

Virikko Saanareetta: Oikeudellinen katsaus kunnan johtamisjärjestelmän nykytilaan ja tulevaisuuteen

Kunnan johtamisjärjestelmä perustuu dualistiseen periaatteeseen, jonka mukaan kunnan johtaminen jakautuu poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen. Kunnassa poliittisesta johtamisesta vastaavat valtuusto sekä hallitus ja ammatillisesta johtamisesta kunnanjohtaja tai pormestari (Ryynänen 2001, 29.) Myös kunnan toimintamuodot on erotettu toisistaan: kunnallisesta päätöksenteosta vastaa valtuusto ja asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta hallitus ja kunnanjohtaja viranhaltijoineen. Dualistisesti järjestetty johtaminen on kunnan johtamisjärjestelmän perusta. (Hämäläinen, Prättälä & Ryynänen 2009, 26; Ryynänen 2001, 29.) Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudelliset puitteet asetetaan kuntalaisissa 365/1995. Johtamista koskevat säännökset ovat joustavia normeja, mikä tarkoittaa, että johtamiseen liittyvä toimivalta määritetään vasta kunnan hallinto- ja johtosäännöissä. Toimivallalla tarkoitetaan lakiin perustuvaa toimivaltaa, jonka perusteella toimija toimii. Julkisen toimivallan käytöstä säädetään perustuslain 731/1999 2 § 3 momentissa, jonka perusteella julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lakia on noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa.

Kunnan johtamisjärjestelmä on jo lähtökohdiltaan haastava, koska siihen kuuluvat toimijat tulevat eri lähtökohdista. Valtuusto ja hallitus toimivat kuntalaisilta ansaittuun luottamusmandaattiin perustuen ja kunnanjohtaja julkiseen palvelusuhteeseen perustuen. Dualistisen johtamisen näkökulmasta haasteita tuovat kuntalain johtamista koskevien säännösten laaja-alainen tulkinnallisuus sekä kuntajohdon toimivaltaan liittyvä sekavuus. Esimerkiksi 2000-luvulla kunnanjohtajan asiavalmistelu sekä valtuuston ja hallituksen poliittinen päätöksenteko olivat niin kytkeytyneitä toisiinsa, ettei rajanveto hallinnon ja politiikan välillä ollut mahdollista (Ryynänen 2001, 49). Painetta lisää toiminnan julkisuus, lainsäädännölliset velvoitteet sekä valtion ja kuntalaisten suunnalta tulevat odotukset ja vaatimukset. Lisäksi kunnan toimintakentän laajentuminen kuntakonserniksi on osaltaan monimutkaistanut perinteistä kuntajohtamista.

Kunnan johtamista on johtamisen näkökulmasta tutkittu paljon (mm. Haveri, Majoinen & Jäntti 2009; Leinonen 2012; Haveri, Airaksinen & Paananen 2013 ja 2015; Kurkinen-Supperi 2016), mutta johtamisen oikeudellinen näkökulma on jäänyt taka-alalle. Tämän artikkelin tarkoituksena on systematisoida ja tulkita kunnan johtamisjärjestelmää oikeudellisesta näkökulmasta sekä luoda kokonaiskuva kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellisesta viitekehyksestä. Artikkelissa keskitytään peruskuntamallin mukaiseen johtamisjärjestelmään, jonka johtajana on kunnanjohtaja ja jonka organisaatio on järjestetty lautakuntaperusteisesti hallinnonaloittain. Tutkimuksen kohteina ovat valtuusto, hallitus ja kunnanjohtaja sekä näiden kolmen toimijan toimivaltaa koskeva sääntely. Artikkelin tavoitteena on syventää oikeudellista ymmärrystä kunnan johtamisjärjestelmästä.

Artikkelin ajankohta on otollinen, koska uuden kuntalain 410/2015 kunnan toimielimiä ja johtamista koskevat säännökset astuvat voimaan 1.6.2017. Uusi kuntalaki sisältää uusia säännöksiä, joiden tarkoituksena on lainsäätäjän mukaan pyrkiä selkeyttämään kuntajohdon tehtäviä ja työnjakoa (HE 268/2014, 2). Nykyisen johtamisjärjestelmän lisäksi artikkelissa tarkastellaan tulevaisuuden kunnan johtamisjärjestelmän muodostumista uuden kuntalain säännösten perusteella. Artikkelissa vastataan kysymykseen *Kuka kuntaa johtaa nyt ja tulevaisuudessa?*

Väitöskirjatutkija Saanareetta Virikko, Johtamiskorkeakoulu Tampereen Yliopisto,
email. saanareetta.virikko@uta.fi