

LAKIALOITE 123/2004 vp

Laki kuntalain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan kuntalakeja muutettavaksi siten, että kunnan toiminnan johtamista varten kunnassa on vaihtoehtoisesti joko päätoimisena luottamushenkilönä toimiva pormestari tai nykyiseen tapaan viranhaltijana toimiva kunnanjohtaja. Kunta itse päättäisi, kumpaa johtamismallia se haluaa käyttää. Ehdotetussa pormestari-mallissa kunnanvaltuusto valitsisi pormestarin valtuutetuista valtuuston toimikaudeksi eli neljäksi vuodeksi. Jos kunta päätyy pormestarin va-

lintaan, tämä olisi aina kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kunta voisi päättää, että pormestari toimii myös valtuuston puheenjohtajana. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin kunnallista itsehallintoa. Pormestari-mallin tavoitteena on päätöksenteon valmistelun ja muutoinkin kunnan toiminnan kansanvaltaisen johtamisen vahvistaminen. Laki ehdotetaan saatettavaksi voimaan vuoden 2005 alusta alkaen.

PERUSTELUT

Aloitteen tavoitteena on vahvistaa kunnallista itsehallintoa niin, että kunnilla olisi nykyistä laajempi mahdollisuus järjestää toimintansa johtaminen itse haluamallaan tavalla. Tämä on julkisen hallinnon kehittämisen yleisten periaatteiden mukaista ja vahvistaa voimassa olevaa kuntalakea (365/1995) säädettäessä jo pitkälle toteutettua periaatetta, jonka mukaan kunnat itse päättävät toimintansa organisoinnista.

Samalla aloitteen tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan johtamisen kansanvaltaisuutta. Tässä tarkoituksessa ehdotetulla lailla tehtäisiin mahdolliseksi ottaa kunnan johtamisessa käyttöön nykyisen kunnanjohtajajärjestelmän sijasta varsinainen pormestari-malli. Siinä kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa

johtaisi luottamushenkilönä toimiva pormestari, jonka valtuusto valitsisi toimikaudekseen. Pormestari valittaisiin valtuutetuista. Pormestari toimisi aina kunnanhallituksen puheenjohtajana. Valtuusto voisi johtosäännössä päättää, että pormestari toimii myös valtuuston puheenjohtajana.

Voimassa oleva kuntalaki ja sen kunnanjohtajaa koskevat säännökset ovat johtaneet usein varsin virkamiesvaltaiseen järjestelmään. Kunnan hallinnossa käsiteltävien asioiden lisääntyessä ja monimutkaistuessa sekä usein myös vaikeutuessa kunnanjohtajan johtaman valmistelun merkitys on tullut entistä suuremmaksi. Käytännössä päätökset tehdään pitkälti jo valmistelussa valitsemalla sen pohjaksi tietty ratkaisu-

malli ja jättämällä muut vaihtoehdot sivuun. Näin toimivassa järjestelmässä ongelma on kuntalaisten ja kansanvallan kannalta myös siinä, että tosiasiallisen ratkaisun tekijä — kunnanjohtaja tai muu virkamies — ei ole selkeästi esillä, mutta vastuu päätöksestä on yleensä valtuustolla tai muulla luottamushenkilöelimellä. Pormestariantamallin antaisi kunnalle mahdollisuuden saattaa kunnan päätöksenteon valmistelu nykyistä avoimemmaksi ja välittömästi kansanvaltaiseen ohjaukseen.

Kunnallisvaalien äänestysprosentin lasku useissa vaaleissa peräkkäin, lisääntyvät vaikeudet saada päteviä kunnallisvaaliehdokkaita ja monet muut ilmiöt, jotka kertovat kuntalaisten kiinnostuksen puutteesta yhteisten asioittensa hoitoon, murentavat pohjaa suomalaisen kansanvallan kivijalalta, vahvalta paikalliselta demokratialta ja sen yleiseltä hyväksyttävyydeltä. Vahvistaessaan kansanvaltaista johtamista kunnan toiminnassa ehdotettu uudistus pyrkii myös parantamaan kunnan päätöksenteon ja toiminnan hyväksyttävyyttä ja kiinnostavuutta kuntalaisten keskuudessa.

Ehdotetun lain tavoitteena on myös tehostaa kunnan toiminnan johtamista luomalla uudenlainen vaihtoehto yhdistää kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät. Tällaisen järjestelmän tehokkuudesta sinänsä on Suomessa hyviä kokemuksia ajalta ennen vuoden 1977 alusta voimaan tullutta kunnallislakia. Tuolloin järjestelmästä kuitenkin luovuttiin lähinnä juuri siksi, että katsottiin sen antavan liikaa valtaa virkamiehelle eli kunnanjohtajalle. Ilmeisesti pääosin samasta syystä missään kunnassa ei ole otettu käyttöön voimassa olevan kuntalain 24 §:n 2 momentin tarjoamaa mahdollisuutta valita määräaikainen, valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi.

Monissa maissa kunnan johtamisjärjestelmä on rakennettu tämän aloitteen sisältämän pormestariantamallin periaatteiden mukaisesti yhdistämällä kunnan toiminnan johtaminen ja keskeisen luottamushenkilöelimen puheenjohtajuus samalle henkilölle. Useissa maissa tämä henkilö valitaan suoralla vaalilla. Tätä ei aloitteessa kui-

tenkaan ehdoteta, koska Suomen järjestelmässä ei ole perusteita luoda valtuuston rinnalle toista suoraan kuntalaisilta valtuutuksensa saavaa ja siis ainakin osin valtuuston kanssa kilpailevaa toimielintä. Aloitteessa ehdotetaan, että pormestarin valitsee valtuusto.

Pormestarin tulisi olla kunnanvaltuuston jäsen, joten tätä kautta hänellä olisi aina myös kuntalaisten antama valtuutus. Aloitteen mukaan nykyinen kunnanjohtajajärjestelmä on edelleen rinnakkainen ja lain kannalta samanarvoinen vaihtoehto pormestariantamallin kanssa. Valtuusto päättäisi johtosäännössä, kumpaa mallia kunnassa käytetään.

Pormestari olisi aloitteen mukaan luottamushenkilö. Häneen sovellettaisiin siis kuntalain voimassa olevia luottamushenkilöitä koskevia säännöksiä. Poikkeuksena tästä pormestarielle maksettaisiin palkkion sijasta varsinaista palkkaa sen mukaan kuin kunnanhallitus päättää. Hänellä olisi myös normaalit eläke- ja muut etuudet. Tämä on perusteltua, koska käytännössä pormestari olisi päätoiminen.

Mahdollisuutta valita sama henkilö pormestariksi useammaksi valtuustokaudeksi ei ehdoteta rajoitettavaksi. Aloitteen tavoitteiden kannalta on tärkeää tukea vahvan poliittisen johtajuuden kehittymistä kunnissa. Lain käytännön toteuttamista olisi näiltäkin osin tarpeen seurata ja arvioida.

Kunnanjohtajan valinnasta jäisivät voimaan nykyisensisältöiset säännökset. Hänet siis valittaisiin toistaiseksi tai määräajaksi. Jollei valtuuston toimittamassa vaalissa kukaan saisi yli puolta annetuista äänistä, toimitettaisiin uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulisi valituksi. Pormestarin vaalista olisivat voimassa samat säännökset. Pormestarin valtuusto kuitenkin valitsisi aina keskuudestaan määräajaksi.

Kunnanjohtajan irtisanomista ja siirtämistä muihin tehtäviin koskevat säännökset ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään. Pormestari menettäisi toimensa tai hänet voitaisiin pidättää toimestaan, sen mukaan kuin voimassa olevassa kuntalaissa on luottamustoimista säädetty. Pormestarin toimi siis päättyisi, jos hän menettäisi

vaalikelpoisuutensa valtuustoon. Pormestari voisi menettää toimensa tai hänet voitaisiin pittää siitä, jos hän on syyllistynyt rikolliseen tai muuten virheelliseen menettelyyn toimensa tai rikolliseen menettelyyn toimensa ulkopuolella.

Aloitteen mukainen laki ehdotetaan saatettavaksi voimaan vuoden 2005 alussa, jotta kunnat voisivat niin halutessaan ottaa pormestarimallin

käyttöön alkavan kunnallisvaalikauden alkaessa. Aloitteella ei välttämättä ole merkittäviä taloudellisia tai henkilöstövaikutuksia kunnissa.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 24 §, 32 §:n 1 momentti ja 42 §:n otsikko sekä
lisätään 12 §:ään uusi 2 momentti ja 20 §:ään uusi 2 momentti, lakiin uusi 24 a § sekä 42 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

12 §

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Jos kunnassa on 24 §:ssä tarkoitettu pormestari, johtosäännössä voidaan määrätä, että hän toimii kunnanvaltuuston puheenjohtajana.

20 §

Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Jos kunnassa on 24 §:ssä tarkoitettu pormestari, hän toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

24 §

Kunnan toiminnan johtaminen

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena pormestari tai kunnanjohtaja, sen mukaan kuin johtosäännössä määrätään.

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

24 a §

Pormestarin ja kunnanjohtajan valinta

Pormestarin tulee olla valtuutettu kunnassa. Valtuusto valitsee pormestarin valtuuston toimikaudeksi.

Kunnanjohtajan valitsee valtuusto toistaiseksi tai määräajaksi.

Jollei pormestarin tai kunnanjohtajan vaalisessa kukaan ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

32 §

Kunnan luottamushenkilöt

Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, pormestari, kunnan toimieli-

miin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

42 §

Palkat, palkkiot ja korvaukset

Pormestarille maksetaan palkkaa, josta päättää kunnanhallitus. Eläke-eduista säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2005.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon vaatimiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2004

Toimi Kankaanniemi /kd
Lauri Oinonen /kesk

Seppo Lahtela /kesk
Arto Satonen /kok