kunnanjohtajan asemaan ja oikeusturvaan virkasuhteen päättyessä* keskittyy tarkastelemaan kunnanjohtajan juridista asemaa ja erokorvausta. Palojärvi on nostanut työssään esille aiheellisen kysymyksen siitä, *johtaako erokorvaus siihen, että kunnanjohtajat valitsevat liian helposti erokorvauksen kuin että lähtevät peräämään oikeuksiaan oikeusteitse.*

2. Kunnanjohtajan asema, tehtävät ja työympäristö

2.1 Kunnanjohtajan aseman kehitys kuntalaissa historiasta nykypäivään

Suomalainen paikallishallintojärjestelmä on luotu 1860-luvulla. Kuntajärjestelmä paikallishallinnon runkona on säilynyt pääpiirteissään muuttumattomana aina näihin päiviin asti. Kuntien väkimäärä, pinta-ala ja elinkeinorakenne poikkeavat toisistaan huomattavasti, mutta perustuslaissa (731/1999) määritellyt perustehtävät ovat kaikille kunnille samat. Perustuslain 121 § edellyttää, että kunnallishallinnon on perustuttava asukkaiden itsehallintoon. Kuntien määrä on vähentynyt viime vuosikymmeninä kuntaliitosten vuoksi. Suomalaiselle ammattijohtajakeskeiselle kunnanjohtamisjärjestelmälle ei ole suoraa vastinetta, ja suomalaista mallia on toisinaan arvosteltu epädemokraattiseksi.

Muissa Pohjoismaissa kunnan johtaminen nojautuu Islantia lukuun ottamatta luottamushenkilöjärjestelmään ja kunnanjohtamisjärjestelmät eroavat siten yhtäläisyyksistään huolimatta huomattavasti Suomen järjestelmästä. Kunnan korkeimman ammattijohtajan rooli on Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa enemmän suomalaista hallintojohtajaa kuin kunnanjohtajaa muistuttava. Islannissa kunnanjohtaja on lakisääteinen, määräaikainen tehtävä.²³ Johtajasopimusta eivät skandinaavisten naapurimaiden lait tunne, mutta korkeimman viranhaltijan johtajasopimuskäytäntö erokorvauksineen on Norjassa yleinen ja myös Ruotsissa on tapana solmia johtajasopimuksia. On myös huomattava, että Suomessa yksi merkittävä kunnanjohtajan asemaa määrittävä tekijä on virkasuhde. Muissa pohjoismaissa ei jaotella erikseen virka- ja työsuhteisia henkilöitä.

²³ HE 268/2014: 50–61.

Suomessa vuoden 1948 kunnallislaki (642/1948) korvasi kaupungeja ja kuntia säädelleet erilliset lait. Tästä huolimatta laki sääteli kaupungeja ja kuntia edelleen osin eri tavoin. Vuoden 1948 lain keskeinen uudistus oli, että se mahdollisti kunnanjohtajan viran perustamisen myös maalaiskuntiin. Merkille pantavaa on toisaalta, että vaikka kunnanjohtajan virkaa ei vielä kukaan säädetty kunnissa pakolliseksi, kuuluivat kunnanjohtajalle samalla myös kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät. Vuoden 1948 kunnallislain esitöissä kunnanjohtajan asemaa kuvattiin seuraavasti: *”Kunnanjohtajan asema onkin lakiehdotuksen mukaan siksi vakava, että hän voi toimia itsenäisesti tilapäisistä mielipidevaihteluista riippumattomana.”*

Näkemyks perustuu vielä vanhempaan, eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan kaupunginjohtajasta vuonna 1927 antamaan lausuntoon, jonka mukaan kunnallishallinnon tulee olla tehokkaasti keskitettyä ja sitä tulee johtaa sellaisen henkilön, jonka asema on vakaa ja satunnaisista mielialoista riippumaton.²⁴ Toisaalta kunnallislain esitöissä viitataan siihen, että kunnanjohtajan asema on vaikea, ja yhtäältä siihen, että tämä on pyritty ottamaan huomioon lainsäädännössä. Yli 50 vuotta myöhemmin julkaistussa hallintovaliokunnan mietinnössä vuodelta 2000 on seuraava kirjaus:

Kunnanjohtajaan ja hänen asemansa sääntelyyn kohdistuu monenlaisia paineita. Toisaalta on haluttu korostaa kunnanjohtajan tulosvastuuta ja vastuuta poliittisille päättäjille. Toisaalta on pidetty tärkeänä, että kunnanjohtajalla on siinä määrin turvattu ja riippumaton asema, että hän voi ammattijohtajana toimia kunnan edun mukaisesti.²⁵

²⁴ Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1939:5.

²⁵ HaVM 11/2000 vp: 7.

Ursin ja Heuru määrittivät tarpeen kunnanjohtajan johtajasopimukselle tutkimuksessaan *Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset* jo vuonna 1990, mainitsematta kuitenkaan sanaa johtajasopimus, toteamalla seuraavaa:

Kunnanjohtajan asemaa ja roolia määriteltäessä on otettava teoreettinen kanta mm. siihen, millä tavoin demokratia- ja tehokkuusarvot priorisoidaan toimivaltasuhteissa. Myös ainakin koordinoinnin ja esimiehisyyden suhteen on annettava selkeät teoreettiset puitteet, joiden puitteissa yksilöt voivat toteuttaa omia ratkaisujaan. Kuten todettu, kunnanjohtajan virallinen asema voi antaa vain tietyt teoreettiset perusteet, josta kukin yksilö voi johtaa omat kunnanjohtajan roolia koskevat toiminnalliset teoriansa. Näitä perusteita on kuitenkin asemaa järjestettäessä syvällisesti harkittava, muuten kunnanjohtajien toimintaa ohjaavat heidän itsensä varsin vaihtelevista aineksista johtamansa toiminnalliset teoriat.²⁶

Vuoden 1976 kunnallislakiuudistuksen (953/1976) jälkeen kunnanjohtaja menetti kunnanhallituksen puheenjohtajuuden ja kunnanhallituksen jäsenyyden, ja samalla äänivaltansa kunnanhallituksessa.²⁷ Toisaalta kunnanjohtajasta tuli samassa yhteydessä pakollinen virka. Samalla kunnanjohtajan rooli kunnanhallituksen työskentelyssä muuttui puheenjohtajasta esittelijäksi. Lakimuutos tarkoitti myös sitä, että kunnanjohtajan roolin poliittisuus väheni ja merkitys viranhaltijana ja asiantuntijana puolestaan kasvoi. Samalla muutos selkeytti kunnanjohtajan roolia ja kunnanjohtaja-instituutio stabilisoitui nykyiseen muotoonsa.²⁸ Vuonna 1993 kunnallislakia kuitenkin muutettiin siten, että kunnanjohtajan erottaminen mahdollistui 2/3 :n määränemmistöllä. Erottamista ei tarvinnut perustella mitenkään. Vuonna 1995 kuntalain (365/1995) kokonaisuudistuksessa kunnanjohtajan oikeusturvaa parannettiin siten, että kunnanjohtajaa erottamisen valmistelu edellytti erityisen tilapäisen valiokunnan perustamista. Vuoden 2015 kuntalaissa ainoa uusi

²⁶ Ursin & Heuru 1990: 99.

²⁷ Osakeyhtiön toimitusjohtajan on edelleen mahdollista toimia myös kyseisen yrityksen hallituksen puheenjohtajana. Arvopaperimarkkinayhdistyksen pörssiyrityksille laatima hallinnointikoodi Corporate Governance 2020, suositus nro: 10 ei menettelyä kuitenkaan suosittelen. Evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan kirkkoneuvosto rinnastuu toimitusjohtajaksi (kunnan)hallitukseen. Kirkkoherra virkamiehenä toimii myös kirkkoneuvoston puheenjohtajana. Verrattuna osakeyhtiöhallintoon ja seurakuntahallintoon on kunnallishallinto ollut selvästi edelläkävijä vallan hajauttamisessa ja luottamushenkilöiden painoarvon lisäämisessä organisaation johtamisessa.

²⁸ Lisäksi on huomattava, että vuoden 1976 kunnallislaki yhdenmukaisti kuntia ja kaupunkeja koskevan sääntelyn ja siten juridiset erot kuntien ja kaupunkien välillä katosivat.

kunnanjohtajan asemaan suoraan vaikuttava asia oli kunnanjohtajan johtajasopimuksen muuttaminen pakolliseksi. Suhteessa muihin viranhaltijoihin kunnanjohtajan asema on irtisanomissuojan osalta heikompi, mutta tästä huolimatta asema on vahva verrattuna pormestariin, jonka valtuusto voi irtisanoa kun yli puolet valtuutetuista kannattaa irtisanomista. On mielenkiintoista huomata, että Kunnanjohtajan toimiminen kunnanhallituksen esittelijänä on yhtäältä omiaan korostamaan kunnanjohtajan viranhaltija-asemaa ja toisaalta kunnanjohtajan työssä korostuu myös vastuu valtuustolle ja tämä puolestaan lisää kunnanjohtajan aseman poliittista vastuuta suhteessa muihin viranhaltijoihin.²⁹

Suomessa pitkään sovelletun weberiläisen byrokraattis-legalistisen johtamismallin mukaan virkamies on viranhoidossaan alisteinen tiukkaan ja systemaattiseen kuriin ja valvontaan.³⁰ Byrokraattis-legalistisen mallin murtumiseen johtaneet tekijät liittyvät toiminnan jäykkyyteen ja huonoon kykyyn vastata palvelutarpeisiin sekä heikkoon kustannustehokkuuteen.³¹ Lisäksi on huomattava, että kunnanjohtajan työssä korostuvat nykyään tulokset: johtamiskenttää eivät enää määritä tiukat normit, vaan niukat resurssit.³² Perinteisen hierarkian murtumisen taustalla on New Public Management -opin³³ omaksuminen osaksi suomalaista julkishallintoa. On vaikea ajatella, että Weberin asettamat kriteerit soveltuisivat sellaisenaan kunnanjohtajan virkaan 2020-luvulla. Kunnanjohtaja on kuitenkin tästä huolimatta edelleen myös poliittisen johdon alaisuudessa työskentelevä virkamies. Kunnanjohtajan asema ”viranhaltija-toimitusjohtajana” on nähdäkseni synteesi perinteisestä weberiläisestä ajattelusta ja NPM-opista.

²⁹ Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009: 67.

³⁰ Weber 1976: 126–127.

³¹ Leinonen 2012: 93.

³² Leinonen 2012: 136.

³³ Käyn läpi NPM-oppia ja opin soveltamiseen tarvittavia johtamisen liikkumavaraa ja sopimuksellisuutta tarkemmin jäljempänä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kunnanjohtajan asema suhteessa muihin viranhaltijoihin ja poliittiseen johtoon sekä tästä johtuvat erityistarpeet ovat siis karkeasti arvioiden pysyneet samanlaisina läpi vuosikymmenten. Tarve johtajasopimuskäytännölle on siten syntynyt ympäröivän yhteiskunnan ja lainsäädännön muutoksesta johtuen. Kunnanjohtajan virkasuhteessa ei ole tapahtunut yksittäisiä, perustavaa laatua olevia mullistuksia lukuun ottamatta kunnanjohtajan viran muuttumista kunnanhallituksen puheenjohtajasta kunnanhallituksen esittelijäksi. Omalta osaltaan tämä kertoo suomalaisen kunnallishallinnon stabiiliudesta ja kyvystä vastata yhteiskunnan asettamiin haasteisiin mukautuvaisena ja toimivana hallintomallina.

2.2 Kunnanjohtajan liikkumavara

Kunnanjohtajan työtä ja tosiasiallista asemaa määrittää juridisen aseman lisäksi hänen liikkumavaransa johtajana. Taloudellisen liikkumavaran lisäksi kunnanjohtajalla on erityisasemastaan johtuen myös poliittista liikkumavaraa, jonka laajuuden voidaan kuitenkin olettaa seuraavan samoja lainalaisuuksia kuin kuntaorganisaation taloudellisen liikkumavaran. Liiketaloustieteen näkökulmasta johtamisen liikkumavara tarkoittaa organisaation käytettävissä olevaa taloudellista ylijäämäresurssia.³⁴ Käsitteenä johtamisen liikkumavara on kuitenkin kaikkea muuta kuin yksiselitteinen ja se on sidonnainen myös organisaatioon, jonka lähtökohdista liikkumavaraa tarkastellaan. Liikkumavara itsessään on merkittävä organisaation toiminnan onnistumiseen vaikuttava tekijä, koska ilman riittävää liikkumavaraa organisaation johtajalla ei ole edellytyksiä organisaation toiminnan kasvun, kehityksen ja kilpailukykyisyyden ylläpidon mahdollistavaan johtamiseen.³⁵

³⁴ Dimmick & Murray 1978: 616.

³⁵ Leinonen 2012: 37.

Johtamisen liikkumavaran avulla pyritään tulkitsemaan taloudellisten resurssien yhteyttä ja vaikutuksia johtamiseen, toiminnan tehokkuuteen, päätöksentekoon, organisaation innovatiivisuuteen sekä muutosprosesseihin.³⁶ Organisaation taloudellisten resurssien lisäksi myös organisaation koko ja organisaation sisäiset suhteet vaikuttavat liikkumavaraan. Yleisesti ottaen on katsottu suurilla organisaatioilla olevan suurempi liikkumavara kuin pienemmillä organisaatioilla.³⁷ On myös huomattava, että kunnilla on lähtökohtaisesti vastaavan kokoisia yrityksiä pienempi liikkumavara jo pelkästään lainsäädännöstä johtuen.

Riittävä liikkumavara ehkäisee johdon ja hallituksen välisiä sekä organisaatioyksiköiden välisiä resurssien jakoon liittyviä kiistoja. Vastaavasti resurssien vähyyteen liittyvä heikko liikkumavara lisää organisaation sisäisiä erimielisyyksiä.³⁸ Kuntatalous on jo pitkään ollut tiukilla, ja moni kunta on joutunut hakemaan säästöjä myös henkilöstöä vähentämällä, mikä on omiaan aiheuttamaan uupumista ja työhön liittyviä kiistoja. Riskinä on, että kunnanjohtaja joutuu kantamaan ikävistä asioista ja päätöksistä yksin vastuun jääden ilman luottamushenkilöjohdon tukea. Omalta osaltaan tämä johtuu kunnanjohtamisjärjestelmän kunnanjohtajakeskeisyydestä.³⁹ Pahimmillaan kunnanjohtajan liikkumavaran pienuus johtaa tilanteeseen, jossa päätösvalta on poliitikoilla, mutta vastuu päätöksistä on käytännössä ainoastaan kunnanjohtajalla.

On huomattava, että mitä nopeampia ympäristössä tapahtuvat muutokset ovat, sitä korostuneemmassa asemassa liikkumavara johtamisen ja organisaation toiminnan jatkuvuuden kannalta on.⁴⁰ Paradoksaalista on kuitenkin se, että mitä huonommin talousvaikeuksiin ajautuneen kunnan asiat ovat ja mitä enemmän liikkumavaraa kunnanjohtaja tarvitsisi, sitä vähemmän liikkumavaraa yleensä on: Nopean kasvun ja hyvän taloustilanteen aikana kuntaan tulee uusia investointeja ja vuosikate riittää säännönmukaisesti kattamaan poistot. Poliittinen johto on tällöin lähtökohtaisesti

³⁶ Leinonen 2012: 37.

³⁷ Leinonen 2012: 40.

³⁸ Pfeffer & Salancik 1978: 274.

³⁹ Leinonen 2012: 74.

⁴⁰ Leinonen 2012: 39.

tyytyväinen kunnanjohtajaan. Erilaisissa muutostilanteissa, kuten laskusuhdanteessa ja mahdollisen kuntaliitoksen odottaessa poliittisen johdon kiinnostus kunnanjohtajan työskentelyyn ja jopa operatiiviseen toimintaan puuttumiseen kasvaa, vaikka tällöin liikkumavaraa nimenomaan tarvittaisiin enemmän.⁴¹

Leinonen on kiteyttänyt johtamisen liikkumavaran seuraavasti:

Johtamisen liikkumavara kytkeytyy organisaation johtamisen menestykseen: menestyvä johtaja luo itselleen lisää liikkumavaraa, menestymätön johtaja menettää sitä. Johtamisen menestys ruokkii liikkumavaran kasvua, kun taas menestymättömän johtajan toiminnan ketju kiristyy, kunnes se katkeaa.⁴²

”Ketjun katkeaminen” tarkoittaa johtajaa kohtaan tunnettua luottamuspulaa. Kuntaorganisaatiossa poliittisen johdon kunnanjohtajaa kohtaan tuntema luottamuspula johtaa kunnanjohtajan vaihtumiseen tavalla tai toisella.

2.3 Kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjako

Kunnanhallitus johtaa kuntalain 38.2 §:n mukaan kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Lain 38.3 §:n mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Lain sanamuodosta voidaan ymmärtää, että kunnanjohtaja vastaa kunnan operatiivisesta johtamisesta. Kunnanhallituksen tehtävistä on tarkemmin määrätty kuntalain 39 §:ssä. Pykälän ensimmäisessä kohdassa on mainittu, että kunnanhallituksen tehtävänä on vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Pykälän kolmannessa kohdassa sanotaan, että kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Sekä kunnanhallituksella että kunnanjohtajalla on siis kuntalain mukaan oikeus käyttää kunnan puhevaltaa. Koska kunnanhallitus toimii kollegiona, tapahtuu tämä puhevallan käyttäminen käytännössä

⁴¹ Leinonen 2012: 127.

⁴² Leinonen 2012: 47.

eri tilanteissa. Näin ollen voidaan todeta, että kunnanhallituksen kokousten välillä kunnanjohtaja käyttää lähtökohtaisesti yksin kunnan puhevaltaa. Leinonen on todennut, että tämä toteutuu käytännössä mm. siten, että media pyytää tyypillisesti kuntaa koskevia kommentteja ja lausuntoja kunnanjohtajalta poliitikkojen sijaan.⁴³ Kunnanjohtajan hoitaessa virallisen tiedottamisen ovat johtavat poliitikot vastaavasti vapaampia kertomaan omissa kannanotoissaan ja lausunnoissaan subjektiivisia ja (puolue)poliittisia näkemyksiä ja kehittämideoita.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja ovat kunnassa keskeisessä asemassa ja muodostavat siten kunnan johtamisen ytimen.⁴⁴ Kunnanhallituksen puheenjohtaja on siksi käytännössä kunnan keskeisin luottamushenkilö ja yleensä myös kunnan tavoitelluin luottamustehtävä. Tehtävä on vaativa ja tästä syystä hallituksen puheenjohtajaksi valitaan monesti kokenut ja monitaitoinen henkilö.⁴⁵ Kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan esimies-alaissuhde on kuitenkin määrittelemätön. Virallisesti kunnanjohtaja ei ole alaisuudessa kunnanhallituksen puheenjohtajaan, vaan ainoastaan kunnanhallitukseen kollegiona.⁴⁶ Kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välinen työnjako saattaa olla myös epäselvä. Tämä saattaa käytännössä aiheuttaa ongelmia varsinkin, jos kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välit ovat huonot. Toisaalta seikka, että kunnanhallituksen puheenjohtaja ei ole juridisesti kunnanjohtajan esimies, on myös taie demokraattisen ja lainmukaisen päätöksenteon turvaamiseksi tilanteessa, jossa kunnanhallituksen puheenjohtaja pyrkii sanelemaan kunnanjohtajalle lain tai kunnanhallituksen tekemien päätösten vastaisia käskyjä. Juridisesti päteviä, esimiehen antamia virkakäskyjä kunnanjohtajalle voi antaa siis vain kunnanhallitus.⁴⁷ Tähän liittyen on olemassa äärimmäisiä esimerkkejä kunnista, joissa kunnanhallituksen

⁴³ Leinonen 2010: 323.

⁴⁴ Jäntti, Majoinen, Harjula, Pauni & Vartiainen-Hynönen 2008: 4.

⁴⁵ Kurkinen-Supperi 2016: 75. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävä vaatii laajaa perehtyneisyyttä kunnan asioihin ja vie siksi myös huomattavan paljon aikaa.

⁴⁶ Ursin & Heuru 1990: 22–23.

⁴⁷ Ursin & Heuru 1990: 24.

puheenjohtaja on puuttunut voimakkaasti kunnan operatiiviseen toimintaan.⁴⁸ Mikäli kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan roolijako on epäselvä ja yhteistyösuhde toimimaton, saattaa kunnanhallitus ja jopa valtuusto joutua puuttumaan edellämainittujen työnjakoon ja asioiden hoitamiseen.

Uudessa kuntalaissa kunnanhallituksen puheenjohtajan asema on määritelty seuraavasti: Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota hallituksen tehtävien toteuttamien edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä. (Kuntalaki 40 §) Ympäripyöreystään huolimatta lain sanamuotoon on pyritty kirjaamaan kunnissa yleisesti muodostunut käytäntö.

Kuntalain 40 §:ssä mainituista kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä voidaan tehdä johtopäätös, että poliittisesta roolistaan huolimatta kunnanjohtajan ei tulisi ottaa hallituksen puheenjohtajalle kuuluvaa roolia poliittisessa keskustelussa. Myös Harjula ja Prättälä (2019) ovat korostaneet, että kunnanjohtaja vastaa kunnanhallituksen esityslistalle tulevien asioiden valmistelusta ja esittelystä. Asioiden pohjustukseksi tehtävä yhteydenpito erilaisiin kunnan sisäisiin sidosryhmiin on poliittista yhteistyötä ja siksi kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävä.⁴⁹ Näkemys tukee dualistisen kunnanjohtamisen ideaalimallia, jossa kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja ovat ikään kuin saman kolikon eri puolia. Kunnanjohtaja vastaa asioiden valmistelusta ja ammatillisesta johtamisesta. Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä (Kuntalaki 40 §) Kunnanhallituksen puheenjohtaja on poliittinen johtaja ja side kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen välillä. Asioiden laadukas valmistelu ja tehokas päätöksenteko edellyttävät, että molemmat osapuolet tuntevat ja tietävät tehtävänsä ja kunnioittavat tehtävänjaon rajoja. On selvää, että kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan luottamukselliset välit ja selvä työnjako ovat toimivan päätöksentekojärjestelmän edellytys.

⁴⁸ Leinonen 2012: 106.

⁴⁹ Harjula & Prättälä 2019: 345–346.

2.4 Kunnanjohtajan tehtävät

Kunnan perustehtävänä on edistää kuntalaisten hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. (Kuntalaki 1 §) Kunnanjohtajan tehtävät pohjautuvat perustuslain lisäksi kuntalakiin, kuntastrategiaan, hallintosääntöön, konserniohjeeseen ja valtuuston hyväksymiin toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnanjohtajan tehtävät on määritelty kuntalaissa vain hyvin yleisellä tasolla, koska kunnanjohtajan tehtävien tyhjentävä määrittely olisi käytännössä mahdotonta. Koska tarkempi päättäminen kunnanjohtajan tehtävistä on jätetty kuitenkin kuntien itse ratkaistavaksi, vaihtelevat kunnanjohtajan rooli ja tehtävät myös kuntakohtaisesti.⁵⁰

Suuri osa kunnanjohtajan työtehtävistä on määrittelemättömiä, kunnassa vakiintuneeseen käytäntöön liittyviä ja tilannesidonnaisia tehtäviä. Lisäksi kunnanjohtajan asemaa määrittävät myös sosiaaliset normit ja kunnan hallintokulttuuri.⁵¹ Osa kunnista painottaa enemmän kunnanjohtajan tehtäviä viranhaltijana, toiset kunnat taas poliittisena johtajana.⁵² Kunnanjohtajan toimivalta ja tehtävät voivat siis vaihdella ja tosiasiallisesti myös vaihtelevat kunnittain huomattavasti. Usein Kunnanjohtaja ei ole kuitenkaan pelkkä, viranhaltija-asemaansa nojautuva ammattijohtaja, vaan hänellä on usein kunnan sisäiseen hallinnolliseen sääntelyyn ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa perustuen merkittävä asema luottamushenkilöjohdon rinnalla osana kunnan poliittista johtoa.⁵³ Kunnanjohtajan tehtävä muistuttaa yhä enenevässä määrin toimitusjohtajan tehtävää työn laajuuden, vastuun ja ajankäytön osalta. Kunnanjohtaja ja toimitusjohtaja työskentelevät kumpikin oman organisaationsa hallituksen alaisuudessa. Kuntalain 38 §:ssä määriteltyjen

⁵⁰ Kurkinen-Supperi 2016: 90.

⁵¹ Ursin & Heuru 1990: 20.

⁵² Heiskanen & Uoti 2016: 295.

⁵³ Hämmäläinen, Prättälä, Ryyänen 2009; Harjula & Prättälä 2019: 333.

tehtävien lisäksi kunnanjohtajalle kuuluu myös vastuuta esimerkiksi omistajaohjauksesta, konsernivalvonnasta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

2.5 Kunnanjohtajan työympäristö

Kunnanjohtajan työtä pidetään yleisesti vaativana ja tuulisena. Kunnanjohtaja joutuu sovittamaan roolinsa ja toimintatapansa paikalliseen hallintoperinteeseen ja kunnan kulttuuriseen ympäristöön.⁵⁴ Onnistuakseen kuntayhteisönsä johtajana kunnanjohtaja tarvitsee monipuolista osaamista. Haveri on osoittanut kunnanjohtajan rooleja, jotka kuvastavat samalla kunnanjohtajan työympäristöä: toimitusjohtaja, kyläpäällikkö, valmentaja ja sillanrakentaja.⁵⁵ Kunnanjohtajilla on erilaisia tyylejä ja toimintatapoja johtaa kuntaa, ja tälle on olemassa perusteensa. On luonnollista, ettei yhtä oikeaa tyyliä ole ja että kunnanjohtajan on myös kyettävä tarvittaessa muuttamaan johtamistyyliään nopeasti.⁵⁶

Kunnanjohtajan työskentely perustuu poliitikkojen luottamukseen, ja kunnanjohtajan asema, liikkumatila, toimivaltuudet ja työrauha ovat usein suoraan verrannollisia luottamuksen määrään. Mikäli kunnanjohtaja nauttii vahvaa luottamusta, on hänellä mahdollisuus muokata omaa työtään haluamaansa suuntaan ja tällöin menettelytapojen sijaan korostuvat työn tulokset.⁵⁷ Monesti poliittisen johdon ohjauksen voimakkuus, luottamushenkilöiden yleinen aktiivisuus ja mahdollinen epäluottamus viranhaltijoiden ja poliittisen johdon välillä voivat yllättää etenkin kokemattoman kunnanjohtajan. Kunnanjohtaja on joka tapauksessa osana erilaisia poliittisia pelejä, halusipa hän tätä itse tai ei.⁵⁸

⁵⁴ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 29.

⁵⁵ Haveri 2016: 14.

⁵⁶ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 29.

⁵⁷ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 52.

⁵⁸ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 50.

Kuntasektorilla omat ongelmansa kunnanjohtajan ja muiden viranhaltijoiden työhön tuo poliittisen päätöksenteon suunnan arvaamattomuus. Lisäksi on huomattava, että poliitikot saattavat hakea syytä epäonnistumisiin viranhaltijoista, ja heihin kohdistuvat syytökset saattavat olla rajuja. Viranhaltijoiden negatiiviset kokemukset etäännyttävät heitä poliitikoista. Kunnanjohtaja joutuu tällöin toimimaan sovittelijana kahden ryhmän välissä ja hänen on varottava kuitenkin joutumasta itse mukaan riitoihin.⁵⁹

Kunnanjohtajan roolin dualistisuus johtaa helposti siihen, että kunnanjohtajat korostavat yhteistyötä poliittisen johdon kanssa jopa siinä määrin, että organisaatio- ja henkilöstöjohtaminen kärsivät.⁶⁰ Tämä on ymmärrettävää, koska toimiva yhteistyö poliittisen johdon kanssa auttaa kunnanjohtajaa viemään strategisia asioita eteenpäin hallitus- ja valtuustotasolla. Lisäksi on huomattava, että kunnanjohtaja nauttii juridisesti poliittisen johdon, ei alaistensa viranhaltijoiden tai työntekijöiden luottamusta. Tästä huolimatta kunnanjohtajan hyvät suhteet ja luottamus alaisiinsa viranhaltijoihin ja työntekijöihin on välttämättömyys kunnan juoksevien asioiden hoiden ja päätösten täytäntöönpanon sujuvuuden kannalta.

Kunnanjohtajan työstä on tullut yhä julkisempaa sosiaalisen median noustua merkittäväksi yhteiskunnalliseksi vaikuttajaksi. Samaan aikaan kunnanjohtajien erottamisprosessit saavat helposti jopa valtakunnallista julkisuutta. Julkisuus ei ole omiaan lisäämään uusien hakijoiden kiinnostusta kunnanjohtajan virkaa kohtaan.⁶¹ Tiedotusvälineet, aktiiviset kuntalaiset ja erilaiset eturyhmät seuraavat tarkasti kunnajohtajan ja poliittisen johdon työskentelyä. Demokraattiseen päätöksentekoon kuuluu avoimuus. Mikäli kuntajohto ei ota julkisuutta huomioon, saattaa seurauksena olla se, että tavoitteeseen pääseminen epäonnistuu.⁶²

⁵⁹ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 60–61.

⁶⁰ Pynnönen 2015: 47.

⁶¹ Leinonen 2012: 73–74. Yksityisellä sektorilla johtajan vaihtaminen käy kuntasektoriin verrattuna helposti ja ilman vastaavan kaltaista julkisuutta. Usein yhtiön hallitus on jo katsellut uuden toimitusjohtajan valmiiksi ja laatii tiedotteen, jossa keskitytään vanhan johtajan irtisanomisen sijaan uuden johtajan nimitämisestä uutisointiin. Lisäksi on huomattava, että kansallinen uutiskynnys ylittyy yleensä vain silloin, kun kyseessä on pörssiyrityksen toimitusjohtajan vaihto.

⁶² Haveri, Majoinen & Jäntti 2009: 34; Jäntti & Majoinen 2009 : 12.

Oman vivahteensa kunnanjohtajan työhön tuo se, että kuntalaisten silmissä kunnan johtaminen henkilöityy nimenomaan kunnanjohtajaan eikä kunnanhallituksen puheenjohtajaan tai valtuuston puheenjohtajaan.⁶³ Kunnanjohtajan työhön ja työskentelytapoihin otetaan kantaa sosiaalisessa mediassa ja usein myös hänen itsensä odotetaan osallistuvan keskusteluun. Kunnanjohtajat käyttävät sosiaalista mediaa työvälineenä vaihtelevasti, mutta sosiaalinen media on realiteetti ja yksi osa uutta kunnallista hallintaa.⁶⁴ Toisinaan kuntalaisten odotukset kunnanjohtajan mahdollisuuksiin vaikuttaa ovat epärealistisen suuria ja pettymystä saatetaan purkaa julkisesti. Kun kaikkia toivomuksia ei voi toteuttaa, on kunnanjohtajan pyrittävä perustelemaan ratkaisujaan rehellisesti, helposti ja ymmärrettävästi.⁶⁵ Onnistuneella viestinnällä kunnanjohtajan on mahdollisuus herättää kuntalaisten mielenkiinto ajankohtaisia asioita kohtaan, herättää keskustelua sekä kerätä ja yhdistellä erilaisia näkökulmia asioiden valmistelua, kehittämistä ja päätöksentekoa varten.⁶⁶ Kunnanjohtaja voi toteuttaa viestintää painetussa mediassa, sosiaalisessa mediassa ja kuntalaisille pidetyissä yleisötilaisuuksissa. Unohtaa ei myöskään sovi arjessa tapahtuvia kuntalaisten kohtaamisia.

⁶³ Harjula & Prättälä 2019: 347.

⁶⁴ Ks. Syväjärvi, Leinonen, Pruikkonen, Korhonen 2017.

⁶⁵ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 30.

⁶⁶ Syväjärvi ym. 2017: 18.

3. Kunnanjohtajan juridinen asema

3.1 Kunnanjohtajan virkamiesoikeudellinen asema

Kunnanjohtajan virkamiesoikeudellinen asema määräytyy perustuslain, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) ja kuntalain perusteella. Kunnanjohtajan asemaa sääntelevänä lakina kuntalaki on suhteessa viranhaltijalakiin erityislain asemassa ja syrjäyttää siten ristiriitatilanteessa viranhaltijalain säädökset. Lainsäädäntöä täydentää kunnallinen virkaehtosopimus, KVTES. Kuntalaissa mainitut kuntastrategia, hallintosääntö, konserniohje ja kunnanjohtajan johtajasopimus sitovat ja ohjaavat omalta osaltaan kunnanjohtajan asemaa ja työntekoa.

Kunnanjohtaja on kuntaan virkasuhteessa. Virkasuhde eroaa työsuhteesta siten, että virkanimitys syntyy työnantajan yksipuolisella päätöksellä. Kunnanjohtajan asemaa ja toimivaltuuksia määrittelee ja rajoittaa perustuslain virkamieshallintoperiaate. Periaatteen mukaan merkittävää julkista valtaa voidaan käyttää ainoastaan virkasuhteessa. Virkasuhteeseen kuuluu myös erityinen virkavastuu, joka on samalla edellytys julkisen vallan käyttämiselle.⁶⁷ Julkisen vallan käyttämiseen liittyvä virkasuhde on keskeisiä erottavia tekijöitä kunnanjohtajan ja yksityisen sektorin toimitusjohtajan aseman välillä. Lisäksi viranhaltijan toimintaa määrittää ja rajoittaa perustuslain 2.3 §:ssä mainittu hallinnon lainalaisuusperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Kunnanjohtaja on kunnan johtava viranhaltija, mutta tästä huolimatta kunnanjohtaja on viranhaltijana työnantajaansa nähden alisteisessa asemassa ja siten kunnan määräysvallan alainen. Kunnanjohtajan on viranhaltijana suoritettava kunnallisen viranhaltijalain 17 §:n mukaan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Kunnanhallituksen antamat ohjeet voivat koskea

⁶⁷ Mäenpää 2017: 26.

myös yksittäisen virkatehtävän hoitamista. Mikäli kunnanhallituksen antama ohje tai määräys on lainvastainen, tulee kunnanjohtajan kieltäytyä noudattamasta sitä. Hänen on lisäksi ilmoitettava välittömästi lainvastaisuudesta kunnanhallitukselle.⁶⁸ Lisäksi kunnanjohtajan on viranhaltijana toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. (Viranhaltijalaki 17 §) Mikäli kunnanjohtaja haluaa pitää sellaista sivutointa, johon hän joutuu käyttämään työaika, on hänen saatava erityinen sivutoimilupa. Muusta sivutoimesta on tehtävä ilmoitus työnantajalle. Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. (Viranhaltijalaki 18 §)

Vaikka kunnanjohtajan työtehtävien määrääminen kuuluu periaatteessa kunnanhallitukselle työnantajan edustajana, on julkista valtaa käyttävä viranhaltija työsuhteista työntekijää riippumattomammassa asemassa suhteessa työnantajaansa. Tämä johtuu viranhaltijatoiminnan vaatimuksista sekä viranhaltijan henkilökohtaisesta virkavastuusta. Vaatimukset tulevat virkamieshallintoperiaatteesta ja objektiviteettiperiaatteesta.⁶⁹ Kunnanjohtajan virkasuhteen tekee erityiseksi verrattuna muihin kunnallisiin viranhaltijoihin se, että kunnanjohtajan tulee nauttia valtuuston luottamusta ja luottamuspuoltilanteessa kunnanjohtaja voidaan irtisanoa kuntalain 43 §:n perusteella. Viranhaltija-asemastaan huolimatta kunnanjohtaja nauttii siis viime kädessä poliittista luottamusta. Toinen merkittävä ero suhteessa muihin viranhaltijoihin on se, että kunnanjohtajaa ei voi osa-aikaistaa tai sanoa irti tuotannollistaloudellisin perustein, koska jokaisessa kunnassa on oltava kunnanjohtaja tai pormestari.⁷⁰ Tässä suhteessa kunnanjohtajalla voidaan katsoa olevan jopa muita viranhaltijoita parempi irtisanomissuoja. Kyseessä on kuitenkin kapea-alainen poikkeus pääsäännöstä. Hirvonen ja Mäkinen ovat todenneet, että kunnanjohtajan tehtävistä muuhun virkaan tai työsopimukseen siirretty henkilö voidaan irtisanoa tuotannollistaloudellisin

⁶⁸ Saipio, Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996: 145.

⁶⁹ Mäkinen & Hirvonen 2006: 18–19.

⁷⁰ Mäkinen & Hirvonen 2006: 33.

perustein myöhemmin.⁷¹ Lisäksi kunnanjohtaja voidaan irtisanoa viranhaltijalain yksilöperusteisten irtisanomisperusteiden nojalla.

Kunnanjohtajan irtisanomisesta tai muihin tehtäviin siirtämisestä on säädetty kuntalain 43 §:ssä. Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsoosan valtuutetuista tehdessä sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi. Erottamispäätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön ja vapauttaa kunnanjohtaja tehtävistään välittömästi. Kunnanjohtajalla on kuitenkin viranhaltijana oikeus jatkuvuusperiaatteen mukaisesti palata virkaansa, mikäli hänen virkasuhteensa puretaan tai sanotaan irti ja hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus myöhemmin kumoo päätöksen. Laittomasti irtisanottu työsuhteinen työntekijä ei ole sen sijaan oikeutettu saamaan työpaikkaansa takaisin, vaan hän on oikeutettu ainoastaan korvauksiin laittomasta irtisanomisesta. Tässä mielessä virkasuhde antaa työsuhteeseen nähden erityistä turvaa.

Verrattuna pormestariin kunnanjohtajan asema eroaa kaikkein eniten siinä, että kunnanjohtaja on viranhaltija ja pormestari on kuntalain 44 §:n mukaan luottamushenkilö, joka voidaan valita kerrallaan enintään valtuustokaudeksi. Lisäksi pormestari on myös kunnanhallituksen puheenjohtaja. Pormestari nauttii korostetusti poliittista luottamusta ja siksi hänelle ei tehdä johtajasopimusta. Pormestari voidaan erottaa yksinkertaisella enemmistöllä valtuuston luottamuslauseäänestyksen perusteella. Ero astuu voimaan välittömästi tuloksen selvittyä.

⁷¹ Mäkinen & Hirvonen 2006: 34.

Kuntalain 41.3 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa kunta siirtyy pormestarimalliin, kunnanjohtajan asemaan liittyen seuraavasti: Jos kuntaan valitaan pormestari ja kunnanjohtajan virka on täytettynä pormestarin toimikauden alkaessa, valtuusto päättää kunnanjohtajan siirtämisestä hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Kuntajakolain (1698/2009) 30 § on vastaavan sisältöinen, mutta liittyy kuntaliitostilanteeseen, jossa kunnanjohtajasta ei tule uuden kunnan kunnanjohtajaa.

Kuntalain 41.4 §:n mukaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole huonommat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut. Lain sanamuodosta voidaan päätellä, että myös erokorvaus on tällainen etu. Mikäli näin ei olisi, vesittyisi johtajasopimuksen ja erokorvauksen idea olennaiselta osin. Hallintovaliokunta on erikseen korostanut, että pormestarimalliin siirtymistä ei saa käyttää kunnanjohtajan irtisanomiseen vaadittavan määräänemmistövaatimuksen kiertämiseen.⁷² Kunta ei siis pääse irti johtajasopimuksen erokorvauksesta siirtämällä kunnanjohtaja ensin toisiin tehtäviin ja tämän jälkeen irtisanomalla kunnanjohtaja tuotannollistaloudellisiin perusteisiin.

3.2 Kunnanjohtajan vastuu

Koskinen ja Kulla (2019) ovat jakaneet viranhaltijan vastuun virkavastuuseen, kurinpidolliseen vastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Keskityn tässä yhteydessä virkavastuun ja kurinpidollisen vastuun käsittelyyn. Virkavastuu voidaan jakaa viranhaltijan yleiseen vastuuseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen. Yleinen virkavastuu perustuu perustuslain 2.3 §:n hallinnon alaisuuden periaatteeseen, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia, ja 124 §:n virkamieshallintoperiaatteeseen, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä

⁷² HaVM 6/2006 vp: 4.

sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Lisäksi työnjohdollisena toimenpiteenä kunnanjohtajalle voidaan antaa varoitus tai huomautus.

Yleisen virkavastuun lisäksi kunnanjohtajalla on kunnanhallituksen esittelijänä erityinen perustuslain 118 §:ssä mainittu esittelijän vastuu. Esittelijä vastaa esityksestä kokonaisuudessaan, vaikkei itse olisi osallistunut valmistelutyöhön. Esittelijänä kunnanjohtaja on vastuussa myös sellaisesta kunnanhallituksen päätöksestä, jota hän ei ole kannattanut. Esittelijänä kunnanjohtaja voi kuitenkin tällaisessa tilanteessa vapautua kuntalain 106 §:n perusteella esittelijän vastuusta jättämällä päätöksestä eriävän mielipiteen. Esittelijänä toimiminen lisää kunnanjohtajan vastuuta verrattuna sellaisiin viranhaltijoihin, jotka eivät toimi esittelijöinä ja jotka ovat siten vain yleisen virkavastuun alaisia. Kunnanjohtajan kohdalla korostuu hänen virkansa erityisyydestä johtuen myös tulosvastuu, joka tyypillisesti konkretisoituu poliittisena luottamuksena tai sen puutteena.

Kunnallisen viranhaltijalain 35.2.4 §:n mukaan viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saa irtisanoa, ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Kunnanjohtajan syyllistyessä moitittavaan toimintaan hänelle voidaan antaa varoitus. Varoitus kohdistuu sellaiseen virkamiehen moitittavaan toimintaan, jonka vakavuuden perusteella ei ole tarpeen irtisanoa virkamiestä. Käytännössä varoituskynnys täyttyy, mikäli virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, ja työnantaja esittää rikkomuksesta riittävän selvityksen. Vähäisemmistä rikkomuksista viranhaltijalle voidaan antaa huomautus.⁷³

Aiemmin annettu varoitus, erityisesti samasta tai samantyyppisestä rikkomuksesta annettu, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomiskynnyksen täyttymistä. On huomattava, että varoituksen tarkoituksena on antaa viranhaltijalle mahdollisuus

⁷³ Koskinen & Kulla 2019: 338.

korjata menettelytapojaan ja hoitaa vastaisuudessa tehtävänsä moitteetta.⁷⁴ Ojala on todennut, että kunnanjohtajan irtisanominen voi johtua joko useista pienemmistä tyytymättömyyden syistä tai vastaavasti yhdestä merkittävästä syystä.⁷⁵ Kumpakaan tapahtumaketjua ei välttämättä edellä varoitus. Myös useamman varoituksen antaminen ennen irtisanomista on rikkomuksen toistuessa mahdollista.⁷⁶ Kunnallishallinnossa työnantajan ei kuitenkaan tarvitse antaa varoitusta ennen irtisanomista, jos rikkomus on niin vakava, että työnantajalta ei voida kohtuus huomioiden edellyttää virkasuhteen jatkamista. (Viranhaltijalaki 35 §)

Siinä, missä virkamiesoikeudellinen varoitus on hallinnon sisäistä menettelyä ja varoituksen antaminen on siten kunnan omassa harkinnassa, ovat virkarikokset aina virallisen syytteen alaisia rikoksia.⁷⁷ Rikoslain 40 luvun rangaistussäännöksissä on erikseen yksilöity rangaistavat teot. Rangaistuksena on sakkoa tai vankeutta. Virkarikoksena tuomittava teko on tyypillisesti virkavelvollisuuden rikkominen, mikäli virkavelvollisuuden rikkominen on niin vakava, että siitä tuomitaan rangaistus. Viranhaltijalla on virantoimitusvelvollisuus ja tästä johtuen virkavelvollisuuden rikkominen voi olla esimerkiksi vähäistä suurempi laiminlyönti. Laiminlyönti voi olla mm. virkasalaisuuden paljastaminen. Lisäksi virkamies voi syyllistyä virka-aseman väärinkäyttöön, mikäli hän pyrkii hankkimaan itselleen tai toiselle hyötyä tai aiheuttaakseen toiselle vahinkoa virkatehtävissään. Kolmas, harvinaisempi, muttei tavaton virkarikostyyppi on lahjusten ottaminen. Virkarikoksista voidaan erityisenä lisärangaistuksena, teon ollessa erittäin vakava, tuomiota viraltapano.⁷⁸ On mielenkiintoinen kysymys, voitaisiinko johtajasopimuksen vastainen menettely katsoa virkavelvollisuuden laiminlyönniksi. Mikäli johtajasopimuksen tietyt osat rinnastetaan kunnan hallintosääntöön, voisi näiden osien rikkominen tulla arvioitavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena.

⁷⁴ Koskinen & Kulla 2019: 339.

⁷⁵ Ojala 1995: 124.

⁷⁶ Koskinen & Kulla 2019: 339.

⁷⁷ Koskinen & Kulla 2019: 340.

⁷⁸ On selvää, että tällaisessa tilanteessa kunnanjohtajalla ei ole oikeutta johtajasopimuksessa mainittuun erokorvaukseen.

Myös viranhaltijan yksityishenkilönä tekemät rikokset voivat vaikuttaa hänen asemaansa. Tästä esimerkkeinä ovat muu nmuassa viranhaltijan syyllistyminen rattijuopumukseen tai hänen saamansa tuomio sananvapauden väärinkäytöstä.⁷⁹ Tällöin kyseessä ei ole kuitenkaan virkarikos. Perustulaissa mainitut virkamiehen yleiset nimitysperusteet ovat *taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto*. Perustuslain esitöiden mukaan koetellulla kansalaiskunnolla viitataan esimerkiksi virkaan nimitettävän nuhteettomaan käytökseen. Asialla on merkitystä myös yleisen oikeustajun kannalta: kunnanjohtaja on kunnan ylin viranhaltija ja häneltä voidaan odottaa esimerkillistä käytöstä myös yksityishenkilönä. Mikäli hän on yksityishenkilönä osoittautunut käytöksellään olevan sopimaton hoitamaan virkaansa, hänet voidaan irtisanoa tehtävästään.

3.3 Kunnanjohtajan virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen

Johtajasopimuksissa on tapana sopia ristiriitojen ratkaisemisesta muilla tavoin kuntalain 43 §:ssä mainitun irtisanomisen sijaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kunnanjohtaja eroaa hänelle johtajasopimuksessa sovitun mukaista erokorvausta⁸⁰ vastaan.⁸¹ Menettelytapaa kutsutaan johtajasopimuksen purkamiseksi.⁸² Mikäli osapuolet eivät pääse sopimukseen kunnanjohtajan vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta, voidaan kunnanjohtaja luottamuspulaan perustuen erottaa johtajasopimuksen kirjauksista huolimatta kuntalain 43 §:n perusteella. Tällainen

⁷⁹ Ks. Heiskanen & Uoti 2016.

⁸⁰ Kalle Määttä on katsonut, että erokorvaus on yksi sopimussakon muoto. (Määttä 2005: 248). Määttän näkemys auttaa hahmottamaan ja positiioimaan erokorvauksen asemaa osana johtajasopimuskäytäntöä ja sopimusoikeutta.

⁸¹ Harjula & Prättälä 2019: 357.

⁸² On huomattava, että johtajasopimuksen purkaminen ja virkasuhteen purkaminen eivät ole sama asia. Johtajasopimuksen purkamisella tarkoitetaan sitä, että kunnanjohtaja sitoutuu irtisanoutumaan virastaan ja hänelle maksetaan johtajasopimuksessa sovittu erokorvaus. Virkasuhteen purkaminen tarkoittaa, että viranhaltijan virkasuhde puretaan välittömästi esimerkiksi rikostuomion vuoksi, eikä hänellä ole oikeutta erokorvaukseen tai irtisanomisajan palkkaan.

tilanne tulee kyseeseen silloin, mikäli kunnanjohtaja ei suostu itse eroamaan luottamuspuolatilanteesta.⁸³ On tärkeää huomata, että luottamuspuolan perusteella kunnanjohtaja voidaan ainoastaan irtisanoa tai siirtää muihin tehtäviin. Kunnanjohtajan virkasuhdetta ei siis voida purkaa luottamuspuolaan perustuen, vaan virkasuhde voidaan luottamuspuolaan liittyen ainoastaan irtisanoa. Kunnanjohtajan siirtäminen muihin tehtäviin luottamuspuolan perusteella on harvinaista, muttei tavatonta.

Viranhaltijalain 43 §:n mukaan ennen työnantajan tekemää virkasuhteen irtisanomista tai purkamista viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi virkasuhteen päättämisen syistä perusteluineen. Viranhaltijalla on oikeus käyttää kuulemisessa avustajaa. Oikeudesta käyttää avustajaa on ilmoitettava viranhaltijalle. Kunnanjohtaja voidaan irtisanoa, mikäli $\frac{2}{3}$ valtuutetuista on sitä mieltä, ettei kunnanjohtaja nauti valtuuston luottamusta.

Kunnanjohtaja voidaan erottaa kuntalaissa mainitun luottamuspuolaperusteen lisäksi kunnallisen viranhaltijalain perusteella. Viranhaltijalain 41 §:n mukaan työnantaja saa purkaa viranhaltijan virkasuhteen noudatettavasta irtisanomisajasta tai määräjän pituudesta riippumatta päättyväksi heti vain erittäin painavasta syystä. Tällaisena syynä voidaan pitää laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa. Tällainen laissa mainittu syy voisi olla esimerkiksi kunnanjohtajan syyllistyminen työnantajaan kohdistuvaan kavallukseen.

⁸³ Esimerkkinä mainittakoon, että Akaan valtuusto erotti kaupunginjohtaja Aki Viitasaaren vuonna 2017 Viitasaaren kieltäytyttyä eroamasta. Hallinto-oikeus hylkäsi Viitasaaren tekemän valituksen, eikä KHO muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

3.4 Kunnanjohtajan oikeusturva erottamistilanteessa

Kunnanjohtaja pystyy riitauttamaan erottamisensa hallinto-oikeudessa, ja jatkovalituksen voi tehdä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mikäli hallinto-oikeus tai KHO kumoaa irtisanomispäätöksen, on kunnanjohtajalla oikeus viranhaltijalain 44 §:n jatkuvuusperiaatteen mukaisesti palata virkaansa.⁸⁴ Lisäksi laittomasti irtisanottu kunnanjohtaja on oikeutettu saamaan palkkansa takautuvasti.

Hallinto-oikeusprosessissa sovelletaan yleislakina hallintolainkäyttölakia, jota kuntalaki täydentää erityislakina. Hallintoprosessilain (808/2019) 9.1 §:n mukaan valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa. Mikäli kunnanjohtajan erottamista ei riitauteta 30 päivän kuluessa valtuuston päätöksen tiedoksisaannista, saavuttaa valtuuston päätös lainvoiman. (Kuntalaki 138 §) On huomattava, että valitutyyppeä on kunnallisvalitus myös silloin, kun valittaja on kunnanjohtaja. Kunnallisvalituksen saa tehdä ainoastaan laillisuusperusteella.

⁸⁴ Laittomasti irtisanotulla työsuhteisella työntekijällä ei ole vastaavaa oikeutta saada työpaikkaansa takaisin, vaan hän on oikeutettu laittomasti päätetystä työsuhteesta ainoastaan korvauksiin.

4. Kunnanjohtajan johtajasopimuksen lähtökohdat

4.1 Johtajasopimuksen tausta: uusi julkisjohtaminen

Suomalaisen julkishallinnon kehitykseen on vaikuttanut 1980 -luvulta lähtien New Public management –oppi, josta käytetään myös nimeä uusi julkisjohtaminen. Opin soveltamisen taustalla on tarve uudistaa hallintoa julkisen sektorin tehokkuus- ja taloudellisuuslähtökohdista käsin.⁸⁵ NPM-opin juuret ovat liiketaloustieteessä ja siinä korostetaan perinteisen julkishallinnon purkamista hajauttamalla päätösvaltaa, siirtämällä valtaa luottamushenkilöiltä viranhaltijoille ja korostamalla kunnanvaltuuston roolia strategisena päätöksentekijänä, ei yksittäisten kysymysten ratkaisijana.⁸⁶

Aiemmin julkishallintoa dominoi hallintolegalismi ja julkishallinto oli siten varsin staattinen ja hitaasti muuttuva toimintaympäristö. Tästä syystä kunnallishallinto oli pitkään (valtion hallinnon tavoin) luonteeltaan vertikaalinen ja tiukasti resurssiohjattu järjestelmä.⁸⁷ NPM-opin myötä perinteisestä hallinnosta on siirrytty *hallintaan, Governance*. NPM-opin mukaan toimittaessa perinteinen vertikaalinen hallintomalli on saanut suurelta osin väistyä horisontaalisen hallintomallin tieltä. Perinteisellä hallinnon käsitteellä viitataan yhtäältä julkisyhteisöjen muodostamaan institutionaalisesti järjestettyyn kokonaisuuteen ja toisaalta hallinnollisten tehtävien muodostamaan kokonaisuuteen. Hallinta puolestaan viittaa suhteiden hoitamiseen monitoimijakentässä ja näin ollen toimintoon tai prosessiin. Käytännössä hallinnalla tarkoitetaan sitä, että julkishallinnon toiminta ja palvelutuotanto järjestetään verkostoja hyödyntäen yhteistyössä yritysten ja kolmannen sektorin kanssa.⁸⁸

⁸⁵ Kurkinen-Supperi 2016: 147.

⁸⁶ Hakari 2009: 84; Jäntti & Majoinen 2009: 15.

⁸⁷ Lehikoinen 2018: 10.

⁸⁸ Jäntti & Majoinen 2009: 14.

NPM-opin keskeisenä teemana on tulosjohtaminen. Tulosjohtaminen edellyttää, että viranhaltijoilla riittävää valtaa ja vastuuta. Tämä taas ei voi olla heijastumatta kuntademokratiaan: viranhaltijoille on delegoitu sellaista ratkaisuvalltaa, joka aikaisemmin kuului poliitikoille. Käytännössä NPM-opin soveltaminen on näkynyt siten, että tulosalueiden ja -yksiköiden taloudellista itsenäisyyttä on korostettu ja toimintoja on järjestetty uudelleen yhtiöittämällä ja perustamalla liikelaitoksia.⁸⁹ NPM-oppia voidaan osaltaan arvostella vallan siirtymisestä merkittävässä määrin poliitikoilta virkamiehille. Toisaalta myös päinvastaisia näkemyksiä on, sillä NPM-opin on nähty auttavan pitämään politiikan ja hallinnon toisistaan erossa ja vahvistaneen siten poliittista johtajuutta.⁹⁰

4.2 Sopimuksellisuus ja sopimuksilla johtaminen

Aiemmassa luvussa esiteltyn NPM-oppiin liittyy keskeisellä tavalla sopimuksellisuus, joka puolestaan liittyy tyypillisesti erilaisiin kumppanuksiin. Sopimuksellisuus itsessään on yksittäistä sopimusta laajempi ilmiö; sillä viitataan erilaisiin sopimus pohjaisiin toimintatapoihin ja sopimuksellisiin järjestelyihin.⁹¹ Sopimuksellisuuteen liittyvät *sopimusohjaus* (sopimuksella johtaminen) ja *sopimustenhallinta* (sopimusten johtaminen).⁹² Myös kunnanjohtajan johtajasopimuskäytäntö voidaan nähdä yhtenä NPM-opin monista seurauksista. Johtajasopimus on poliittisen johdon ja kunnanjohtajan välinen sopimus kunnan johtamisesta. Vastaavasti myös kuntastrategia on neuvotteluprosessin tulos ja siten myös sopimus, hallintosääntö on puolestaan sopimus hallinnon järjestämisestä. NPM-oppia on siis sovellettu varallisuus oikeudellisten sopimusten lisäksi myös hallinnon järjestämiseen itsessään. Tämä voidaan nähdä myös perinteisen hallinnon muuttumisesta hallinnaksi myös kunnan sisäisessä johtamisessa.

⁸⁹ Haveri, Majoinen & Jäntti 2009: 30; Jäntti & Majoinen 2009: 15.

⁹⁰ Goldsmith & Larsen 2004: 124.

⁹¹ Kurkinen-Supperi 2016: 151.

⁹² Hyyryläinen 2004: 20.

Sopimus on perinteisesti määritelty kahden tai useamman toisiansa edellyttävän oikeustoimen yhdistelmäksi. Sopimus on kahden tai useaman henkilön välinen oikeussuhde, jonka sisältö määrittyy sopimuksesta ja sitä täydentävästä aineistosta. Sopimus voidaan siis määritellä sellaiseksi tosiasioiden kokonaisuudeksi, jonka perusteella voidaan katsoa sidonnaisuuden syntyneen osapuolten välille.⁹³ Johtajasopimuksessa on kyse pitkäaikaisesta yhteistyösopimuksesta ja se synnyttää velvoitteita molempien osapuolten välille ja se on siten molempia osapuolia velvoittava sopimus.

Kunnanjohtajan johtajasopimuksen taustalla vaikuttavat tietyin poikkeuksin sopimusoikeuden yleiset periaatteet. Tärkein poikkeus kunnanjohtajan johtajasopimuksessa suhteessa sopimusoikeuden yleisiin periaatteisiin on poikkeus sopimusvapauden periaatteesta. Kunnanjohtajan johtajasopimus on säädetty kuntalaissa pakolliseksi. Toisaalta johtajasopimuksen sisältö jää kuitenkin suurimmaksi osaksi osapuolten vapaasti harkittavaksi. Tämä koskee mm. erokorvauksen suuruutta. Kuntaliiton johtajasopimusoppaassa esitetty malli toimii kuitenkin voimakkaana softlaw-lähteenä siten, että tyypillisesti johtajasopimuksissa sovitaan mallisäännössä mainituista asioista ja asiakokonaisuuksista.

Sopimusvapaus koostuu seuraavista osista:

- Päätäntävapaus (vapaus tehdä ja olla tekemättä sopimuksia)
- Valintavapaus (vapaus valita sopimuskumppani)
- Sisältövapaus (vapaus määrätä, minkälaisin ehdoin sopimus tehdään)
- Muotovapaus (vapaus määrätä, missä muodossa sopimus tehdään)⁹⁴

Kunnanjohtajan ja kunnan on tehtävä johtajasopimus: he eivät voi päättää olla tekemättä johtajasopimusta ja samalla he ovat sidottuja sopimusosapuolina toisiinsa.

⁹³ Annola & Saarnilehto 2018: 5.

⁹⁴ Annola & Saarnilehto 2018: 17.

Sen sijaan sisältö ja muoto ovat lähtökohtaisesti hyvin vapaita. Kuitenkin kuten aiempiana jo totesin, ohjaa Kuntaliiton tekemä johtajasopimusmalli käytännössä voimakkaasti johtajasopimusten sisältöä kattamaan tiettyjä asiakokonaisuuksia. Lisäksi johtajasopimukset tehdään kirjallisina, vaikkei laki tätä edellytä. Voidaan kuitenkin puhua vakiintuneesta tavasta. Johtajasopimuksessa kunta työnantajana ja kunnanjohtaja viranhaltijana sopivat sellaisista virkasuhteeseen ja viranhoitamiseen liittyvistä asioista, joista ei säädetä laissa tai KVTES-sopimuksessa tai joista halutaan sopia KVTES-sopimusta paremmin ehdoin. Johtajasopimus on siis mitä suurimmassa määrin *paikallinen sopimus*.

Sopimusvapaus ei tarkoita sitä, että mistä tahansa voidaan sopia ja mitä tahansa edellyttää sopimuskumppanilta. Sopimukseen mahdollisesti sisällytetty kohtuuton ehto voi olla jo sellaisenaan mitätön. Kohtuuttoman ehdon sovittelu perustuu oikeustoimilain (228/1929) 36 §:ään. Seuraavassa oikeustapauksessa otettiin kantaa perhesuhteisiin liittyvään kohtuuttomaan sopimusehtoon.

Helsingin hovioikeuden antamassa ratkaisussa HO 2010:714 oli kyse päätoimittajan työnantajalle antamien puolisonsa sukupuoleen liittyvien tietojen seurauksena tulleen irtisanomisen käsittelystä. Työnantaja irtisanoi päätoimittajan jo ennen toimen alkamista ja perusteli erokorvauksen epäämistä sillä, että päätoimittaja oli antanut virheellisiä tietoja työnantajalle työhaastattelussa. Hovioikeus piti työnantajan yksipuolisesti laatimaa sopimusehtoa, jonka mukaan päätoimittajalla oli oikeus saada erokorvaus, mikäli se ei johdu hänen omasta syystään, kohtuuttomana. Kohtuuttomuuteen vaikutti se, että päätoimittaja oli joutunut työsyönnän kohteeksi.

Sopimussitovuus on sopimusperiaatteista vahvimpia. Sopimukset sitovat lähtökohtaisesti molempia osapuolia. Kuitenkin sopimussitovuuden ehdottomuus on erityisesti sosiaalisen siviilioikeuden myötä saanut antaa tilaa sopimuksen sovittelulle. Tällöin annetaan painoarvoa kohtuusperiaatteelle.

Lojaliteettiperiaate edellyttää, että sopimuskumppanin on otettava kohtuullisessa määrin huomioon myös toisen sopimuskumppanin edut. Lojaliteettiperiaate on tyypillinen pitkäkestoisissa yhteistyösopimuksissa, kuten pitkäkestoisissa tavarantoimitussopimuksissa. Sopimusoikeudellista lojaliteettiperiaatetta ei tule sekoittaa työ- tai virkamiesoikeudelliseen lojaliteettiperiaatteeseen, jota käsittelemme tarkemmin jäljempänä.

Kohtuusperiaatteen mukaan sopimus ei saa sisältää kohtuutonta ehtoa. On huomattava, että kohtuusperiaate on myös kirjoitettu oikeustoimilain 36 §:ään. Kohtuuton ehto johtajasopimuksessa voisi olla, että kunnanjohtajan edellytetään asuvan johtamassaan kunnassa. Ehto on kohtuuton, koska perustuslaki takaa jokaiselle oikeuden asua, missä itse haluaa. Tällainen sopimusehto voisi tulla tarkasteltavaksi myös hyvän tavan vastaisena.

Epäselvyyssäännöllä tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan epäselvää sopimusehtoa tulkitaan laatijansa vahingoksi. Epäselvyyssääntö voi tulla kyseeseen myös silloin, jos sopimus sisältää ristiriitaista materiaalia.

Kurkinen-Supperi on todennut, että sopimukset voivat olla luonteeltaan joko juridisia sopimuksia tai ei-juridisia sopimuksia. Juridiset sopimukset jaotellaan tyypillisesti yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin sopimuksiin. Kunnan sopimussalkussa on juridisesti sitovia sopimuksia, kuten ostopalvelusopimukset ja kuntayhtymän perussopimukset, vuokrasopimukset ym. sopimukset ja ei-juridisesti sitovia sopimuksia kuten poliittisesti sitova kuntastrategia.⁹⁵ Kunnanjohtajan johtajasopimus sisältää molempia elementtejä. Karhu on lähestynyt samaa asiaa yksityiskohtaisemmin. Hän on todennut, että samassa sopimuksessa on *vahvemman* ja *heikomman* sitovuuden alueita. Vahvemmin sitovia alueita ovat sopimuksenteon perustaan kuuluvat asiat. Sopimuksenteon perustaan kuuluvat osin ulkoiset olosuhteet, kuten sopimuksenteon olennaiset edellytykset ja keskeinen lainsäädäntö, ja osin sovitut asiat eli sopimusehdot.

⁹⁵ Kurkinen-Supperi 2016: 156.

Sopimuksen ainesosien vahvuuserot ilmenevät ja toteutuvat sopimuspuolten luottamuksen asteina. Osalla odotuksista on pätevämmät perusteet, ja niihin kiinnittyvät sopimusehdot ovat siksi enemmän sitovia. Karhu on myös nähnyt sopimuksen perinteisen pistemäisen sopimuksen alku- ja loppu- ajattelun sijaan prosessina, joka hieman paradoksaalisesti elää ajassa muuttuvien olosuhteiden mukana, mutta on silti sitova.⁹⁶

Sopimus itsessään on yhteistyön perusta, jota käytetään suunnittelun ja johtamisen apuvälineenä, riskienhallintakeinona, ongelmatilanteiden ehkäisijänä ja ratkaisukeinona sekä viestintävälineenä.⁹⁷ Kaikkia sopimukseen liittyviä asioita ei voida ennakoita tai kirjata, ja siksi sopimukset ovat enemmän tai vähemmän epätäydellisiä. Yksi sopimuksen keskeisiä tehtäviä on mahdollistaa sopimuksen epätäydellisyyden hallinta tarpeen tullen täydentämällä sopimusta⁹⁸. Molempien osapuolten etu on välttää sopimuserimielisyyksien ratkaisun viemistä välimies- tai oikeuskäsittelyyn.⁹⁹ Sopimussuhteessa sopimuksellisuuden tavoitetilä on se, että molemmat osapuolet tyytyvät sopimukseen, kunnioittavat sopimusta, ja toimivat sen mukaisesti.¹⁰⁰ Tavoitetilassa kuvattu asenne auttaa itsessään välttämään sopimuserimielisyyksien syntymistä. Sopimusosapuolten välillä vaikuttavat toimijoiden keskinäinen riippuvuus, kontaktien intensiivisyys ja osapuolten välille muodostuvat tunnesiteet.¹⁰¹

Sopimukseen kuuluu olennaisena osana riskienhallinta. Riskienhallinta edellyttää sopimusriskien tunnistamista. Sopimusriskejä ovat esimerkiksi se, ettei sopimusta täytetä, sopimusta ei täytetä oikeaan aikaan tai se, että sopimus täytetään

⁹⁶ Karhu 2004: 1452–1453.

⁹⁷ Tieva & Junnonen 2007: 31–32.

⁹⁸ Sopimuksissa on usein tapana viitata sopimuksen täydentämiseen kirjaamalla lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvät erimielisyydet pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan osapuolten välisin neuvotteluihin. Usein yksityisoikeudellisissa sopimuksissa on sovittu, että selvittämättömät erimielisyydet ratkaistaan välimiesmenettelyssä, joka sulkee käräjäoikeusmenettelyn pois.

⁹⁹ Walsh 1995: 130.

¹⁰⁰ Hyyryläinen 2004: 142. Hyyryläinen jakaa sopimussuhteet eri luokkiin sopimussuhteen luottamusasteen mukaan. Korkean tason sopimussuhdetta hän kutsuu allianssisuhteeksi, joka kuvaa hyvin tavoitetilaa, johon johtajasopimuksella pyritään.

¹⁰¹ Krackhardt 1994: 218–220.

puutteellisesti tai että sopimus ei täytä sille asetettuja tavoitteita.¹⁰² Sopimusongelmia aiheuttaa tyypillisesti sisällöltään epäselvästä ja tulkinnanvaraisesta sopimuksesta, suoritushäiriöistä, toimintaympäristön ennakoimattomista muutoksista, toisen osapuolen tietämättömyydestä sopimuksen keskeisistä vaikuttavista seikoista ja osapuolten sopimukseen kohdistamista erilaisista odotuksista ja toisen osapuolen häikäilemättömästä oman edun ajamisesta toisen sopimuskumppanin kustannuksella. Sopimusongelmia pyritään ennaltaehkäisemään etukäteen sopimusehtojen huolellisella valmistelulla, ulkopuolisten tekijöiden ja vaikutusten ennakoinnilla ja niihin varautumalla. Kaikkiin sopimusriskeihin ei voi kuitenkaan varautua ennakolta ja siten sopimukset jäävät epätäydellisiksi.¹⁰³

Sopimusta ei tule nähdä nollasummapelinä ja tärkeää on, että molemmat osapuolet kokevat sopimuksen oikeudenmukaiseksi. Lähtökohtaisesti hyvä sopimus ja sopimusprosessi vaativat sopimusosapuolilta rehellisyyttä, avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta. Tärkeää on, että myös vertikaalisiin sopimuksiin tuodaan horisontaalisia elementtejä. Tähän kykenee neuvotteluaseman vahvempi osapuoli. Oikeudenmukaisuus tarkoittaa teoreettisten lähtökohtien ja kokonaisvaltaisen tilannearvion tekemistä ja toisen osapuolen huomioon ottamista.¹⁰⁴ Organisaatiolta odotetaan sopimuksista kiinni pitämistä. Vahva sopimuskulttuuri auttaa luomaan organisaation johtamiselle hyvät ja toimivat puitteet. Käytännössä vallitseva sopimuskulttuuri voi olla hyvä, huono tai näiden välimuoto.¹⁰⁵

Oikarinen ja Kauppinen ovat listanneet mm. seuraavia sopimusriskejä:

- Yhdessä laadittuja sopimuksia ei kunnioiteta, vaan jokainen tulkitsee sopimuksia omien tarpeidensa ja tilanteen mukaisesti: sopimusosapuolet ovat tekevinään sopimuksia ja noudattavinaan niitä (esim. sopimuksia laadittaessa on näennäinen yhteisymmärrys, mutta osapuolten todelliset mielipiteet ovat jääneet ilmaisematta).

¹⁰² Haapio, Järvinen, Lintumaa & Nygren 2001: 14.

¹⁰³ Hemmo 2009: 602–604.

¹⁰⁴ Palviainen 2004: 142–143.

¹⁰⁵ Oikarinen & Kauppinen 2002: 30–31, 63.

- On laadittu näennäissopimuksia siitä huolimatta, että tiedetään sopimusten mukaisen toiminnan olevan mahdotonta (esim. sopimuksia valmisteltaessa osapuolten välinen aito vuorovaikutus on puutteellista, on viety valta-asemaan perustuen jo alun perin epärealistisia ja toteuttamiskelvottomia sopimuksia läpi).
- Yhteisön toiminnallisuuden ja tehokkuuden näkökulmasta välttämättömät tai erittäin tärkeät sopimukset jäävät kokonaan tekemättä (esim. organisaatiossa on sopimusvaje johtuen vastuun vääränlaisesta jakautumisesta organisaation sisällä, yksilöllinen reagointi ja tulkinta suhteessa organisaation tavoitteisiin nähden).¹⁰⁶

Johtajasopimuksessa on kysymys kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välisestä yhteistyösopimuksesta. Yhteistyösopimuksissa sopimussuhteen perustana on pyrkimys kehittää luottamusta sopimusosapuolten välillä.¹⁰⁷ Sopimuksellisuuden ja luottamuksen välillä on siten tiivis yhteys. Luottamusta tarvitaan, jotta ylipäänsä on mahdollista tehdä sopimuksia. Myös sopimuksella itsessään voidaan myös vahvistaa osapuolten välistä luottamusta. Johtajasopimuskäytännöstä saadut hyvät kokemukset vahvistavat teoriaa. Työnjaolliset ongelmat ovat vähentyneet, samoin vastuukysymyksiin liittyvät epäselvyydet. Johtajasopimuskäytäntö on auttanut sopimaan yhteiset pelisäännöt, ja samalla myös vuorovaikutteisuus osapuolten välillä on parantunut. Johtajasopimus on mahdollistanut luontevan tavan antaa palautetta ja lisännyt siten keskinäistä luottamusta ja tuonut toimintaan varmuutta.¹⁰⁸

Sopimusta solmittaessa on tärkeää, että molemmilla osapuolilla on yhtenävä näkemys sopimuksen sisällöstä.¹⁰⁹ Sopimusosapuolten voidessa luottaa toisiinsa ja toistensa haluan sitoutua sopimukseen on osapuolten välinen yhteistyö helpompaa, tehokkaampaa ja tuloksekkaampaa.¹¹⁰ On huomattava, että luottamusta tarvitaan sekä

¹⁰⁶ Oikarinen & Kauppinen 2002, 30–31, 63.

¹⁰⁷ Hyyryläinen 2004: 144.

¹⁰⁸ Leinonen 2012: 73.

¹⁰⁹ Hemmo 2009: 636–637.

¹¹⁰ Oikarinen & Kauppinen 2002: 62.

sopimusta solmittaessa että sopimuksen ollessa voimassa. Sopimuksesta on mahdotonta tehdä täydellistä ja siksi sopimuksen tueksi tarvitaan sopimusosapuolten välistä tahtoa ja luottamusta. Karhu on todennut, että oikeustaloustieteellisessä mielessä luottamus vähentää sopimuksen valvonta- ja varautumiskustannuksia.¹¹¹ Vaikka luottamus on aina enemmän tai vähemmän riskinottamista, ei luottamuksen kuitenkaan tarvitse olla sokeaa riskinottoa. Vahva luottamus perustuu yleensä sopimuskumppanien aiempaan yhteistyöhistoriaan tai vastaavasti siihen, että sopimuskumppaneilla on yleisesti hyvä maine.

Sopimuksen johtamisella tarkoitetaan halutun sopimuksen saavuttamiseen tähtäävän sopimusprosessin johtamista.¹¹² Sopimuksen johtamiseen sisältyy yhteistyösuhteen rakentaminen, ja sopimuksen johtaminen kestää koko sopimuksen elinkaaren ajan. Sopimuksen johtaminen sisältää proaktiivisen näkökulman tuleviin muutoksiin ja reagoinnin muutosten ilmaantuessa. Sopimuksen johtamisella voidaan tarvittaessa myös lievittää sopimusosapuolten välisiä jännitteitä rakentamalla luottamuksellisia ja avoimeen vuorovaikutukseen perustuvia suhteita.¹¹³ Johtajasopimusta joudutaan aika ajoin tarkastelemaan ja päivittämään. Proaktiivinen, ennakoiva näkökulma johtajasopimusta valmisteltaessa ja päivitettäessä auttaa sopimusosapuolia toimimaan yhteistyössä ja kehittämään yhteistyösuhdetta edelleen.

4.3 Luottamus, psykologinen sopimus ja lojaliteettiperiaate

Johtajasopimusta voidaan tarkastella *päämies-agentti*-teoriaa hyödyntäen. Arrow on todennut, että päämies-agentti-teoria keskittyy tarkastelemaan sellaisia suhteita, joissa kaikki agentin toiminta ei ole päämiehen kontrolloitavissa, ja joissa agentin panos lopputulokseen on ratkaiseva.¹¹⁴ Päämies-agentti-teoria mukaan on olemassa ongelma,

¹¹¹ Karhu 2004: 1454.

¹¹² Rekonen 2007: 107.

¹¹³ Contract Management Guidelines: Principles for Service Contracts 2002: 10–11.

¹¹⁴ Arrow 1985: 37.

että jos sekä päämies että agentti ovat *hyödyn maksimoijia*, on syy olettaa, ettei agentti aina toimi täysin päämiehen edun mukaisesti.¹¹⁵ Päämiehen ja agentin välinen intressijännite vaikuttaa päämiehen sitoutumiseen. Yksityisellä sektorilla sitoutumisongelma voidaan pyrkiä ratkaisemaan esimerkiksi sitouttamalla johtaja yritykseen tekemällä hänestä yksi yrityksen omistajista ja tarjoamalla erilaisia optiojärjestelmiä. Julkisella sektorilla tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan ole.¹¹⁶

Päämiehen (kunnanhallitus) ja agentin (kunnanjohtaja) välillä vallitsee informaation epätasapaino. Hyvin koulutetuilla ja asioista perillä olevilla viranhaltijoilla on poliitikkoihin nähden ylivoimainen tietämys kunnan asioista. Tästä johtuu, että poliitikkojen on joko luotettava viranhaltijoiden lojaalisuuteen tai rakennettava sellainen kannustin- ja valvontajärjestelmä, joka estää opportunistisen käyttäytymisen.¹¹⁷ Tilintarkastus ja sisäinen tarkastus ovat tällaisia valvontamekanismeja. Käytännössä tarvitaan myös luottamusta ja siten kunnanjohtajan valvonta agenttina perustuu käytännössä sekä valvontaan että luottamukseen. Toisaalta on huomattava, että valvonta ja luottamus voivat olla suuntaan tai toiseen epätasapainossa riippuen kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan suhteesta. Päämies–agentti-teoria ei ota myöskään huomioon sitä, että agentin lyhytaikainen ja pitkäaikainen etu saattavat olla ristiriidassa. Kaukonäköinen agentti uhraa lyhytaikaisen edun pitkäaikaisen edun vuoksi. Kannustimena toimivat esimerkiksi eteneminen uralla ja tähän liittyvät hyvät työtodistukset ja muut suositukset. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että päämies–agentti-teoriassa esitetyn ongelman merkitys on käytännössä ajateltua vähäisempi.

¹¹⁵ Jensen & Meckling 1976: 308.

¹¹⁶ Hyyryläinen 2004: 61.

¹¹⁷ Hyyryläinen 2004: 65.

Kunnanjohtajasopimus on suureksi osaksi muuta kuin oikeudellinen sopimus. Prättälä on todennut, ettei johtajasopimusta ole edes kaikilta osin tarkoitettu juridisesti velvoittavaksi sopimukseksi. Tällaisia asioita ovat mm. johtajasopimuksessa sovittavat kunnan johtamista varten tarkoitetut pelisäännöt.¹¹⁸ Pelisääntöjen rikkomisesta ei ole suoranaisia sanktioita ja myös rikkomusten toteennäyttö voi olla erittäin hankalaa. Tällaiset säännöt sitovat ennen muuta moraalisesti, ja esimerkiksi oikeudellisten sanktioiden pelote on toissijainen kannuste sitoutua sopimukseen.¹¹⁹ Sopimusosapuolten on sitouduttava sopimukseen muista syistä. Sitoutumiseen tarvitaan psykologista sopimusta. Mikäli henkilöt eivät tule keskenään toimeen tai eivät opi mahdollisten alkuvaikeuksien jälkeen tulemaan toimeen keskenään, ei ole myöskään edellytyksiä psykologisen sopimuksen syntymiselle. Teknisesti täydellisinkään johtajasopimus ei sellaisenaan takaa tässä onnistumista, mikäli kunnanjohtajan ja poliittisen johdon väliltä puuttuu keskinäinen luottamus ja aito sitoutuminen yhteistyöhön. Vastaavasti vahva psykologinen sopimus paikkaa johtajasopimuksen mahdollisia suuriakin teknisiä ja sisällöllisiä puutteita.¹²⁰

Kunnanjohtajan liikkumavara peilaa hänen valtasuhdettaan kunnanhallitukseen. Valtasuhde voi olla heikko tai vahva.¹²¹ Kunnanjohtajan, jota pidetään epäluotettavana, voi olla lähestulkoon mahdoton saada uusia esityksiä läpi kunnanhallituksessa. Tällöin työskentely on hidasta ja päätöksenteossa korostuvat muutoseikat strategisuuden sijaan. Vastaavasti kunnanjohtaja, jolla on vahva valtasuhde kunnanhallitukseen, saa suuriakin esityksiä hyväksytyksi verrattain helposti ja nopeasti. On huomattava, että myös liiallinen luottamus on huono asia ja se voi paradoksaalisesti tuhota luottamuksen perustan, koska toinen osapuolista ei ehkä enää välitä kantaa huolta siitä, että häneen luotetaan myös jatkossa, koska pitää luottamusta itsestään selvänä asiana.¹²²

¹¹⁸ Prättälä 2012: 284.

¹¹⁹ Ks. Jäntti, Majoinen, Harjula, Pauni & Vartiainen-Hynönen 2008

¹²⁰ Kurkinen-Supperi on gradussaan s. 93 nostanut esiin, että kuntajohtajat näkevät yleisesti, että kunnan johtamis- ja toimintakulttuurilla on yksittäisiä sopimuksia suurempi merkitys kunnan johtamisessa.

¹²¹ Harisalo & Stenvall 2002: 25.

¹²² Harisalo & Stenvall 2002: 45.

Harisalo ja Stenvall ovat nähneet luottamuspääoman yhtenä pääoman muotona ja pitävät sitä merkittävämpänä pääoman muotona kuin taloudellista pääomaa, koska luottamus on edellytys taloudellisen pääoman hyödyntämiselle. Luottamuspääoma on yhteyksissä sosiaaliseen pääomaan, ja ne on myös rinnastettu toisiinsa.¹²³ Myös Kurkinen-Supperi on todennut, että luottamuspääoma on yksi pääoman muodoista taloudellisen, inhimillisen ja sosiaalisen pääoman ohella.¹²⁴ Kärkkäinen näkee luottamuspääoman osana sosiaalista pääomaa, joka sisältää luottamuksen lisäksi keskinäisen avunannon, yhteisöllisyyden, avoimuuden ja lojaalisuuden. Luottamus taas kasvaa mitä enemmän ihmisten välillä on vuorovaikutusta, sitoutumista ja yhteistyötä.¹²⁵ Myös Harisalo ja Stenvall ovat todenneet, että luottamus syntyy ihmisten välisessä kanssakäymisessä ja heidän tehdessään yhteistyötä.¹²⁶ Tämä sinänsä itsestäänselvyteen rinnastuva toteamus kertoo implisiittisesti, että luottamuksen rakentaminen on prosessi.

Luottamus(pääoma) on tärkein tekijä psykologisen sopimuksen taustalla. Ilman luottamusta ei ole myöskään sitoumusta. Luottamus liittyy ilmiönä ihmisten väliseen sosiaaliseen kanssakäymiseen eikä luottamus ole siten juridinen normi tai ilmiö, vaikka luottamus on yksi keskeisimpiä tekijöitä lainsäädännön taustalla.¹²⁷ Luottamus on kaiken sopimisen perusta. Sopimuskumppanit ottavat riskin luottaessaan toisiinsa, ja mikäli luottamusta ei ole tai se on hyvin vähäinen, tulee sopimuksista helposti hyvin yksityiskohtaisia ja eksklusiivisia. Toisaalta on huomattava, että liiallinen luottamus voi johtaa liian suppeaan ja ylimalkaiseen sopimukseen, mikä saattaa aiheuttaa ongelmia myöhemmin.

¹²³ Harisalo & Stenvall 2002: 35–36.

¹²⁴ Kurkinen-Supperi 2006: 63.

¹²⁵ Kärkkäinen 2005: 31–35.

¹²⁶ Harisalo & Stenvall 2002: 33.

¹²⁷ Ks. Norri 2005.

Sopimusoikeuteen kuuluu keskeisenä osana lojaliteetti sopimuskumppania kohtaan. Lojaliteettiperiaatetta ei ole määritelty erikseen laissa, mutta sitä on sovellettu oikeuskäytännössä. Lojaliteettiperiaatteen mukaan sopimusosapuolten on otettava huomioon kohtuullisessa määrin myös toisen sopimusosapuolen etu. Lojaliteettiperiaatteen soveltamiseen vaikuttaa myös sopimustyyppi. Perinteisissä varallisuus oikeudellisissa sopimuksissa lojaliteettiperiaatteelle on jo muodostunut vakiintunutta sisältöä, mm. tiedonantovelvollisuus on tästä esimerkki.¹²⁸ Lojaliteettiperiaatetta voidaan johtajasopimuksen kohdalla soveltaa esimerkiksi siten, että sopimusosapuolet pidättäytyvät shikaaninomaisista toimenpiteistä toisiaan kohtaan. Lisäksi kunnanjohtajalla on erityinen virkamiesoikeudellinen kuuliaisuusvelvollisuus työnantajaansa kohtaan.

Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Vaikkei kuntalaissa ole vastaavaa mainintaa, on itsestään selvää, että kunnanjohtajan on pyrittävä edistämään kaikilla toimillaan kunnan etua. Toisaalta myös kunnanjohtajalla on perustuslain mukainen sananvapaus. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2015 antaman päätöksen mukaan työnantajalla on oikeus puuttua viranhaltijan sananvapauteen ainoastaan lainmukaisilla perusteilla.¹²⁹ Ratkaisussa on todettu, että viranhaltijan sananvapautta rajoittavat esimerkiksi salassapitovelvoite ja työturvallisuusvelvoitteisiin kuuluva häirinnän kieltä. Ratkaisun mukaan mm. julkisesti tehdyt parannusehdotukset esimerkiksi resursseja lisäämällä eivät ole sananvapauden väärinkäyttöä. Kunnanjohtajan asema on kuitenkin tässä suhteessa ongelmallisempi, koska oikeuskanslerin virasto on linjannut, että kunnanjohtajan sananvapauden käyttöä voi valvoa myös kunnanvaltuusto. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnanjohtajan julkisesti viranhaltijaroolissa esittämien lausuntojen sopivuus tulee arvioitavaksi kunnanjohtajan aseman ja tehtävän kannalta ensisijaisesti luottamusksymyksenä.¹³⁰ Lojaliteettivelvollisuus voi tulla punnittavaksi

¹²⁸ Kunnanjohtajan johtajasopimuksissa on toisinaan tapana mainita, että kunnanjohtaja ja pitää kunnanhallituksen ajan tasalla ajankohtaisista ja merkityksellisistä asioista.

¹²⁹ EOA 364/4/15.

¹³⁰ OKV/703/1/2015K.

myös silloin, kun kunnanjohtaja arvostelee kuntaansa julkisesti. Koskinen ja Kulla ovat todenneet, että virkamiehen sananvapautta rajoittavat lojaliteettivelvollisuus ja virkamiehen velvollisuus pidättyä asemaansa sopimattomista kannanotoista.¹³¹ Kunnanjohtajan lausunnot voivat siis johtaa siihen, että hän ei enää nauti valtuuston luottamusta, vaikka kyseessä ei olisi sananvapauden väärinkäyttö. Lojaliteettiperiaatteen toteutuminen liittyy käytännössä erittäin vahvasti psykologisen sopimuksen vahvuuteen. Lojaliteettivelvollisuuden rikkominen on usein hankalasti oikeudellisesti toteen näytettävissä myös perinteisissä velvoiteoikeudellisissa sopimuksissa, jollei kyseessä ole sopimuskumppanin tahallinen harhaanjohtaminen tai erehdyttäminen, joka on pystytty dokumentoimaan. Toisaalta myös lojaliteettiperiaatteen noudattamisen toteennäyttäminen voi olla vaikeaa. Pelkkä epäily lojaliteettiperiaatteen rikkomisesta saattaa vaikeuttaa kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen väliseen luottamukseen.

Kunnanjohtajan johtajasopimuksen taustalla vaikuttaa vahvasti psykologinen sopimus, joka voidaan nähdä sopimusosapuolet yhteensitovana liimana. Psykologinen sopimus ei synny sopimusosapuolten allekirjoitettua johtajasopimusasiakirjan, vaan hiljaisena prosessina. Psykologisen sopimus on prosessi, jolla ei ole myöskään selvää alkua. Psykologinen sopimus voi puolestaan loppua nopeasti tai vähitellen. Psykologinen sopimus voi purkautua nopeasti liittyen esimerkiksi johonkin yksittäiseen tekoon tai epäonnistumiseen. Toisinaan psykologisen sopimuksen purkautuminen saattaa liittyä myös asioiden hoitotapaan. Mikäli johtajasopimus päätetään purkaa luottamuspulasta johtuen, on psykologinen sopimus yleensä purkautunut jo kauan ennen virallista päätöstä. On huomattava, että vaikka osapuolten välille palautettaisiin ennen psykologisen sopimuksen purkautumista vallinnut tilanne muodollisesti, ei psykologista sopimusta saada yleensä palautettua vastaavalla tavalla, koska luottamus osapuolten välillä on mennyt.¹³² Tällaisessa tilanteessa kunnassa ollaan tyypillisesti silloin, kun tilapäinen valiokunta on päättänyt olla esittämättä kunnanjohtajan irtisanomista tai

¹³¹ Koskinen & Kulla 2019: 178.

¹³² Rousseau 1989: 128.

muihin tehtäviin siirtämistä ja kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tulisi jatkaa yhteistyötä normaalisti.

Psykologisen sopimuksen kulmakivinä ovat luottamuksen lisäksi sitoutuminen ja johtajalle hänen työssään annettu tuki. Kunnanjohtaja sitoutuu paitsi kuntaan myös yhteistyöhön kunnanhallituksen puheenjohtajan ja muiden luottamushenkilöiden kanssa. Johtajasopimuksessa tätä saatetaan tavoitella toteamalla, että kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja ovat kunnan tärkein työpari ja sitoutuvat pitämään säännöllistä, luottamuksellista yhteyttä keskenään. Jotta kirjauksen tavoite toteutuisi muutenkin kuin muodollisesti, tarvitaan molemminpuolista luottamusta. Kunnanjohtaja voi pyrkiä rakentamaan luotettavuutta poliitikkojen silmissä tietoisesti. Hän voi kuitenkin epäonnistua luottamuksen rakentamisessa tai menettää luottamuksen syystä tai toisesta.¹³³ Toisinaan kuntajohtajan valintapäätökseen liittyy erimielisyys valittavasta henkilöstä ja työssään aloittava kunnanjohtaja kohtaa tilanteen, jossa hänen valintaansa on laajasti vastustettu.¹³⁴ Pahimmassa tapauksessa myös kunnanhallituksen puheenjohtaja on vastustanut kunnanjohtajan valintaa virkaansa. On selvää, että yhteistyö ja luottamuksen rakentaminen tällaisessa tilanteessa on lähtökohtaisesti hyvin vaikeaa.

Psykologinen sopimus ei ole stabiili tai kiveen hakattu, vaan muotoutuva ja elävä prosessi. Kunnanjohtajan kohdalla psykologista sopimusta ylläpidetään esimerkiksi kehityskeskusteluihin.¹³⁵ Kehityskeskustelujen tarkoitus on auttaa kuntaa työntajana ja kunnanjohtajaa viranhaltijana kertomaan puolin ja toisin työhön liittyvistä odotuksistaan ja toiveistaan. Samalla on hyvä käydä keskustelua myös toimintatavoista ja siitä, kuinka intensiivistä yhteydenpitoa hallituksen puheenjohtaja toivoo

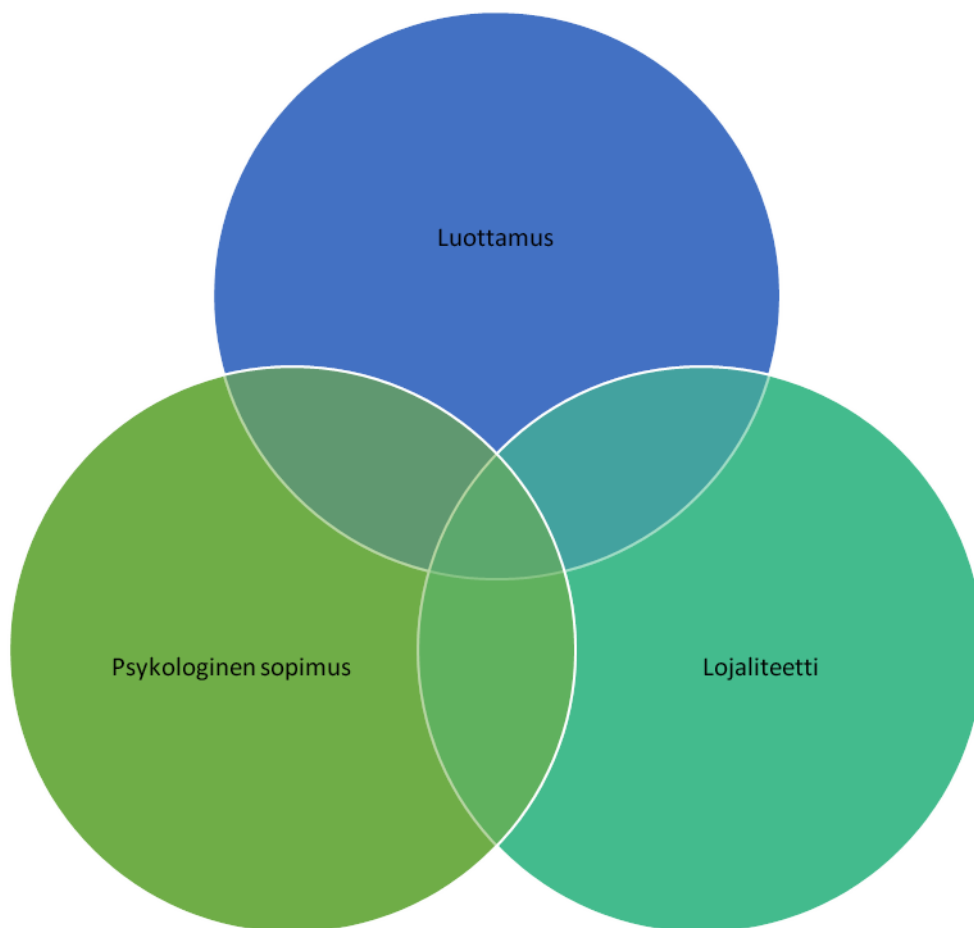
¹³³ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 52.

¹³⁴ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 61.

¹³⁵ Kunnallishallinnon tyypillinen erityispiirre on, että osa poliitikoista vaihtuu joka neljäs vuosi kuntavaaleissa. Kunnanjohtaja rakentaa psykologista sopimusta sekä ihmisiin että kuntaan organisaationa. Kunnanhallituksen puheenjohtajan vaihtuessa psykologinen sopimus on taitekohdassa, ja osapuolten on kyettävä luomaan uusi psykologinen sopimus, jotta kunnan asioiden hoito ei häiriinny.

kunnanjohtajalta. Säännöllinen yhteydenpito ja se, että asiat eivät pääse tulemaan puolin ja toisin yllätyksenä, on omiaan lisäämään osapuolten välistä luottamusta.

Luottamuksen, psykologisen sopimuksen ja lojaliteettiperiaatteen välinen suhde voidaan esittää seuraavan havainnekuvan mukaisesti. Luottamus edeltää psykologista sopimusta, ja psykologista sopimusta ylläpitää ja vahvistaa puolestaan lojaliteetti toista sopimusosapuolta kohtaan. Kuviossa esitetyn mukaisesti kaikki kolme osaa limittyvät yhteen ja yhden osan puuttuessa kokonaisuus tyypillisesti hajoaa.



5. Johtajasopimukset käytännössä

5.1 Kunnanjohtajan tehtävät ja työn painopistealueet

Kunnanjohtajan tehtävät on yleisellä tasolla määritelty kuntalaissa. Tyypillistä kuitenkin on, että kunnanjohtajan tehtävät vaihtelevat kunnittain voimakkaasti. Asiaan vaikuttavat kunnan koko, elinkeinorakenne, organisaatiokulttuuri sekä kunnanjohtajan liikkumavara. Myös kunnanjohtajan koulutus ja oma aktiivisuus saattavat vaikuttaa hänen tehtäviinsä. Kunnanjohtajan tehtäviin saattaa vaikuttaa kunnan muu virkarakenne kuten se, onko kunnassa kunnanjohtajan lisäksi erikseen talous- ja hallintojohtajaa. Tämä saattaa myös näkyä johtajasopimuksien sisällössä.

On tyypillistä, että johtajasopimuksissa kunnanjohtajan tehtävät määritellään viittaamalla kuntalakiin, hallintosäätöön ja kuntastrategiaan. Tämän lisäksi on tavallista, että johtajasopimuksessa mainitaan kunnanhallituksen esittelijän tehtävistä. Lisäksi on yleistä todeta, että kunnanjohtaja vastaa operatiivisesta johtamisesta, joissakin johtajasopimuksissa on erikseen mainittu myös henkilöstöjohtaminen. *Strateginen johtaminen* ei korostu yleisesti mitenkään erityisellä tavalla, mutta sitä ei ole toisaalta myöskään unohdettu kokonaan. Strategisen johtamisen vähäinen painoarvo on kuitenkin yllättävää. Omalta osaltaan tähän saattaa tosin vaikuttaa se, että strateginen johtaminen voi olla käsitteenä huonosti tunnettu ja epäselvä.

Pellon, Turun ja Ylivieskan johtajasopimuksissa on nostettu esille muista johtajasopimuksista poiketen kuntajohtajan painopisteet ja tavoitteet. Pellon, Turun ja Ylivieskan johtajasopimukset korostavat näin ollen johtajan strategista roolia. Pellon sopimus korostaa lisäksi työn painopistealueena kunnanjohtajan roolia kunnan elinvoiman kehittäjänä. Pellon tapaus osoittaa omalta osaltaan, että kunnanjohtajan työn strategisuuden korostaminen on mahdollista myös pienissä kunnissa. Ylivieskan johtajasopimuksessa on mainittu erikseen kunnanjohtajan työn yhtenä painopistealueena maakuntauudistuksen valmistelu, jota voidaan pitää mitä suurimmassa määrin strategisen tason tavoitteena.

Oulun johtajasopimuksessa on viitattu kuntalakiin, kaupunginhallituksen johtosäätöön ja kaupungin hallintosäätöön. Tämän lisäksi on todettu, että kaupunginjohtajalle sovitut vuosittaiset tavoitteet vahvistaa kaupunginhallitus. Vuosittaisia tavoitteita ei ole sen kummemmin määritelty, mutta voidaan perustellusti olettaa, että ne ovat strategisia tavoitteita.

Karstulan johtajasopimuksessa on lueteltu varsin tyhjentävästi kunnanjohtajan tehtävät. Erityishuomiona on, että johtajasopimuksessa on myös erikseen todettu kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan yhteisenä tehtävänä konserniohjauksen toteuttaminen, joka on mitä suurimmassa määrin strategista toimintaa. Karstulan sopimuksessa on huomioitu kunnanjohtajan tavoitteiden vuosittainen määrittely kunnanjohtajan johtajasopimusmallin mukaisesti.¹³⁶

Polvijärven johtajasopimuksessa on mainittu talous- ja sopimusjohtaminen. Heinäveden kunnan johtajasopimuksessa on mainittu, että kunnanjohtajan tehtävien painopistealueet määritellään kuntastrategian ja vuosittaisen talousarvion toiminta- ja taloussuunnitelman pohjalta osana kehityskeskustelua ja ne kirjataan johtajasopimuksen liitteeksi.

Kinnulan johtajasopimuksessa on mainittu, että kunnanjohtajan tehtävät pohjautuvat kuntalakiin, kuntastrategiaan ja taloudellisiin tavoitteisiin sekä hallintosääntöön. Kunnanjohtaja johtaa kunnan operatiivista toimintaa, hallintoa ja taloutta. Merkillepantavaa on, että kehityskeskustelujen luottamuksellisuudesta on erikseen maininta. Tämä lähtökohtaisesti itsestään selvä asia on hyvä olla kirjattuna, koska se ei ole välttämättä kaikille osapuolille selvä.

Lemin johtajasopimuksessa on hyvin suppeasti todettu, että kunnanjohtajan tehtävät määräytyvät kuntalain mukaan ja lisäksi, että kunnanjohtajan työn painopistealueet perustuvat kunnanvaltuuston hyväksymään kuntavisiioon ja -strategiaan. Lisäksi on todettu, että painopistealueet määritellään valtuustokausittain ja tavoitteet vuosittain. Tavoitteet kirjataan johtajasopimuksen liitteeksi.

Puolangan kunnan johtajasopimuksessa on todettu, että kunnanjohtajan tehtävät määräytyvät voimassaolevan kuntalain mukaan. Kunnanjohtajan työn painopistealueet taas perustuvat kunta- elinkeino- ym. strategioihin ja mahdollisiin valtuustosopimuksiin sekä talousarvioihin ja suunnitelmiin.

5.2 Kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välinen työnjako

Johtamistyyliä voidaan Kurt Lewinin työryhmän 1930-luvun lopulla luoman mallin mukaan jakaa karkeasti autoritäärisen johtamistyyliin, *laissez faire* -johtamistyyliin ja demokraattiseen johtamistyyliin.¹³⁷ *Autoritäärinen tyyli* korostaa yksilökeskeistä johtajuutta, jossa johtaja tekee itse päätökset, mutta myös kantaa vastuun päätöksistä. Autoritäärinen johtajuus on tyypillistä armeijoissa. *Laissez faire* -johtamistyyliin perinteinen johtaminen on hylätty ja onnistuminen riippuu alaisten kyvystä itseohjautua. *Demokraattisessa johtamistyyliin* päätöksentekoon osallistuu laajempi joukko. Kunnissa demokraattista johtamista toteutetaan monijäsenisissä toimielimissä

¹³⁶ Kuntaliiton johtajasopimusopas 2016: 12–13.

¹³⁷ Lewin 1939.

ja johtoryhmässä. Dualistinen johtaminen, jossa poliittinen johto ja kunnanjohtaja toimivat tiiminä, on yksi demokraattisen johtamisen muoto. Vastaavasti kunnan johtoryhmätyöskentely on demokraattista johtamista, vaikka viime kädessä johtoryhmän linjasta päättää kunnanjohtaja.¹³⁸

Kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välinen työnjako nojaa johtajasopimuksissa tyypillisesti dualistiselle pohjalle. Dualistinen malli korostaa kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välistä työnjakoa. Osassa johtajasopimuksia korostetaan kunnanjohtajan työparina kunnanhallituksen puheenjohtajaa, mutta osassa sopimuksia taas viitataan poliittiseen johtoon yleisesti tai puheenjohtajistoon. Tältä osin johtajasopimus on selvästi myös johtamissopimus, jossa kyse ei ole pelkästään kunnanjohtajasta, vaan kunnan johtamisesta yhteistyössä poliittisen johdon ja kunnanjohtajan kesken. Tältä osin johtajasopimus täydentää kunnan hallintosääntöä.

Toimivan, dualistisen kuntajohtamisen edellytyksenä on toimijoiden selvä rooli- ja työnjako. Uudessa kuntalaissa on pyritty selkeyttämään poliittisen ja ammatillisen johdon perustehtävän määrittelyä ja työnjakoa. Johtajasopimus on tapa sopia johtamisen eri rooleista ja noudatettavista menettelytavoista. Poliittisen johdon ja kunnanjohtajan yhteinen näkemys työnjaosta ja rooleista on tärkeää myös johtajuuden uskottavuuden ja julkisuuskuvan kannalta.¹³⁹

Keskeinen osa työnjakoa on toimivaltakysymysten määrittäminen. Kunnanjohtaja tarvitsee riittävän toimivallan ja vapauden toimiakseen tehokkaasti ja joustavasti kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla.¹⁴⁰ Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnanjohtajalle delegoidaan operatiivista vastuuta hallituksen keskittyessä strategiseen päätöksentekoon. Hallituksen ja kunnanjohtajan yhteistyön toimivuuden

¹³⁸ On huomattava, että on kuntia, joissa ei ole säännöllisiä johtoryhmän kokoontumisia vielä nykyäänkään. Tällöin korostuu demokraattisen johtamistyylin sijaan kunnanjohtajan suora suhde johdettaviin alaisiin.

¹³⁹ Kuntaliiton johtajasopimusopas 2016: 14–15.

¹⁴⁰ Edellä olen kirjoittanut kunnanjohtajan liikkumavarasta.

edistämiseksi on sovittava myös vuorovaikutus- ja yhteistyökäytännöistä.¹⁴¹ On myös tärkeää, että molemmat sopimusosapuolet ymmärtävät johtajasopimukseen kirjatut asiat samalla tavalla. On tyypillistä, että kunnissa on omia vakiintuneita toimintamalleja ja kirjoittamattomia sääntöjä, joista osa saattaa liittyä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan väliseen yhteistyöhön.

Kinnulan kunnan johtajasopimuksessa on maininta, että kunnanhallituksen puheenjohtajan tulee huolehtia siitä, että tehtävänjakoa poliittisen päätöksenteon ja operatiivisen johtamisen välillä kunnioitetaan ja että kunnanjohtajalla on riittävä tuki tehtävänsä hoitamiseen. Kirjaus on siinä mielessä tärkeä, että se asettaa kunnanhallituksen puheenjohtajalle selvän tehtävän. Hänen on toisaalta huolehdittava siitä, että kunnanjohtaja saa työrauhan ja riittävän tuen tehtävässään, mutta yhtäältä huolehdittava siitä, ettei kunnanjohtaja ota liian suurta poliittista roolia oman tehtävänsä lisäksi.

Heinäveden kunnan johtajasopimus keskittyy lähinnä edustamistilaisuuksiin ja määrittelee tältä osin työnjaon valtuuston puheenjohtajan, hallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välillä. Lisäksi on todettu, että kunnanhallituksen puheenjohtaja toimii puheenjohtajana kunnanhallituksen asettamissa työryhmissä. Kunnanjohtaja taas toimii puheenjohtajana pääsääntöisesti viranhaltijoista muodostuvissa työryhmissä ja kunnanjohtajan päätösehdotuksia valmisteleivissa työryhmissä. Näin yksityiskohtaista tehtäväjako voidaan pitää selvästi poikkeuksellisenä.

Lemin johtajasopimuksessa on kirjattu, että kunnan strategisissa asioissa ratkaisuvallta on luottamushenkilöillä. Heinäveden ja Lemin sopimuksia voidaan pitää tältä osin vastakohtina. Heinäveden johtajasopimuksessa on kiinnitetty huomio edustamiskäytäntöjen yksityiskohtiin, kun taas Lemin sopimuksessa on lyhyesti vedetty työnjako operatiivisen toiminnan ja strategisen päätöksenteon välille.

Karstulan johtajasopimuksessa on sanottu, että kunnan hallinto perustuu poliittisen johdon ja ammatillisen johdon yhteistyöhön. Kunnanhallituksella on vastuu rakentaa ja ylläpitää vahvaa perustaa hyvälle yhteistyölle ja yhteistyökulttuurille. Lisäksi on viitattu, että luottamushenkilöorganisaatio vastaa sille kuntalain ja kunnan hallinto- ja johtosääntöjen mukaan kuuluvasta päätöksenteosta. Kunnanjohtaja on vastuussa hyvästä, ammattitaitoisesta valmistelusta sekä päätösten täytäntöönpanosta. Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Poliittisen johdon tehtäväksi on todettu asettaa valtuuston hyväksymien kuntastrategian ja siihen liittyvien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden kautta kunnan kehittämiselle selvät suuntaviivat ja tahtotila sekä toteuttaa tämän mukaisesti määrittelemänsä linjaa päätöksenteossa. Kunnanjohtajan tehtävänä on tuoda keskusteluun tietoa ja arvioita toimintaympäristön muutoksista. Kunnanjohtajan tehtävänä on yhdessä sovittun linjan mukaisesti vastata kunnan operatiivisesta toiminnasta. Karstulan johtajasopimuksessa on määritetty selvästi poliittisen johdon ja kunnanjohtajan välinen roolijako.

¹⁴¹ Kuntaliiton johtajasopimusopas 2016: 15.

Oulun johtajasopimuksessa on mainittu, että kaupunginhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä. Kaupunginjohtaja toimii kaupunginhallituksen esittelijänä, johtaa asioiden valmistelua, hallintoa ja taloutta henkilöstöorganisaation kanssa. Erikoista on, että sopimuksessa on seuraava kirjaus: «Tarkemmasta työnjaosta voidaan sopia kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja kaupunginjohtajan kesken erillisellä asiakirjalla, joka annetaan kaupunginhallitukselle tiedoksi.» Kirjaus on erikoinen sikäli, että johtajasopimus on nimenomaan asiakirja, jossa tulee sopia johtamisesta ja johtamiskäytännöistä.

Turun johtajasopimuksessa on todettu, että kaupunginjohtaja toimii virkatehtävässään siten, että hän on kuntalaisten ja poliittisten ryhmien käytettävissä. Kaupunginjohtaja huolehtii siitä, että virkamiesvalmistelu tukee kaupunginhallituksen puheenjohtajaa poliittisten prosessien johtamisessa. Kaupunginjohtaja vastaa virkaorganisaation operatiivisesta johtamisesta kuntalain säännösten mukaisesti. Kaupunginhallituksen ja sen puheenjohtajan tulee sopimuksen mukaan huolehtia siitä, että poliittisen ja operatiivisen johtamisen välistä työnjakoa kunnioitetaan ja siitä, että kaupunginjohtajalla on riittävä tuki tehtävänsä hoitamiseen. Lisäksi on mainittu, että kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen puheenjohtajistojen sekä kaupunginjohtajan välille sovitaan pysyvä neuvottelumenettely, jolla varmistetaan toimiva ja luonteva vuorovaikutus kaupungin virkamiesjohdon ja ylimmän poliittisen johdon välillä. Kaupunginjohtaja on myös velvollinen pitämään kaupunginhallituksen ajan tasalla sen päätävävaltiaan kuuluvissa tai muutoin kaupungin kannalta merkittävissä asioissa. Sopijapuolet sitoutuvat käymään avointa keskustelua työn tavoitteista, sisällöstä ja työnjaon toimivuudesta.

Pellon johtajasopimuksessa on korostettu kunnanjohtajan ja luottamushenkilöjohdon aktiivista vuorovaikutusta, joka koostuu seuraavista asioista: 1. kunnanjohtaja ja luottamushenkilöt aktiivisesti informoivat toisiaan valmisteltavista asioista ja kunnan toimintaan liittyvistä kysymyksistä 2. myös arkaluonteisista asioista voidaan keskustella luottamuksellisesti 3. kunnanjohtaja toimii työssään tasapuolisesti kaikkia luottamushenkilöitä ja poliittisia ryhmiä kohtaan 4. kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden välistä keskustelua ei käydä julkisuuden välityksellä. Käytännössä tämä voidaan tulkita niin, että negatiivinen, toista osapuolta koskeva yleisönosasto- ja somekirjoittelu on rajattu puolin ja toisin pois. Lisäksi sopimuksessa on todettu, että kunnanhallitus ja puheenjohtajajasto yhdessä kunnanjohtajan kanssa huolehtivat poliittisten toimien ja operatiivisen johtamisen välisen työnjaon toimimisesta ja sen kunnioittamisesta.

Puolangan johtajasopimuksessa on todettu, että kunnan hallinto perustuu luottamushenkilöiden ja viranhaltijaorganisaation yhteistyöhön, jota kunnanjohtaja viraston päällikkönä johtaa. Luottamushenkilöorganisaatio käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa ja viranhaltijaorganisaatio vastaa asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta ja operatiivisesta johtamisesta. Lisäksi on vielä erikseen korostettu toimielinten puheenjohtajien vastuuta poliittisen johdon toimivuudesta ja kunnanjohtajan vastuuta operatiivisesta johtamisesta.

Polvijärven sopimuksen mukaan kunnan hallinto perustuu luottamushenkilöiden ja viranhaltijaorganisaation hyvään ja vuorovaikutteiseen yhteistyöhön, jota kunnanjohtaja kuntaorganisaation johtajana johtaa. Kunnanhallitus muodostaa yhdessä kunnanjohtajan kanssa johtamisen ytimen. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kuntalain mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnanjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Kunnanjohtaja vastaa kunnanhallituksen päätettäväksi tuotavien asioiden hyvästä ja asiantuntevasta valmistelusta sekä päätösten täytäntöönpanosta alaisensa organisaation avulla. Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista

yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Kunnanhallitus ja sen puheenjohtaja sekä kunnanjohtaja huolehtivat siitä, että tehtävänjakoa poliittisen johtamisen ja operatiivisen johtamisen välillä kunnioitetaan. Tukiessaan kunnanjohtajan johtajuutta kunnanhallituksen jäsenet pidättäytyvät antamasta operatiiviseen toimintaan liittyviä toimeksiantoja suoraan kunnanjohtajan alaisille. Polvijärven johtajasopimuksessa oleva maininta koskee Fayolen määrittelemän periaatteen mukaista komentoketjun yhtenäisyyttä. Jokaisella työntekijällä on vain yksi esimies ja tietojen tulee kulkea yhtä kautta.¹⁴² Kuntaorganisaatiossa komentoketju menee helposti sekaisin, mikäli esimerkiksi yksittäiset kunnanhallituksen jäsenet ryhtyvät jakamaan operatiivisia käskyjä kunnanjohtajan alaisille tai jopa alaisten alaisille. Tämä on puolestaan omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta ja ristiriitatilanteita poliittisen johdon, kunnanjohtajan ja hänen alaisensa välille. Lisäys on tarpeellinen ja se konkretisoi omalta osaltaan poliittisen ja operatiivisen johtamisen välistä eroa.

Polvijärven sopimuksessa on todettu myös, että kunnanjohtaja huolehtii tiedottamisesta kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajistolle sekä kunnanhallituksen jäsenille kunnan kannalta merkittävistä asioista. Merkittävät valmistelussa olevat asiat tulee saattaa poliittisten ryhmien keskusteluun riittävän ajoissa. Tiedottaminen tapahtuu sähköpostitse, puhelimitse, kunnanhallituksen iltakouluissa tai vastaavissa tilaisuuksissa. Kunnan johtamisessa kunnanjohtajan tukena toimii kunnanjohtajan asettama kunnan johtoryhmä. Kunnanjohtaja vastaa kuntakonsernin ohjaamisesta ja johtamisesta kuntalain, kuntastrategian konserniohjeen, hallintosäännön sekä muiden sitovien päätösten puitteissa.

Ylivieskan johtajasopimuksessa on todettu, että kaupunginjohtaja toimii kaupungin henkilöstöorganisaation johtajana ja hän toimii lähtökohtaisesti puheenjohtajana pääsääntöisesti viranhaltijoista koostuvissa työryhmissä ja viranomais- ja yritysneuvotteluissa. Lisäksi on sovittu, että kaupunginjohtaja ei osallistu poliittiseen toimintaan paikallistasolla.¹⁴³ Kaupunginjohtajalta edellytetään myös tasapuolisuutta suhteessa kaupunginvaltuustossa toimiviin poliittisiin ryhmiin.

5.3 Kunnanjohtajan palkkaus ja palvelussuhteen ehdot

Kunnanjohtaja kuuluu KVTES-sopimuksen II luvun 17 §:ssä mainittuun palkkahinnoittelun ulkopuolella olevaan ryhmään, joka kattaa kunnanjohtajan lisäksi myös muut viranhaltijat ja työntekijät, jotka työtehtäviensä puolesta kuuluvat työnantajan edustajiin ts. johtavassa asemassa tai suunnittelu- ja kehittämistehtävissä toimiviin henkilöihin. Tästä johtuen kunnanjohtajan palkka on kunnan ja kunnanjohtajan neuvoteltavissa oleva asia. KVTES:n II luvun 8 §:n mukaan työnantajan

¹⁴² Harisalo 2010: 78–79; Juuti 2006: 218.

¹⁴³ Kunnanjohtaja ei ole kuntalain mukaan vaalikelpoinen kunnan luottamustoimiin, kuitenkin hänellä on oikeus osallistua periaatteessa puoluepoliittiseen toimintaan kunnallisjärjestössä tai osallistua esimerkiksi seurakuntavaaleihin. Johtajasopimuksen kirjaus on epäselvä ja saattaa loukata jopa kunnanjohtajan perustuslaillisia oikeuksia.

pitää huolehtia siitä, että palkkahinnoittelun ulkopuolisten henkilöiden tehtäväkohtaiset palkat ovat oikeassa suhteessa niihin palkkahinnoittelukohtiin kuuluvien tehtäväkohtaisten palkkojen kanssa, joita voidaan tehtävien luonteen vuoksi käyttää viiteryhmänä. Käytännössä tällaisen ryhmän kunnan sisällä voisivat muodostaa hallintojohtaja, talousjohtaja ja toimistopäälliköt. Kuitenkin on huomattava, että kunnanjohtaja on johtavana viranhaltijana muun johtoryhmän yläpuolella tehtävän vaativuuden suhteen, ja tämän tulisi näkyä myös palkkauksessa.

Vaden on määritellyt kolme osa-aluetta, jotka vaikuttavat kunnanjohtajan palkkauksen taustalla. Ensimmäinen osa-alue ovat kunnanjohtajat itse, jolla hän viittaa siihen, keitä he ovat ja millaisista taustoista he tulevat. Toinen osa-alue on kunnanjohtajien tehtävät ja asema organisaatiossa, kolmanneksi osa-alueeksi hän mainitsee erilaiset palkkausteoriat.¹⁴⁴ Kunnat joutuvat kilpailemaan osaavan työvoiman saatavuudesta muun julkisen sektorin ja yksityisen sektorin kanssa. Palkkataso tulisi pystyä pitämään kilpailukykyisenä, jotta hyvää työvoimaa on saatavilla.¹⁴⁵ Unohtaa ei myöskään sovi sitä seikkaa, että kunnat kilpailevat osaavasta työvoimasta keskenään.

Kunnanjohtajien palkkauksesta keskusteltaessa huomio kiinnittyy helposti vain kunnanjohtajan kuukausipalkkaan, vaikka hedelmällisempää olisi tarkastella kunnanjohtajan laskennallista tuntipalkkaa: Kunnanjohtajien työaika on työnkuvan laajuudesta ja monipuolisuudesta johtuen epäsäännöllinen. Kunnanjohtaja joutuu tekemään lisäksi töitä myös iltaisin ja viikonloppuisin, ja tästä johtuen työ- ja vapaaajan välinen ero on häilyvä. Kunnanjohtajan työviikko on Kevan ja Kuntajohtajat Ry:n tutkimuksen mukaan keskimäärin noin 50 viikkotunnin tietämillä.¹⁴⁶ Suurissa kunnissa ja kaupungeissa johtaja tekee pieniä kuntia pitempää päivää. Pienessä kunnassa kunnanjohtaja ei puolestaan viranhaltijaorganisaation ohuudesta johtuen pysty välttämättä delegeoimaan tehtäviään eteenpäin, ja tämän vuoksi hänellä voi olla suuri

¹⁴⁴ Vaden 2008: 25.

¹⁴⁵ Vaden 2008: 31.

¹⁴⁶ Kevan ja Kuntajohtajat Ry:n tutkimus (2015).

vastuu kunnan jokapäiväisestä hallinnosta.¹⁴⁷ Tästä taas saattaa seurata, että kunnan edunvalvonta, edustaminen ja muu ulkosuhteiden hoitaminen jäävät vähemmälle huomiolle. Erilaisten roolien yhteensovittaminen, tasapainoilu ja asioiden priorisointi ovat tärkeä osa kunnanjohtajan itsensä johtamista.

Vuodelta 2013 olevan KVTES:n palkkausjärjestelmä -oppaan mukaan kunnan on työnantajana ratkaistava, mikä seuraavista kolmesta vaihtoehdosta kunnanjohtajan palkkarakenne on:

1. Normaali KVTES:n palkkausluvun palkkarakenne (tehtäväkohtainen palkka, työkokemuslisä, henkilökohtainen lisä, tulospalkkio, kertapalkkio jne.)
2. Kokonaispalkka (jolloin on ratkaistava, mitä palkkausluvun palkkatekijöitä voi olla maksussa kokonaispalkan lisäksi, esim. kertapalkkio, tulospalkkio)
3. Muu kunnan päättämä palkkarakenne¹⁴⁸

Kunnanjohtajalla on usein kiinteä sopimuspalkka, joka kuuluu kolmanteen ryhmään. Osassa johtajasopimuksia on maininta siitä, että palkkauksen on pysyttävä kilpailukykyisellä tasolla verrattuna muuhun kuntasektoriin. Kunnanjohtajan palkkausta tarkastellaan puolestaan tyyppillisesti vuosittain kehittämiskeskustelujen yhteydessä.

Oulun kaupunginjohtajan johtajasopimuksessa on todettu, että kaupunginjohtajan viran palkkaus muodostuu kuukausittaisesta kokonaispalkasta määrältään 13 800 euroa sekä puhelinedusta. Palkkaus sisältää myös työaikakorvaukset. Harkinnanvaraisesta palkantarkistuksesta päättää kaupunginhallitus. Sopimuksessa oleva kirjaus työaikakirjauksista tarkoittaa sitä, ettei ylityötunneista makseta eikä niitä voi myöskään pitää vapaana. Sopimuksessa on myös kirjaus, jonka mukaan tulos- ja kehityskeskustelun pohjalta kaupunginjohtajalle voidaan asettaa tulos- tai kertapalkkioon oikeuttavat tavoitteet ja niiden mittarit. Tulospalkkiot ovat varsin tyyppillisiä yksityisellä sektorilla, mutta julkisella sektorilla ne ovat harvinaisia jo siitä syystä, että julkisen sektorin tuloksen mittaaminen tunnuslukuin on yksityistä sektoria huomattavasti vaikeampaa.

¹⁴⁷ Haveri, Airaksinen & Paananen 2015: 38.

¹⁴⁸ Hotti, Nybondas-Kangas, Saaristo, Taavitsainen, Pohjola, Isoniemi, Peussa, Hämäläinen & Saarikoski 2013: 42.

Myös Pellon sopimuksen mukaan kunnanjohtaja työskentelee kokonaistyöajalla. Lisä- ja ylittöitä ei korvata erikseen. Kunnanjohtajalla on oikeus itsenäiseen työajan käytön suunnitteluun, kunhan virkatehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi. Tästä voidaan päätellä, että työtilanteen niin salliessa kunnanjohtaja voi halutessaan pitää vapaapäiviä. Pellon sopimus on Oulun sopimusta edullisempi kunnanjohtajan kannalta.

Heinäveden johtajasopimuksessa on sovittu, että kunnanjohtajan palkka on kokonaispalkka, joka perustuu työn vaativuuteen sekä henkilökohtaiseen ammatinhallintaan ja työtuloksiin. Kunnanjohtajan alkupalkka on kokonaispalkka, yhteensä 6.660,15 euroa kuukaudessa. Kokonaispalkkaan lisätään KVTES:n mukaiset yleiskorotukset. Työaika määräytyy KVTES:n mukaan. Kunnanjohtajalla on oikeus itsenäiseen ajankäytönsuunnitteluun niin, että virkatehtävät tulevat hoidettua. Palkan lisäksi kunnanjohtajalle maksetaan kokouspalkkiot kunnan kulloinkin voimassa olevan palkkiosäännön ja virkaehtosopimuksen mukaisesti. Kunta kustantaa kunnanjohtajan käyttöön luontoisetuna puhelimen.

Turun kaupunginjohtajan viran kokonaispalkka on 15.310,62 euroa kuukaudessa, minkä lisäksi ei makseta työaikakorvauksia, kuten esimerkiksi lisä- ja ylityökorvauksia. Kaupunginjohtajan on mahdollista ottaa osana kokonaispalkkausta luontoisetuna vapaa-autoetu tai auton käyttöetu, joka voi olla verotusarvoltaan enintään 1.200 euroa kuukaudessa. -On harvinaista, että johtajasopimuksissa on mainittu autoetu. On kuitenkin huomattava, että jos johtaja ottaa autoedun, autoetu sisällytetään palkkaan, se ei siis tule palkan päälle. Lisäksi kaupunginjohtajalla on matkapuhelinetu. Palkkaa tarkistetaan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) mukaisilla yleiskorotuksilla. Edellä olevan lisäksi, jos kaupungissa otetaan käyttöön tulospalkkausjärjestelmä, arvioidaan sen käyttöönotto myös kaupunginjohtajan osalta. Kokouksista maksettavat palkkiot määräytyvät Turun kaupungin säännösten mukaisesti. Palvelussuhteen ehdot määräytyvät kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) määräysten mukaisesti.

Karstulan johtajasopimuksessa on sovittu, että kunnanjohtajan palkka on kokonaispalkka, joka on virkasuhteen alussa 6300 euroa kuukaudessa. Palkkaus seuraa KVTES:n mukaisia yleiskorotuksia, mutta tarvittaessa palkkausta arvioidaan vuosittaisen tavoite- ja arviointikeskustelun yhteydessä. Vertailu perustuu vastaavan kokosiin kuntiin ja muuhun julkisen sektorin johtajien palkkaukseen. Kunnanjohtaja ei kuulu työaikalain piiriin ja kunnanjohtajalle ei tästä syystä suoriteta KVTES:n mukaisia työaikakorvauksia. Tässä kohtaa Karstulan sopimus vastaa Oulun sopimusta.

Kinnulan johtajasopimuksessa on todettu, että kunnanjohtajan palkka on kuukausipalkka ja kokonaispalkka on sopimuksen tekohetkellä 6000 euroa. Kunnanjohtajan palkkauksen taso arvioidaan kehityskeskustelujen yhteydessä, jolloin arvioidaan myös mahdollisen tasokorotuksen tarve. Arvioinnissa otetaan huomioon kunnanjohtajan työn tuloksellisuus. Palkan lisäksi kunnanjohtajalle maksetaan kokouspalkkiot kunnan kulloinkin voimassaolevan hallintosäännön ja KVTES:n mukaisesti. Kotityöskentelyn mahdollistamiseksi kunnanjohtajalla on käytössään kunnan puolesta kannettava tietokone ja tabletti sekä niihin soveltuva tietoliikenneyhteysliittymä. Lisäksi kunnanjohtajalla on matkapuhelinetu. Kirjauksen voidaan katsoa olevan samalla vahvistus sille, että kunnanjohtaja voi halutessaan tehdä myös etätöitä.

Puolangan johtajasopimuksessa on todettu, että kunnanjohtajan palkka on kokonaispalkka, joka virkasuhteen alkaessa on 6530,55 euroa kuukaudessa. Lisäksi on maininta puhelinedusta ja kotiin hankittavasta internet-liittymästä. Palkkauksen tarkistamisesta on mainittu, että kunnanjohtajan palkkauksen taso ja vastaavuus vertailukohteisiin otetaan tarkasteltavaksi vuosittain ja että kunnanjohtajan palkkauksen kilpailukykyisyydestä suhteessa muihin henkilöstöryhmiin huolehditaan. Vertailua tehdään myös muiden

samankokoisten kuntien johtajien ja muun julkisen sektorin johtajien palkkaukseen ja huolehditaan siitä, että kunnanjohtajan palkkaus on vähintään hyvää keskitasoa edellyttäen, että sekä toiminnalliset, laadulliset ja taloudelliset tulokset ovat sen mukaiset. Viimeksi mainittu tarkoittaa käytännössä sitä, että kunnanjohtajan palkkataso on sidottu tulosvastuuseen. Kunnanjohtajan palkkauksen pitäminen ajan tasalla suhteessa muihin saman kokosiin kuntiin edellyttää, että kunta saavuttaa tuloksia. Toisin kuin Oulun johtajasopimuksessa, ei Puolangan sopimuksessa tulosmittareista ole kuitenkaan mitään mainintaa. Puolangan johtajasopimus on tältä osin epäselvä.

Polvijärven johtajasopimuksessa on todettu, että kunnanjohtajan palkkaukseen sovelletaan KVTES-sopimusta. Kunnanjohtajan rahana maksettava kokonaispalkka on sopimuksen voimaantullessa 6700 euroa kuukaudessa. Lisäksi on todettu, että kunnanhallituksen tehtävänä on huolehtia siitä, että kunnanjohtajan palkkaus on kilpailukykyisellä tasolla kuntasektoriin verrattuna. Vuosittaisen kehityskeskustelun yhteydessä käydään myös keskustelu tarpeista kunnanjohtajan palkkauksen tarkistamiseen. Polvijärven johtajasopimus ei sisällä mainintaa erillisistä bonuksista, muttei sopimuksessa ole myöskään mainintaa siitä, että kunnanjohtajan palkkauksen ajan tasalla pitäminen olisi riippuvainen kunnan saavuttamista tuloksista.

Pellon johtajasopimuksessa on todettu, että viran palkkaus on virkasuhteen alkaessa 6480,32 euroa kuukaudessa ja lisäksi maksetaan palvelussuhdelisät. -Palvelussuhdelisien maksaminen näyttää olevan poikkeus. Yleisesti ottaen johtajasopimuksissa on sovittu kokonaispalkasta. Työaika on kokonaisuus eikä lisä- ja ylitöitä korvata erikseen, mutta kunnanjohtajalla on oikeus itsenäiseen työajankäytön suunnitteluun, kunhan virkatehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi. Itsenäinen työajankäytön suunnittelu on käsitteenä hämärä, siitä ei selviä, voiko kunnanjohtaja pitää esimerkiksi vapaata työstään sopivaksi katsomanaan ajankohtana.

Ylivieskan johtajasopimuksessa on todettu, että kaupunginjohtajan virkasuhde on määräaikainen. Huomionarvoista on, että palkan suuruutta ei ole mainittu. Tässä kohtaa Ylivieskan johtajasopimus poikkeaa muista johtajasopimuksista. Sopimuksessa on kuitenkin maininta KVTES :n mukaisista palkankorotuksista.

5.4 Menettelytavat ristiriitatilanteissa

Sovittamattomien ristiriitojen ratkaisemisen välineenä kaikissa tarkastelluissa johtajasopimuksissa on kirjaus erokorvauksesta. Luottamuspulatilanteessa kunnalla on siten mahdollisuus päästä eroon johtajasta maksua vastaan.¹⁴⁹ Johtajasopimuksen lähtökohta tai tavoitetila ei ole, että johtaja päätyy ottamaan erokorvauksen ja jättämään työnsä. Kuitenkin tarvittaessa erokorvaus toimii umpikujaan ajautuneen tilanteen ratkaisukeinona. Bruun on kuvannut erokorvausta johtajan riskivakuutukseksi, jolla työnantaja sitoutuu maksamaan korvauksen siitä, että sopimus päätetään

¹⁴⁹ Mikäli erokorvauslauseketta ei olisi, olisi johtajasopimus keskeiseltä osalta puutteellinen eikä siten vastaisi tarkoitustaan, vaikkei laki sinällään velvoita erokorvauslausekkeen ottamista johtajasopimukseen.

vaivattomasti.¹⁵⁰ Erokorvaus on siis kunnalle keino ostaa kunnanjohtaja ulos, ja toisaalta se on kunnanjohtajalle korvaus työpaikan menettämisestä. Koska laki ei mainitse mitään erokorvauksen määrästä, jää se osapuolten sovittavaksi. Käytännössä erokorvaukset ovat vaihdelleet yleensä puolen vuoden palkasta vuoden palkkaan.¹⁵¹ Harjula ja Prättälä ovat todenneet, että kohtuullisen erokorvauksen määrästä on vaikea antaa yleistä arviota.¹⁵² *Kittilän tapauksen*¹⁵³ opetusten ja tarkastelussa olleiden johtajasopimusten perusteella erokorvauksen määrää voidaan tarkastella myös oikeustaloustieteen menetelmiä hyödyntäen: vahingonkorvausoikeudessa vahingon oletusarvo lasketaan yksinkertaisella kaavalla: vahinkotapahtuman todennäköisyys kertaa vahingon hinta.¹⁵⁴

$$(P_1 P_2 L = C)$$

Tapahtuman todennäköisyys vaihtelee 0 :n ja 1 :n välillä. Nolla tarkoittaa, ettei asia toteudu ja yksi tarkoittaa, että tapahtuma toteutuu sataprosenttisen varmasti. Jos oletetaan, että todennäköisyys (P_1), että erotettu kunnanjohtaja valittaa päätöksestä on 90 prosenttia¹⁵⁵, ja on 50 prosentin todennäköisyys (P_2), että hallinto-oikeus toteaa erottamispäätöksen laittomaksi ja laittomasta irtisanomisesta kunnalle tuleva

¹⁵⁰ Bruun 1985: 97.

¹⁵¹ On huomattava, että kunnanjohtajan eroraha ei pienuudestaan johtuen ole vastaava ”kultainen kädenpuristus” kuin pörssiyrityksen toimitusjohtajalla. Kuntasektorin erokorvaukset eivät siten tyypillisesti riitä turvaamaan keski-ikäen ylittäneenkään johtajan taloutta eläkeikään saakka.

¹⁵² Harjula & Prättälä 2019: 357. Mikäli kunnanjohtaja irtisanoutuu ja hänelle maksetaan erokorvaus, on menettelyllä suuri vaikutus kunnanjohtajan henkilökohtaiseen talouteen. Tuloverolain (1535/1992) 29.1 §:n mukaan veronalaista tuloa ovat mainitussa laissa säädetyin rajoituksin verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot. Tuloverolain 61 §:n 2 momentin mukaan veronalaista ansiotuloa on muun ohessa työsuhteen perusteella saatu palkka ja siihen rinnastettava tulo sekä tällaisen tulon sijaan saatu etuus tai korvaus.

Vapaaehtoinen irtisanoutuminen työstä aiheuttaa karenssin työllisyyssetuihin. Toisaalta loppuvuodesta vastaanotettu erokorvaus merkitsee vuositulojen voimakasta nousua, mutta työllistyminen saattaa puolestaan kestää pitempään, ja seuraavana vuonna tulot putoavat tästä syystä huomattavasti. Tämä tarkoittaa, että kunnanjohtajan on järkevää käyttää tulontasausmenettelyä verotuksen pitämiseksi kohtuullisena. (Ks. Bruun 1985: 98)

¹⁵³ Anna Mäkelän erottaminen Kittilän kunnanjohtajan paikalta, tapaus esitelty yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

¹⁵⁴ Määttä 2016: 197. Vahingon todennäköisyys muodostuu yhden sijaan kahden osan tulona: P_1 ja P_2 , mutta tämä ei itsessään muuta alkuperäisen kaavan perusteita.

¹⁵⁵ Olettamus 90 prosentin todennäköisyydestä valituksenteolle on perusteltu, koska kunnanjohtajan irtisanomisista valitetaan pääsääntöisesti.

rahallinen menetys (L) on 250 000 euroa, kannattaisi kunnan sopia johtajasopimuksessa kunnanjohtajalle maksimissaan 112 500 euron suuruisesta erorahasta (C). ($0,9 \times 0,5 \times 250\,000 = 112\,500$) Mikäli kunnanjohtajan palkka olisi 6998 euroa¹⁵⁶, tarkoittaisi tämä 16 kuukauden palkkaa vastaavaa erokorvausta. Näin ollen yleisesti käytössä olevat 6-12 kuukauden palkkaa vastaavat erokorvaukset ovat kunnille varsin edullisia etenkin silloin, kun erokorvaus sisältää irtisanomisajan palkan. (Erokorvauksen suuruus saattaa herättää kuntalaisissa ja mediassa erityistä mielenkiintoa. Erokorvauksen määrää voisi periaatteessa perustella kuntalaisille ja muille sidosryhmille ko. matemaattista kaavaa hyödyntämällä.) Oikeuskäytäntö on osoittanut, että laittomasti irtisanotusta työsuhteesta on jouduttu maksamaan *4-24 kuukauden* palkkaa vastaavia korvauksia. Lisäksi on huomattava, että yksityisellä sektorilla toimitusjohtajien erokorvaukset voivat vastata jopa 36 kuukauden palkkaa.¹⁵⁷ Vertailutieto tukee omalta osaltaan näkemystä, jonka mukaan kunnanjohtajan erokorvaukset ovat maltillisia. Edelleen on muistettava, että sen paremmin erotetuksi tuleminen kuin erokorvauksen ottaminenkaan ei ole omiaan tukemaan kunnanjohtajan myöhempää urakehitystä, vaikka aiempi ura olisi pitkä ja ongelmaton. Periaatteessa kyseisen seikan tulisi nostaa kunnanjohtajan erokorvauksen määrää verrattuna toimitusjohtajan erokorvauksiin. Toisaalta aivan viime aikoina on ollut havaittavissa, että erokorvauksen valinneet kunnanjohtajat ovat alkaneet työllistyä nopeasti uudelleen kunnanjohtajan virkoihin. Näyttää siis siltä, että tilanne on muuttumassa vähitellen kohti yritysmaailman esimerkkiä, jossa toimitusjohtajan irtisanominen on pikemminkin normaali osa työuraa kuin henkilön loppuiäksi leimaava epäonnistuminen.

Viranhaltijalain 40 §:ssä on säädetty irtisanomisajan pituudesta, joka vaihtelee 14 päivän ja 6 kuukauden välillä riippuen siitä kuinka pitkään viranhaltija on ollut palvelussuhteessa kuntaan. Osassa kuntia erokorvaus sisältää irtisanomisajan palkan ja

¹⁵⁶ Käytetty luku on kunnanjohtajan keskiansio kuukaudessa vuonna 2018. Kunta-alan viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkatilasto (2018).

¹⁵⁷ YTN-johtajasopimusopas: 21.

osassa taas ei.¹⁵⁸ On mielenkiintoista huomata, että vaikka absoluuttinen korvaus säilyy sellaisissa johtajasopimuksissa, joissa erokorvaus sisältää irtisanomisajan palkan samana, pienenee erokorvauksen suhteellinen osuus palvelusvuosien lisääntyessä. Erakorvauksen suuruuden määrittelyssä tulisi ottaa huomioon molempien osapuolten intressit. On huomattava, että erokorvauksen neuvottelua ei tule mieltää nollasummapeliksi, jossa kunnanjohtaja pyrkii neuvottelemaan mahdollisimman suuren erokorvauksen ja kunta vastaavasti mahdollisimman pienen erokorvauksen. On kunnan etu, että kunnanjohtajalla on riittävä selkänoja toiminnassaan ja johtaja siten aiemmin mainitulla tavalla on työssään riippumaton poliitikkojen tilapäisistä mielialan vaihteluista.¹⁵⁹ Johtajasopimuksen lähtökohta on siis varmistaa, että luottamushenkilöjohto työnantajan edustajana ja kunnanjohtaja pystyvät johtamaan kuntaa asianmukaisesti ja tehokkaasti.

Erorovauksen lisäksi kunta on velvollinen maksamaan kunnanjohtajalle irtisanomisajan palkan. Yleensä kunta ei edellytä kunnanjohtajalta työskentelyä irtisanomisaikana, mutta selvintä on, että asiasta on maininta johtajasopimuksessa. Erorovaus ja irtisanomisajan palkka ovat kunnanjohtajalle veronalaista tuloa. Lisäksi on huomattava, että erokorvauksen ottanut kunnanjohtaja ei ole oikeutettu saamaan erokorvauksen laskennalliselta nautinta-ajalta työttömyysturvaetuuksia. (Työttömyysturvalaki 2 luku § 6.1) Koskinen on määritellyt erokorvauksen ylimääräiseksi irtisanomisajan palkaksi. Hän on perustellut asiaa sillä, että kunta voi sopia irtisanomisajan pituudesta.¹⁶⁰

¹⁵⁸ YTN-johtajasopimusopas suosittaa, että johtajasopimuksessa todetaan, että erokorvaus vastaa X kuukauden rahapalkkaa irtisanomisajan palkan lisäksi. Kuntaliiton johtajasopimusmalli puolestaan suosittaa sitä, että erokorvaus sisältää irtisanomisajan palkan.

¹⁵⁹ Kunnanjohtajan on siis oltava riittävän immuuni yksittäisten poliitikkojen häntä kohtaan kohdistamalle arvostelulle tai kostotoimille hänen pyrkiessään toimimaan virkavastuulla kunnan parhaaksi. Luottamuspuolan selvittämisprosessin käynnistäminen ei saa johtua yksittäisen poliitikon, esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan, mielijohteesta, vaan siihen on oltava perusteltu ja lähtökohtaisesti pitkään jatkunut syy.

¹⁶⁰ Koskinen 2011: 5.

Tietyissä tilanteissa työnantajalla voidaan katsoa olevan oikeus purkaa johtajasopimus ilman erillistä korvausta. On kuitenkin huomattava, että jos erokorvauksen epäämiseen ei ole selvää ja kiistatonta perustetta, on erokorvaus syytä maksaa. -Onhan erokorvauksen keskeisimpiä tarkoituksia välttää pitkäkestoisia ja lopputulokseltaan epävarmoja oikeusprosesseja.

Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisussa HO 2014:854 oli kysymys erokorvauksen epäämisestä. Heinolan kaupunki oli kieltäytynyt maksamasta erokorvausta, koska kaupunginjohtaja ei ollut itse vapaaehtoisesti eronnut. Käräjäoikeus oli omassa käsittelyssään todennut, ettei kaupunginjohtajalla ole oikeutta erokorvaukseen. Hovioikeus kumosi käräjäoikeuden ratkaisun ja katsoi, että kaupunginjohtajalla oli oikeus erokorvaukseen, vaikkei hän ollut eronnut vapaaehtoisesti. Hovioikeus perusteli asiaa sillä, että sopimus oli tältä osin epäselvä. Erakorvauksen lisäksi Heinolan kaupunki joutui maksamaan entiselle kaupunginjohtajalle viivästyskorot ja oikeudenkäyntikulut.

Johtajasopimuksia laadittaessa on esitellyn oikeustapauksen valossa kiinnitettävä erityistä huomiota erokorvauslausekkeen selvyyteen. Edellytykset erokorvauksen maksamiselle on syytä kirjoittaa lyhyesti ja selvästi välttäen mahdollisuuksia monitulkintaisuuteen.

Johtajasopimusta voidaan verrata osakeyhtiöissä toisinaan käytettyihin osakassopimuksiin. Osakassopimuksissa on mahdollista sopia osakkaiden lähtemisestä osakeyhtiöstä. Osakassopimuksia tarkasteltaessa käytetään *good leaver* ja *bad leaver* -käsitteitä. *Good leaver*, hyvä lähtijä (esimerkiksi toimitusjohtaja, joka on sitoutettu yhtiöön tekemällä hänestä yhtiön omistaja), jättää yhtiön esimerkiksi eläkkeelle jäämisen tai sairastumisen tms. syyn vuoksi ja tästä syystä yhtiö tai muut osakkaat lunastavat hänen osakkeensa markkinahintaan. *Bad leaver*, huono lähtijä jättää yhtiön esimerkiksi siirtymällä kilpailijan palvelukseen. Hänen osakkeensa lunastetaan markkinahinnan sijaan osakkeiden kirjanpitoarvoa vastaavasta summasta.¹⁶¹ Kunnanjohtaja on siis vapaaehtoisesti erotessaan *good leaver* ja saa tästä hyvästä erokorvauksen. Mikäli kunnanjohtaja kieltäytyy eroamasta tai lähtee toisen työnantajan palvelukseen, hän on *bad leaver* ja jää ilman erokorvausta.

¹⁶¹ Hannula & Kari 2007: 115.

Päätöksessä KHO 2016:2529 Korkein hallinto-oikeus otti kantaa Kittilän kunnanjohtaja Anna Mäkelän erottamiseen. Kunnanjohtajan erottamista valmistelevaan asetettu tilapäinen valiokunta oli laatinut selvitystyöstään raportin. Raportti oli toimitettu Mäkelälle ja samalla hänelle oli varattu tilaisuus vastineen antamiselle raportin johdosta. Mäkelä antoi kirjallisen vastineensa raportista. Tämän jälkeen valiokunta pyysi raportista ja raporttiin liitetystä Mäkelän vastineesta lausunnon kunnanhallitukselta, joka käsitteli asian ja päätti lausunnon antamisesta kokouksessaan. Kunnanhallituksen edellä mainittu lausunto ja valiokunnan kommentit kunnanhallituksen lausunnosta on liitetty valiokunnan lopulliseen raporttiin, jonka perusteella valtuusto päätti 17.11.2014 irtisanoa kunnanjohtaja Mäkelän. Hallinto-oikeus kumosi kuulemiseen liittyvän muotovirheen perusteella Kittilän kunnanvaltuuston päätöksen erottaa kunnanjohtaja Mäkelä. Korkein hallinto-oikeus piti hallinto-oikeuden päätöksen voimassa.

Kunnanjohtaja Mäkelän erottamisen aikaan voimassaolleen kuntalain (365/1995) 25 §:n 2 momentin mukaan kunnanjohtajan irtisanomisasiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.¹⁶² Lisäksi kunnanjohtajan kuulemiseen sovelletaan hallintolain kuulemista koskevia säännöksiä. Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Mäkelän kuulemisen jälkeen oli esitetty uusia perusteita, joiden pohjalta valtuusto päätti irtisanoa Mäkelän kunnanjohtajan virasta. Tästä syystä hallinto-oikeus totesi Mäkelän kuulemisen puutteelliseksi.

Korkein hallinto-oikeus ei nähnyt syytä muuttaa hallinto-oikeuden päätöstä. Tästä seurasi se, että Anna Mäkelä sai jatkuvuusperiaatteen mukaisesti virkansa takaisin ja Kittilän kunta joutui tekemään hänen kanssaan erikseen nk. sovintosopimuksen, joka käytännössä tarkoitti erorahan ja asiamiehen kulujen maksamista. Hallinto-oikeusprosessin lisäksi Mäkelän erottamista edeltäviä tapahtumaketjuja puitiin erikseen rikosoikeusprosessissa, jossa Mäkelän erottamiseen osallistuneita

¹⁶² Nykyinen laki on tältä osin samansisältöinen.

kuntapäättäjiä syytettiin virkarikoksista. Käräjäoikeus vapautti syytetyt Kittilän päättäjät syytteistä. Tätä kirjoitettaessa juttu on tulossa hovioikeuden käsittelyyn. Rikosoikeusprosessin tekee erityisen mielenkiintoiseksi se, että siinä otetaan kantaa mm. siihen, oliko Mäkelää kohtaan esitetty luottamuspula kestävästi perusteltu, vai oliko kyseessä Mäkelää kohtaan suunnattu ajojahti, jonka motiivina oli kosto. Tapauksella on ennakkopäätösarvoa myös siksi, että luottamuspula-käsite tarkentunee kun oikeus antaa päätöksensä.

Anna Mäkelän erottaminen Kittilän kunnanjohtajan virasta on eittämättä Suomen kuuluisin kunnanjohtajan erottamistapaus. Mäkelän erottamista seuranneet hallinto- ja rikosoikeusprosessit ja aiheeseen liittyvien muiden ongelmien uutisointi on saanut muihin kunnanjohtajien erottamistapauksiin nähden poikkeuksellisen suuren mediahuomion. Tutkimukseni aiheen kannalta huomionarvoista on, että Mäkelän ja Kittilän kunnan välillä ei ollut johtajasopimusta erokorvauksineen. Näin ollen Kittilän kunnalta ja kunnanjohtajalta puuttui kirjallisesti sovittu pelisääntökirja ja työnjako poliittisen johdon ja kunnanjohtajan väliltä ja sopimus siitä, miten sovittamattomissa ristiriitatilanteissa menetellään. Johtajasopimuksen puuttuminen asianmukaisine erokorvauksineen on maksanut Kittilän kunnalle satoja tuhansia euroja. Lisäksi on huomattava, että jos osapuolten välillä olisi ollut johtajasopimus, jossa olisi sovittu poliittisen johdon ja kunnanjohtajan välisistä pelisäännöistä ja työnjaosta, ei sovittamattomiin ristiriitoihin olisi välttämättä ollenkaan ajauduttu.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1998:136 oli kyse toimitusjohtajan irtisanomisesta ja erokorvauksen epäämisestä. Yritys perusteli erokorvauksen epäämistä luottamuspulalla, joka johtui yhtiön mukaan siitä, että toimitusjohtaja oli laiminlyönyt johtamis-, valvomis- ja informaatiovelvollisuutensa. Käräjäoikeus totesi, että toimitusjohtaja oli ollut lojaali yhtiön hallitusta kohtaan, eikä hän ollut laiminlyönyt mainittuja velvoitteitaan. Käräjäoikeus määräsi yhtiön maksamaan vahingonkorvauksia johtajasopimuksen rikkomisesta ja työsuhteen ennenaikaisesta päättämisestä. Hovioikeus totesi, että yhtiön ilmoittama luottamuspula oli ollut riittävä ja hyväksyttävä peruste toimitusjohtajan johtajasuhteen päättämiseen. Hovioikeus kuitenkin katsoi käräjäoikeuden tuomiossa selostetuin perustein, että päättäessään A:n johtajasuhteen yhtiöllä ei ollut näytetty olleen hyväksyttävää syytä kieltäytyä noudattamasta A:n kanssa tekemänsä johtajasopimuksen ehtoja sopimuksen päättämisestä. Hovioikeus ei muuttanut

käräjäoikeuden määräämiä korvauksia, vaikka näki luottamuspula-asian toisin kuin käräjäoikeus. Korkein oikeus muutti tuomiota siltä osin, että yhtiön ei tarvinnut maksaa erikseen työsuhteen irtisanomisesta tuomittua korvausta.

Yllämainitussa oikeustapauksessa otettiin kantaa luottamuspulaan erottamisen syynä. Tämä on tärkeää siksi, että luottamuspula on ennakkotapauksen perusteella legitiimi syy johtajan irtisanomiseen. Tämän jälkeen luottamuspulaa erottamisen syynä ei ole kyseenalaistettu.

Luottamuspulan käsitteen määrittelyn tekee erityisen mielenkiintoiseksi se, että eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kunnanjohtajan luottamuspula-asiaan kantaa jo vuoden 1995 kuntalain voimaantulon yhteydessä. Oikeusasiamies huomasi lain puutteellisuuden ja korosti kunnanjohtajan oikeusturvan merkitystä säännöstä sovellettaessa. Oikeusasiamiehen mukaan *luottamuspula-* ja *luottamuksen menettäminen* -käsitteet olivat yleisluontoisia ja siksi tulkinnallisia. Oikeusasiamies piti mahdollisena, että luottamuspulan perusteeksi nimetyn syyn taustat saattavat tosiasiallisesti johtua syistä, jotka voivat olla ristiriidassa hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa. Oikeusasiamies totesi lisäksi, että erottamista koskevat perusteet olisi tullut määritellä riittävän yksilöidysti jo lain tasolla.¹⁶³ Merkillepantavaa on, että korjausta asiaan ei ole tullut myöskään uudessa kuntalaissa.¹⁶⁴ Virikko on todennut, että kunnanjohtajan erottaminen on voitava katsoa kohtuulliseksi sekä kunnan että kunnanjohtajan näkökulmasta.¹⁶⁵

Kittilän tapaus etenee todennäköisesti aina korkeimpaan oikeuteen asti, ja tuomiolla tulee olemaan suuri ennakkopäätösarvo. Käytännössä ratkaisu tulee linjaamaan kunnallisen itsehallinnon, hyvän hallinnon periaatteiden ja lain hengen välistä rajaa.

¹⁶³ EOA 31.8.1995 nro 661 ja EOA 1725/494: 6.

¹⁶⁴ Luottamuspula-asiassa hallinnon oikeusperiaatteet liittyvät asian valmistelu- ja päätöksentekovaiheeseen. Yhdenvertaisuusperiaate rajoittaa valtuustoa erottamasta kunnanjohtajaa mielivaltaisin tai syrjivin perustein. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan kunnanjohtajaa ei voida erottaa esimerkiksi hänen hankalana pidetyn luonteensa perusteella. Objektiviteettiperiaate puolestaan kieltää ottamasta huomioon epäasiallisia seikkoja luottamuspulaa arvioitaessa. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että valtuusto katsoo kunnanjohtajan erottamisen olevan kunnan edun kannalta välttämätön ratkaisu. Suhteellisuusperiaatteen mukaan asiaa käsiteltäessä on myös otettava huomioon kohtuullisuuden vaatimus.

¹⁶⁵ Virikko 2018: 157–158.

Vanhan kuntalain aikaan tehdyt hallinto-oikeuden ja KHO:n ratkaisut ovat Virikon mukaan painottaneet kunnallista itsehallintoa. Virikon koosteen perusteella kunnanjohtajan oikeusturva riitautetuissa erottamistilanteissa on tilastollisesti hyvin heikko. Virikko on todennut, että luottamuspuola-käsitteen monitulkintaisuus oikeudellisessa arvioinnissa on aiheuttanut sen, että luottamuspuolasäännökseltä puuttuu oikeusvarmuus. Oikeuskäytännön tulisi tästä syystä vastaisuudessa vahvistaa nykyistä selvempi tulkintasuunta koskien luottamuspuola.¹⁶⁶

Erokorvauskäytäntö on osoittautunut sinällään toimivaksi. Kuitenkin Palojärvi on esittänyt aiheellisen kysymyksen siitä, johtaako erokorvauskäytäntö siihen, että kunnanjohtajat valitsevat ristiriitatilanteessa vapaaehtoisen irtisanoutumisen ja erokorvauksen myös epäselvissä ristiriita- tai luottamuspuulatilanteissa.¹⁶⁷ Vastaavan kaltaista oikeusturvaan liittyvää pohdintaa on käyty rikosoikeuden piirissä syyteneuvottelun mahdollistamisen yhteydessä.

Heinäveden johtajasopimuksessa erokorvaus on 6 kuukauden palkka. Erokorvaus sisältää irtisanomisajan palkan. Tätä voidaan pitää niukkana. Oikeuskäytäntö ei tunne tapausta, jossa olisi soviteltu kunnanjohtajan erokorvauksen suuruutta perusteena erokorvauksen niukkuus. Voitaneen kuitenkin pitää kohtuullisena, että erokorvaus olisi minimissään 6 kuukauden palkkaa vastaava summa, ja tämän lisäksi tulisi maksaa irtisanomisajan palkka. Hämäläinen on nähnyt 6 kuukauden palkkaa vastaavan erokorvauksen yksiselitteisesti kohtuuttoman pienenä verrattuna yritysjohdajien erokorvauksiin.¹⁶⁸

Tyypillistä on, että kunta ei edellytä kunnanjohtajalta työskentelyä irtisanomisaikana, mutta vain osassa johtajasopimuksia (esim. Turku) on tästä erikseen maininta. Jos asiasta ei ole sovittu etukäteen, joutuu valtuusto eroa myöntäessään ottamaan asiaan kantaa. Sinänsä on ymmärrettävää, ettei erokorvausta vastaan irtisanoutuvalta kunnanjohtajalta edellytetä työskentelyä irtisanomisaikana. Kunnanjohtaja ei nauti poliittisten päättäjien täyttä luottamusta, ja tilanteessa myös hänen oma motivaationsa työskennellä kunnan hyväksi ja lojaliteettinsa työnantajaa kohtaan aiempaan tapaan on todennäköisesti heikko. Käytäntö noudattaa yksityisen sektorin mallia.

Käytäntö luottamuspuolan toteamisesta vaihtelee. Kaikki tarkastelussa olevat johtajasopimukset eivät anna tähän suoraa vastausta. Osassa sopimuksia on todettu, että luottamuspuolan toteaa valtuusto. Osassa taas puhutaan pelkästään luottamuspuolan toteamisesta. Johtajasopimuksen erokorvauslausekkeen keskeisenä lähtökohtana on nimenomaan välttää luottamuspuola-asian käsittelyä valtuustossa ja mahdollistaa kevyempi menettely. Toisaalta mikäli luottamuspuola todetaan valtuustossa, ottaa kunnanjohtaja

¹⁶⁶ Virikko 2018: 163.

¹⁶⁷ Palojärvi 2018: 61.

¹⁶⁸ Hämäläinen 1999: 110.

todennäköisesti tällöin erokorvauksen, jolloin hallinto-oikeusprosessi vältetään ja näin erokorvauksen toinen tärkeä tavoite toteutuu.

Heinäveden kunnan johtajasopimuksen mukaan luottamuspuolan toteaa valtuusto. Tällöin kunnanjohtajalla on oikeus kahdeksan kuukauden palkkaa vastaavaan erokorvaukseen edellyttäen, että hän irtisanoutuu itse. On erikoista, että sopimuksessa ei ole sovittu luottamuspuolatilanteen ratkaisemisesta ilman, että valtuusto toteaa asian. Tältä osin johtajasopimuksen ei voi katsoa vastaavan tarkoitustaan. Sopimuksessa ei ole mainintaa irtisanomisajan palkasta, joten irtisanomisajan palkka tulee maksaa erokorvauksen lisäksi. Lisäksi on mainittu, että sopimukseen liittyvät erimielisyydet pyritään ratkaisemaan sopijaosapuolten välisin neuvotteluihin.

Karstulan kunnan kunnanjohtajasopimuksessa on kuvattu varsin yksityiskohtaisesti menettelytavat tilanteessa, jossa kunnanjohtajan epäillään menettäneen valtuuston luottamuksen. Lauseke alkaa suoralla lainauksella kuntalaista. Tämän jälkeen on annettu seikkaperäiset menettelyohjeet kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajille. Valtuuston puheenjohtajan erityisenä tehtävänä on selvittää kunnanjohtajan valtuustossa nauttima luottamus. Ilmeisesti tällä tarkoitetaan sitä, että valtuuston puheenjohtaja keskusteleee valtuutettujen kanssa kunnanjohtajan luottamuksesta ja tekee tämän perusteella yhteenvedon asiasta. Lisäksi on sovittu, että kunnanhallituksen puheenjohtajisto ja valtuuston puheenjohtajisto käyvät yhdessä kunnanjohtajan kanssa luottamuspuolaa koskevat neuvottelut, mikäli luottamuspuolaa koskeva asia on tullut vireille. Mikäli neuvottelujen lopputuloksena todetaan, ettei kunnanjohtaja nauti poliittisen johdon luottamusta, sitoutuu kunnanjohtaja irtisanoutumaan kuuden kuukauden palkkaa vastaan. Karstulan johtajasopimukseen kirjattu menettely on siinä mielessä ongelmallinen, että luottamuspuolaa ei ole tällöin todellisuudessa todennut valtuusto, vaan valtuutetut. Toisaalta näin toimien voidaan välttää julkisuutta, joka on yksi erokorvauslausekkeen tärkeimpiä taustamotiiveja.

Sopimuksessa on erikseen mainittu, että menettelyt luottamuspuolatilanteita varten ja erokorvauksen maksaminen eivät ole sovellettavissa tilanteessa, jossa selkeästi on olemassa kunnallisen viranhaltijalain 35 tai 41 §:ssä tarkoitetut viranhaltijasta johtuvat virkasuhteen irtisanomis- tai purkamisperusteet. Tällöin noudatetaan kunnallisen viranhaltijalain mukaisia irtisanomis- tai purkamisaikoja ja määräyksiä virkasuhteen päättämismenettelystä sekä hallintolain säännöksiä. Kunnanhallitus vastaa asian valmistelusta ja tekee valtuustolle päätösehdotuksen. Erakorvauksen maksaminen ei ole sovellettavissa myöskään tilanteessa, jossa kunnanjohtaja irtisanoutuu omasta aloitteestaan. Tällöin noudatetaan kunnallisen viranhaltijalain mukaisia irtisanomisaikoja. Sopimuksessa on siis määritelty selvästi myös tilanteet, joissa kunnanjohtajalla ei ole oikeutta erokorvaukseen.

Karstulan sopimuksessa on mainittu, että erokorvaus sisältää irtisanomisajan palkan. Kun irtisanomisaika on kaksi kuukautta, on kunnanjohtajan erokorvaus siis vain neljän kuukauden palkkaa vastaava, mitä voidaan pitää pienenä. Sopimuksessa on erikseen mainittu, että menettelyt luottamuspuolatilanteita varten ja erokorvauksen maksaminen eivät ole sovellettavissa tilanteessa, jossa selvästi on olemassa kunnallisen viranhaltijalain 35 §:ssä tai 41 §:ssä tarkoitetut viranhaltijasta johtuvat virkasuhteen

irtisanomis- tai purkamisperusteet. Prättälä on todennut, että erokorvauksen maksaminen olisi kohtuutonta esimerkiksi silloin, jos kunnalla on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n mukainen viranhaltijasta johtuva peruste irtisanomiseen.¹⁶⁹ Tämä selkeyttää muuten pitkää ja monimutkaista kirjausta. Lisäksi sopimuksessa on todettu, että tällöin noudatetaan kunnallisen viranhaltijalain mukaisia irtisanomis- tai purkamisaikoja ja määräyksiä virkasuhteen päättämismenettelystä sekä hallintolain säännöksiä. Kunnanhallitus vastaa asian valmistelusta ja tekee valtuustolle päätösehdotuksen. Erokorvauksen maksaminen ei ole sovellettavissa myöskään tilanteessa, jossa kunnanjohtaja irtisanoutuu omasta aloitteestaan esimerkiksi vaihtaessaan työpaikkaa. Tällöin noudatetaan kunnallisen viranhaltijalain mukaisia irtisanomisaikoja.

Kinnulan kunnan johtajasopimukseen on kirjattu, että mikäli kunnanhallitus ja kunnanjohtaja yhdessä toteavat, että kunnanjohtaja ei enää nauti kunnanvaltuuston luottamusta tai muutoin olisi syytä aloittaa kunnanjohtajan irtisanomismenettely luottamuspuolan vuoksi, on kunnanjohtajalla oikeus irtisanoutua virastaan ja saada irtisanoutumisensa johdosta erokorvaus. Mikäli em. edellytysten täytyessä kunnanjohtaja irtisanoutuu vapaaehtoisesti, on kunnanjohtajalla oikeus kuuden kuukauden palkkaa vastaavaan erokorvaukseen. Lisäksi sopimuksessa on mainittu, että erokorvauksen palkkaan ei huomioida lomakorvauksia eikä mahdollisia etuja. Erokorvaus sisältää irtisanomisajan palkan ja on veronalaista tuloa. Erokorvauksen lisäksi maksetaan mahdolliset pitämättömät vuosilomat ja lomakorvaukset.

Edellä mainittujen edellytysten täytyessä kunnanjohtajan on käytettävä vapaaehtoista irtisanomisoikeuttaan kahden viikon kuluessa siitä, kun osapuolet ovat todenneet luottamuspuolan tai luottamuspuolaan johtaneen syyn vuoksi aloitetut yhteiset neuvottelut päättyneeksi. Mikäli kunnanjohtaja käyttää irtisanomisoikeuttaan, kunnanhallituksen on tehtävä päätös erokorvauksen maksamisesta viivytyksettä. Erokorvaus maksetaan kahden viikon kuluessa siitä, kun erokorvauksen maksamista koskeva kunnanhallituksen päätös on tehty ja kunnanjohtaja on jättänyt kirjallisen irtisanomilmoituksen. Kunnanhallituksen päätös pannaan täytäntöön lainvoimaisuutta odottamatta.

Kinnulan sopimuksessa on myös mainittu, että oikeutta erokorvaukseen ei kuitenkaan ole, mikäli kunnanjohtajan luottamuspuolan tai irtisanomismenettelyn perusteena ovat kunnanjohtajan olennaiset ja vakavat virkavelvollisuuden rikkomiset tai laiminlyönnit. Lisäksi on kirjattu, että mikäli tuomioistuimien myöhemmin kumoaa kunnanhallituksen erokorvauksen maksamista koskevan päätöksen lainvastaisena, tulee entisen kunnanjohtajan palauttaa maksettu erokorvaus. Palautettavalle määrälle ei makseta korkoa.

Kinnulan kunnan johtajasopimus on purettu, erityishuomiona asiaan liittyen on syytä mainita, että Kinnula on erottanut myös kaksi edellistä kunnanjohtajaa. Kunnanjohtaja

¹⁶⁹ Prättälä 2012: 287–288.

Juha Urpilaisen kunta erotti peräti kahteen kertaan, mutta hallinto-oikeus kumosi molemmat päätökset. Urpilainen erosi myöhemmin itse 120 000 euron suuruista erorahaa vastaan. Tätä taustaa vasten voidaan todeta tarkastelussa olleen johtajasopimuksen vastanneen tarkoitustaan ja on toisaalta ymmärrettävää, että kunnanjohtajan vapaaehtoiseen eroamiseen ja erokorvaukseen liittyvät yksityiskohdat on määritelty tarkasti. Tarkat kirjaukset ehkäisevät mahdollisia erokorvauksen yksityiskohtien määrittelyyn liittyviä ongelmia.

Polvijärven kunnan johtajasopimuksessa on mainittu epäviralliset neuvottelut, joissa pyritään löytämään ratkaisu ongelmiin. Lisäksi on todettu, että mikäli neuvotteluissa ei saada tilannetta korjattua, on kunnanjohtajalla vapaaehtoisesti irtisanoutuessaan oikeus 10 kuukauden palkkaa vastaavaan erokorvaukseen. On lisäksi erikseen mainittu, että korvaus sisältää irtisanomisajan palkan. Sopimuksessa ei ole erikseen viitattu kunnalliseen viranhaltijalakiin, mutta koska kuntalain 43 § on yksilöity, voidaan tulkita erokorvauksen koskevan ainoastaan mainittuun lakiin liittyviä tilanteita.

Oulun kaupungin johtajasopimuksessa ristiriitojen ratkaisu ja erokorvaus on määritelty tarkasti. Lausekkeen sanamuodosta käy myös ilmi, että vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta tulee sopia, ennen kuin virallinen irtisanomismenettely on aloitettu. Erikseen on mainittu, että erokorvauksen lisäksi johtajalla on oikeus myös irtisanomisajan palkkaan. Lisäksi on mainittu, ettei kaupunginjohtajalla ole oikeutta erokorvaukseen, mikäli kaupunginjohtajan irtisanomiseen tai virkasuhteen purkamiseen on olemassa kunnallisessa viranhaltijalaissa mainittu syy.

Puolangan kunnan puretussa johtajasopimuksessa on sovittu, että jos luottamuspuolan vuoksi on käynnistetty kunnanjohtajan irtisanomismenettely, on kunnanjohtajalla oikeus saada korvauksena 12 kuukauden palkkaa vastaava korvaus, mikäli hän irtisanoutuu itse virastaan. Erikseen on todettu, että sopimusehto ei ole voimassa koeaikana. Puolangan johtajasopimuksessa on tarkennus siitä, ettei erokorvauslauseketta sovelleta koeaikana. Puolangan kunnan johtajasopimuksen 12 kuukauden palkkaa vastaava erokorvaus on tarkasteltavana olevista johtajasopimuksista suhteessa korkein. Johtajasopimuksessa ei ole mainintaa, miten tarkkaan ottaen menetellään kunnanjohtajan erotessa vapaaehtoisesti.

Lemin puretussa johtajasopimuksessa on todettu, että mikäli kunnan ja kunnanjohtajan välille syntyy laaja erimielisyys ja se johtaa luottamuspuolaan arvioidaan luottamuspuolan syntyminen kunnanvaltuuston päätöksellä. Luottamuspuola todetaan tarvittaessa äänestämällä. Luottamuspuolan toteaminen vaatii yksinkertaisen enemmistön. Todetun luottamuspuolan takia kunnanjohtajalla on oikeus kahdeksan kuukauden palkkaa vastaavaan erokorvaukseen edellyttäen, että hän itse irtisanoutuu tehtävästään. Erakorvaus sisältää irtisanomisajan palkan. Lemin johtajasopimuksessa luottamuspuolan toteaa valtuusto yksikertaisella enemmistöllä. On huomattava, että kunnanjohtajan erottamiseen tarvitaan 2/3:n enemmistö, mutta luottamuspuolan voi todeta Lemin johtajasopimuksen mukaan valtuusto yksinkertaisella enemmistöllä. Kirjaus on erikoinen. Käytännössä kunnanjohtaja Jussi Stoorin ero toteutui siten, että hän jätti ehdollisen eronpyynnön ennen valtuuston kokousta ja valtuuston todettua äänestyksellä luottamuspuolan olevan olemassa, astui ero voimaan. Prosessi ei kestänyt itsessään pitkään, mutta julkisuutta kunta ja kunnanjohtaja eivät voineet tällä menettelyllä välttää.

Pellon johtajasopimuksessa on todettu, että mikäli on havaittavissa mahdollisuus ristiriitatilanteeseen tai uhka luottamuksen menettämiseen, on asia välittömästi otettava keskusteluun kunnanjohtajan ja puheenjohtajaoston välillä. Mahdollinen luottamuspuola arvioidaan valtuuston päätöksellä, tarvittaessa äänestämällä. Todetun luottamuspuolan johdosta kunnanjohtajalla on oikeus erokorvaukseen edellyttäen, että hän itse irtisanoutuu virasta yhteisellä sopimuksella. Erakorvauksen suuruus määräytyy Pellon kunnassa

kunnanjohtajana kertyneiden virkavuosien perusteella siten, että alle 3 vuoden virka-ajalla korvaus on 6 kuukauden palkan suuruinen, alle 5 vuoden virka-ajalla 8 kuukauden palkan suuruinen ja yli 5 vuoden virka-ajalla 12 kuukauden palkan suuruinen. Erokorvaus sisältää irtisanomisajan palkan ja maksetaan ilman työvelvoitetta heti irtisanomisajan päätyttyä. Edellä mainittua erokorvausta ei makseta, jos irtisanomismenettelyyn on ryhdytty siitä syystä, että irtisanomiseen on olemassa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 § tarkoittama viranhaltijasta johtuva syy virkasuhteen irtisanomiseen tai purkamiseen. Pellon johtajasopimus on selkeä menettelytapojen osalta. Muista tarkasteltavina olevista johtajasopimuksista se poikkeaa siten, että erokorvaus on porrastettu palvelusvuosiin perustuen. Vaikka erokorvaus nousee palvelusvuosien perusteella, on huomattava, että samalla on luotu eräänlaiset kynnykset. Tämä saattaa periaatteessa johtaa siihen, että valtuusto voisi luottamuspuolan kytessä pyrkiä taktikoimaan siten, että kunnanjohtaja pyritään sanomaan irti ennen kuin erokorvauksen määrä kasvaa.

Turun johtajasopimuksen mukaan kaupunginjohtajan irtisanomisaika määräytyy KVTES-sopimuksen määräysten mukaan. Kaupunginjohtaja voidaan irtisanoa tai siirtää muihin tehtäviin kuntalain 43 §:n mukaisesti. Mikäli asianosaiset neuvoteltuaan asiasta päätyvät siihen, että on tarpeellista käynnistää luottamuspuolan takia irtisanomismenettely, sopijapuolet voivat sopia kaupunginjohtajan vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta ennen irtisanomismenettelyn käynnistämistä. Mikäli kaupunginjohtaja tällöin irtisanoutuu virastaan ennen valtuuston irtisanomispäätöksen tekemistä, on hänellä oikeus saada enintään 12 kuukauden rahapalkkaa vastaava erokorvaus. Korvauksesta vähennetään irtisanomisajan palkka. Kaupunginjohtajalla ei ole irtisanomisaikana työntekovelvoitetta. Erokorvausta ei kuitenkaan makseta, mikäli virkasuhteen päättämiseen on olemassa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:ssä tarkoitettu viranhaltijasta johtuva irtisanomisperuste tai saman lain 41 §:ssä tarkoitettu syy virkasuhteen purkamiseen ja virkasuhde päätetään tällaisella perusteella. Sopimuksessa oleva kirjaus enintään 12 kuukauden erokorvauksesta on sikäli erikoinen, että herää kysymys, neuvotellaanko erokorvauksesta luottamuspuolatilanteessa erikseen? Kirjaus jättää tulkinnanvaraa ja on tästä syystä epämääräinen.

Ylivieskan johtajasopimuksessa on mainittu, että mikäli kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja yhdessä toteavat, että kaupungin etu vaatii kaupunginjohtajan virkasuhteen päättämistä ja päättämisen syynä ei ole eläkkeelle siirtyminen tai kunnallisen viranhaltijalain 41 § :n mukainen peruste, voidaan virkasuhde päättää yhteistyössä sopien. Tällöin kaupunginjohtajalla on oikeus irtisanomisajan palkan lisäksi 4 kuukauden palkkaa vastaavan erokorvaukseen. Neljän kuukauden palkkaa vastaava erokorvaus on niukka, vaikka sen lisäksi maksetaankin normaali irtisanomisajan palkka. Ylivieskan johtajasopimuksessa ei puhuta luottamuspuolasta, vaan *kaupungin edusta*. Kyseessä on turha kiertoilmaus, jollaisia on selvyuden vuoksi syytä välttää.

6. Pohdinta, johtopäätökset ja yhteenveto

6.1 Pohdinta ja johtopäätökset

Kunnanjohtajan asema viranhaltijana on erikoinen, koska hän nauttii viime kädessä poliittista luottamusta. Seikka on omiaan korostamaan tarvetta kunnanjohtajan johtajasopimukselle. Malli johtajasopimukselle on lainattu yksityiseltä sektorilta, toimitusjohtajan johtajasopimuskäytännöstä. Uudessa kuntalaissa kunnanjohtajan johtajasopimus on säädetty pakolliseksi. Aikaisemmin johtajasopimuksen juridinen velvoittavuus oli epäselvä. Lakiin kirjaaminen on sinällään selkeyttänyt asiaa ja lisännyt johtajasopimuksen legitimitettä. Lisäksi kuntalakiin on kirjattu ensimmäistä kertaa kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät. Toivottavaa on, että johtajasopimuskäytäntö ohjaa kuntia ja kunnanhallituksen työskentelyä aiempaa strategisempaan suuntaan. Tämä tukisi ja vahvistaisi omalta osaltaan dualistisen johtamisen ideaalimallia, jossa poliittinen ja operatiivinen johtaminen on selkeästi erotettu toisistaan. Strateginen johtaminen ei vielä tällä hetkellä erityisesti korostu suurimmassa osassa tarkasteltavana olleista johtajasopimuksista.

Kunnanjohtajan johtajasopimukset pohjautuvat pääsääntöisesti kuntaliiton tekemään mallisopimukseen. Mallisopimus on luonteeltaan mahdollistava. Viime kädessä kunnat saavat itse päättää johtajasopimuksen sisällön yksityiskohtineen. Pääsääntöisesti johtajasopimukset ovat selkeitä ja asianmukaisia asiakirjoja, mutta empiirinen materiaali sisälsi myös epäselviä ja tulkinnanvaraisia kirjauksia. Johtajasopimuksissa otetaan tyypillisesti kantaa kunnanjohtajan tehtäviin ja painopistealueisiin, mutta kovin tarkasti tehtäviä ei yleensä ole tapana määritellä. Myös poliittisen johdon ja kunnanjohtajan väliseen työnjakoon on tapana viitata vain lyhyesti. Kunnanjohtajan palvelussuhteen ehdot määritellään osin KVTES-sopimuksessa, mutta palkkaus jää kunnan ja kunnanjohtajan välisten neuvottelujen varaan. Huomionarvoista on myös se, että kunnat eivät pysty kilpailemaan yksityisen sektorin kanssa pätevistä johtajista palkalla kuin rajallisesti.

Erokorvausta ei ole pakko liittää johtajasopimukseen, mutta erokorvaus on käytännössä kiinteä osa johtajasopimuskäytäntöä. On huomattava, että mikäli sopimus ei sisältäisi erokorvausta, olisi sopimus käytännössä keskeiseltä osin puutteellinen, koska tällöin johtajasopimus ei kykenisi tarjoamaan nopeaa ja yksinkertaista ratkaisua kunnan ja kunnanjohtajan sovittamattomien ristiriitojen ratkaisuun. Sen paremmin laki kuin Kuntaliiton mallisopimuskaan eivät ota kantaa erokorvauksen suuruuteen. Vakiintunut tapa on, että kunnanjohtaja on oikeutettu 6-12 kuukauden palkkaa vastaavaan erokorvaukseen, mutta myös poikkeuksia tästä on. On kuitenkin huomattava, että osa erokorvauksista sisältää myös irtisanomisajan palkan. Tällöin varsinainen erokorvaus on pienimmillään vain 4 kuukauden palkkaa vastaavan suuruinen. Oikeustaloustieteen menetelmin päästään lopputoteamaan, että tyypilliset johtajasopimuksissa sovitut erokorvaukset ovat kunnille taloudellisesti edullisia, varsinkin kun otetaan huomioon, että yksityisellä sektorilla erokorvaukset voivat vastata jopa 36 kuukauden palkkaa. Vaikka erokorvauksesta on tullut osa johtajasopimuskäytäntöä, olisi selvintä, että lainsäätäjä säätäisi erokorvauksen pakolliseksi de lege ferenda.

Johtajasopimuksen taustalla vaikuttaa vahvasti psykologinen sopimus. Psykologinen sopimus kuvaa työntekijän ja työnantajan sitoutumista toisiinsa. Psykologisen sopimuksen taustalla on osapuolten keskinäinen luottamus. Psykologisen sopimuksen synty ja muoto ovat luonteeltaan epämuodollisia ja muotoutuvat aikain saatossa. Ilman vahvaa psykologista sopimusta täydellisinkään johtajasopimusasiakirja ei voi taata toimivaa yhteistyötä kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välillä.

Kunnanjohtajan johtajasopimuskäytäntö on vielä verrattain nuori. Yksityisellä sektorilla johtajasopimukset ovat sen sijaan olleet normaali käytäntö jo pitkään. Kunnanjohtajien erottamisprosessit saavat eri tavalla julkisuutta verrattuna toimitusjohtajien erottamisiin. Valtakunnallinen uutiskynnys ylittyy myös silloin, kun kunnanjohtaja eroaa vapaaehtoisesti erokorvausta vastaan. Kunnanjohtajien työllistyminen vapaaehtoisen irtisanoutumisen, ja varsinkin erottamisen jälkeen on ollut vaikeampaa verrattuna yksityisen sektorin toimitusjohtajiin. Aivan viime aikoina on ollut kuitenkin havaittavissa,

että erokorvauksen valinnoita kunnanjohtajia on alkanut suhteellisen nopeasti työllistyä vastaaviin tehtäviin.

Johtajasopimuskäytännön tulo osaksi kunnallishallintoa kertoo omalta osaltaan kunnanjohtajan perinteisen hallintovirkamiehen roolin muutoksesta kohti kunnan toimitusjohtajaa. Johtajasopimukset voivat olla sisällöltään ja painotuksiltaan hyvin erilaisia, mutta perustavoite on sama: niillä pyritään järjestämään poliittisen johdon ja kunnanjohtajan välinen työnjako, työskentely-ympäristö ja -ilmapiiri molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Lisäksi niissä pyritään tarjoamaan ratkaisu ristiriitatilanteissa, jossa ei ole muuta mahdollisuutta kuin vaihtaa johtaja uuteen.

Hyvässä johtajasopimuksessa johtajuus on jaettu dualistisesti ammatillisen ja poliittisen johdon välillä. Tähän liittyen johtajasopimuksessa on sovittu riittävän tarkasti kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välisestä työnjaosta sortumatta kuitenkaan liian yksityiskohtaiseen, asioita jäykistävään sääntelyyn. Operatiivinen toiminta kuuluu kunnanjohtajalle, ja kunnanhallituksen puheenjohtaja puolestaan johtaa poliittista yhteistyötä. Kuntaliiton mallisopimus on hyvä työkalu johtajasopimuksen valmisteluun. Mikäli kunnanjohtajalle asetetaan erityisiä tavoitteita, tulee johtajasopimuksen ja kunnan hallintosäännön antaa hänelle mahdollisuudet tehokkaaseen työskentelyyn ja tavoitteille tulee asettaa toimivat mittarit. Mikäli kunnanjohtajalla on kokonaispalkka, on syytä sopia, millä edellytyksillä palkkaa voidaan tarkistaa. Luontevaa on mainita, että asiaa tarkastellaan vuosittaisten kehityskeskustelujen yhteydessä. Johtajasopimuksessa on hyvä sopia kunnanjohtajan matkustamisesta ja ajankäytöstä ja ylitöiden korvaamisesta. Johtajasopimuksessa tulee ehdottomasti olla erokorvauslauseke, jossa mainitaan selkeästi, sisältääkö erokorvaus irtisanomisajan palkan ja onko kunnanjohtajalla työskentelyvelvoitetta irtisanomisaikana. Erakorvauksen tulee olla riittävän suuri, jotta kunnanjohtaja voi luottamuspulatilanteissa hyväksyä erokorvauksen ja erota vapaaehtoisesti. Mikäli erokorvaus on liian pieni, kunnanjohtaja saattaa jättää mahdollisuuden käyttämättä ja seurauksena on erottamisprosessi.

Johtajasopimuksen tulee antaa kunnanjohtajalle lisäksi riittävä selkänöja siten, että hän on asemassaan riippumaton poliittisten päättäjien tilapäisistä mielialan vaihteluista. Johtajasopimuksessa on myös syytä määritellä tarkasti, miten luottamus-pula todetaan käytännössä. Huono johtajasopimus on puolestaan liian ylimalkainen tai vastaavasti pikkutarkka, ristiriitainen sisällöltään ja ristiriidassa muiden toimintaa ohjaavien asiakirjojen kuten hallintosäännön ja kuntastrategian kanssa. Pahimmillaan huono johtajasopimus sisältää jopa lainvastaisia kirjauksia.

6.2 Yhteenveto

Tutkimuskohteena johtajasopimus on monitahoinen, ja kokonaisuutta hahmottaakseni jaoin tutkimuskysymykseni painipistealueisiin. Pro gradu -työn tutkimusaineisto on laajuudeltaan rajallinen. Kuitenkin aineistona käyttämäni kymmenen johtajasopimuksen perusteella voin todeta, että saturaatiopiste saavutettiin pääsääntöisesti. Omalta osaltaan tähän vaikuttaa varmasti se, että kunnanjohtajan johtajasopimukset noudattelevat pääpiirteittäin Kuntaliiton mallisopimusta. Käyttämäni aineisto antaa hyvän yleiskatsauksen uuden kuntalain jälkeen tehtyihin johtajasopimuksiin. Empiirisessä materiaalissa on mukana esimerkkejä koko manner-Suomesta ja siinä on mukana yhtäläillä kuntien kuin kaupunkien johtajasopimuksia ja mies- ja naiskunnanjohtajien johtajasopimuksia. Tutkimuksen reliabiliteetti- ja valideetti-vaatimukset täyttyvät hyvin. Tästä syystä tekemäni havainnot ovat tietyn varauksin yleistettävissä koko maahan. Oma tutkimukseni luo osaltaan perustaa yksityiskohtaisemmalle ja tarkemmalle tutkimukselle.

Päätutkimuskysymyksenäni oli lähteä etsimään vastausta siihen kysymykseen, mikä johtajasopimus on. Hakiessani vastausta kysymykseen olen käynyt läpi kunnanjohtajan viran historiaa, kunnanjohtajan liikkumavaraa, kunnanjohtajan tehtäviä ja työympäristöä, kunnanjohtajan oikeudellista asemaa viranhaltijana ja kunnanjohtajan johtajasopimuksista koostuvaa empiiristä materiaalia. Loppupäätelmäni on, että *kunnanjohtajasopimus on pelisääntökirjan, velvoiteoikeudellisen sopimuksen ja*

ongelmien ratkaisuoppaan lisäksi moraalisesti sitova tahdonilmaus, jossa osapuolet sopivat yhdessä yhteistyön toimintamalleista, suuntaviivoista ja tavoitteista. Lisäksi kunnanjohtajan johtajasopimus on yksi tärkeimmistä *johtamisen välineistä* kunnassa kuntastrategian ja hallintosäännön rinnalla.

Kurkinen-Supperi tarkastelee dualistista kuntajohtamista johtajasopimuksen valossa. Johtajasopimuskäytäntö itsessään konkretisoi dualistista kuntajohtamista. Leinonen tutki puolestaan omassa väitöskirjassaan kuntajohtamisen liikkumavaraa, ja liikkumavaran määrittely näkyi osin myös tarkastelemissani johtajasopimuksissa. Ojala puolestaan tutki kunnanjohtajan erottamisperusteita. Omassa työssäni en pyrkinyt varsinaisesti etsimään syitä kunnanjohtajien erottamiselle, mutta tutkimuksessani sivuttu Anna Mäkelän erottaminen Kittilän kunnanjohtajan virasta kertoo omaa kieltään siitä, että henkilöön käyvät erottamisperusteet eivät ole Ojalan tutkimuksen valmistumisen ajoista muuttuneet mihinkään. Harisalo ja Stenvall tutkivat kunnalliseen päätöksen tekoon ja toimijoiden suhteisiin liittyvää luottamusta. Luottamus on tärkeä, ellei tärkein osa kunnanjohtajan johtamisedellytyksiä ja tämä tuli ilmi käsittelemissäni johtajasopimuksissa, joissa korostettiin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen luottamusta ja yhteistyötä.

Tekemäni tutkimus on eräänlainen synteesi aiemmasta tutkimuksesta. Se on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa sekä sisällöllisesti että tutkimustuloksiltaan ja siinä on käytetty pitkälti samoja menetelmiä kuin aiemmassa tutkimuksessa. Erot aiempaan tutkimukseen ja uusi näkökulma tulevat esiin siinä, että siinä missä aiemmat tutkimukset käsittelevät aihetta joltain tietyltä kannalta, pyrkii oma tutkimukseni muodostamaan kokonaiskäsityksen kunnanjohtajan johtajasopimuksesta. Tutkimukseni on poikkitieteellinen ja yhdistää juridisen ja hallinnollisen näkökulman toisiinsa.

Kunnanjohtajan johtajasopimusta on tutkittu tähän mennessä vielä vähän, ja siksi aihepiiriä käsittelevälle tutkimukselle on selvä tarve myös jatkossa. Hedelmällisiä näkökulmia jatkotutkimusta suunniteltaessa ovat esimerkiksi johtajasopimus johtamisen välineenä ja erokorvauksen tarkastelu. Myös oikeuslingvistinen lähestymistapa tai johtajasopimusten vertailu sukupuolinäkökulmasta voisivat olla mahdollisia tutkimusnäkökulmia. Kuntayhtymän johtajan johtajasopimus olisi myös mielenkiintoinen tutkimusaihe. Lisäksi erilaiset tutkimusmenetelmävaihtoehdot, kuten kysely- ja haastattelututkimuksen hyödyntäminen tiedonkeruumenetelmänä lisäävät mahdollisuuksia erityyppisten tutkimusten tekoon kunnanjohtajan johtajasopimus - aiheesta. Kuntien nopeasti muuttuva toimintaympäristö, päivittyvät ja muuttuvat käytännöt ja lainsäädäntö tulevat omalta osaltaan pitämään kunnanjohtajan johtajasopimuksen mielenkiintoisena ja ajankohtaisena tutkimuskohteena myös jatkossa.

Lähteet

Suomenkielinen kirjallisuus

af Ursin Klaus & Kauko Heuru (1990). *Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset*.

1. painos. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos.

Annola & Saarnilehto (2018). *Sopimusoikeuden perusteet*. 8. uudistettu painos.

Helsinki: Alma Talent.

Arvopaperimarkkinayhdistys ry (2020) *Hallinnointikoodi Corporate Governance 2020*.

Averio Pekka, Asko Koskinen & Eero Laesterä (2019). *Kuntien talous ja rahoitus*. 1. pai-

nos. Keuruu: Kunnallisalan kehittämissäätiön erillisjulkaisu.

Bruun, Lars (1985). *Johtajasopimus Toimitusjohtajan oikeudellisen aseman turvaami-*

nen. 1. painos. Espoo: WSOY.

Haapio Helena, Marjaana Järvinen, Sari Lintumaa & Päivi Nygren (2001). *Sovitaan näin*

–päättä omat pelisääntösi. 2. painos. Helsinki: Lexpert.

Hakari Kari (2009). *Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haas-*

teisiin. Teoksessa *Haastava Kuntajohtaminen*, 84–92. Haveri Arto, Kaija Majoi-

nen & Antti Jäntti. 1. painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harisalo Risto (2010). *Organisaatioteoriat*. 3. painos Tampere: Tampereen yliopistopai-

no.

Harisalo Risto & Jari Stenvall (2002). *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen*

päätöksenteossa. 1. painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harjula Heikki & Kari Prättälä (2019). *Kuntalaki –Tausta ja tulkinnat*. 10 uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Haveri Arto (2016). *Kuntajohtaja on näköalapaikalla suomalaisessa yhteiskunnassa, Kommunidirektörer i fastlandskommunerna*. Teoksessa Manner-Suomen kuntajohtajat 2000-2015, 10–16. Monter Venla. 1. painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri Arto, Jenni Airaksinen & Henna Paananen (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat*. Kuntaliiton verkkojulkaisu ACTA 261. [online]. Saatavana World Wide Webistä: <URL: <https://docplayer.fi/26302221-Acta-261-arto-haveri-jenni-airaksinen-henna-paananen-uuden-sukupolven-kuntajohtajat.html>> Saatavissa 18.11.2019.

Haveri Arto, Kaija Majoinen & Anni Jäntti (2009). *Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta*. Teoksessa: *Haastava kuntajohtaminen*, 26–42. Haveri Arto, Kaija Majoinen, Anni Jäntti & Antti Jäntti. 1. painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hannula Antti & Matti Kari (2007) *Osakassopimukset*. 1. painos. Helsinki: WSOY.

Heiskanen Heta & Uoti Asko (2017). *Kunnanjohtajan sananvapaudesta*, Teoksessa *Viestinnän muuttuva sääntely, Viestintäoikeuden vuosikirja 2016* toim. Päivi Korpi-saari. 1. painos. Helsinki: Unigrafia

Hemmo Mika (2009). *Sopimusoikeuden oppikirja*. 3. painos. Helsinki: Talentum.

Hotti Antti, Henrika Nybondas-Kangas, Heikki Saaristo, Virpi Taavitsainen, Visa Pohjola, Juha Isoniemi, Jorma Peussa, Taija Hämäläinen & Riitta Saarikoski. (2013). *Toi-*

miva palkkaus on kaikkien etu KVTES-palkkausjärjestelmäopas. 1. painos. Helsinki: KT Kuntatyönantajat.

Hyyryläinen Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa* [online]. Saatavana World Wide Webistä:

<URL: https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-051-7.pdf>

Saatavissa 25.12.2019.

Hämäläinen Jorma (1999). *Minä kunnanjohtaja*. 1. painos. Vammala: Kunnallisan kehittämissätiö.

Hämäläinen Kirsi, Kari Prättälä, Aimo Ryyänen: *Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu*. (2009) Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. 1. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Juuti, Pauli (2006). *Organisaatiokäyttäytyminen*. 1. painos. Keuruu: Otava.

Jäntti, Anni & Kaija Majoinen (2009). *Kuntajohtaminen 2015 –suunta, sisältö ja välineet*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Jäntti, Anni, Kaija Majoinen, Heikki Harjula, Markus Pauni & Elina Vartiainen-Hynönen (2008). *Johtajasopimus kuntajohtamisen välineenä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. [online]. Saatavana World Wide Webistä: <URL: <http://shop.kunnat.net/uploads/p081210125020G.pdf>> Saatavissa 27.10.2019

Karhu, Juha (2004). *Muuttuvat olosuhteet ja sopimuksen sitovuus*, Teoksessa Lakimies 7-8/2004.

- Keva ja Kuntajohtajat Ry:n tutkimus (2015). Viittaus artikkelissa: *Kuntajohtajat tekevät pitkää päivää –työ antaa kuitenkin voimavaroja*. [online] Saatavana World Wide Webistä: <URL: <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/kuntajohtajat-tekevat-pitkaa-paivaa---tyo-antaa-kuitenkin-voimavaroja/>> Saatavissa 20.1.2020.
- Koskinen Seppo & Heikki Kulla (2019). *Virkamiesoikeuden perusteet*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Koskinen Seppo (2011). *Näkökohtia kunnanjohtajasopimuksessa sovituista erokorvauksista*. [online]. Saatavana World Wide Webistä: <URL: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/7933.pdf>> Saatavissa 10.12.2019.
- KT Kuntatyönantajat (2018). *KVTES 2018–2019 Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus*. 1. painos. Helsinki: KT Kuntatyönantajat.
- Kunta-alan viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkatilasto (2018). [online]. Saatavana World Wide Webistä: <URL: <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/palkkatilastot/keskiansiot>, katsottu 18.1.2019.> Saatavissa 20.1.2020.
- Kuntaliiton verkkojulkaisu (2016). *Kuntajohtajan johtajasopimus - puitteet ja pelisäännöt johtamistyölle*. [online]. Saatavana World Wide Webistä: <URL: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/johtajasopimus_pelisaannot2016ebook%20%281%29%20%281%29_0.pdf> Saatavissa 25.12.2019.
- Kurkinen-Supperi Anu, (2006). *Allekirjoitettu johtajuus Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta*. [online]. Saatavana World Wide Webistä: <URL: <https://docplayer.fi/14236068-Allekirjoitettu-johtajuus.html>> Saatavissa 10.10.2019.

Kurkinen-Supperi Anu (2016). *Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys-kunnan johtamisessa*. 1. painos. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 2201.

Kärkkäinen Merja (2005). *Yhteisöllinen johtaminen esimiehen työväliseenä*. 1. painos. Helsinki: Edita.

Lehikoinen Marita (2018). *Tulevaisuuden kuntajohtaminen Erilaisten taitojen mosaiik-kimainen kokonaisuus*. FCG [online]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.fcg.fi/document/1/456/20de1458e7e5033619cbaaca4b628e41/Tulevaisuuden_kuntajohtaminen.pdf >

Leinonen Jaana (2010). *Tehojohtajia, kuntalaisten palvelijoita ja innovatiivisia visionää-rejä kuntajohtajuuden rakentuminen kunta-alan julkaisussa*. Kunnallistieteelli-nen Aikakausikirja 38:4, 322–340.

Leinonen Jaana (2012). *”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”*: johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. 1. painos. Helsinki 2012 Acta nro 232.

Mansikka Tanja & Johanna Niemi (2017). *Uusi julkisjohtaja virkarikosepäilyinä– New Public Management -johtajuuden ja virkamiesjohtajuuden identiteetit tuomioi-den ja syyttämättä jättämispäätösten perusteluissa*. Lakimies 2017:3–4, 311–333.

Mäenpää Olli (2017) *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Helsinki: Lakimiesliiton Kustan-nus.

Mäkinen Eija & Kalervo Hirvonen (2006). *Kunnallinen viranhaltija, Oikeudellisen ase-man sääntely*. 1. painos. Helsinki: Edita.

Määttä Kalle (2005). *Yritysoikeus yritystoiminnan suunnittelussa*. 1. painos. Helsinki: Edita.

Määttä Kalle (2016). *Oikeustaloustieteen perusteet*. 2. painos. Keuruu: Edita.

Norri Matti (2005). *Omistan, olen: Lain filosofian perusteet*. 1. painos. Helsinki: Haka-paino.

Ojala Ilpo (1995). *Miksi kunnanjohtaja saa kenkää?* 1. painos. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Oikarinen Markku & Kauppinen Petri (2002). *Sopimusjohtaminen: työyhteisön sopimukset työnjohtamisen välineeksi*. 1. painos. Helsinki: Edita.

Palojärvi Kati (2018). *Kunnanjohtajan johtajasopimus. Johtajasopimuksen vaikutukset kunnanjohtajan asemaan ja oikeusturvaan virkasuhteen päättyessä*. Julkisoikeuden pro gradu –tutkielma. Vaasa.

Palviainen Simo (2004). *Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä*.

Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta. Joensuun yliopisto, 2004 Yhteiskuntatieteiden tiedekunta / Yhteiskuntapolitiikan laitos. Väitöskirja yhteiskuntapolitiikka Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja, no 70. 1. painos. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.

Prättälä Kari (2012). *Kunnanjohtajien johtajasopimukset – näkökohtia de lege feranda*, 282–291 teoksessa: Ilpo Luoto, Niina Mäntylä, Kristian Siikavirta (toim./red.) *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudana strukturer?* Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi ACTA WASAENSIA 265.

Pynnönen Anu (2015). *Varjosta valokeilaan*. 1. painos. Jyväskylä: University Printing House.

Rekonen Riku (2007) *Sopimuksilla johtaminen kunnissa*. (Pro gradu tutkielma).

Saipio Heikki, Lauri Niittyli & Elina Vartiainen-Hynönen (1996). *Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema*. 1. painos. Helsinki: Nebo.

Syväjärvi Antti, Jaana Leinonen, Anu Pruikkonen & Rauno Korhonen (2017). *Sosiaalinen media kuntajohtamisessa*. 1. painos. Keuruu: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Tieva, Antti & Juha-Matti Junnonen (2007). *Kiinteistöpalveluiden kumppanuussopimukset*. Teknillinen korkeakoulu. Espoo: Teknillisen korkeakoulun rakentamistalouden raportteja 235.

Vaden, Antti-Ville (2008). *Kunnan ja kaupunginjohtajan palkan määrittäminen*. Tampere. (Pro gradu - tutkielma)

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

Virtanen, Petri & Jari, Stenvall (2010). *Julkinen johtaminen*. 2. painos. Helsinki: Tietosanomaa.

Ylemmät Toimihenkilöt YTN (2005). *Johtajasopimusopas*.

Vieraskielinen kirjallisuus

Contract Management Guidelines: Principles for Service Contracts. (2002) Office of Government Commerce [online]. Saatavana World Wide Webistä:
<https://docplayer.net/6325823-Contract-management-guidelines-principles-for-service-contracts.html>

Jensen, Michael C. & William, H. Meckling (1976). *Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure.* Journal of Financial Economics 3, 305–360.

Arrow, Kenneth J. (1985). *The Economics of Agency.* Teoksessa Principals and Agents: The Structure of Business, 37–51. Toim. John W. Pratt & Richard J. Zeckhauser. Boston: Harvard Business School Press.

Dimmick & Murray (1978). *Correlates of Substantive Policy Decisions in Organizations: The Case of Human Resource Management.* David E. Dimick and Victor V. Murray The Academy of Management Journal Vol. 21, No. 4 (Dec., 1978), 611–623.

Goldsmith, M. & H., Larsen (2004). *Local Political Leadership: Nordic style.* International Journal of Urban and regional research 28:1, 23–38.

Krackhardt, David (1994). *Constraints on the Interactive Organization as an Ideal Type.* Teoksessa The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change, 211–222. Toim. Charles Heckscher, Charles & Anne Donnellon. Thousand Oaks etc.: Sage Publications. Office of Government Commerce.

Lewin, Kurt (1939) *Experiments in Social Space*. Harvard Educational Review, 9, 21–32.

Pfeffer & Salancik (1978) *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Harper & Row Publishers. The Maple Press Company. New York.

Rousseau, Denise M. (1989) *Psychological and Implied Contracts in Organizations*
1. Employee Responsibilities and Rights Journal, Vol. 2, No. 2, 1989.

Walsh, Kieron (1995). *Public Services and Market Mechanism Competition, Contracting and the New Public Management*. Malesia: Mc Millan Press Ltd.

Weber, Max. *Wirtschaft Und Gesellschaft: Grundriss Der Verstehenden Soziologie*.
(Fünfte, revidierte Auflage) besorgt von Johannes Winkkelman Studiengabe.
Tübingen 1976.

Virallislähteet

EOA 31.8.1995 nro 661 Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto.

EOA 1725/4/94 Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto.

EOA 364/4/15. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto.

HaVM 11/2000 vp. Hallintovaliokunnan mietintö uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.

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

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

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

HE 1/1998 Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1939:5. Lainvalmistelukunnan ehdotus maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta.

Kunnanjohtajan johtajasopimukset

Heinäveden kunnan ja kunnanjohtaja Maarika Kasosen johtajasopimus

Karstulan kunnan ja kunnanjohtaja Hilikka Hakalan johtajasopimus

Kinnulan kunnan ja kunnanjohtaja Pekka Kanervion johtajasopimus

Lemin kunnan ja kunnanjohtaja Jussi Stoorin johtajasopimus

Turun kaupungin ja kaupunginjohtaja Minna Arven johtajasopimus

Oulun kaupungin ja kaupunginjohtaja Päivi Laajalan johtajasopimus

Pellon kunnan ja kunnanjohtaja Eero Ylitalon johtajasopimus

Polvijärven kunnan ja kunnanjohtaja Jari Tuonoson johtajasopimus

Puolangan kunnan ja kunnanjohtaja Esko Rautiaisen johtajasopimus

Ylivieskan kaupungin ja kaupunginjohtaja Maria Sorviston johtajasopimus