

Valtiovarainministeriö

Lausunto kuntalakiluonnoksesta

Yleistä

Lakiluonnos pohjautuu nykyiselle peruskunnan mallille. Lausuntohetkellä useat suuret uudistamishankkeet, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, metropolihallinnon suunnittelu ja toisen asteen koulutuksen organisoinnin suunnittelu, ovat kuitenkin kesken. Tämän vuoksi ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ratkaisuja tulee odottaa ennen kuntalain muuttamista ja ratkaisujen vaikutukset huomioida lain muutoksessa.

Vaikka ehdotetut muutokset eivät olekaan kovin mittavia, ne johtavat kuitenkin siihen, että kuntien velvollisuudet edelleen kasvavat. Kunnan toiminta-käsitteen käyttöönotto laajentaa vastuualuetta, vaikkakaan vielä ei voida täysin arvioida muutoksen merkittävyyttä käytännössä. Tiedottamisvelvollisuus korostuu, toisaalta vastuu henkilötietojen suojasta edellyttää uusia ratkaisuja kunnilta. Sidonnaisuusilmoitusten vastaanottaminen ja sidonnaisuuksista ilmoittaminen on niin ikään työmäärää lisäävä tehtävä.

Lakiluonnoksen rakenne on selkeä ja noudattaa nykyisin voimassa olevan kuntalain muotoa.

Luku 1 (1-5 §) Yleiset säännökset

1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Tämä vastaa osin voimassa olevaa lakia. Kunnan toiminta-ajatus tuodaan kuitenkin esille nykyistä laajempaan mainitsemalla kunnan rooli palvelujen järjestämisessä ja alueen elinvoiman kehittämisessä. Kestävän kehityksen periaatetta täsmennetään. Kunnan on toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Kunnan on vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia.

6 §:ssä kuntakonsernia koskeva säännös vastaa voimassa olevaa kuntalakia.

Kunnan toiminta-käsite on laajempi ja epämääräisempi. Määrittelyllä pyritään ottamaan huomioon kunnan toiminnan monimuotoistuminen ja tarve ohjata kuntaa kokonaisuutena.

Momentin mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Kunnan toiminta-käsitteeseen sisältyvät juridisen kuntakonsernin lisäksi ensinnäkin ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella sekä erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot (kuntayhtymä ja yhteinen toimielin), joissa kunnalla ei ole yksinään määrävää asemaa. Näissä kunnan keinoit ohjata toimintaa perustuvat muun muassa perus- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekoaikana.

Kunnan toiminta-käsitteen perusteella mahdollisesti syntyvät uudet velvoitteet ovat toistaiseksi yksilöimättä.

Luonnokseen uutena käsitteenä otettu kunnan toiminta on lakiuudistuksen tavoitteiden mukainen, sillä se ottaa huomioon kunnan muuttuneen toimintaympäristön ja kunnan uudet, erityisesti sopimuksiin ja rahoitukseen perustuvat toimintatavat. Kunnan ja kuntakonsernin ulkopuolelle laajentuneet toimintatavat ovat kunnille useissa tilanteissa välttämättömiä toiminnan tehokkaan ja järkevän järjestämisen kannalta.

Säännöksessä kunnalle annettu velvoite johtaa kuntaa sen koko toiminnan kattavana kokonaisuutena on oikean sisältöinen, ja sillä voidaan olettaa olevan vaikutusta kunnan päätöksenteon perusteiden määrittämisen kannalta.

Luku 2 (7 – 9 §) Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

8 §:ssä säädettäisiin kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta sekä tehtävien järjestämiseen liittyvästä rahoitusvastuusta. Säännökset olisivat kuntalaissa uusia.

Pykälässä säädettäisiin siitä, millä taholla laissa määritelty järjestämisvastuu kulloinkin on. Kunta voisi järjestää lakisääteiset tehtävänsä itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Kuntien vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kunnat voisivat sopia, miten järjestämisvastuu jaetaan. Järjestämisvastuun määrittely yhteistoimintasopimuksessa tai perussopimuksessa on tarpeen erityisesti palvelun asiakkaan näkökulmasta. Vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla olisi aina kuitenkin viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Järjestämisvastuu määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän tulee kantaa vastuu. Järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä. Järjestämisvastuuseen kuuluisi myös vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tuottamistavasta ja vastuu tuottamisen valvonnasta. Järjestämisvastuuseen kuuluisi myös vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämästä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunnan järjestämisvastuun voidaan katsoa sisältävän lähtökohtaisesti myös vastuun palvelujen rahoittamisesta.

Säännökset ovat omiaan selkeyttämään nykyistä tilannetta, koska järjestämisvastuun käsite on paljon käytetty, mutta käytössä usein epäselvästi ilmaistu.

Luku 3 (10 – 13 §) Valtion ja kunnan suhde

12 §:ssä säädetään kuntatalousohjelmasta. Kuntatalousohjelma korvaa voimassa olevan peruspalveluohjelmamenettelyn, johon kuuluvat peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti.

Kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Ohjelma antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitus-periaatteen toteutumista. Kuntatalousohjelmalla myös vahvistettaisiin kuntapolitiikan kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa. Kuntatalousohjelman valmistelussa korostuu toisaalta eri ministeriöiden välinen yhteistyö kunta-asioissa sekä toisaalta valtion ja kuntasektorin välinen yhteistyö. Ministeriöt otettaisiin nykyistä laajemmin mukaan ohjelman valmisteluun. Kuntasektoria kuntatalousohjelman valmistelussa edustaa Suomen Kuntaliitto.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen on kuntien lisääntyvien tehtävien ja velvoitteiden sekä valtion-osuusleikkausten vuoksi vakavasti uhattuna.

Luku 4 (14-19 §) Valtuusto

14 §:ssä esitetään lisättäväksi valtuuston tehtäviin omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista päättäminen. Omistajaohjauksen periaatteissa valtuuston tulisi ilmasta ne periaatteet, joiden mukaan kunta on eri organisaatioissa ja yhteisöissä mukana omistajana, sijoittajana, rahoittajana tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Periaatelinjausten lähtökohtana tulee olla kuntastrategia ja siitä johdetut tavoitteet, jolloin varmistetaan päätöksenteon systemaattisuus ja pitkäjänteisyys.

Valtuusto päättäisi kunnan varallisuuden hoidosta ja sijoitustoiminnan perusteista. Sijoitustoiminnan perusteista päättäminen on kuulunut valtuustolle myös voimassa olevan lain mukaan, mutta säännöstä esitetään täydennettäväksi varallisuuden hoidolla, jotta valtuuston koko kunnan omaisuuden ja varallisuusmassaan kohdistuva päätösvalta omaisuuden ja varallisuuden luonteesta riippumatta kävisi selkeästi ilmi. Valtuuston tulee ottaa selkeä kanta siihen, minkälaiseen omaisuuteen kunnan pääomaa sidotaan ja minkälaisella riskitasolla sekä valvoa, että pääoma on tehokkaassa käytössä. Kunnan varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan tulisi perustua kuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista. Käytännön toimivalta varallisuuden hoidossa ja sijoitustoiminnassa on edelleen mahdollista ja perusteltua siirtää muille kunnan viranomaisille. Tästä toimivallan siirrostä valtuusto päättäisi hallintosäännöllä.

Kuntavaalien järjestäminen keväällä ei aiheuttane ongelmia puolueille eikä vaaliorganisaatiolle. Toimikausi alkaisi ehdotuksen mukaan hieman nykyistä aiemmin vaalien jälkeen. Tätä on toivottu.

16 §:ssä säädettäisiin siitä, miten valtuutettujen lukumäärästä päätetään. Pykälässä säädettäisiin valtuutettujen vähimmäismäärästä asukasluvultaan erikokoisissa kunnissa. Valtuusto päättäisi tämän pohjalta valittavien valtuutettujen lukumäärästä. Valtuutettuja valittaisiin voimassa olevan lain mukaisesti aina pariton lukumäärä.

Valtuutettujen vähimmäismäärä eri kuntakokoluokissa on hieman nykyistä pienempi, mutta kunta voi myös päättää säilyttää valtuuston koon nykyisenä tai lisätä valtuutettujen määrää nykyisestä. Valtuuston koon pienentämistä voidaan perustella muun muassa valtuuston tosiasiallisen päätöksentekokyvyn parantamisella, luottamustointien houkuttelevuuden lisäämisellä sekä luottamustointien hoitamiseen tarvittavan asiantuntemuksen ja ajankäytön vaatimusten kasvulla. Se voisi edistää myös päätöksenteon vastuullisuutta. Kooltaan pienempää valtuustoa voitaisiin asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta täydentää kuntalaisten muilla osallistumiskanavilla kuten alueellisilla toimielimillä tai käyttäjädemokratialla. Toisaalta suuri valtuutettujen määrä voisi olla perus-

teltu erityisesti kunnan siirtyessä valiokuntamalliin. Tällöin myös asioiden valmistelusta vastaavat valiokunnat valitaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista.

Valtuutettujen lukumäärää koskeva lainkohta lienee ongelmaton, koska laissa olisi määritelty alaraja ja muutoin päätösvalta olisi istuvalla valtuustolla.

Luku 5 (20 – 29 §) Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

20 §:n 2 momentti olisi uusi ja siinä säädettäisiin Euroopan unionin ja Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan ja hänen perheenjäsentensä äänioikeudesta. Pykälässä säädettäisiin samalla tavalla myös äänestys-oikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä.

22 §:ssä säädettäisiin yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Pykälän sisältö vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia. Siinä kuitenkin korostettaisiin asukkaiden oikeutta monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin. Säännöksen velvoittavasta sanamuodosta huolimatta suoran demokratian laajuus ja muodot jäisivät edelleen pitkälti valtuuston päätettäväksi.

Monipuolisilla osallistumismahdollisuuksilla olisi tarkoitus edistää eri asukasryhmien ja eri palveluiden käyttäjien osallistumista itselleen sopivalla tavalla ja tarjota eri asiakokonaisuuksiin ja tilanteisiin sopivia joustavia ja vaikuttavia osallistumisen muotoja. Monipuolisuudella tarkoitettaisiin sekä pitkäaikaisia vaikuttamisen keinoja että lyhytaikaisia ja satunnaisempia vaikuttamismahdollisuuksia. Pykälässä olisi nykyistä lakia vastaavasti esimerkkiluettelo osallistumis- ja vaikuttamistavoista.

Kuntalaisten osallistumisoikeuksien parantaminen on viime vuosina oikeutetusti korostunut. Uudet lainkohdat tukisivat tätä kehitystä. On hyvä, että muodoista voidaan päättää paikallisesti eikä niitä ole määritelty tarkoin laissa.

23 §:n sisältö aloiteoikeudesta vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia. Aloitteita voisi kuitenkin tehdä kaikkea kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Kunnan toiminta on määritelty 6 §:ssä ja se on kuntakonsernia laajempi käsite. Aloiteoikeus kattaa siten esimerkiksi kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut riippumatta siitä, millä tavoin ja kenen toimesta palvelut tuotetaan.

Luku 6 (30 – 37 §) Kunnan toimielimet

30 §:n mukaan kunnanhallituksessa, lautakunnassa, valiokunnassa ja johtokunnassa voisi olla jaostoja. Voimassa olevasta laista poiketen valtuusto asettaisi edellä mainittujen toimielinten jaostot.

Edellä mainitun kohdan lisäksi pykälässä 33 säädetään, että mikäli jaoston valinta kuuluisi muulle toimielimelle kuin valtuustolle, toimielin voisi päättää myös jaoston toimikaudesta. Epäselväksi jää, milloin muu taho kuin valtuusto voisi valita jaoston.

31 §:ssä säädettäisiin erilaisista kunnan toimielinorganisaation malleista, joihin tuotaisiin esille valiokuntamalli, puheenjohtajamalli ja tilaaja-tuottaja-malli. Lisäksi 37 §:ssä säädettäisiin erikseen mahdollisuudesta asettaa alueellisia toimielimiä. Sääntely olisi luonteeltaan mahdollistavaa, eli valtuusto voisi päättää, otetaanko jokin edellä mainituista malleista kunnassa käyttöön. Muutkin kuin säännöksessä esiin tuodut mallit olisivat edelleen kuntalain mukaan mahdollisia.

Pykälä on mahdollistavana tervetullut, vaikka malleja on jo nykyiselläänkin voinut soveltaa.

Luku 7 (38 – 49 §) Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

39 §:ssä säädettäisiin lakisääteisestä kuntastrategiasta, joka olisi valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa. Valtuusto päättäisi kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Voimassa olevassa kuntalaissa ei ole vastaavaa säännöstä, vaan kuntien suunnitteluvälitteistä on taloussuunnittelua lukuun ottamatta tähän saakka säädetty pääosin erityislainsäädännössä. Tästä huolimatta lähes jokaisessa kunnassa laaditaan nykyisin kuntastrategia. Pakollista kuntastrategiaa koskevan pykälän tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen. Kuntastrategia antaisi myös mahdollisuuden luopua erillisistä valtuuston hyväksymistä strategioista kuten palvelustrategiasta, omistajapolitiikkaa koskevasta strategiasta, henkilöstöstrategiasta ja elinkeinostrategiasta sekä lukuisista muista osin sektorikohtaisista suunnitelmista, joilla kunnan palvelutuotantoa on tähän saakka kunnissa ohjattu.

Kuntastrategian velvoittavuus olisi luonteeltaan poliittista ja toiminnallista eli se ohjaisi päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Kuntastrategia ei siten olisi oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja. Strategialle syntyy kuitenkin välillisesti myös oikeudellista sitovuutta kunnan vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua kuntastrategiaan. Onko tarpeellista säätää lailla?

Johtajasopimukseen olisi mahdollista ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan lain 44 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voitaisiin tällöin sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta. Johtajasopimuksessa sovittujen edellytysten täytyessä kunnan olisi maksettava kunnanjohtajalle erokorvaus. Erokorvaus olisi kompensatiota kunnanjohtajan muihin kunnan viranhaltijoihin verrattuna heikommasta irtisanomissuojasta. Sopimuksessa voidaan myös määritellä menettelytavat, jolla epäluottamus todetaan.

Pykälien 47 - 48 säännösten osa-alueilla on ollut haasteellista toimia. Uudet säännökset ovat tervetullut muutos lakiin. Säännökset selventävät kunnan ja sen toiminnan piiriin kuuluvien yhteisöjen välistä suhdetta ja ohjauksen menettelytapoja.

Luku 10 (70 – 87 §) Luottamushenkilöt

71 §: nykyisen lain mukaan kunnallinen luottamustoimi on valtuutetun tointa lukuun ottamatta ollut periaatteessa pakollinen, eräänlainen kansalaisvelvollisuus. Luottamustoimesta on voinut kieltäytyä vain laissa säädetyillä perusteilla. Tästä esitetään nyt luovuttavaksi niin, että luottamustoimeen voitaisiin valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Laissa ei säädettäisi suostumuksen muodosta, joten vapaamuotoinenkin suostumus olisi riittävä. Olennaista on, että suostumus olisi saatu ennen valintaa.

Muutos selkeyttäne tilannetta ja parantane järjestelmän toimivuutta.

74 §:ssä vaalikelpoisuussääntelyä esitetään joiltakin osin tiukennettavaksi. Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei olisi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö. Nykyisen lain rajoitukset koskevat vain keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä. Viittaus ”keskushallinnon” henkilöstö esitetään poistettavaksi, koska se on ollut tulkinnanvarainen ja lähtö-kohtana voidaan pitää, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä. Asianmukaisena voidaan myös pitää, ettei kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnan konsernijohtoon kuuluvassa kunnan-hallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Konsernijohto vastaisi kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernijohtamisen näkökulmasta ei olisi asianmukaista, että sama henkilö olisi vastuullinen sekä konsernijohtossa että tytäryhteisön hallituksessa. Johdonmukaisuuden vuoksi kunnanhallitusta koskevan sääntelyn kanssa esitetään rajoitusta laajennettavaksi niin, että vaalikelpoisia eivät myöskään olisi lautakunnan tehtäväalueella toimivan konserniyhteisön hallituksen jäsenet.

Henkilöstä koskevaa rajoitusta laajennettaisiin niin, ettei kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi myöskään vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi.

Muutokset selkeyttävät vaalikelpoisuussääntelyä. Myös kunnanhallituksen työskentely helpottuu, kun esteellisyysäännöksiä ei tarvitse tulkita niin usein. Pohdittavaksi kunnissa jää, millä tavoin esimerkiksi tytäryhtiöiden hallituspaikat täytetään.

81 §:ssä säädettäisiin päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään päätoimisen tai osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten, oikeudesta keskeyttää virkat tai työvapaa, palkasta sekä muista päätoimisen ja osa-aikaisen luottamustoimen hoitamiseen liittyvistä oikeuksista. Luottamustoimen hoitaminen päätoimisesti tai osa-aikaisesti perustuisi valtuuston tekemään päätökseen.

Säännökset ovat mahdollistavia. On hyvä, että valtuuston päättäessä, että luottamustointa hoidetaan päätoimisesti tai osa-aikaisesti, toimen hoitamisesta on määräykset laissa.

82 §:n mukaan luottamushenkilö saisi aiempaa vahvemman oikeuden saada vapaata työstään, koska työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata vain siinä tilanteessa, että työnantaja ei ole saanut tietoa kokouksesta ja tarvittavasta vapaasta 14 päivää ennen kokouspäivää ja että työnantajalla tämän lisäksi on kieltäytymiselleen työhön liittyvä painava syy. Toimielimen varsinaisten kokousten ajankohdat ovat yleensä tiedossa hyvissä ajoin, joten käytännössä työnantaja voisi harkita kieltäytymistä, kun toimielin pitää ylimääräisiä kokouksia, joista työnantajalle ei voida antaa tietoa 14 päivää etukäteen. Kokoukseen osallistumista varten myönnettävä vapaa koskisi myös matkustusaikaa työpaikalta kokouspaikalle ja kokouspaikalta työpaikalle.

Uudistus selkeyttäne luottamushenkilöiden asemaa suhteessa työnantajaan.

83 § Kunta on voinut luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä luottamushenkilölle maksetuista palkkioista luottamushenkilömaksun, joka on tilitetty puolueelle tai puolueen paikal-

lisyhdistykselle. Järjestelmän läpinäkyvyyttä lisättäisiin siten, että kunnan perimien luottamushenkilömaksujen määrä olisi ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä eli lähinnä sen liitetiedoissa.

Kunnan velvollisuus ilmoittaa valtuustoryhmien tukemiseen käytetyt varat ja luottamushenkilömaksujen määrä tilinpäätöksessä on uusi hallinnon työmäärää kasvattava lisätehtävä.

85 §:ssä säädetään sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Pykälän mukaan ilmoitus-velvollisuuden piiriin kuuluvan luottamushenkilön ja viranhaltijan olisi tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Elinkeinotoiminnalla tarkoitettaisiin kaikkea liike- ja ammattitoimintaa. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat yhteisön tai muun yrityksen johtotehtävät eli ainakin toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan tehtävät. Luottamustoimilla tarkoitettaisiin taas yhteisön tai yrityksen toimielinten jäsenyyttä eli keskeisimmin yrityksen hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenyyttä.

Sidonnaisuusrekisteri julkistetaan yleisessä tietoverkossa, jolloin kenellä hyvänsä on oikeus tutustua sidonnaisuustietoihin.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen palvelee avoimuuden vaatimusta. Säännös aiheuttaa todennäköisesti runsaasti pohdintaa siltä osin kuin se jättää harkintavaltaa siinä, minkä tiedon ilmoittamisella itse kokee olevan merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa.

Luku 12 (91 – 110 §) Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

91 §:ssä esitetään kaikki johtosäännössä määrättävät asiat koottavaksi hallintosääntöön, jolloin ei enää tarvittaisi esimerkiksi yksittäistä toimielintä koskevia johtosääntöjä. Tämä koskisi myös valtuuston toimintaa eli erillistä valtuuston työjärjestystä ei tarvittaisi.

Hattulassa erilliset johtosäännöt on nyt koottu yhteiseen hallintosääntöön. Erillisiä johtosääntöjä on vain muutama. Uudistus aiheuttaa kunnalle vain vähän hallinnollista työtä ja on selkeydessään tervetullut.

93 §:ssä säädettäisiin niin kutsutusta otto-oikeudesta, jolla nykyisestä laista poiketen voitaisiin asia ottaa vain kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että otto-oikeus olisi vain kunnanhallituksella, jonka alaisena muu organisaatio valtuustoa lukuun ottamatta toimisi. Lain muutos myös yksinkertaistaisi otto-oikeuden sääntelyä. Kunnanhallituksen käsiteltäväksi voitaisiin ottaa kunnanhallituksen alaisen viran-omaisen sekä kunnanhallituksen jaoston päättämä asia. Kunnanhallituksen alaisia viranomaisia olisivat käytännössä valtuustoa lukuun ottamatta kaikki muut kunnan toimielimet, luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Tarkemmat määräykset otto-oikeusmenettelystä annettaisiin hallintosäännössä.

Otto-oikeuden säätelyn yksinkertaistaminen on sinänsä tervetullut uudistus. Käytännön ongelmana muutoksessa on, että kunnanhallitukselle tulisi muutoksen jälkeen valtava määrä viranhaltijapäätöksiä. Teknisesti uudistus on varmasti toteutettavissa, mutta kunnanhallituksen jäsenillä tulee olemaan vaikeaa valvoa satoja päätöksiä. Lisäksi uudistusta voidaan pitää läheisyysperiaatteen vastaisena, kun sillä siirrettäisiin toimivaltaa asiasisällöt paremmin tuntevilta lautakunnilta kunnanhallitukselle. Esitystä otto-oikeutta koskevan säätelyn uudistamiseksi ei näin ollen voida pitää tarkoituksenmukaisena eikä myöskään periaatteelliselta kannalta oikeansuuntaisena.

99 §:ssä ehdotetaan, että toimitella voisi käsitellä asian kokouksessaan, joka on ns. perinteinen kokouspaikalla pidettävä kokous tai vaihtoehtoisesti pitää kokouksen sähköisessä toimintaympäristössä (sähköinen kokous). Sähköisellä kokouksella tarkoitettaisiin sähköisessä toimintaympäristössä toteutettua kokousta, johon osallistuttaisiin sähköisen yhteyden avulla osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Tämän lisäksi säädettäisiin uudesta mahdollisuudesta tehdä päätöksiä sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely). Sähköisellä päätöksentekomenettelyllä tarkoitettaisiin ajasta ja paikasta riippumatonta päätöksentekoa ennen toimielimen kokousta. Se, minkä kaltaiset asiat voitaisiin käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä, jäisi kunnan harkintaan. Sähköinen päätöksenteko olisi pääsääntöisesti tarkoitettu niin kutsuttujen rutiiniluonteisten asioiden käsittelyyn. Sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä salassa pidettäviä asioita sisältäviä dokumentteja ei voida lähettää eikä keskusteluja käydä muun kuin suojatun tietoliikenneyhteyden avulla.

Sähköistä kokousta ja sähköistä päätöksentekomenettelyä koskevat ehdotukset ovat kannatettavia. Muutos aiheuttaa investointitarpeita, mutta koska sääntely on mahdollistavaa, oivat kunnat punnita kustannuksia ja etuja ja siirtyä menettelyyn haluamassaan aikataulussa.

109 §:ssä luovuttaisiin kunnan ilmoitusten osalta julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön noudattamisesta. Tästä huolimatta ilmoituksia julkaistessaan kunnan olisi huomioitava, että erityislainsäädännössä on vielä velvoitteita julkisten kuulutusten ilmoitustaulun käyttöön, jonka osalta kyseistä lainsäädäntöä on noudatettava. Pykälässä säädettäisiin, että kunnan ilmoitukset julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

Uudistus on erittäin tervetullut eikä pitkää siirtymäaikaa tarvita.

110 §:ssä säädettäisiin kunnalle velvoite viedä saataville yleiseen tietoverkkoon keskeiset kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan taloutta, johtamista, toimintaa, kuntien yhteistyötä ja kuntakonsernia koskevat tiedot. Tietojen viemisestä yleiseen tietoverkkoon säädettäisiin myös päätöksenteon valmistelutietoja koskien, kunnan ilmoituksia koskien ja koskien päätösten tiedoksiantoa kunnan jäsenille.

Ehdotus koskee asiaa, joka on jo pitkälti toteutunut kunnissa. Pitkää siirtymäaikaa ei tarvita.

Luku 16 (134 – 145 §) Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

141 §:n mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johdu. Jos pöytäkirja sisältää henkilötietoja, on ne poistettava oikaisuvaatimus- ja valitusajan jälkeen. Muun viranomaisen pöytäkirja pidettäisiin vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Asioissa, joihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja valitusaika alkaa seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on allekirjoittamisen jälkeen tarkastettu.

Säännös pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä tietoverkossa on järkevä, mutta henkilötietojen poistaminen vaatii suuria panostuksia kunnilta.

Luku 17 (146 – 150 §) Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Lain 26 §:ää nuorisovaltuustosta, 6 lukua toimielimistä, 7 lukua kunnan johtamisesta ja kunnanhallituksesta, 74 §:ää vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen, 75 §:ää vaalikelpoisuudesta muihin toimielimiin, 81 §:ää päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta, 82 §:ää luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten, 85 §:ää sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, 109 §:ää kunnan ilmoituksista, 110 §:ää tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä 141 §:ää päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

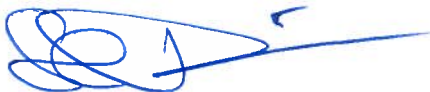
Pitkä siirtymäaika ja voimaantulon sitominen kuntavaaleihin on tarpeellinen toimielimiä ja luottamushenkilöitä koskevissa lainkohdissa.

Uuteen kuntalakiin tulisi lisäksi sisällyttää säännökset kuntien kokeilutoiminnasta. Yleinen kokeilusäännös antaisi mahdollisuuden reagoida nopeasti paikalliseen kehittämiseen ja toimintatapojen uudistamiseen. Samoin vapaakunta-ajatteluun perustuvaa kokeilua tulisi harkita.

Hattulassa 25. elokuuta 2014



Heidi Rämö
Kunnanjohtaja



Harri Toivonen
Hallintojohtaja