

Dno: AHT/ 297/2013

224 § KUNTALAIN HALLITUKSEN ESYTSLUONNOS / LAUSUNTO

KH 30.6.2014 § 210

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Uusi kuntalaki korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksen- tekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa: toimielimet ja johtaminen-, demokratia-, talous- sekä kunnat ja markkinat -jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoanut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista.

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)
- kuntatalousohjelmasta (12 §)
- kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)
- valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku);
- kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- kuntastrategiasta (39 §)
- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)
- johtajasopimuksesta (43 §)
- omistajaohjausta ja kuntakonserninjohtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47-49 §)
- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

- otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)
- toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)
- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)
- tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)
- tilintarkastuksesta (123 §)
- tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)
- kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovaramminiserio@vm.fi. Lausunnoissa toivotaan käytettävän em. otsikointia tai erittelemään esitetyt huomiot luku- tai pykäläkohtaisesti.

Lausunnot pyydetään toimittamaan myös word-tiedostona lausuntoyhteenvedon laatimista varten.

Lausuntoa antavien kuntien toivotaan sisällyttävän omiin lausuntoihinsa kunnassa toimivien nuorisovaltuustojen tai muiden nuoria edustavien tahojen näkemyksiä.

Päätösesitys (kja):

Kaupunginhallitus päättää, että kaupungin lausunto annetaan seuraavassa 18.8.2014 pidettävässä kokouksessa.

Päätös:

Hyväksyttiin.

Päätösesitys (kja):

Kaupunginhallitus päättää antaa kuntalakiluonnoksesta Valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon:

Lakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet

Kuntalakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet joustavana, kannustavana ja paikalliset olosuhteet huomioivana, mahdollistavana lainsäädäntönä ovat kannattavia. Kaikilta osin nämä periaatteet eivät kuitenkaan lakiluonnoksessa toteudu. Päätösvallan rajaaminen valtuustolle tai hallitukselle ja strategian sisällysluettelo ovat esimerkkejä pääperiaatteen vastaisista säännösesityksistä.

3 luku: valtion ja kunnan suhde

Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on tarkoituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan, on osana neuvottelumenettelyä kehitettävä järjestely, jolla voidaan realistisesti määrittää kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Perustuslain suojaaman rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että kaikki ministeriöt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen.

4 luku: valtuusto

Kunnallisvaalien siirtäminen huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin mahdollistaa kunnanvaltuuston vaikutus- ja päätösmahdollisuuden keskeisimpiin kunnan toimintaa ohjaaviin päätöksiin aiempaa käytäntöä välittömämmin. Valtuuston toimiessa ylimpänä päättävänä elimenä kunnallisvaalien ajankohdan siirtämistä voidaan pitää em. syistä perusteltuna. Myös eri vaalien yhtenäistä ajankohdtaa voidaan pitää perusteltuna mm. äänestysaktiivisuuden parantamiseksi.

5 luku: kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Pidämme tärkeänä asukkaiden ja palvelujen käyttäjien monipuolisia mahdollisuuksia ja keinoja osallistua kunnan toimintaan. Esimerkinomainen luettelo mahdollisista osallistumis- ja vaikuttamistavoista on kannatettava. Yksityiskohtana emme kuitenkaan usko kansalaisraatien mahdollisuuksiin tuottaa kokonaisvaltaista, valistunutta kuntalaismielipidettä.

Pidämme tärkeänä, että nuorison vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksenteossa vahvistetaan, mutta velvoittava säännös nimenomaan nuorisovaltuuston perustamiseksi on tämän lain hengen ja periaatteiden vastainen. Keinovalinta tältäkin osin pitää jättää paikallistasolla harkittavaksi.

6 luku: kunnan toimielimet

Laissa ei ole tarkoituksenmukaista nostaa esille toimielinorganisaatiomalleja. Näistä tilaaja-tuottaja-malli ei edes ole toimielinorganisaatiomalli vaan palvelujen järjestämis- ja tuottamismalli. Selkeintä olisi nyky-lainsäädännön mukaan mahdollistaa erilaisten mallien kehittäminen ja käyttöönotto nostamatta mitään mallia erityisesti lain kirjaimen tasolle.

7 luku: kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

Kuntastrategian korostaminen kunnan koko toiminnan johtamisen välineenä on nykyisessä, monimuotoisessa toimintaympäristössä tärkeää. Sen sijaan seitsemän kohdan esimerkkiluettelo strategiassa huomioitavista asioista ei ole järkevää. Luettelo on omiaan kahlitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin ja rajoittamaan strategiatyön ”hallinnolliseen kuntaan” vapaamuotoisemman ja laaja-alaisemman kehittämis- ja skenaariotyön kustannuksella.

Poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen kunnan tehtävien ja toimintakentän muuttuessa yhä haastavammiksi on tarkoituksenmukaista. Sen sijaan poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon työnjako ja tehtävät on ilmaistu epäselvästi ja osin ristiriitaisesti lakiluonnoksen pykälä- ja perusteluteksteissä.

38 §:n mukaan ”Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta” kun taas ”kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa”. Lisäksi vielä 41 §:n mukaan ”Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua”. Lain perustelutekstissä on lisäksi todettu, että kunnanhallitus ”johtaa kunnan toimintaa käytännössä”. Nämä epäselvät ja osin päällekkäiset tehtävämäärittelyt ovat omiaan lisäämään epäselvyyksiä kunnan johtamisessa ja toimivaltarajoissa. Tärkeää on, että lain kirjaimen tasolla tai vähintäänkin perustelutekstissä selkeästi erotetaan viranhaltijoille kuuluva kunnan operatiivinen johtaminen ja valmistelu luottamushenkilöille kuuluvasta poliittisesta päätöksenteosta. Esimerkiksi ”valmistelu” -termin käyttö kunnanhallituksen puheenjohtajan toimivaltakirjauksessa on omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

Johtajasopimuksen hyväksyntää valtuustossa ei pidä lainsäännöksellä määrittää, vaan kunnalla on oltava mahdollisuus hyväksyä sopimus myös kunnanhallituksessa. Väljempi sääntely tältäkin osin mahdollistaa paikallisten olosuhteiden ja johtamiskulttuurin huomioimisen.

10 luku: luottamushenkilöt

Olemme huolissamme kunnanhallitusten toimintakyvystä ja mahdollisuudesta tehdä tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten edellyttämiä rakenteellisia kehittämispäätöksiä johtuen kunnan oman henkilöstön vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen. Näin ollen pidämme tärkeänä, että kunnan oma henkilöstö rajataan pois kunnan taloudesta ja hallinnosta vastaavasta toimielimestä. Henkilöstöllä on mahdollisuus osallistua kunnan päätöksentekoon muun muassa valtuutettuina.

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen esitetään, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Tämä säännösesitys on omiaan heikentämään lakiluonnoksessa korostettua konsernivalvontaa ja konsernin kokonaisuajattelua. Tämä säännösesitys johtaa siihen, että kunnan keskeiset, konserniohjauksesta vastaavat luottamushenkilöt joutuvat sivuun käytännön työstä tytäryhteisöjen ohjauksessa. Erityisesti kunnan toimialaan liittyvien, markkinoilla toimimattomien yhteisöjen hallituksiin pitäisi saada valita kunnanhallituksen jäseniä.

13 luku: kunnan talous

Alijäämien kattamisen velvoitteen ulottaminen kuntayhtymiin on ongelmallista erityisesti suunniteltuja laajoja sote-alueita ajatellen. Kyseiset sote-kuntayhtymät ovat valtavan kokoisia, lukuisten kuntien omistamia ja toimivat valtion tiukassa ohjauksessa. Näin ollen yksittäisten kuntien mahdollisuudet toiminnan ja talouden ohjaamiseen ovat olemattomat, mutta tästä huolimatta viimekätinen taloudellinen vastuu velvoitteena kattaa alijäämät jäisi kunnille.

Kuntayhtymien alijäämien kattamissäännöksiin olisi syytä lisätä menettely, jossa kuntayhtymä velvoitetaan toisen alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen valmistelevaan osakaskuntien johdolla alijäämän kattamisen edellyttämät toimenpiteet. Tämä menettely edellyttäisi kuntayhtymän ja osakaskuntien puuttumaan syntyviin alijäämiin jo aikaisessa vaiheessa ennen varsinaisen arviointimenettelyn edellytysten täyttymistä.

16 luku: oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Hallituksen esitysluonnoksessa lukuun ”Nykytila” on kirjattu seuraava toteamus: ”Keinoa viivyttävien valitusten estämiseksi on vaikea löytää, rajoittamatta valitusoikeutta yleensä”. Ymmärrämme oikeusturvaperiaatteen merkityksen oikeusvaltiossa, mutta keinoja tuloksettomien ja aiheettomasti viivyttävien valitusten vähentämiseksi on löydettävissä kansalaisten oikeusturvan toteutumisesta vaarantamatta. Nykysäännöksillä menetetään pahimmissa tapauksissa jopa laajoja ihmisjoukkoja palvelevia, kokonaisia hankkeita yksittäisen ihmisen aiheettoman valituksen johdosta pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Tämän ongelman vähentämiseksi on käytettävissä muun muassa seuraavia keinoja: asianosaisen käsitteen rajaaminen, valituskiellon ja valituslupamenettelyn laajentaminen, aiheettoman valittajan taloudellisen vastuun lisääminen ja ”takuuajkojen” säätäminen hallintolainkäyttöprosessille.

17 luku: voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lain voimaantulo kokonaisuudessaan on järkevä siirtää vuoden 2017 alkuun. Tällöin Kuntalaki pystytään synkronoimaan yhteen erityisesti sote- ja myös valtiosuuslainsäädännön kanssa. On huomioitava, että kuntalakiluonnos on valmisteltu pitkälle tietämättä sote-lainsäädännön sisältöä. Kuitenkin uusi sote-järjestelmä tulee voimakkaasti vaikuttamaan kuntien rooliin ja tehtäviin.

Muuta

Muilta osin Ähtärin kaupungilla ei ole lakiluonnoksesta kommentoitavaa.

Päätös:

Hyväksyttiin.

Pöytäkirjanotteen oikeaksi todistaa:
Ähtärissä 22.8.2014

Jutta-Kaisa Mikkola
keskusarkistonhoitaja
(koneellisesti allekirjoitettu)

Ähtärin kaupunki
Ostolantie 17
63700 Ähtäri
kirjaamo@ahrtari.fi

OIKAISUVAATIMUSOHJEET

Ähtärin Kaupunginhallitus on 18.8.2014 pidetyssä kokouksessa tehnyt oheisen päätöksen.

Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä päätöksistä, jotka koskevat:

- yksinomaan valmistelua tai täytäntöönpanoa (KuntaL 91 §), pykälä 224
- virka- tai työehtosopimuksen tulkintaa tai soveltamista (KvesL 26 §), pykälä
- etuusto-oikeuden käyttämättä jättäminen (EtuostoL 21 §), pykälä