



# Kunnanjohtajan johtajasopimus – johtamisen edellytysten ohjaamiseen tarkoitettu oikeudellinen kummajainen



Saanareetta Virikko

## Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan kunnanjohtajan lakisäätteistä johtajasopimusta lainopillisesti. Tutkimuksen kohteena ovat johtajasopimuksen oikeudellinen luonne sekä sisältö kunnan johtamista koskevin osin. Kuntalain 42.1 §:n mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Lisäksi kuntalain 42.2 § sallii johtamisen työnjakoa koskevien määräysten antamisen johtajasopimuksella. Tulokset osoittivat, että kunnan johtamisen edellytykset määräytyvät tosiasiallisesti muun lainsäädännön sekä kunnallisen virkaehtosopimuksen perusteella, minkä lisäksi valtuusto täydentää edellytyksiä hallintosäännöllä annettavilla normimääräyksillä. Näiden ohella kunnanhallituksella on direktio-oikeutensa perusteella toimivalta antaa kunnanjohtajalle yksipuolisia työnjohdollisia määräyksiä, jotka voivat käsitellä johtamisen edellytyksiä. Tutkimuksen perusteella kunnan johtamisen edellytykset ja niihin sisältyvät johtamisen työnjakoa koskevat asiat eivät ole sovittavissa, minkä seurauksena kuntalain 42.1 § *de facto* edellyttää, että jokaisella mannersuomalaisella kunnanjohtajalla on virantoimituksen alkamispäivänä voimassa johtajasopimus, jossa lukee ”Johtajasopimus”. Tällainen johtajasopimus ei ole sopimus, ja siksi sen luonnetta ei voida täsmentää. Kuntalain 42.1 ja 42.2 §:t tulisi kumota tai muuttaa ja käydä laajempaa yhteiskunnallista keskustelua siitä, mihin johtajasopimuksia tulevaisuudessa tarvitaan.

## Avainsanat:

kunnallishallinto, kuntajohtajat, palvelussuhteen ehdot, viranomainen, toimivalta

## Abstract

The article examines the management contract through the methods of legal dogmatics. The local government Act (410/2015) 42.1 § (419/2021) states that the municipality and chief executive must conclude a management contract in which the requirements for managing the municipality are agreed. The Act 42.2 § states that management contract may include provisions on the division of responsibilities between the chief executive and the chairperson of the local executive in managing the municipality, taking into account what is provided in the administrative regulations. As illustrated by the findings, Local authority management, the duties and the legal

status of a chief executive are asserted in the local government Act, the Municipal agreement and the standard orders defined by the administrative regulations. Local executive has also the authority to administer provisions towards chief executive. In result, the statutory conditions of the contract are fulfilled, when the local executive approves a management contract, which states “Management contract”. Due to this the judicial nature of the management contract is not applicable for clarification.

### Keywords:

chief executive, local executive, management contract, municipal administration, terms of employment relationship

### Johdanto

Syksyllä 2020 Ruokolahden kunnassa oltiin poikkeuksellisen tilanteen äärellä, kun silloinen kunnanhallitus ja vastavalittu kunnanjohtaja eivät päässeet yhteisymmärrykseen kuntalain (410/2015) 42.1 §:ssä (419/2021) säädetyn johtajasopimuksen sisällöstä. Erimielisyydet kohdistuivat kunnanjohtajan palvelussuhteen ehtoihin ja erokorvauksedellytyksiin. Kunnanjohtaja ei puuttuvan johtajasopimuksen takia suostunut aloittamaan virkatehtäviensä hoitoa määrättyinä ajankohtana eikä irtisanoutumaan toisen kunnan palveluksesta. Kunnanvaltuusto ei pitänyt tätä hyväksyttävänä poissaoloperusteena. Koska johtajasopimukseen ei edelleenkään päästy, valtuusto päätyi purkamaan kunnanjohtajan virkasuhteen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (nytemmin laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003, viranhaltijalaki) 41 §:n perusteella. Virkasuhteen purkamisperusteena käytettiin myös sitä, ettei kunnanjohtaja ollut anonut viranhaltijalain 18 §:n tarkoittamaa sivutoimilupaa ollessaan samanaikaisesti toisessa virassa.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden (2.9.2022 nro 1920/2022, 19–21, HaO) mukaan virkasuhteen purkamisperusteet täyttivät kokonaisarvion perusteella. (Ks. myös Itä-Suomen HaO 23.6.2021 nro 21/0274/2.) Tapahtumien oikeudellisessa arvioinnissa keskityttiin ensisijaisesti kunnanjohtajan poissaolon sekä viranhaltijalain 17 ja 18 §:n väliseen suhteeseen ja toissijaisesti poissaolon sekä kunnan johdon ja hallinnon järjestämisen väliseen suhteeseen. Arvioinnin lopputuloksena kunnanjohtajan virkasuhteen ja virantoimituksen alkamisen (viranhaltijalaki 10.2 §) sekä puuttuvan johtajasopimuksen välille ei katsottu muodostuvan sellaista yhteyttä, joka olisi oikeuttanut kunnanjohtajan poissaolon. HaO:n (2.9.2022 nro 1920/2022, 20, lainvoimainen) tulkinta perustui asiassa siihen, että johtajasopimuksen tekemiselle ei ollut säädetty kuntalain 42 §:ssä määräaika.

Edellä esitetty hallinto-oikeuden tulkinta muodostuu jännitteiseksi kuntalain 42.1 §:ään nähden. Näin siksi, että kuntalain 42.1 §:n mukaan ”[k]unnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä”. Säännös ilmaisee oikeusnormin, joka edellyttää, että jokaisella kunnanjohtajalla pitää olla johtajasopimus. Lisäksi säännös ilmaisee toisen oikeusnormin, joka edellyttää, että sopimuksen osapuolet eli kunta ja kunnanjohtaja sopivat kunnan johtamisen edellytyksistä. Niiden ohella kuntalain 42.2 § sallii sopimusmääräykset kunnan johtamisen työnjaosta ja kuntalain 42.3 § sopimusmääräykset kunnanjohtajan viran hoitoon liittyvien erimielisyyksien ratkaisemisesta ja siihen liittyvästä erokorvauksesta. Toisen ja kolmannen momentin tarkoittamista asioista voidaan sopia (ks. Harjula & Prättälä 2023, 369).

Johtajasopimusasiakirjan tekemistä edellyttävälle oikeusnormille ei annettu edellä esitetyssä oikeustapauksessa painoarvoa, vaikka kuntalain esitöissä (HE 268/2014 vp, 169/I–II) todetaan, että johtajasopimus on perusteltua laatia heti, kun kunnanjohtaja on valittu tehtävänsä. Näin siitähän huolimatta, että varsinaista määräaika ei lainkohdassa erikseen ilmaista. Kuntalaki koskeneen

eduskuntakäsittelyn aikana hallintovaliokunta päätyi siihen, että määräaika ei ollut perusteltua eritellä lain tasolla, koska sopimusneuvottelut voivat ajallisesti vaihdella. Lailla asetetun veloitteen katsottiin riittävän kuntien päätöksenteon ohjaamiseen. (HaVM 5/2021 vp, 6–7.)

Kunnan johtamisen edellytyksiä käsittelevä oikeusnormi sivuutettiin oikeustapauksen arvioinnissa kokonaan. Tätä voidaan selittää yhtäältä sillä, että erimielisyydet kohdistuivat kunnanjohtajan palvelussuhteen ehtoihin ja erokorvaukseen eivätkä johtamisen edellytyksiin (ks. Itä-Suomen HaO 2.9.2022 nro 1920/2022, 20). Toisaalta oikeusnormin sivuuttamista voidaan selittää kuntajohtamista koskevilla tutkimuksilla, joiden perusteella johtajasopimukset mielletään edelleen kunnan johtamista ohjaaviksi käytännön työvälineiksi (Kyösti et al. 2022, 204; Paananen 2022, 12; Parkkinen et al. 2022, 14), eikä lakisääteiksi sopimuksiksi. Kolmanneksi oikeusnormin sivuuttamista voidaan selittää sillä, että aiheesta on saatavilla niukasti oikeustieteellistä tutkimustietoa.

Kunnanjohtajien johtajasopimukseen on kaikkiaan kohdistunut vähän oikeustieteellisiä tutkimusintressejä. Aiemmissa tutkimuksissa johtajasopimukseen sovellettavaa lainsäädäntöä on täsmennetty pistemäisesti kunnanjohtajan erokorvauksen osalta (Virikko 2023), tai sitä on sivuttu osana muuta oikeustieteellistä kontekstia (Muukkonen 2021; Kulla & Salminen 2021; Sarvilinna 2020; Muukkonen 2017). Myös kuntaoikeuden keskeinen kommentaariteos on johtajasopimuksen osalta suppea (Harjula & Prättälä 2023, 369–372). Johtajasopimukseen kohdistuu ilmeinen tutkimusaukko niin sopimusasiakirjan laatimisen eli sopimusprosessin kuin kunnan johtamisen edellytyksistä ja sen työnjaosta sopimisen osalta.

Johtajasopimuksen sisällön täsmentäminen edellyttää ymmärrystä siitä, millainen sopimus johtajasopimus on luonteeltaan. Sopimuksen luonne on asiassa olennainen, koska se osoittaa, mitä lainsäädäntöä sopimukseen ja sen laatimiseen sovelletaan, mistä sopimuksessa voidaan sopia ja mitä oikeusvaikutuksia sovitulla on (ks. Mäkinen 2000, 79). Sopimuksen luonteella on merkitystä myös siksi, että se osoittaa oikeuspaikan (tuomioistuimen), jossa sopimusta koskevat erimielisyydet tulisi ratkaista (ks. Harjula & Prättälä 2023, 403). Heikki Harjulan ja Kari Prättälän (2023, 369) mukaan johtajasopimus on *julkisoikeudellinen sopimus* yksinkertaisesti siksi, että siitä säädetään kuntalaissa. Heidän mukaansa johtajasopimusta koskevat erimielisyydet tulee ratkaista hallintoriita-asiana (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019, 20 §, HOL). Sami Sarvilinnan (2020, 26–27) mukaan johtajasopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus julkisoikeudellinen sopimus. Sarvilinna jättää kuitenkin täsmentämättä, mitä hän sillä tarkoittaa. Matti Muukkonen (2021, 12) kuvaa johtajasopimusta julkisoikeudelliseksi sopimukseksi, johon voi sisältyä yksityisoikeudellisia piirteitä (ks. myös Muukkonen 2017, 15). Heikki Kulla ja Janne Salminen (2021, 92) tulkitsevat sen sijaan asiaa tarkemmin perustelematta, että johtajasopimus on *hallintosopimus* (hallintolaki 434/2003, 3.1 §). Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AOA 29.6.2023 nro 1536/2022) on tulkinnut asiaa tarkemmin perustelematta, että ”johtajasopimuksen tekemisessä on kyse hallintosopimuksesta”. AOA:n mukaan johtajasopimukseen sovelletaan hallintolain tarkoittamaan hallintosopimukseen sovellettavia säännöksiä (AOA 29.6.2023 nro 1536/2022, 5). Toisistaan poikkeavat tulkinnat muodostavat perusteen syventää oikeudellista ymmärrystä johtajasopimuksen luonteesta.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kunnanjohtajan johtajasopimusta lainopillisesti. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: 1) *Mikä johtajasopimus on oikeudelliselta luonteeltaan?* 2) *Mistä johtajasopimuksessa voimassa olevan oikeuden mukaan sovitaan?* Jälkimmäinen kysymys on jaettu seuraaviin alakysymyksiin: a) Mitä kunnan johtamisedellytyksistä on sovittava? b) Mistä ei saa sopia? c) Mitä kunnan johtamisen työnjaosta voidaan sopia?

Tutkimuksen aineistona käytetään kunnanjohtajan johtajasopimukseen sovellettavaa lainsäädäntöä, virallislähteitä, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan Ahvenanmaan maakunnan alueen kunnanjohtajat, koska heihin sovellettava sääntelykehikko eroaa Manner-Suomen kunnanjohtajien sääntelykehikosta (ks. Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991, Ahvenanmaan maakunnan kuntalaki 1997:73). Lisäksi tutkimuksen ulkopuolelle rajataan kuntayhtymän johtavan viranhaltijan (kuntalaki 64.5 §, 419/2021) sekä hyvinvointi-

aluejohtajan (laki hyvinvointialueesta 611/2021, 46 §, aluelaki) ja hyvinvointiyhtymän johtavan viranhaltijan johtajasopimukseen (aluelaki 69.4 §) sovellettavan lainsäädännön tarkastelu, mutta tältä osin johtopäätöksissä huomioidaan tutkimustulosten mahdollinen analoginen sovellettavuus. Johtajasopimuksen sisällön osalta tutkimuksen ulkopuolelle rajataan kunnanjohtajan erokorvasta koskeva kuntalain 42.3 §, josta on saatavilla tuoretta tutkimustietoa (Virikko 2023, 45–65).

Tutkimuksessa keskitytään mannersuomalaisen kunnanjohtajan johtajasopimukseen sovellettavan lainsäädännön tulkintaan ja systematisointiin kunnan johtamisen viitekehyksessä. Johtajasopimuksen luonteen osalta tutkimuksessa korostuu oikeusjärjestyksen uudelleenjärjestämis- eli systematisointitehtävä. Tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa johtajasopimukseen sovellettavasta normistosta yhdenmukainen ja sisällöllisesti johdonmukainen kokonaisuus (ks. Siltala 2003, 110, 124; Tuori 2002, 4; Tuori 2000, 188). Tutkimustehtävä on haastava, koska tutkimuksen kohde sijaitsee julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinnoilla. Tätä ilmentää se, että sopimus luokitellaan käsitteenä yksityisoikeuden alaan kuuluvaksi (ks. Tuori 2000, 192), ja siihen sovelletaan lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisia normeja ja sopimusoikeudellisia periaatteita (ks. Hemmo & Hoppu 2024; Saarnilehto & Annola 2018). Kuntalain 41.1 §:n tarkoittamaan kunnanjohtajaan taas sovelletaan ensisijaisesti julkisoikeudellisia säädöksiä (kuten kuntalakia, viranhaltijalakia ja hallintolakia) sekä hallinto-oikeuden yleisiä oppeja (ks. Harjula & Prättälä 2023, 360). Tältä osin tutkimuksen tavoitteena on jäsentää, miten näitä yksityisoikeudellisia ja julkisoikeudellisia säännöksiä ja yleisiä oppeja sovelletaan juuri kunnanjohtajan johtajasopimukseen.

Lisäksi tutkimuksessa tulkitaan voimassa olevan oikeuden sisältöä. Tältä osin tutkimuksen tavoitteena on antaa lainsoveltajille tulkintasuositukset johtajasopimusta koskevan säännöksen soveltamisesta (ks. Rautiainen et al. 2023, 3.1; Aarnio 2006, 256; Aarnio 1989, 302–303). Metodologisesti tutkimusta voidaan luonnehtia käytännöllisen lainopin ja teoreettisen lainopin yhdistelmäksi (ks. Aarnio 2006, 238). Lainopin ohella tutkimus sisältää oikeuspoliittisen ulottuvuuden (Ervasti 2011, 86–87. Ks. Siltala 2003, 131–132), jota ilmentävät kuntalain 42 §:n täsmentämistä koskevat kehitysehdotukset.

Artikkeli etenee siten, että ensin tarkastellaan sopimusten yleisiä luokitteluperusteita, minkä jälkeen siirrytään täsmentämään johtajasopimuksen luonnetta. Tämän jälkeen tarkastellaan johtajasopimuksen tekemiseen ja sen sisältöön sovellettavaa lainsäädäntöä ja annetaan merkitysisältöjä kunnan johtamisen edellytyksille. Lopuksi esitetään tulkintakannanotot johtajasopimuksen luonteesta ja siinä sovitavista asioista, ja esitetään *de lege ferenda* -kannanotto siitä, miten johtajasopimuksesta tulisi säännellä.

## Johtajasopimuksen luonteen määräytymisestä

### Sopimuksen luonteen määräytyminen sen sisällön perusteella

Oikeustieteessä sopimukset on perinteisesti luokiteltu julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Tämä jaottelu juontaa juurensa Olavi Rytköjän 1950-luvulla kehittämään käsitelainoppia edustaneeseen dikotomiaan (Rytkölä 1950, 28; ks. myös Rytkölä 1965). Rytköjän ajattelussa olennaista oli se, että sopimus voi olla vain joko julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen. Sekamuotoinen sopimus ei ollut mahdollinen, koska oikeussuhteesta johtuvat välittömät oikeusvaikutukset eivät Rytköjän mukaan voi olla sekaluonteisia. (Rytkölä 1950, 34.) Rytköjän ajattelussa yksityisoikeudellisen sopimuksen tunnusmerkistö perustui yleisessä sopimusoikeudessa vakiintuneeseen ja edelleen voimassa olevaan määritelmään, jonka mukaan *yksityisoikeudellinen sopimus* syntyy kahden tai useamman yhtäpitävän tahdonilmaisun seurauksena. Tahdonilmaisulla tarkoitetaan sopijapuolen ilmaisemaa tahtoa, jolla omien oikeuksien perustaminen, muuttaminen, siirtäminen tai kumoaminen ilmaistaan. (Hemmo & Hoppu 2024, 6, Sopimuksen syntyminen.) Sopimus muodostaa sopijapuolten välille yksityisoikeudellisen oikeussuhteen. Tässä sopimussuhteessa sopimuksen osapuolet toimivat oikeushenkilöinä. (Saarnilehto & Annola 2018, 5–8,

32.) Yksityisoikeudelliseen sopimukseen sovelletaan yksityisoikeudellisia normeja ja periaatteita sekä sopimusoikeuden yleisiä periaatteita, joita ovat *sopimusvapaus*, *sopimuksen sitovuus*, *kohtuusperiaate*, *lojaliteettiperiaate*, *heikomman suoja* ja *vilpittömän mielen periaate* (ks. Hemmo & Hoppu 2024; Saarnilehto & Annola 2018; Pöyhönen 1988). Yksityisoikeudellista sopimusta koskevat riidat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa (HE 29/2018 vp, 90).

Rytkölän (1950, 9, 18, 30) mukaan julkisoikeudellinen sopimus syntyi kahden keskenään tasa-arvoisen tai eriarvoisen oikeussubjektin yhtäpitävän tahdonilmaisun yhtyessä julkisoikeudellisen toiminnan tai sen välittömien tarkoituksien toteuttamiseksi. Kyse oli julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa käytettävästä sopimuksesta, joka perusti, muutti tai kumosi julkisoikeudellisen oikeussuhteen sopijapuolten välillä (Rytkölä 1950, 31). Kun kaksi keskenään eriarvoista oikeussubjektia toimivat sopijapuolina, sopimussuhteesta oli Rytkölän (1950, 10, 22) mukaan tunnistettavissa *julkisoikeudellinen alistussuhde*. Tällä Rytkölä viittasi siihen, että julkisen vallan kantajana esiintyneellä subjektilla voitiin tunnistaa olleen tarvittaessa mahdollisuus korvata sopimus yksipuolisella hallintopäätöksellä (ks. Rytkölä 1950, 25–26, 65–66). Julkisoikeudellinen alistussuhde oli Rytkölän (1950, 22) mukaan tunnistettavissa vain sellaisten sopimusten yhteydestä, missä sen tekeminen oli lailla erikseen sallittua. Tämä oli Rytkölän ajattelussa keskeistä (ks. Mäkinen 2001, 9).

Sopimuksen lakiperustaisuus pohjautui Rytkölän aikana voimassa olleen Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 92.1 §:ään, jonka mukaan ”[k]aikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava” (nyk. Suomen perustuslaki 731/1999, 2.3 §). On kiinnostava havaita, että nimenomainen lainkohta ei kuitenkaan ollut edellytys silloin, kun julkisoikeudellista alistussuhdetta ei ollut tunnistettavissa. Tällä Rytkölä viittasi kahden toisiinsa nähden tasa-arvoisen oikeussubjektin (kuten kahden kunnan) väliseen sopimussuhteeseen. Tällöin sopimus voitiin tehdä ilman nimenomaista lainkohtaa, mikäli se kuului itsehallinnon alaan ja oli sisällöllisesti voimassa olevan lainsäädännön mukainen. (Rytkölä 1950, 32–33.) Itsehallinnolla Rytkölä viittasi hallitusmuodon 51.2 §:n tarkoittamaan kunnalliseen itsehallintoon (nyk. perustuslaki 121.1 §).

Rytkölän (1950, 28–29, 96–97) mukaan riidanratkaisupaikka ei määrittänyt sopimuksen luonnetta, vaikka Rytkölä tunnistikin muodollisoikeudellisten järjestelyjen pääasiallisesti viittaavan 1950-luvulla määrätyn luonteiseen sopimukseen. Niiden sijasta sopimuksen luonteen määrittivät sen sisältö ja oikeusvaikutukset (ks. Rytkölä 1950, 28–29. Ks. myös Mäkinen 2000, 62; Mäenpää 1989, 83). Rytkölän (1950, 34) mukaan julkisoikeudellisen sopimuksen tunnisti siitä, että sillä saattoi olla vain välittömiä julkisoikeudellisia seuraamuksia. Näiden ohella sopimuksella saattoi olla välillisiä yksityisoikeudellisia seuraamuksia. Rytkölän mukaan (1950, 29) julkisoikeudellista sopimusta tuli arvioida aineellisoikeudellisten normien ja periaatteiden kautta. Ainoastaan silloin, jos julkisoikeudelliset säännökset sisälsivät tulkinta-aukon, julkisoikeudelliseen sopimukseen voitiin soveltaa analogisesti yksityisoikeudellisia normeja ja periaatteita (ks. Rytkölä 1950, 50–51).

Rytkölän ajattelun ongelmana oli sen jyrkkä dikotomia yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välillä (ks. Mäkinen 2000, 80; Mäenpää 1989, 84–85; Vilkkonen 1970, 51; Merikoski 1964, 47). Tämä ilmeni erityisesti sellaisten sopimusten kohdalla, joissa osa sopimuksesta ja sitä koskevasta päätöksenteosta kuului hallintolainkäytön alaan ja osa sovitusta sisälsi yksityisoikeudellisiksi luokiteltavia sopimusehtoja, jotka kuuluivat yleisissä tuomioistuimissa ratkaistavaksi (Rasinmäki 1997, 85). Rytkölän merkittävimpänä kritisoijana voidaan pitää *Olli Mäenpää* (1989, 83–85), jonka mukaan sopimusten jakaminen joko-tai-periaatteella oli diskurssiorientoitunut ja keino-tekoinen tapa ymmärtää hallintoviranomaisten sopimustoimintaa.

## Sopimuksen luonteen määräytyminen sen tekijän perusteella

Mäenpään (1989, 85–87) mukaan hallintoviranomaisten sopimustoiminta tuli ymmärtää omina erityisenä kokonaisuutenaan, jossa sopimusten pätevyyttä, sitovuutta, oikeusvaikutuksia sekä toimivaltaa arvioitaisiin sen tekijän eikä sisällön perusteella. Mäenpää (1989, 87, 91–97) kehitti 1980-luvun lopulla *hallintosopimuksen* käsitteen, jonka alaan kuuluivat alkujaan julkista oikeus-

henkilöä edustavan hallintoviranomaisen solmimat yksityisoikeudelliset ja modifioidusti yksityisoikeudelliset hallintosopimukset, sopimukset viranomaiselle kuuluvien julkisten tehtävien hoitamisesta sekä varsinaiset hallintosopimukset. Hallintosopimuksesta ei säädetty tuolloin laissa, minkä vuoksi siitä käytetään tässä artikkelissa nimitystä *Mäenpään hallintosopimus*.

Mäenpään hallintosopimus syntyi hallintoviranomaisen ja sopimuksen toisen osapuolen (tai puolten) vastavuoroisten tahdonilmaisujen yhteensulautumisen seurauksena. Sopijapuolet saattoivat olla keskenään tasaveroisia tai eriarvoisia, kuten Rytkölläkin, mutta julkisoikeudellisen alistussuhteen ideaa Mäenpää ei Rytköältä omaksunut. (Mäenpää 1989, 87–89, 121, 163.) Mäenpään (1989, 147, 163) hallintosopimuksen perustan muodosti edelleen 1980-luvulla voimassa ollut hallitusmuodon 92.1 §, jonka nojalla sopimus voitiin solmia vain lailla säädetyn tai asianomaisella määräyksellä annetun toimivallan perusteella. Tältä osin Mäenpään ajattelu oli yhtenevä Rytköllän kanssa.

Mäenpään (1989, 143) mukaan sellainen sopimus, johon sisältyi julkisen vallan käyttöä, edellytti saman säännöksen nojalla nimenomaista toimivaltasäännöstä. *Julkisen vallan käytöllä* tarkoitetaan toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta päättämistä tai siihen puuttumista yksipuolisesti (ks. HE 241/2020 vp, 1115; HE 268/2014 vp, 33/I, 140/II, 201/I; HE 196/2002 vp, 7/I; HE 1/1998 vp, 74/II; HE 30/1998 vp, 52/II). Mäenpään tulkintaa tuki perustuslakivaliokunnan (PeVL 11/1994 vp) sittemmin antama lausunto, jonka mukaan hallitusmuodon 92.1 § edellytti tosiasiallisesti julkisen vallan käytöltä eduskuntalain tai sitä alemman asteista säädöstä, vaikka sitä ei sanamuodonmukaisesti säännöksessä siten ilmaista. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaiselle ei voi säännöksestä johtuen muodostua toimivaltaa julkisen vallan käyttöön lakia alemmalla, kuten esimerkiksi sopimuksen tasolla. (Ks. PeVL 11/1994 vp, 1/II.)

Mäenpään hallintosopimuksen tekemiseen ja sisältöön tuli soveltaa julkisoikeudellisia normeja sekä 1980-luvulla yleiseen hallinto-oikeuteen vakiintuneita periaatteita (Mäenpää 1989, 200–206), joiden ohella sopimusoikeuden yleiset periaatteet tulivat analogisesti sovellettavaksi (Mäenpää 1989, 209–217). Mäenpään (1989, 263) mukaan sopimusta koskevat erimielisyydet tuli käsitellä *hallintoriita-asioina*. Eräiden hallintoriita-asiaiden oikeuspaikasta annetussa laissa (446/1954, 1 §) hallintoriita-asioihin kuuluivat tuolloin julkisoikeudellista maksu- tai elatusvelvollisuutta taikka muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvoitusta tai oikeutta koskevat asianosaisten väliset riidat. Riidan ratkaisupaikka ei ollut Mäenpään ajattelussa ongelmaton, koska hallintoriita-asiana voidaan käsitellä julkisoikeudelliseksi luokiteltavat sopimusriidat, ja Mäenpään hallintosopimuksen alaan sisältyivät tuolloin viranomaisten tekemät yksityisoikeudelliset hallintosopimukset. (ks. Mäenpää 1989, 91–92, 263–265.)

Sen lisäksi, että Mäenpää toi Rytköllän ajattelun rinnalle täysin uudenlaisen näkökulman tarkastella julkisessa hallinnossa tehtäviä sopimuksia, sen merkittävimpanä antina voidaan pitää sekamuotoisten sopimusten tunnistamista ja tunnustamista osana hallintoviranomaisten sopimustoimintaa.

## Sopimuksen luonteen määräytyminen julkisen vallan kantajan roolin perusteella

Sittemmin Mäenpää kehitti hallintosopimuskäsitettään edelleen rajaten yksityisoikeudelliset hallintosopimukset sen ulkopuolelle. Rajausta voidaan pitää perusteltuna etenkin valitusreitintä näkökulmasta. Mäenpään hallintosopimuksen alaan kuuluivat nyt julkisia palveluja ja hallinnollista sääntelyä koskevat sekä viranomaisten väliset hallintosopimukset. (Mäenpää 1997, 159–160.) Mäenpään edelleen kehittämässä ajattelussa olennaiseksi muodostui julkisen vallan kantajan rooli sopimussuhteessa, minkä ydin voidaan kiteyttää seuraavasti: Jos hallintoviranomainen toimii sopimussuhteessa oikeushenkilönä, sopimus luokiteltiin yksityisoikeudelliseksi sopimukseksi ja jos hallintoviranomainen toimi sopimussuhteessa viranomaisen roolissa, sopimus luokiteltiin hallintosopimukseksi.

Tähän ajatteluun yhtyi 2000-luvun alussa Eija Mäkinen (2000; 2001), joka jatkoi osaltaan sen kehittämistä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 91 b §:n (222/2003) maankäyttösovimusta apunaan käyttäen (ks. myös Muukkonen 2021, 1–25; Häkkänen 2020, 13–23). Mäkinen (2000, 79, 151–153) ei pitänyt perusteltuna johtaa sopimusten sallittavuutta tai oikeusvaikutuksia käsitteistä, koska sopimusten luokittelu yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin sopimuksiin ei hänen mukaansa riittänyt antamaan vastausta siihen, mitä lainsäädäntöä yksittäiseen sopimukseen tulisi soveltaa. Mäkisen (2000, 151) mukaan olennaisempaa oli arvioida kutakin sopimusta sellaisenaan koko oikeusjärjestys huomioiden. Asiassa on syytä huomioida, että hallintosopimuksesta ei säädetty laissa vielä tässäkin vaiheessa.

Mäkisen ajattelussa hallintoviranomaisten sopimustoiminnan perustan muodosti 1.3.2000 voimaantullut perustuslain 2.3 §:n sisältämä *lakisidonnaisuuden vaatimus* tai *periaate*, joka edellyttää, että ”[k]aikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Lailla viitataan tässä yhteydessä lakiin sen laajassa merkityksessä, eli sillä tarkoitetaan koko oikeusjärjestystä, ei vain eduskunnan säätämää lakia (ks. Jyränki & Husa 2021, 2.6.2). Mäkisen (2000, 59–60) mukaan hallintoviranomaisen sopimustoimivalta voi perustuslain nojalla muodostua 1) nimenomaisen säännöksen, 2) asianomaisen määräyksen tai 3) tietyissä tilanteissa viranomaisen tehtävien perusteella. Mäkisen (2000, 60, 102) mukaan hallintoviranomaisen solmima sopimus voitiin luokitella yksityisoikeudelliseksi, jos se liikkui puhtaasti yksityisoikeuden, kuten esimerkiksi tarvikkeiden ostamisen alueella. Yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa julkista oikeushenkilöä edustava viranomainen toimi Mäkisen (2001, 57) mukaan lähtökohtaisesti yhdenvertaisena yksityiseen sopijapuoleen nähden, eli sopimussuhteeseen ei sisälly julkisyhteisön valtaelementtiä. Tällöin sopimusta arvioitaisiin sopimustoimivallan lisäksi yksityisoikeudellisten säännösten ja normien perusteella (Mäkinen 2000, 58, 102. Ks. myös HE 72/2002 vp, 50/I).

Sellainen sopimus, joka sisältää piirteitä viranomaistehtävien hoitamisesta tai julkisen vallan käytöstä, oli Mäkisen (2000, 103–104) mukaan Mäenpään hallintosopimuksen alaan kuuluva sekamuotoinen sopimus. Toisin sanoen sopimus, joka sisältää piirteitä sekä julkisoikeudellisesta että yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Mäkinen ei siten varsinaisesti omaksunut Mäenpään hallintosopimuskäsitettä, mutta yhtyi siihen, että sekamuotoisia sopimuksia on perusteltua tarkastella kyseisen käsitteen alla. Sekamuotoisen sopimuksen ohella Mäkinen käytti sopimuksesta nimitystä julkisoikeudellisia piirteitä sisältävä sopimus. (Mäkinen 2000, 79 ja ks. myös 103.)

Mäkisen (2000, 104) mukaan julkisoikeudellisia piirteitä sisältävä sopimus edellytti aina erikseen säädettyä sopimustoimivaltaa, mikä perustuu perustuslain 2.3 §:n sisältämään *hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen*, jonka mukaan ”[j]ulkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”. Lakiin viitataan tässä yhteydessä sen suppeassa merkityksessä eli sillä tarkoitetaan nimenomaisesti eduskunnan säätämää lakia (HE 1/1998, 74. Ks. myös Jyränki & Husa 2021, 2.6.2; Husa & Pohjalainen 2014, 221; Saraviita 2011, 69). Mäkisen (2000, 80) mukaan sopimuksen riidan ratkaisupaikka määräytyi riidan kohteen mukaan. Julkisoikeudellisia elementtejä sisältävät riita-asiat käsiteltäisiin hallintolainkäytössä ja yksityisoikeudelliset riita-asiat yleisessä lainkäytössä.

## Hallintosopimus ja hallintoviranomaisten sopimustoiminta voimassa olevan oikeuden mukaan

*Hallintosopimus* on sittemmin kodifioitu käsitteenä hallintolakiin, jossa se ymmärretään viranomaisen toimintaan kuuluvana *sopimuksena hallintotehtävän hoitamisesta* tai *sopimuksena*, joka sisältää *julkisen vallan käyttöä* (3.1 §). Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, 50/I; HaVM 29/2002 vp, 6/I) mukaan hallintosopimuksessa on kyse julkisoikeudellisia ja yksityisoikeudellisia piirteitä sisältävästä sopimuksesta. Hallintosopimuksen voi siten tunnistaa sisältävän yksityisoikeudellisiakin sopimusehtoja (Häkkänen 2020, 16). Hallintolain tarkoittama hallintosopimus vastaa ominaisuuksiltaan Mäkisen julkisoikeudellisia piirteitä sisältävää sopimusta. Mäkinen ja *Ilpo Luoto* (2012, 1171) ovat sittemmin todenneet, että sinänsä ei ole merkityksellistä, kutsutaanko tällaista

sopimusta julkisoikeudelliseksi sopimukseksi vai hallintosopimukseksi. Myös Mäenpää (2023, OSA II, luku 4, alaluku Hallintosopimukset ja yksityisoikeudelliset sopimukset) on tuoreeltaan tulkinnut, että hallintolain tarkoittama hallintosopimus on *luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus* (ks. myös Mäenpää 2019, 139). Merkitysten johtaminen käsitteistä näyttää jääneen historiaan.

Jotta sopimus voi olla hallintolain tarkoittama hallintosopimus, sen tulee käsitellä joko julkisen hallintotehtävän hoitamista tai sisältää julkisen vallan käyttöä (ks. Mäkinen & Luoto 2012, 1174). *Julkisella hallintotehtävällä* tarkoitetaan tehtäviä, jotka liittyvät lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon (HE 1/1998 vp, 179/I. Ks. myös Giordani & Kava 2019; Koivisto 2014, 675–694; Pölönen 2012; Keravuori-Rusanen 2008). Perustuslain 124 §:n mukaan ”[j]ulkisen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle”. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyshuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021, 12.1.1 §) kieltää hyvinvointialuetta hankkimasta yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä.

Hallintolain esitöiden mukaan hallintolain 3.1 §:n määritelmä hallintosopimuksesta ei ole käsitteen yleismääritelmä, vaan sen tarkoituksena on määrittää ainoastaan hallintolain soveltamisalaa. Sopimustoimivalta on johdettava muualta lainsäädännöstä. (HE 72/2002 vp, 50/I.) Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeva hallintosopimus edellyttää lailla erikseen asetettua sopimustoimivaltaa hallinnon lainalaisuuden periaatteen, lakisidonnaisuuden vaatimuksen sekä perustuslain 124 §:n nojalla ja julkisen vallan käyttöä sisältävä hallintosopimus edellyttää sitä hallinnon lainalaisuuden periaatteen nojalla. (Ks. HE 1/1998 vp, 179/I–II.) Hallintolain 3.2 §:n mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava *hyvän hallinnon perusteita* ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. Hallintolain esitöiden (HaVM 29/2002 vp, 6/I) mukaan hallintosopimuksen valmisteluun ei sisälly ratkaisupakkoa, jolloin sopimusneuvottelut voivat päättyä myös tuloksettomina. Hallintosopimuksen yhteydestä ei siten lähtökohteisesti voida tunnistaa Rytkölan julkisoikeudellisen sopimuksen yhteydessä esiintynyttä julkisoikeudellista alistussuhdetta.

Hyvän hallinnon perusteisiin sisältyvät *hallinnon oikeusperiaatteet* (hallintolaki 6 §), jotka tulevat sovellettavaksi hallintosopimusta tehtäessä eli sen valmistelussa ja sen solmimista koskevan oikeustoimen kohdalla (ks. HE 72/2002 vp, 51/I). Viranomaisen tulee *yhdenvertaisuusperiaatteen* nojalla kohdella hallintosopimuksen toista osapuolta tasapuolisesti, *tarkoitussidonnaisuudenperiaatteen* nojalla käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, *objektiviteettiperiaatteen* nojalla toimia puolueettomasti ja *suhteellisuusperiaatteen* nojalla huolehtia siitä, että hallintosopimus on oikeassa suhteessa sille asetettuun päämäärään nähden. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen hallintosopimus sitoo hallintoviranomaista jo *pacta sunt servanda* -periaatteen (sopimus on pidettävä) nojalla, minkä ohella on huomioitava perusteltujen odotusten suoja eli *luottamuksensuojaperiaate* (ks. Mäenpää 2023, OSA II, luku 4, alaluku hallintosopimuksen pätevyys ja sitovuus ja OSA III, luku 6, alaluku Sopimusmenettelyn perusteet. Ks. Saarnilehto & Annola 2018, 19). Hallintoviranomaisen sopimustoiminta ei kuitenkaan ole rinnastettavissa perinteiseen hallintomenettelyyn, minkä takia hallinnon oikeusperiaatteita arvioidaan aina sopimuskohtaisesti (ks. Mäenpää 2023, OSA III, luku 6, alaluku Hallintosopimuksen käsittely; Niemivuo et al. 2010, 121).

Hallintosopimuksen voimaantulo voi edellyttää sen hyväksymistä asianomaisessa viranomaisessa. Tältä osin kyse on perinteisestä oikaisu- ja valitusmahdollisuuden sisältävästä hallintotoiminnasta, johon sovelletaan hallintomenettelysäännöksiä. Hallintosopimukseen sovelletaan myös hallintopäätöksessä olevan virheen korjaamiseen liittyviä hallintolain (8 luvun) säännöksiä (HE 72/2002 vp, 51/II). Hallintosopimusta koskevat erimielisyydet käsitellään hallintolain 66 §:n mukaan hallintoriita-asiana, josta säädetään tarkemmin HOL 20.1 §:n 4 kohdassa. Hallintoriita-asia voidaan panna vireille sopimuksen osapuolten tai sen toimesta, jonka oikeuteen tai velvollisuuteen asia



välittömästi vaikuttaa (HE 72/2002 vp, 63/I–64/I, 119/II–120/I). Asiaa ei käsitellä hallintoriita-asiana, jos se voidaan ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä (HOL 80.2 §). HOL:n esitöiden (HE 29/2018 vp, 91) mukaan hallintoriita on valitukseen nähden toissijainen oikeussuojakeino. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintoriitamenettelyyn voidaan turvautua vain silloin, jos asiaa ei voida ratkaista hallintomenettelyssä (ks. Mäenpää 2019, 573; Mäenpää 2006, 148). Jos riidassa on kyse puhtaasti yksityisoikeudellisista vaatimuksista, se käsitellään yleisessä lainkäytössä (HE 29/2018 vp, 90. Ks. myös Saukko 2023, 6–7, 24; Mäenpää 2023, OSA V, luku 10, alaluku hallintoriitakelpoisuus; Mäenpää 2019, 575).

Edellä käsitellyn perusteella on aiheellista kysyä, ovatko Rytkölen julkisoikeudelliset sopimukset enää hallintoviranomaisen sopimustoiminnassa mahdollisia vai onko käynyt niin, että ne ovat muotoutuneet hallintolain tarkoittamiksi hallintosopimuksiksi? Jälkimmäistä näyttäisi puoltavan se, että hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp, HaVM 29/2002 vp) ei viitata kertaakaan käsitteellisesti julkisoikeudelliseen sopimukseen, vaan sopimustoiminnan kohdalla tarkastellaan vain yksityisoikeudellista sopimusta ja hallintosopimusta. Toisaalta voimassa olevan HOL 20.1 §:ssä säädetään edelleen erikseen julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta, julkisoikeudellista oikeussuhdetta sekä hallintosopimusta koskevien riita-asioiden ratkaisemisesta, mikä Mäenpään (1989, 263–265) analogian perusteella puoltaisi sitä, että muunkinlainen julkisoikeudellisia piirteitä sisältävä sopimus voisi vielä olla hallintoviranomaisen sopimustoiminnassa mahdollinen. Tämä on johtajasopimukseen sovellettavan lainsäädännön määräytymisen näkökulmasta olennainen havainto.

## Johtajasopimuksen luonteen määräytymisestä

Johtajasopimuksen luonnetta ei ilmaista kuntalain 42 §:ssä eikä käsitellä kuntalain esitöissä (HE 242/2020 vp; HE 268/2014 vp). Sen määrittäminen on jätetty oikeustieteen tehtäväksi. Harjulan ja Prättälän (2023, 369) mukaan johtajasopimuksessa on kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, koska siitä säädetään laissa. He jättävät kuitenkin avoimeksi, tarkoittavatko he sillä Rytkölen julkisoikeudellista sopimusta vai eivät. Muukkonen (2021, 12) tulkitsee, että johtajasopimuksessa on kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, lisäksi kuitenkin, että johtajasopimukseen voi sisältyä yksityisoikeudellisia piirteitä (Muukkonen 2017, 15. Ks. Turun HaO 27.4.2018 nro 18/0119/1, Itä-Suomen HO 26.11.2014 t 854). Muukkoson tulkinta näyttäisi viittaavan siihen, että hän tarkoittaa muuta kuin Rytkölen julkisoikeudellista sopimusta. Muukkoson tulkinta jättää kuitenkin avoimeksi sen, voiko johtajasopimus hänen mukaansa olla hallintosopimus. Sarvilinnan (2020, 25–26) mukaan johtajasopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus, mikä Mäenpään (2023, OSA II, luku 4, alaluku Hallintosopimukset ja yksityisoikeudelliset sopimukset; 2019, 139) analogian perusteella viittaisi siihen, että Sarvilinna tarkoittaa hallintosopimusta. AOA:n (2023) sekä Kullan ja Salmisen (2021, 92) mukaan johtajasopimus on hallintosopimus, jota koskevat perustelut kuitenkin puuttuvat.

Oikeuskäytännöstä ei saada tulkinta-apua johtajasopimuksen luonteen täsmentämiseksi, mikä johtuu siitä, että kuntalain 42.1 §:n tarkoittamat asiat eivät toistaiseksi ole aiheuttaneet erimielisyyksiä kunnan ja kunnanjohtajan välille. Vuoden 2023 loppuun mennessä käsitellyt johtajasopimuskiistat ovat liittyneet sopimuksen hyväksymistä tai kunnanjohtajan erokorvauksedellytyksiä koskeviin valituksenalaisiin hallintopäätöksiin, jotka on käsitelty pääasiallisesti hallinto-oikeudessa kuntalain 135 §:n tarkoittamina *kunnallisvalituksina*. Kahdessa tapauksessa valittajana toimi asianosainen kunnanjohtaja (Itä-Suomen HaO 23.6.2021 nro 21/0274/2; Pohjois-Suomen HaO 6.5.2020 nro 20/0206/2), kahdessa kunnan jäsenet (Pohjois-Suomen HaO 31.1.2019 nro 19/0019/2; Turun HaO 27.4.2018 nro 18/0119/1) ja yhdessä kunnanjohtaja sekä kunnan jäsenet (Itä-Suomen HaO 2.9.2022 nro 1920/2022). (Ks. myös Virikko 2023, 51, 53–54.)

*Kunnallisvalitus* on muutoksenhakukeino, jolla valtuuston päätökseen ja kunnanhallituksen tai muun toimielimen oikaisuvaatimuksen (kuntalaki 134 §) johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta. Kunnallisvalituksen saa tehdä, jos päätös on syntynyt virheellisessä järjestykses-

sä, sen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa tai jos päätös on muuten lainvastainen. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä asianosainen sekä kunnan jäsen (kuntalaki 137 §). Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta (kuntalaki 136 §). Kunnallisvalitus on sille asetettujen rajoitettujen valitusperusteiden takia luonteeltaan *laillisuusvalitus* (ks. HE 268/2014 vp, 237/I–II; HE 192/1994 vp, 62/I). Tällä tarkoitetaan sitä, että valitusviranomaisena voi tutkia sen perusteella vain ne vaatimukset ja perusteet, jotka valittaja on esittänyt ensiasteen valituksessa. Kunnallisvalitusta kutsutaan *kassatoriseksi* muutoksenhakukeinoksi, koska se ei mahdollista päätöksen muuttamista, vaan valitusviranomaisena voi ainoastaan kumota päätöksen (kokonaan tai osittain) ja palauttaa sen kuntaan uudelleen käsiteltäväksi. (Ks. HE 268/2014 vp, 48/II, 95/I; HE 192/1994 vp, 62/I. Ks. myös Mäkinen 2010.)

Valitusreitti on looginen, koska se on asianosaisen kunnanjohtajan ensisijainen oikeussuojakeino. Lisäksi se on kunnan jäsenten keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta (ks. HE 192/1994 vp, 61/II). Asiaa ei ratkaista hallintoriita-asiana, mikäli se on ratkaistavissa hallintomenettelyssä, kuten edellä tuotiin esille. Hallinto-oikeus olisi myös voinut käsitellä asianosaisten valitukset hallintoriita-asiana, mikäli se olisi katsonut valituksen kohteen olevan hallintoriita-asia ja tutkinut sen sellaisena. Yhdessä näin ei käynyt. Sinällään valitus voisi tulla vielä asianosaisten toimesta käsiteltäväksi hallintoriita-asiana kunnallisvalituksen johdosta annetun ratkaisun jälkeen, jos asianosainen osoittaisi, että siinä on kyse muusta kuin alkuperäisessä valituksessa esitetystä vaatimuksesta. Alkuperäistä vaatimusta ei voida panna vireille hallintoriita-asiana sen jälkeen, kun se on ratkaistu kunnallisvalituksella. Tämä johtuu siitä, että hallintoriita ei ole täydentävä oikeussuojakeino. (Ks. Saukko 2023, 13–14; Koivuluoma et al. 2020, 61.)

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien tapausten lisäksi yksittäinen johtajasopimusriita käsiteltiin yksityisoikeudellisena riita-asiana (Turun HO 28.6.2023 nro 420). Siinä valittajana toimi kaupunki, joka vaati Pirkanmaan kärjäoikeuden tuomion (15.10.2021 nro 21/44829, KäO) kumoamista sekä kaupunginjohtajalle maksettavasta erokorvausvelvollisuudesta vapauttamista. Tätä ennen kaupunginjohtajan irtisanomista käsiteltiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO 27.12.2019 t. 6185). Tapauksesta on olennaista havaita, että johtajasopimuksen soveltamisajankohta sijoittui aikaan ennen kuntalain 42 §:n voimaantuloa. Aikaan, jolloin johtajasopimukset eivät perustuneet lakiin. HO ei muuttanut KäO:n tuomiolauselmaa, joten kaupungin korvausvelvollisuus jäi voimaan. HO (28.6.2023 nro 420, 5) yhtyi KäO:n (15.10.2021 nro 21/44829, 22, 29) tulkintaan siitä, että johtajasopimus oli tuolloin yksityisoikeudellinen sopimus (ks. Koskinen 2011, 4–6. Vrt. Prättälä 2012, 284–286), ja siksi julkisyhteisön korvausvelvollisuutta voitiin käsitellä yleisessä lainkäytössä (ks. HE 29/2018, 90–91).

Aiemman tutkimuksen ja oikeuskäytännön perusteella on kiistatonta, että johtajasopimuksessa on julkisoikeudellisia piirteitä. Johtajasopimuksesta säädetään lailla ja sen toisena osapuolena on julkisyhteisö. Johtajasopimus ei kuitenkaan asetu suoraan Rytkölen julkisoikeudellisen sopimuksen alaan, koska se on säädetty lakisääteiseksi. Johtajasopimusta ei voida korvata viranomaisen yksipuolisella hallintopäätöksellä. Koska sopimusneuvottelut eivät saa päättyä tuloksettomina, ei johtajasopimus myöskään asetu suoraan hallintolain tarkoittaman hallintosopimuksen alaan. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien tapausten perusteella johtajasopimus ei puolestaan näyttäydä perinteisenä kahden osapuolen välisenä sopimuksena lainkaan vaan jonkinlaisena hallintomenettelyn jatkeena, jonka sisältöön ja laatimisprosessiin voivat ilmaista tyytymättömyytensä myös siihen kuulumattomat tahot (kunnan jäsenet). Kunnallisvalitukseen perustuvaa valitusreittiä ei silti ole syytä kritisoida, koska se on perusteltu muutoksenhakukeino ja olennainen osa kunnallista päätöksentekojärjestelmää. Edellä käsitellyn perusteella johtajasopimus ei kuitenkaan näytä käytännön soveltamistilanteissa toimivan sille asetetun tarkoituksen mukaisena sopimuksena.

Kuten edellä voidaan havaita, johtajasopimuksen luonne edellyttää edelleen täsmentämistä. Tätä varten on syvennettävä oikeudellista ymmärrystä siitä, millainen oikeussuhde kunnan ja kunnanjohtajan välille muodostuu johtajasopimuksen perusteella. Tätä varten on tiedettävä, mistä johta-

jasopimuksessa sovitaan. Olennaiseksi asiassa näyttää muodostuvan se, käsittelevätkö johtamisen edellytykset julkisen hallintotehtävän hoitamista tai julkisen vallan käyttöä ja sisältyykö johtamisen edellytyksiin yksityisoikeudellisia piirteitä. Siirrytään seuraavaksi tarkastelemaan tätä kokonaisuutta.

## Johtajasopimusprosessi ja sopimuksen sisällölliset edellytykset

### Johtajasopimuksen osapuolet ja sopijapuolet

Kuntalain 42.1 §:n mukaan johtajasopimuksen osapuolet ovat kunta ja kunnanjohtaja. Johtajasopimuksen hyväksymisestä vastaa kunnanhallitus. Varsinaista sopijapuolta kunnan puolelta säännöksessä ei suoraan ilmaista. Kuntalain esitöiden (HE 242/2020 vp, 25, 30, 46) mukaan johtajasopimuksessa on kyse työnantajan ja kunnanjohtajan välisestä sopimuksesta, ja kuntalain 39.1,4 §:n mukaan kunnanhallitus edustaa kuntatyönantajaa, joten kunnanhallitus on toimivaltainen edustamaan kuntaa johtajasopimuksen sopijapuolena. Oikeus johtajasopimuksen allekirjoittamiseen kunnan puolelta voidaan määrätä kunnan hallintosäännöllä (kuntalaki 90 §) myös yksittäiselle luottamushenkilölle (kuten kunnanhallituksen puheenjohtajalle, kuntalaki 40 §), mutta se ei tee yksittäisestä luottamushenkilöstä johtajasopimuksen sopijapuolta. (Ks. Harjula & Prättälä 2023, 643–644.)

Toisena sopijapuolena toimii kuntalain 42.1 §:n mukaan kunnanjohtaja. Käsitettä *kunnanjohtaja* voidaan kritisoida tässä yhteydessä sen monitulkintaisuudesta, koska sillä voidaan tarkoittaa kunnanjohtajaa 1) luonnollisena henkilönä, 2) kunnan viranhaltijana, 3) kunnan viranomaisena tai 4) osana kunnan oikeushenkilöllisyyttä (ks. Muukkonen 2017). Käsitteelle on annettava tarkempi merkityssisältö, jotta tiedetään, millaiset oikeudet ja velvollisuudet kunnanjohtajalle sopijapuolena muodostuu. Jos kunnanjohtaja toimisi luonnollisena henkilönä, hänellä tulisi olla *sopimusvapaus* eli oikeus valita kenen kanssa, millä ehdoin ja missä muodossa hän johtajasopimuksen tekee. *Sopimusvapaus* on keskeinen yksityisoikeuden puolelle vakiintunut sopimusoikeudellinen periaate, joka muodostaa luonnollisille henkilöille (ja yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille) yksityisautonomian, eli vapauden päättää itse sopimuksen tekemisestä. Sopimusvapautta ei voida luonnollisten henkilöiden kohdalla rajoittaa. (Hemmo & Hoppu 2024, luku 4, alaluku Sopimusvapaus; Saarnilehto & Annola 2018, 3–4, 18–19; Husa & Pohjolainen 2014, 33; Mäkinen 2000, 60; Mäenpää 1989, 33, 52; Pöyhönen 1988, 266–267.)

Kuntalain 42.1 §:n sanamuodon ”kunnanjohtajan on tehtävä” perusteella kunnanjohtaja ei saa kieltäytyä johtajasopimuksen tekemisestä. Sanamuoto ilmaisee, että käsite kunnanjohtaja ei tarkoita kunnanjohtajaa luonnollisena henkilönä. Käsite ei tarkoita kunnanjohtajaa myöskään kunnan viranomaisena, koska hallintolaki (27.1, 28.1,1 §) kieltää kunnanjohtajaa osallistumasta asian käsittelyyn, jos hän on asianosainen. Asianosaisuutensa takia kunnanjohtaja ei voi myöskään toimia osana kunnan oikeushenkilöllisyyttä. Tällöin arvioitavaksi tulisi myös *itsekontrabointi* (kunnanjohtajan toimiminen johtajasopimuksen molempina osapuolina), johon tulee suhtautua kielteisesti (ks. Hemmo 2003, 461).

Edellä käsitellyn perusteella käsitteellä kunnanjohtaja tarkoitetaan kunnanjohtajaa viranhaltijana, jolle ei muodostu lainsäädännöllistä estettä. Kunnanhallitus on siten sopijapuolena julkisyhteisöä edustava viranomainen ja kunnanjohtaja viranhaltija. Sopijapuolten roolit viittaavat siihen, että johtajasopimuksessa on kyse julkisoikeudellisia piirteitä sisältävästä sopimuksesta.

### Muodollinen sopimisvelvoite

Kummallekin sopijapuolelle on kuntalain 42.1 §:ssä asetettu sopimisvelvoite, jota ilmentää säännöksen sanamuoto ”[k]unnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus”. Säännöksen taustalla oleva oikeusnormi käskää kunnanhallitusta viranomaisena ja kunnanjohtajaa viranhaltijana teke-

mään johtajasopimuksen. Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja ovat siten asiassa *toimintavelvollisia* (ks. käsitteestä Mäenpää 1989, 179–180). Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp, 120/II) mukaan lakisääteisen johtajasopimuksen tarkoituksena on parantaa kunnanjohtajien saatavuutta, joka oli tutkimusten perusteella selkeästi vähentynyt vuoden 1995 kuntalain (365/1995) voimassaolai- kana (ks. Kuntaliitto 2016; Jäntti 2009).

Tässä artikkelissa johtajasopimuksen tekemistä edellyttävää velvoitetta nimitetään *muodolliseksi sopimisvelvoitteeksi*. Sen edellytykset täyttyvät, kun sisällöltään voimassa olevan lainsäädännön mukainen johtajasopimusasiakirja on kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimesta allekirjoitettu ja hyväksytty kunnanhallituksessa. Muodollinen sopimisvelvoite on kunnan ja itse asiassa laajemminkin julkisen hallinnon kontekstissa harvinainen. Sellaisenaan vastaava velvoite on löydettävissä aluelain 46 §:stä, joka edellyttää johtajasopimuksen tekemistä hyvinvointialueen ja hyvinvointialuejohtajan välille. Yksityisoikeudessa muodollisen sopimisvelvoitteen kaltaisesta me- kanismista käytetään nimitystä *sopimuspakko*, johon julkisoikeudelliset laitokset sekä monopoli- asemassa tai siihen rinnastettavissa olevat yritykset voidaan lain nojalla velvoittaa. Sopimuspakko on asetettavissa yksilöiden oikeuksien ja etujen turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 24/2002 vp, 3/I). Sopimuspakon rikkomiselle on tavanomaisesti asetettu yksityisoikeudellisia seuraamuksia ja/ tai sanktioita, joita ilmentää esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 46 §:n (546/2021) uhkasakko. (Hemmo & Hoppu 2024, 4, Sopimuspakko; Saarnilehto & Annola 2018, 58–59; Pöyhönen 2000, 3–4, 137; Mäenpää 1989, 207.)

Johtajasopimuksen tekemättä jättämisestä aiheutuvista seuraamuksista ei säädetä suoraan kun- talaissa, mikä tarkoittaa sitä, että ne edellyttävät tulkintaa ja systematisointia. Sitä varten on ensin täsmennettävä ajankohta, jolloin laki edellyttää johtajasopimuksen olevan voimassa. Ajankohta voidaan täsmentää säännöksen sanamuodon ”kunnanjohtaja” avulla. Kunnanjohtajan virkaa hake- neesta henkilöstä tulee kunnanjohtaja, kun valtuusto on valinnut hänet virkavaalilla kunnanjohtajan tehtävään (kuntalaki 41.1–2 §) ja tehnyt sitä koskevan virkasuhteeseen ottamista koskevan pää- töksen (viranhaltijalaki 10.1 §). Tästä hetkestä alkaa kunnanjohtajan virkasuhde. Viranhaltijalain esitöiden (HE 196/2002 vp, 33/II) mukaan työnantaja (tässä tapauksessa kunta, jota edustaa kun- nanhallitus) ja viranhaltija (tässä tapauksessa kunnanjohtaja) ovat virkasuhteen alkamisesta lähtien sidottuja virkasuhteeseen ja siten velvollisia toimimaan virkasuhteen edellyttämällä tavalla (ks. virkasuhteen alkamisesta Muukkonen 2022, 5–6). Virkasuhteeseen kuuluvista velvollisuuksista ei voida vapautua virkasuhteen alkamisen jälkeen muutoin kuin virkasuhteen irtisanomista koskevalla tai muulla päättymisperusteella (Hirvonen & Mäkinen 2006, 101–102, 114).

Viranhaltijalain 10.2 §:n mukaan ”[v]iranhaltijan oikeudet ja velvollisuudet alkavat virantoimi- tuksen alkamispäivästä, jollei aikaisemmasta alkamisajankohdasta tässä laissa tai muualla toisin säädetä tai määrätä”. Säännöksen alkuosan voidaan tulkita viittaavan siihen, että kunnanhallituk- sen ja kunnanjohtajan toimintavelvollisuus aktivoituu kunnanjohtajan virantoimituksen alkamis- päivänä. Säännöksen loppuosa sen sijaan viittaa siihen, että toimintavelvollisuus voi muodostua jo ennen virantoimituksen alkamispäivää, mikäli niin säädetään tai määrätään. Ajankohta edel- lyttää edelleen täsmentämistä.

Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp, 169/I) mukaan johtajasopimus on perusteltua laatia he- ti, kun kunnanjohtaja on valittu tehtävänsä. Lisäksi esitöissä (HE 268/2014 vp, 170/I) todetaan, että vanhat, omaehtoiset johtajasopimukset on tullut saattaa kuntalain 42 §:n mukaisiksi sään- nöksen voimaantuloon mennessä eli 1.6.2017 alkaen. Erityisesti esitöiden jälkimmäisen virkkeen voidaan tulkita viittaavan siihen, että kuntalain 42.1 § edellyttää kaikkien (sekä vanhojen että uusien) johtajasopimusten olevan voimassa koko kunnanjohtajan virkasuhteen ajan. Esitöiden perusteella kuntalain 42.1 §:ää on tulkittava siten, että se edellyttää johtajasopimuksen olevan voimassa kunnanjohtajan virantoimituksen alkamispäivänä. Näin ollen säännöksen taustalla oleva oikeusnormi käskee, että 1) kunnanhallitus ja kunnanjohtaja allekirjoittavat johtajasopimuksen ja 2) kunnanhallitus hyväksyy sen toimielimenä siten, että se on voimassa kunnanjohtajan viran- toimituksen alkamispäivänä. Tämä mahdollistaa sellaisenkin tilanteen, että kunnassa on samaan

aikaan yksi virkasuhteen loppuvaiheessa ja yksi virkasuhteen alkuvaiheessa oleva kunnanjohtaja, joilla kummallakin on voimassa oleva johtajasopimus. Tämä ei ole sinänsä ongelmallista, koska vain toinen heistä voi olla kerrallaan virantoimituksessa.

## Muodollisen sopimisvelvoitteen laiminlyönti

Kuten edellä havaittiin, muodollinen sopimisvelvoite on asetettu kummallekin sopijapuolelle. Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja ovat ensisijaisesti velvollisia pääsemään johtajasopimukseen. Jos sopijapuolet eivät pääse sen sisällöstä yhteisymmärrykseen, on valtuustolla (kuntalaki 14 §) ja viime kädessä tarkastuslautakunnalla (kuntalaki 121 §) velvollisuus edistää asiaa (ks. Virikko 2023, 53–54). Mikäli johtajasopimukseen ei pyrkimyksistä huolimatta päästä, tilanteen tulee käydä ilmi tilintarkastajan kunnanhallitukselle antamasta tilintarkastuspöytäkirjasta (kuntalaki 123.3 §, tilintarkastuslaki 1141/2015, 3 luku 1250/2023, 1 §).

Lakisääteisen johtajasopimuksen tekemättä jättämistä voidaan lähtökohtaisesti arvioida perustuslain 118.1 §:n kautta, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tätä tulkintänäkökulmaa voidaan perustella sillä, että kuntalain 85 §:n (1484/2016) mukaan kunnanhallituksen jäsenet hoitavat tointa *vir kavastuulla* ja heihin sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä. Vastaavasti kunnanjohtajan tulee viranhaltijalain 17 §:n perusteella suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnohjo- ja valvontamääräyksiä. Koska kuntalain 42.1 §:n sisältämä oikeusnormi velvoittaa yksiselitteisesti johtajasopimuksen tekemiseen, voisi kysymykseen sinänsä tulla tarve arvioida sen tekemättä jättämistä tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena (rikoslaki 40:10, 604/2002) eli huolimattomuudesta johtuvana toimintana.

Rikoslaki soveltuu tilanteen arviointiin vain niissä tilanteissa, joissa se voidaan arvioida vähäistä vakavammaksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Tämä edellyttäisi tilannekohtaista arviointia siitä, onko tilanteen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut siihen liittyvät seikat kokonaisuutena arvostellen vähäisiä vai eivät (ks. Viljanen 2023, 998–1003). Mikäli tilanne olisi arvioitavissa kokonaisuutena vähäistä vakavammaksi, tulisi tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen syyllistynyt tuomita varoitukseen tai sakkoon. Mikäli johtajasopimuksen tekemättä jättämisessä voitaisiin osoittaa olevan kyse tahallisesta toiminnasta, tulisi tilannetta arvioida rikoslain 40 luvun 9.1 §:n (990/2009) tarkoittamana virkavelvollisuuden rikkomisena. Vähäistä vakavammasta virkavelvollisuuden rikkomisesta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. (Viljanen 2023, 981–982.)

Kunnan hallinnon toimivuuden näkökulmasta ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaista lähteä arvioimaan tilannetta ensisijaisesti rikosoikeudellisena kysymyksenä. Perustellumpaa on arvioida tilannetta ensin hallinnollisten seuraamusten perusteella, mikä edellyttää *hallintokantelun* (hallintolaki 53a §, 368/2014) tekemistä. Tässä tapauksessa hallintokantelu tulisi osoittaa Aluehallintovirastolle (kuntalaki 10.2 §) tai ylimmille laillisuusvalvojille (perustuslaki 108, 109 §). Hallintokantelun voi tehdä jokainen. (Ks. hallintokantelusta Mäenpää 2023, OSA II, luku 7, alaluku hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona.) Arvioinnissa tulisi huomioida ainakin seuraavat seikat: Ovatko kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tosiasiallisesti pyrkinet pääsemään sopimukseen? Ovatko he toimineet tasapuolisesti ja puolueettomasti ja pyrkinet pääsemään yhteisymmärrykseen kuntalain 42.1 §:n edellyttämistä asioista? Hallintokantelun johdosta valvova viranomaisena voi antaa hallinnollista ohjausta tai huomautuksen (hallintolaki 53 c §, 368/2014).

Hallintokantelun kohdalla ongelmalliseksi saattaisi muodostua tilanteen tosiasiallinen arviointimahdollisuus, koska on todennäköistä ettei tilanteesta löydy edes valmistelua koskevaa päätöstä, etenkin jos sopijapuolten välit ovat tulehtuneet. Seuraamusten näkökulmasta lainsäätäjän olisi syytä täsmentää johtajasopimuksen tekemättä jättämisestä aiheutuvia seuraamuksia.

## Sisällöllinen sopimisvelvoite

Mistä johtajasopimuksessa sitten pitää sopia? Kuntalain 42.1 §:n mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on sovittava kunnan johtamisen edellytyksistä, joilla kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp, 169/I) mukaan tarkoitetaan esimerkiksi kunnan johtamisen tavoitteita ja niiden saavuttamisen edellytyksiä sekä kunnanjohtajan työn arviointitapoja. Tässä artikkelissa tätä velvoitetta nimitetään *sisällölliseksi sopimisvelvoitteeksi*. Harjulan ja Prättälän (2023, 370) mukaan johtajasopimuksessa on tältä osin tavanomaista sopia kunnanjohtajan tehtävän hoitamisen edellytyksiin sekä työn arviointiin liittyvistä asioista. Kuntaliiton (2016, 14–17) mukaan johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajan työlle asetetuista tavoitteista, niitä koskevista arviointikäytännöistä, palkkauksen arviointikäytännöistä, kouluttautumisesta sekä toiminnan edellytyksistä.

Kunnan johtamisesta säädetään kuitenkin suoraan kuntalain 38 §:ssä, jonka ensimmäisen momentin mukaan ”[k]unnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti”. *Kuntastrategia* (kuntalaki 37.1 §) on kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet sisältävä lakisääteinen asiakirja, joka kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp, 165/I) mukaan on valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa. Vastuu kunnan johtamisen pitkän aikavälin tavoitteista sekä niiden arviointi- ja seurantamenetelmistä on valtuustolla (Harjula & Prättälä 2023, 338–340). Kunnanhallituksella ei ole toimivaltaa näissä kysymyksissä.

Kunnanjohtajan oikeudellisesta asemasta ei voida sopia johtajasopimuksella, koska perustuslain 80.1 § edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, 131/II) mukaan säännökseen sisältyy velvoite virkamiesten oikeusasemaan vaikuttavien keskeisten säännösten lakiperustaisuudesta. Perustusvaliokunnan (PeVL 64/2002 vp, 2/I; PeVL 3/2000 vp, 3/I. Ks. myös PeVL 4/2020 vp, 6–8) vakiintuneen tulkinnan mukaan säännöksen soveltamisalaan kuuluvat *kunnalliset viranhaltijat*. Tämä tarkoittaa sitä, että myös heidän oikeusasemansa perusteista on säädettävä lain tasolla (ks. myös HaVM 196/2002 vp, 5/I, 19/II, 28/II, 67/II).

Kunnanjohtajan oikeudellinen asema määräytyy kuntalain, viranhaltijalain ja (kuntien yhdistymistä koskevissa tilanteissa) kuntarakennelain (1698/2009, 8.1,7 § ja 29, 30 §) perusteella. Kuntalain 41.1 §:n mukaan valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi voimassa olevaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen. *Virkasuhteella* tarkoitetaan *julkisoikeudellista palvelussuhdetta*, jossa kunta on työnantaja ja viranhaltija työn suorittaja (viranhaltijalaki 2 §, 627/2021). Viranhaltijalain esitöiden (HE 196/2002, vp, 37/II) mukaan virkasuhde ei ole sopimussuhde, millä viitataan siihen, että viranhaltijan oikeudellisesta asemasta ja tehtävistä päättäminen on voimassa olevan lainsäädännön puitteissa työnantajan päätösvallassa. Sopimuksenvaraiset *palvelussuhteen ehdot* määrittää viranhaltijalaissa tahdonvaltaisina säännöksinä (ks. Saloheimo 2020, 139–140), jolloin niitä voidaan määrittää kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla kunta-alan virka- ja työehtosopimuksella (2022–2025, KVTES). KVTES:n määräykset ovat luonteeltaan *normimääräyksiä* (ks. Mäenpää 2017, 122). Työnantajalla on esimerkiksi KVTES:n II luvun 17 §:n nojalla yksipuolinen oikeus päättää kunnanjohtajan palkasta (ks. myös Itä-Suomen HaO 2.9.2022 nro 1920/2022, 20). Työnantaja päättää myös mahdollisista kunnanjohtajalle maksettavista etuuksista, kuten autoedusta, asuntoedusta tai puhelinedusta.

Kunnanjohtajan pääasialliset tehtävät määräytyvät kuntalain perusteella. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa (38.3 §). Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu (41.3 §). Kunnanjohtaja kuuluu kunnan konsernijohtoon (48 §). Kunnanjohtajalla on otto-oikeus (92 §) ja tilinpäätöksen allekirjoitusvelvollisuus (113.4 §). Lisäksi kunnanjohtajalla on asemavaltuutuksen (oikeustoimilaki 10.2 §) nojalla oikeus edustaa kuntaa ja tehdä sopimuksia kunnan puolesta (Harjula & Prättälä 2023, 355).

Valtuusto antaa tarpeelliset lakia täydentävät määräykset kunnan johtamisesta (kuntalaki 14.2,2 ja 90.1,a §) sekä kunnanjohtajan asemasta kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelyssä kunnan

hallintosäännöllä (kuntalaki 90.2,f §). Kuntalain esitöiden mukaan valtuusto voi määrätä hallintosäännöllä kunnanjohtajalle myös yksittäisiä tehtäviä (HE 268/2014 vp, 102/I). Hallintosäännön määräykset ovat luonteeltaan *normimääräyksiä* (Heuru et al. 2008, 213–214; Heuru 2001, 73–74), joiden tehtävänä on täsmentää kunnan toimivallan jakautumista ja tarkentaa kunnan johtamista. Kuntalain 90 §:stä johtuen kunnanhallitus ja kunnanjohtaja eivät ole toimivaltaisia sopimaan hallintosäännön alaan kuuluvista johtamisen edellytyksistä johtajasopimuksessa.

Kuntalain 38.3 §:n perusteella kunnanhallituksella on direktio-oikeus kunnanjohtajaan nähden. Sen nojalla toimitella voi antaa kunnanjohtajalle yksipuolisia *työnjohto- ja valvontamääräyksiä* (viranhaltijalaki 17 §). Tällaiset määräykset liittyvät yleensä siihen, miten, missä ja milloin työtä tehdään. Direktio-oikeuteen sisältyy oikeus valvoa työn teon ja työntulosten laatua. (HE 196/2002 vp, 38/I.) Nämä määräykset ovat luonteeltaan hallinnon sisäisiä määräyksiä (hallintolaki 4.1 §, HOL 6.2 §) ja oikeuskirjallisuudessa niitä kutsutaan vakiintuneesti virkakäskyiksi (Mäenpää 2021; Koskinen & Kulla 2019; Heuru et al. 2008; Hirvonen & Mäkinen 2006). Työnjohdolliset asiat eivät ole johtajasopimuksella sovittavissa.

Kuten edeltä havaitaan, kunnanjohtajan oikeudellinen asema sekä palvelussuhteen ehdot ja tehtävät eli kunnanjohtajan johtamisen edellytykset, eivät muusta lainsäädännöstä johtuen ole johtajasopimuksella sovittavissa. Kuntalain 42.1 §:n sisällöllinen sopimisvelvoite muodostuu siten tyhjäksi. Kunnanjohtajan johtamisen edellytykset eivät itse asiassa edes kuulu kirjattavaksi johtajasopimukseen, koska viranhaltijalain 9.1 §:n (747/2022) nojalla virkasuhteen osapuolet, viranhaltijan virkanimike, virkasuhteen kestoaika, määräaikaisuuden peruste, mahdollinen koeaika, virantoimituksen alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät tai niiden määräytymisperuste ja palkkauksen perusteet tulee ilmetä pöytäkirjanotteesta tai muusta kirjallisesta *viranhoitomääräyksestä*, joka on annettava viranhaltijalle viipymättä tai viimeistään seitsemän päivän kuluessa virantoimituksen aloittamisesta. Viranhoitomääräyksen tarkoituksena on täsmentää viranhaltijan asemaa ja tehtäviä (Hirvonen & Mäkinen 2006, 51).

## Ammatillisen ja poliittisen johtamisen työnjakoa koskevat sopimusmääräykset

Jos johtamisen edellytykset eivät ole johtajasopimuksella sovittavissa, salliiiko lainsäädäntö silti kuntalain 42.2 §:n tarkoittamista kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjakoa koskevista asioista sopimisen? Säännöksen mukaan työnjakoa koskevia määräyksiä voidaan antaa ottaen huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään. Kuntalain esitöiden (HE 242/2020 vp, 11–12; HE 268/2014 vp, 120/I–II, 169/II) mukaan työnjakoa käsittelevien sopimusmääräysten tarkoituksena on tarkentaa kunnanjohtajan ja kunnan poliittisen johdon välistä työnjakoa. Harjula ja Prättälä (2023, 371) kuitenkin painottavat, että "[p]arempi vaihtoehto on – – ottaa – – määräykset kunnan hallintosääntöön, jossa muutenkin annetaan johtamista koskevat tarpeelliset määräykset". Harjula ja Prättälä puoltavat työnjakoa käsittelevien määräysten sijoittamista hallintosääntöön myös sillä, ettei kunnanhallituksen puheenjohtaja ole johtajasopimuksen osapuoli.

Johtamisen työnjakoa käsittelevät asiat sisältyvät kunnan johtamisen edellytyksiin, jolloin ne eivät edellä käsitellyn perusteella ole johtajasopimuksella sovittavissa. Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja eivät ole asiassa myöskään toimivaltaisia. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä säädetään kuntalain 40 §:ssä ja määrätään valtuuston toimesta hallintosäännöllä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan oikeudellinen asema määräytyy kuntalain 33 §:n ja 92 §:n perusteella. Kaikkiaan kuntalain 42.2 §:ää voidaan kritisoida sen epärationaalisuudesta, koska johtajasopimusta ei edes tehdä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välille, kuten Harjula ja Prättäläkin (2023, 371) huomauttavat. Kuntalain 42.2 § muodostuu siten ilmeisen ristiriitaiseksi muun kuntalain kanssa.

## Johtopäätökset

Tässä artikkelissa tulkittiin ja systematisoitiin kunnanjohtajan johtajasopimuksen luonnetta ja sisältöä johtamista koskevin osin. Sopimuksen sisällön osalta tutkimuksen kohteena olivat johtamisen edellytykset ja niihin sisältyvät työnjako koskevat asiat. Tulokset osoittivat, että kunnanhallituksen (kuntaa edustava viranomaisena) ja kunnanjohtajan (viranhaltija) toimintavelvollisuus johtajasopimukseen pääsemiseksi aktivoituu kunnanjohtajan virkasuhteen alkaessa. Kuntalain 42.1 §:n sisältämän *muodollisen sopimisvelvoitteen* edellytykset täyttyvät, kun sopijapuolten allekirjoittama ja kunnanhallituksen toimitelimenä hyväksymä johtajasopimusasiakirja on voimassa kunnanjohtajan virantoimituksen alkamispäivänä.

Tulosten perusteella kuntalain 42.1 §:n johtamisen edellytykset eivät kuitenkaan ole kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan sovittavissa, minkä seurauksena säännöksen sisältämä *sisällöllinen sopimisvelvoite* osoittautuu tyhjäksi. Kunnanjohtajan johtamisen edellytykset eli hänen oikeudellinen asemansa, palvelussuhteensa ehdot sekä tehtävät määräytyvät lainsäädännön ja KVTES:n perusteella. Valtuusto täydentää kunnan johtamisen edellytyksiä hallintosäännöllä. Lisäksi kunnanhallitus on direktio-oikeutensa puitteissa toimivaltainen antamaan kunnanjohtajalle yksipuolisia työnjohdollisia määräyksiä ja velvollinen valvomaan kunnanjohtajan työnteon ja -tulosten laatua. Tulokset soveltuvat lähtökohtaisesti myös hyvinvointialuejohtajan johtajasopimukseen, mutta analogisen soveltamisen kanssa on syytä olla varovainen, koska aiheesta ei ole vielä tutkimukseen perustuvaa varmuutta.

Tämän tutkimuksen perusteella kuntalain 42.1 § *de facto* edellyttää, että jokaisella mannersuomalaisella kunnanjohtajalla pitää olla virantoimituksen alkamispäivänä voimassa johtajasopimus, jossa lukee ”Johtajasopimus”. Esitetyn perusteella on aiheellista kysyä, onko johtajasopimus tällöin sopimus? Vastaus on ei. Johtamista koskevin osin johtajasopimus ei ole sopimus ja siksi sen luonnetta ei ole mahdollista täsmentää. Tilanne on toinen, jos johtajasopimuksessa määrätään kuntalain 42.3 §:n tarkoittamasta erokorvauksesta. Tällöin johtajasopimus on kiistatta julkisoikeudellisia piirteitä sisältävä sopimus, koska erokorvauksen maksaminen edellyttää kunnanjohtajan virkasuhteen päättymistä (ks. Virikko, 2023). Tällainen johtajasopimus voisi sinänsä olla Rytköjän tarkoittama julkisoikeudellinen sopimus, jos erokorvausmääräykset eivät sisällä yksityisoikeudellisia piirteitä, ja vastaavasti hallintolain 3.1 §:n julkisen vallan käyttöä sisältävä hallintosopimus, jos erokorvausmääräykset sisältävät yksityisoikeudellisia piirteitä. Tältä osin jatkotutkimukselle on tarvetta. Tämän tutkimuksen valossa on tyydyttävä toteamaan, että erokorvauksen sisältävä johtajasopimus on luonteeltaan omaperäinen julkisoikeudellisia piirteitä sisältävä sopimus.

Kaikkiaan tämän tutkimuksen perusteella on ilmeistä, että kuntalain 42.1 ja 42.2 §:t tulisi ensisijaisesti kumota, koska ne ovat ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa. Toissijaisesti kuntalain 42.1 §:ää tulisi muuttaa seuraavasti: *Kunnan ja kunnanjohtajaksi valitun henkilön välille voidaan tehdä johtajasopimus*. Muutosehdotus mahdollistaisi erokorvauksen määrittämisen edelleen sopimusteitse. Samalla se muodostaisi ilmeisen tarpeen laajemmalle yhteiskunnalliselle keskustelulle siitä, mihin tällaista sopimusoikeudellista kummajaista tarvitaan. Tässä yhteydessä olisi myös perusteltua tarkastella, ovatko johtajasopimukset onnistuneet lisäämään kunnanjohtajien saatuutta siten, kuin lainsäätäjä alun perin tarkoitti.

## Kiitokset

Haluan kiittää vertaisarvioitsijoita rakentavasta palautteesta sekä Jenny ja Antti Wihurin rahastoa ja Itä-Suomen yliopistoa tutkimukseni rahoittamisesta.



## Lähteet

- Aarnio, A. (2006). *Tulkinnan taito. Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Vantaa: WSOY.
- Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja*. Juva: WSOY.
- Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 29.6.2023 nro. 1536/2022.
- Ervasti, K. (2011). Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja*, 44, 61–132.
- Giordani, T. & Kava, R. (2019). Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomais-toiminnan yhtiöittäminen. *Edilex* 2019/26. Julkaistu 1.7.2019. Saatavilla osoitteesta: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/19839.pdf>
- Hallintovaliokunnan mietintö 5/2021 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta HE 242/2020 vp.
- Hallintovaliokunnan mietintö 29/2002 vp hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 242/2020 vp laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 29/2018 vp laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 196/2002 vp laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 30/1998 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 192/1994 vp kuntalaiksi.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2023). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. 11. uud. p. Helsinki: Talentum.
- Hemmo, M. & Hoppu, K. *Sopimusoikeus*. Helsinki: Alma Talent. [E-kirja]
- Hemmo, M. (2003). *Sopimusoikeus 1*. 2. uud. p. Helsinki: Talentum: Lakimiesliiton kustannus.
- Heuru, K, Mennola, E. & Ryyänen, A. (2008) *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Helsinki: Edita.
- Heuru, K. (2001). *Kuntalaki käytännössä*. Helsinki: Edita Print.
- Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). *Kunnallinen viranhaltija: oikeudellisen aseman sääntely*. Helsinki: Edita.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen*. 4. uud. p. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Häkkänen, M. (2020). *Maankäyttömaksut ja kebittämiskorvaukset. Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytännöistä*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4. Helsinki: Ympäristöministeriö. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6>
- Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 2.9.2022 nro 1920/2022.
- Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 23.6.2021 nro 21/0274/2.
- Itä-Suomen hovioikeuden tuomio 26.11.2014 nro 854.
- Jyränki, A. & Husa, J. (2021). *Valtiosääntöoikeus*. 2. uud. p. Helsinki: Kauppakamari.
- Jäntti, A. (2009). *Kunnanjohtajien saatavuus. Tilastollinen selvitys kunnanjohtajien hakumenettelystä 1996–2008*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ry.
- Keravuori-Rusanen, M (2008). *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Helsinki: Edita Publishing.
- Koivisto, I. (2014). Julkisen vallan rajoilla. *Lakimies* 5/2014, 675–694. Saatavilla osoitteesta: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/lakimies/141110002.pdf> (€).
- Koivuluoma, A., Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V., & Tolvanen, M. (2020). *Hallintolainkäyttö*. 2. uud. p. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 27.12.2019 t. 6185.
- Koskinen, S. (2011). Näkökohtia kunnanjohtajasopimuksessa sovitusta erokorvauksesta. *Edilex* 2011/13. Julkaistu 28.7.2011. Saatavilla osoitteesta: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/7933.pdf> (€).
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). *Virkamiesoikeuden perusteet*. 8. uud. p. Helsinki: Alma Talent.
- Kulla, H. & Salminen, J. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet*. 11. uud. p. Juridica-kirjasarja, 1. Helsinki: Alma Talent.
- Kyösti, A., Paananen, H., Airaksinen, J., Haveri, A., & Lajunen, S. (2022). Luottamus vaakalaudalla – tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit. *Hallinnon tutkimus*, 41(3), 201–215. <https://doi.org/10.37450/ht.113429>
- Merikoski, V. (1964). *Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin*. 2. Porvoo: WSOY.
- Muukkonen, M. (2022). Viran ajalliset ulottuvuudet – olisiko tarvetta virkamiehiä koskevan sääntelyn synkronoinnille? *Edilex* 2022/40. Julkaistu 1.11.2022. Saatavilla osoitteesta: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/28387.pdf>

- Muukkonen, M. (2021). Maankäyttösopimusten sääntelyn perustuslainmukaisuudesta. *Edilex* 2021/45. Julkaistu 4.8.2021. Saatavilla osoitteessa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/24044.pdf>
- Muukkonen, M. (2017). Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. *Edilex* 2017/13. Julkaistu 24.3.2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/17591.pdf>
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy. [E-kirja]
- Mäenpää, O. (2021). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 6. uud. p. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, O. (2019). *Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma: Lakimiesliiton kustannus.
- Mäenpää, O. (2006) Hallintoprosessin uudet haasteet. *Lakimies* 2/2006, 143–165. Saatavilla osoitteessa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/lakimies/32070001.pdf> (€).
- Mäenpää, O. (1997). *Hallinto-oikeus*. 2. uud.p. Juva: Werner Söderström lakitieto.
- Mäenpää, O. (1989). *Hallintosopimus: hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Mäkinen, E. (2010). *Kunnallisuusvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?* Helsinki: Edita Prima Oy.
- Mäkinen, E. (2001). *Hallintosopimusten sääntelytarpeesta*. Helsinki: Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2001.
- Mäkinen, E. (2000). *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto*. Akateeminen väitöskirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Mäkinen, E. & Luoto, I. (2012). Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusta syntyneitä riitoja ratkaitakaan hallintoriitoina? *Lakimies* 7–8/2012, 1168–1186. Saatavilla osoitteesta: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/lakimies/92490009.pdf> (€).
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010). *Hallintolaki*. 2. uud. p. Helsinki: Talentum Media.
- Paananen, H. (2022) Vuorovaiikutteistuva kuntajohtaminen. Akateeminen väitöskirja. Joensuu: PunaMusta Oy – Yliopistopaino. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2664-7>
- Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2022). Yhdistävä kuntajohtaja – Kuntajohtajien kompetenssit dynaamisessa ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä. *Focus Localis*, 50(2), 5–24. Saatavilla osoitteessa: <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/113709>
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 4/2020 vp Hallituksen esityksestä 19/2019 vp kirkkolaisiksi annetun esityksen täydentämisestä.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 64/2002 vp Hallituksen esityksestä 196/2002 vp laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2002 vp Hallituksen esityksestä 33/2002 vp laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2000 vp Hallituksen esityksestä 1/2000 vp laiksi kuntalain muuttamisesta.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/1994 vp Hallituksen esityksestä n:o 149 laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta
- Pirkanmaan käräjäoikeuden tuomio 15.10.2021 21/44829 L 20/306628.
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 6.5.2020 nro 20/0206/2.
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 31.1.2019 nro 19/0019/2.
- Prättälä, K. (2012). Kunnanjohtajien johtajasopimukset – näkökohtia de lege ferenda, 282–191, teoksessa: Helenelund, J-E., Luoto, I., Mäntylä, N., Siikavirta, K. (toim.). *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurundana strukturer?* Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia nro 265. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Pölonen, P. (2012). Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisestä. *Lakimies* 7–8/2012, 1149–1167. Saatavilla osoitteesta: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/lakimies/92490008.pdf> (€).
- Pöyhönen, J. (2000). *Uusi varallisuus-oikeus*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Pöyhönen, J. (1988). *Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu. A-sarja N:o 179. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Rasinmäki, J. (1997). *Yksityistäminen kunnan hallinnossa*. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Rautiainen, P., Kostiaainen, A., Kurki, V., Soininen, N. ja Määttä, T. (2023). *Oikeus ja sen tutkiminen*. Tampere: Vastapaino.
- Rytkölä, O. (1965). Hallinto- ja finanssioikeudessa sovellettavista normeista. *Lakimies*, ss. 172–185.
- Rytkölä, O. (1950). *Julkisoikeudellinen sopimus: käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Saarnilehto, A. & Annola, V. (2018). *Sopimusoikeuden perusteet*. 8. uud. p. Helsinki: Alma Talent.
- Saloheimo, J. (2020). *Työ- ja virkaehtosopimusoikeus*. 3 uud. p. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. 2. uud.p. Helsinki: Talentum.
- Sarvilinna, S. (2020). Kunnan päätös palvelusuhdeasiassa. *Edilex* 2020/7. Julkaistu 10.2.2020. Saatavilla osoitteessa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/20553.pdf> (€).

- Saukko, P. (2023). Julkisyhteisön korvausvastuutilanteet – siviiliriita, hallintoriita vai molemmat? *Edilex* 2023/18. Julkaistu 11.5.2023. Saatavilla osoitteessa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/30428.pdf>
- Siltala, R. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja; nro 234. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Suomen Kuntaliitto ry (2016). *Kuntajohtajan johtajasopimus – puitteet ja pelisäännöt johtamistyölle*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Tuori, K. (2002). Yleiset opit: mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? teoksessa Miettinen, T., Määttä, T. (toimittajat), *III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät 6.-8.6.2002, Savonlinna* (Sivut 1–15). Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja.
- Tuori, K. (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Turun hallinto-oikeuden päätös 27.4.2018 nro 18/0119/1.
- Turun hovioikeuden tuomio 28.6.2023 nro 420
- Viljanen, P. (2023). *Virkarikokset*. Teoksessa Frände, D., Hyttinen, T., Kallio, H., Korkka-Knuts, H., Matikkala, J., Tapani, J., Tolvanen, M., Viljanen, P. & Wahlberg, M. (2023). *Keskeiset rikokset*. 5. uud. p. Helsinki: Edita.
- Vilkkonen, E. (1970). *Hallintotoimen mitättömyydestä*. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja 89.
- Virikko, S. (2023) Kunnanjohtajan virkasuhteen päättymisen – erokorvauksella vai ilman? *Oikeus* 1/2023, 45–65. Saatavilla osoitteessa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/oikeus/1001050003.pdf> (€).