

26.8.2014

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallintovirasto

KUNTALAKI

Lausuntopyyntö VM065:00/2012

OAJ toteaa lausuntonaan kasvatusta- ja opetuspalveluiden sekä edustamansa opetusalan henkilöstön osalta kuntalakiluonnoksesta seuraavaa:

VAHVA PERUSKUNTA

Kuntalain uudistaminen on kannatettavaa, mutta sen lisäksi kuntauudistus kokonaisuutena on saatettava valmiiksi. Tarvitsemme riittävän vahvoja peruskuntia, joilla on edellytykset selviytyä lakisääteisistä tehtävistään.

Kunnille säädetyt lakisääteiset tehtävät on kyettävä järjestämään laadukkaasti joka puolella maata. Lainsäädännöstä pitäisi käydä selvemmin ilmi, että kunnan taloudellinen tilanne ei oikeuta vaarantamaan esimerkiksi lasten oikeutta turvalliseen ja laadukkaaseen päivähoitoon, oppilaiden ja opiskelijoiden oikeutta opetus-suunnitelman mukaiseen opetukseen, ohjaukseen ja tarvitsemaansa tukeen tai oppilas- ja opiskeluhuollon palveluihin. Jokaisella on oltava oikeus yhdenvertaisiin palveluihin, eikä lakisääteisiä kunnan velvoitteita ja niiltä vaadittavaa laatua saa vaarantaa liian väljällä lainsäädännöllä tai kokeiluilla. Tästä näkökulmasta katsottuna valtion ja kunnan suhdetta koskevia täsmennyksiä ja kuntalain uusia säännöksiä kuntatalousohjelmasta ja alijäämänkattamisvelvoitteesta on pidettävä erittäin kannatettavina.

OAJ pitää hyvänä, että kuntakoon kasvaminen on otettu huomioon mahdollistamalla alueellisten toimielinten asettamisen kunnan pitäessä tällaisia toimielimiä tarpeellisenä.

HENKILÖSTÖ

Kunnan palveluksessa olevan henkilöstön osalta on merkittävää, että heillä säilyy edelleen virka- ja työsuhteet eikä sääntelyyn esitetä muutoksia.

Opetusalan henkilöstön näkökulmasta ensiarvoisen tärkeä on myös uusi 127 §. Sen 2 momentin 4 kohta sekä 3 momentti täsmentävät kunnan ja kuntayhtymän yhtiöittämisvelvoitetta. On ehdottoman kannatettavaa, ettei kunnalla tai kunta-

26.8.2014

yhtymällä ole yhtiöittämisvelvoitetta, jos se osallistuu tarjouskilpailuun silloin, kun kyseessä on 127 §:n 2 momentissa 4 kohdassa tarkoitettu lupaa edellyttävästä tai luvassa määrätyn muun tehtävän opetuksen järjestämisestä. Mikäli näin ei säädettäisi ja esimerkiksi järjestämislupaan sisältyvä työvoimapoliittinen koulutus pitäisi kilpailuttaa, aiheutettaisi tämä kunnalle tai kuntayhtymälle ylimääräistä byrokratiaa sekä estettäisi järkevää tilojen, välineiden ja henkilöstön käyttöä. Erikseen on muilla toimenpiteillä pidettävä huoli siitä, ettei verotuskohtelu vääristä kilpailua julkisen ja yksityisten toimijoiden kesken.

8 § Kunnan järjestämisvastuu

Kunnan antaessa järjestämisvastuun jonkun muun hoidettavaksi on samassa yhteydessä päätettävä palvelun laadusta että siihen käytettävissä olevasta rahoituksesta.

9 § Palvelujen tuottaminen

Palvelujen tuottamisesta päätettäessä on oppilas ja opiskelijahuollon palveluiden osalta otettava huomioon, että ne ovat saatavissa kouluissa ja oppilaitoksissa.

10 § Kuntien seuranta ja laillisuusvalvonta

Esitystä on muutettava siten, että aluehallintovirastolla olisi toimivalta kanteluiden lisäksi perustellusta syystä myös oma-aloitteisesti tutkia kunnan toiminnan lainmukaisuus. Erityislainsäädännössä aluehallintovirastolle on tällainen oikeus säädetty esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta, mutta opetustoimen osalta toimivaltaa ei ole, vaikka aluehallintovirastoissa on oma opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue ja tämän johdosta erityistä substanssiosaamista. Toimivaltaa tulisi tämän johdosta yhtenäistää. Perusteltusyy voisi liittyä esimerkiksi peruspalveluiden arvioinnissa esille tulleisiin asioihin tai julkisuudessa esille nousseisiin epäkohtiin.

26 § Nuorisovaltuusto, 27 § Vanhusneuvosto ja 28 § Vammaisneuvosto

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi erityislaeista kuntalakiin vanhusneuvostoa ja vammaisneuvostoa koskeva sääntely. Lisäksi uudeksi velvoitteeksi ehdotetaan nuorisovaltuuston tai vastaavan asettamisvelvoitetta.

26.8.2014

OAJ esittää kuntalakia täydennettäväksi myös lapset huomioon ottavalla säännöksellä. YK:n lapsenoikeuksien sopimuksen 3. artikla velvoittaa kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun. Kyseinen artikla velvoittaa jo nyt kuntia, mutta ne noudattavat sitä hyvin puutteellisesti, minkä johdosta on syytä täydentää kuntalakia vastaavalla velvoitteella.

Lisäksi OAJ esittää kuntalakiin lisättäväksi säännöstä lapsivaikutusten arvioinnin tekemisestä. Säännöksen tulisi velvoittaa lapsivaikutusten arvioinnin tekemiseen vähintään silloin, kun valmistellaan kunnan talousarviota tai lasten palvelujen järjestämistä tai palveluverkkoa koskevia päätöksiä. OAJ pitää lapsivaikutusten arvioinnin tekemiseen velvoittavan säännöksen puuttumista erittäin valitettavana. Vaikka monissa poliittisissa asiakirjoissa ja ohjelmissa lapsivaikutusten arviointi on nostettu esille, ei käytännössä niitä tehdä.

39 § Kuntastrategia

Kuntastrategian laadintavelvollisuus on kannatettava asia. Esitystä olisi syytä kuitenkin täsmentää. Strategiassa on oltava mukana sektorikohtainen näkemys palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta ja lisäksi lakisääteisten palveluiden osalta laadunäkökulma vähintään silloin, jos palvelulle on laadittu valtakunnalliset laatuksiteerit. Esimerkiksi perusopetuksen osalta on olemassa kansalliset laatuksiteerit.

Opetustoimen osalta on viime vuosina toteutettu Opetushallituksen ohjeistuksella ns. KUNTAKESU hanketta. OAJ pitää toivottavana, että kunnan ydintehtäviin kuuluvat kasvatus- ja opetuspalvelut näkyvät strategiassa vahvasti ja laadittuja KUNTAKESU asiakirjoja sekä hankkeessa saatua osaamista voidaan hyödyntää.

Strategiaan kuuluva henkilöstöpolitiikkaosuus on oltava sellainen, että kunnanhallitus, joka lakiesityksen mukaan edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta, saa strategiasta tai sen yhteyteen kuuluvista muista mahdollisista henkilöstöasiakirjoista riittävät suuntaviivat työnantajana toimimiseen. OAJ ei kannata näkemystä siitä, että nykyisin laadittavia henkilöstöasiakirjoja korvattaisiin pelkällä kuntastrategialla, ellei se tarkkuudessa vastaa nykyisten asiakirjojen tasoa.

26.8.2014

54 § Yhteinen virka

Yhteisen viran perustamisen osalta olisi edellytettävä, etteivät yhteistä virkaa hoitavan viranhaltijan palvelussuhteen ehdot, työolot tai muut työntekoon liittyvät tekijät heikkene tai muutu muita epäedullisemmiksi vain sen johdosta, että hän hoitaa yhteistä virkaa.

74 § Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

OAJ vastustaa nyt esitettyjä tiukennuksia kunnanhallitusta koskevaan vaalikelpoisuuteen. Ehdotetut muutokset eivät ole tarkoituksenmukaisia eivätkä tarpeellisia ottaen huomioon jo voimassa olevat esteellisyysäännökset. Henkilön päivätyö ei saa olla esteenä kunnanhallituksessa toimimiseen eikä perusteena rajoittaa kuntalaisten yhdenvertaisuutta. OAJ hämmästelee varsinkin rajoitusta, ettei kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi voitaisi valita kunnan tai konserniyhteisöjen palveluksessa olevaa henkilöä.

91 § Hallintosääntö

OAJ:n näkemyksen mukaan ei ole tarvetta luopua johtosäännöistä, vaan kunkin kunnan tulisi itse voida päättää hallinto- ja johtosääntökäytäntönsä.

93 § Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi

OAJ pitää tärkeänä kunnanhallituksen velvollisuutta sovittaa yhteen ja koordinoida kunnan hallintoa ja toimintaa, mutta ei kannata otto-oikeuden rajaamista siten, että otto-oikeudella voitaisiin asioita ottaa vain kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Esitetty otto-oikeuden rajaaminen loukkaa lautakuntien asiantuntijaroolia ja heikentää nimenomaisesti lautakunnilla olevan substanssiosaamisen hyödyntämistä päätöksenteossa. Rajaaminen on poliittisesta näkökulmasta iso muutos ja lisäksi se voisi vähentää delegointia lautakunta tasolta viranhaltijoille, jos niiden otto-oikeus viedään. OAJ ei pidä tällaista suuntausta tarkoituksenmukaisena.

29, 109 ja 110 § Viestintä, Kunnan ilmoitukset ja tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa

OAJ esittää perusteluita täsmennettäväksi esimerkeillä siitä, milloin henkilötietoihin ei liity tiedottamisen tarvetta. Yhtenä tällaisena esimerkkinä olisi mainittava työntekijän tai viranhaltijan saama kirjallinen varoitus. Tällaisesta työnantajan työnjohdollisesta toimenpiteestä ei ole tiedottamistarvetta. Asian julkaiseminen yleisessä tietoverkossa olisi OAJ:n mielestä henkilöstön oikeusturvaa loukkaavaa. Varoituksen saaja ei ole voinut saattaa varoituksen laillisuutta edes ratkaistavaksi, joten tietoa siitä, onko

26.8.2014

varoitus oikeutettu, ei ole. Tieto mahdollisesti jopa perusteetta annetusta kirjallisesta varoituksesta saattaa muun muassa loukata henkilön mainetta ja kunniaa sekä heikentää työnsaantimahdollisuuksia. OAJ korostaa, että vaikka kunta poistaisi tiedon omilta sivuiltaan, ei se poistu sähköisestä maailmasta, vaan säilyy muun muassa hakukoneiden tiedostoissa.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Nina Lahtinen
kehittämispäällikkö