



Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
valtiovarainministeriö@vm.fi

VM065:00/2012

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus pitää kuntalain uudistamista perusteltuna. Toimintaympäristön muutokset, kuntarakenteen uudistuminen ja sähköisten tietojärjestelmien nopea kehitys haastavat kehittämään niin kuntien kuin seurakuntienkin hallintoa.

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on kuvattu kuntalain kokonaisuudistuksen taustalla olevia keskeisiä toimintaympäristön muutoksia. Kirkkolain (1054/1993) mukaan seurakuntajaon tulee noudattaa kuntajakoa siten, että kukin kunta on kokonaisuudessaan saman seurakunnan tai saman seurakuntayhtymän alueella. Monet luonnoksessa esitellyt toimintaympäristön muutokset kuten väestönkehityksen, muuttoliikkeen, alueiden erilaistumisen ja toimintaympäristön kansainvälistymisen vaikutukset näkyvät merkittäväällä tavalla myös seurakuntien toiminnassa. Työikäisen väestön väheneminen ja voimakas muuttoliike kasvukeskuksiin on aiheuttanut talouden polarisoitumista, jossa vähävaraisten seurakuntatalouksien kantokyky heikkenee edelleen. Kuntakoon kasvu on puolestaan haastanut kirkon miettimään omaa paikallisrakennettaan. Kirkkohallituksen esitys seurakuntarakenteiden uudistamiseksi on parhaillaan kirkolliskokouksen käsittelyssä.

Lakiluonnokseen sisältyvien yksittäisten säännösehdotusten osalta kirkkohallitus toteaa seuraavaa.

Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu (7–9 §)

Kirkkohallitus on kiinnittänyt huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteluissa kunta nähdään voimavarojensa puitteissa palvelujen tuottajana muille julkisyhteisöille kuten esimerkiksi seurakunnille. Yhteistoiminnan osalta tuodaan esille kuntien välinen yhteistoiminta.

Kirkkohallitus toteaa, että kuntien ja seurakuntien yhteistyöllä on pitkät ja toimivat perinteet. Kunnan toimialoista aktiivisinta yhteistyö on ollut peruskoulun ja lukion kanssa. Vuoden 2011 tilastotietojen mukaan kolme seurakuntaa neljästä tekee säännöllistä yhteistyötä kunnan vanhustenhuollon ja varhaiskasvatuksen kanssa. Seurakuntien diakoniatyössä tehdään säännöllistä yhteistyötä kuntien sosiaalitoimen kanssa yli 60 % seurakunnista. Joka toinen seurakunta tekee säännöllistä yhteistyötä kunnan vammaistyön kanssa. Yhteistyötä tehdään varsin usein myös toimitilojen yhteiskäytössä ja kunnan päihdehuollon kanssa.

Kunnat myös ostavat seurakuntien tuottamia palveluja. Ostopalvelusopimukset koskevat usein koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa tai muuta varhaiskasvatusta sekä perheneuvonnan palveluja. Esimerkiksi vuonna 2013 seurakunnissa toimi 443 iltapäivätoimintaryhmää.

Siten on perusteltua, että jatkossa turvataan edelleen seurakuntien mahdollisuus toimia palvelujen tuottajana ja yhteistyökumppanina kunnille (ehdotettu 9 §). Kirkkohallituksen mielestä perusteluissa olisi syytä tuoda esille edellä mainittua seurakuntien ja kunnan välistä yhteistoimintaa.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen (15 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuntavaalien ajankohdan ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamista siten, että vaalit toimitettaisiin huhtikuun kolmantena sunnuntaina, jolloin valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuun alussa. Esityksen perustelujen mukaan uusi valtuusto pääsisi siten käsittelemään jo seuraavan vuoden talousarviota sekä toisaalta tekisi mahdollisimman pian vaalien jälkeen toiminnan ja talouden lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet. Ehdotuksen perusteluja voidaan sinänsä pitää tarkoituksenmukaisena.

Vaalien siirtäminen huhtikuulle merkitsee sitä, että aiottu vaalipäivä voi osua pääsiäispäivään. Vaalien ajankohdasta säädetään vaalilaissa (714/1988). Eduskuntavaalien ajankohtaa koskevan vaalilain muutoksen yhteydessä vuonna 2010 vaalilain 189 §:ään tuli säännös siitä, että jos vaalipäivä sattuu pääsiäispäiväksi tai pääsiäispäivän jälkeiseksi sunnuntaiksi, vaalipäivän äänestys järjestetään pääsiäispäivää edeltävänä sunnuntaina. Säännös koskisi myös ehdotettua uutta kuntavaalien ajankohtaa.

Kunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (5 luku)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansanäänestysaloitteeseen liittyvä ikäraja alennettaisiin 18 vuodesta 15 vuoteen, jolloin kansanäänestysaloitteen voisi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas. Sen sijaan äänioikeusikäraja kunnassa toimitettavassa kansanäänestyksessä säilyisi edelleen 18 vuodessa. Kirkkohallitus pitää ehdotettua sääntelyä ristiriitaisena. Oletettava on, että alle 18 vuotiaitten nuorten tekemät kansanäänestysaloitteet liittyisivät nuorten aseman kehittämiseen kunnan tai sen osan alueella. Äänioikeusikärajan säilyttäminen 18 vuodessa merkitsisi sitä, että aloiteikäiset nuoret eivät pääsisi kannattamaan alle 18 vuotiaan tekemää aloitetta. Tällöin aloitteen menestyminen kunnallisessa kansanäänestyksessä saattaa vaarantua. Perusteltua olisi, että ikäraja sekä kansanäänestysaloitteen tekemiseen että äänioikeudessa kunnallisessa kansanäänestyksessä olisi yhtenevä.

Seurakuntavaaleissa äänioikeusikäraja alennettiin 16 vuoteen kirkkolain (689/2008) muutoksella, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009. Valtakunnallisesti uutta äänioikeusikärajaa sovellettiin ensimmäistä kertaa vuoden 2010 seurakuntavaaleissa. Nuorten äänestysaktiivisuus ei poikennut yli 18 vuotiaiden äänestysaktiivisuudesta. Salossa ja Uudessakaupungissa vuonna 2009 toteutettujen ylimääräisten seurakuntavaalien jälkeen toteutettiin nuorten keskuudessa kyselytutkimus äänioikeuden käyttämisen syistä. Äänestämisen syyksi neljännes kyselyyn vastanneista nuorista ilmoitti mahdollisuuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.

Kirkkohallitus pitää tärkeänä nuorille annettavaa mahdollisuutta myötävaikuttaa päätöksiin, joista he kantavat tulevana aikuisina seuraukset. Myös odotus siitä, että nuorten näkemysten painoarvo nousee päätöksenteossa, on tärkeää. Kirkkohallitus pitää perusteltuna ehdotettua säännöstä nuorisovaltuuston aseman vakauttamisesta. Vastaavasti voidaan katsoa, että vanhus- ja vammaisneuvostoa koskevan säännösten sijoittaminen kuntalakiin selkeyttää nykyistä sääntelyä.

Kunnan luottamushenkilön asema (81 ja 82 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta säännöstä siitä, että päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Työnantaja ei voisi kieltäytyä antamasta virka- tai työvapaata vedoten työstä johtuviin painaviin syihin. Myös osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vapaata työstään. Vapaasta olisi kuitenkin sovitettava työnantajan kanssa, mutta työnantaja ei voisi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäy-

tyä myöntämästä vapaata osa-aikaisen luottamustehtävän hoitamiseen. Lisäksi edelleen säädettäisiin kunnan luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten.

Kysymys on työ- ja virkamiesoikeudellisista säännöksistä. Säännösten perusteluissa on tuotu esille tarve muuttaa vastaavasti muun muassa kirkkolakia. Kirkkolain (1054/1993) 6 luvun 40 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että viranhaltijalla on oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten siten kuin kuntalain 32 b §:ssä säädetään. Kuntalain säännös koskee kunnan luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten.

Kirkkohallitus ei sinänsä näe estettä tarvittavien viittaussäännösten ottamiselle kirkkolakiin. Kirkkohallitus kuitenkin huomauttaa, että kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksella on yksinomainen aloitevalta kirkkolain muuttamiseksi.

Esitysluonnoksen perusteluissa tuodaan esille, että kunnallista luottamustointia voidaan hoitaa osa-aikaisesti erilaisin työaikajärjestelyin ja varsinaisen työstä tarvittavan vapaan määrä voi vaihdella paljon tilanteesta riippuen. Seurakuntien hengellistä työtä tekeviin viranhaltijoihin ei sovelleta työaikalakia (605/1996, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon työaika-asetus 33/1998), mikä asettaa seurakuntatyönantajalle haasteita osa-aikaisen virkavapaan antamiselle. Virkaehtosopimuksen mukaan hengellistä työtä tekevällä viranhaltijalla on kaksi vapaapäivää viikossa. Tällaisella viranhaltijalla osa-aikatyö on usein järjestetty siten, että työn osa-aikaisuusprosentti määrittää kokonaisina työpäivinä teetettävän työn määrän tietyllä jaksolla (esim. viikko tai kuukausi), jolloin vapaapäiviä on keskimäärin enemmän kuin kaksi viikossa. Hengellisen työn työajattoman luonteen vuoksi taroituksenmukaisin tapa käytännössä toteuttaa osa-aikainen virkavapaus olisi myöntää kokonaisen päivän kestävä virkavapaus osa-aikaista kunnallisen luottamustehtävän hoitamista varten. Kirkon työaikaa noudattaville viranhaltijoille ja työntekijöille soveltuvat yleiset periaatteet osa-aikaisen luottamustoimen hoitamisesta.

Lisäksi kirkkohallitus toteaa, että vastavuoroisesti olisi perusteltua, että kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin otettaisiin säännös viranhaltijan oikeudesta saada vapaata työstään muun julkisyhteisön kuten seurakunnan tai kirkon luottamustoimen hoitamista varten.

Sähköinen päätöksenteko, kunnan ilmoitukset ja tietojen satavuus yleisissä tietoverkoissa (101, 109 ja 110 §)

Esitysluonnoksessa on hyvällä tavalla otettu huomioon sähköisten toimintatapojen hyödyntäminen kunnan päätöksenteossa. Esityksessä ehdotetaan uutta sähköistä päätöksentekomenettelyä, jolloin rutiininluontoisia asioita voitaisiin ratkaista ennen varsinaista toimielimen kokousta. Esityksen mukaan asia olisi käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet olisivat ilmaisseet kantansa asiassa ja päätöksentekoon varattu aika olisi kulunut. Ehdotuksen perustelujen mukaan asia siirtyisi toimieliimeen käsiteltäväksi, kun yksikin toimielimen jäsen sitä vaatii tai tekee asiaan vastaehdotuksen taikka toimielimen jäsen jättää kantansa ilmaiseematta. Kirkkohallitus katsoo, että asia tulisi siirtää toimielimen käsiteltäväksi myös silloin, kun asiassa tehdään esteellisyysväite. Lisäksi asiaa selkeyttäisi, jos perusteluissa esiin tuodut syyt asian siirrolle toimielimen käsittelyyn olisi selkeästi ilmaistu myös säännöksessä.

Ehdotuksen mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Samoin myös kunnan järjestämiä palveluja ja kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot tulee julkaista yleisessä tietoverkossa. Teknologiakehitys on ollut nopeaa, mikä antaa mahdollisuuden uudenlaisten menettelytapojen käyttöön tiedottamisessa ja muussa viestinnässä. Kirkkohallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että kuntalaiset

olisivat mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa. Tieto tulee olla myös niiden saatavilla, joilla ei ole teknistä mahdollisuutta tai riittävää tietotaitoa tietoverkkojen käyttöön.

Kielilain muutos

Esitysluonnoksen mukaan myös kielilakiin tullaan ehdottamaan muutoksia. Kirkkolain 3 luvun 8 §:n mukaan kielilaissa säädetyt kunnallisia viranomaisia koskevat säännökset koskevat myös soveltuvien osin seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisia. Esitysluonnos ei kuitenkaan sisällä kielilain muutosehdotuksia, mistä syystä kirkkohallitus ei tässä vaiheessa ole voinut ottaa asiaan kantaa.

Kirkkohallituksella ei ole muuta huomautettavaa esityksestä.

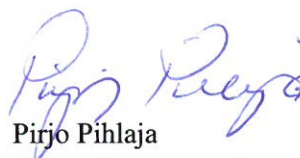
Uppsalassa 20 päivänä elokuuta 2014

Arkkipiispa



Kari Mäkinen

Kirkkoneuvos



Pirjo Pihlaja