

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM065:00/2012

ESITYSLUONNOS KUNTALAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Yleisiä näkökohtia

Kuntalain kokonaisuudistus on merkittävä lainsäädäntöhanke. Sen valmistelussa on ollut mukana parlamentaarinen seurantaryhmä, ja valmistelu organisoitiin työvaliokunnan ja useiden valmistelujaostojen varaan. Nyt käsillä oleva hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Esitysluonnos on vielä osittain keskeneräinen, sillä siitä puuttuvat mm. tarpeelliset liitelakiehdotukset (mm. kielilain ja kuntarakennelain muutosehdotukset). Lisäksi esitysluonnoksen perustelut ovat – ehkä valmistelu-

C:\Users\o925231\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet
Files\Content.Outlook\GIHK3FCT\Kuntalaki VM 28082014.docx

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

tavasta johtuen – poikkeuksellisen laajat ja osittain päällekkäiset. Esityksen yleisperusteluja tulisi jatkovalmistelussa huomattavasti tiivistää ja yhtenäistää.

Nykytilan kuvaus ja arviointi ovat perustelujaksoina liian laajat, ja keskeisten ehdotusten kuvauksen tulisi otsikkonsa mukaisesti keskittyä vain keskeisiin ehdotuksiin. Nyt yleisperusteluissa käydään läpi oikeastaan koko kuntalakiehdotuksen sisältö. Vaikutusten arvioinnissa selostetaan tarpeetomasti ehdotusten sisältöä eikä niiden laatimisessa ole noudatettu vaikutusarvioinnista annettuja ohjeita. Esimerkiksi uudesta kuntalaista kunnille muodostuvia taloudellisia vaikutuksia ei erikseen käsitellä esitysluonnoksessa. Esityksen yksityiskohtaiset perustelut ovat paikoin liian laveat ja paikoin liian niukat toistaen vain pykäläehdotuksen sisältöä. Esitykseen on myös tarpeen liittää esityksen suhdetta perustuslakiin arvioiva perustelujakso.

Oikeusministeriö mielestä on tärkeää, että tällaisten merkittävien lakihankkeiden perustelut valmistellaan huolella. Kuntalain kaltaisen yleislain kohdalla tämä vaatimus entisestään korostuu, sillä lain soveltaminen hajautuu poikkeuksellisen laajalle ja lain perusteluilla on keskeinen, käsikirjanomainen asema lain soveltamisessa.

2. Kielelliset oikeudet

Keskeiset kielellisiä oikeuksia koskevat säädökset

Kielilakia (2003/423) sovelletaan kunnallisissa viranomaisissa. Kielilain 5 §:n mukaan kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Kunta on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Koska kunnan kielellinen jaotus määrittelee pääsääntöisesti kunnan asukkaan oikeuden saada palveluja kansalliskielillä ja muun muassa hallintoasian käsittelykielen, kunnan kielellisellä jaotuksella on olennainen merkitys kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kielilain 10 §:n perusteella jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa. Lain 23 §:n perusteella viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Lisäksi kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.

Kielilain 29 §:n perusteella kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtäväänsä turvataan ja että kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan. Pykälää on tulkittava niin, että kaksikielisen kunnan on laadittava hallituksen, lautakuntien ja muiden toimielinten kokouskutsut ja pöytäkirjat suomeksi ja ruotsiksi. Sääntö koskee kaikkia muita toimielimiä paitsi sivistystoimen kielilautakuntia (HE 31/2013). Kaksikielisen kunnan johtosäännöt ja vastaavat säännöt on annettava suomen ja ruotsin kielellä.

Kielilain 25 §:ssä säädetään yksityisten kielellisestä palveluvelvollisuudesta. Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä kielilaissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.

Kielilain 32 §:n perusteella kaksikielisen kunnan on tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi.

Laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (2003/424) säädetään muun muassa kunnallisten viranomaisten palveluksessa olevalta henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta sekä kielitaidon osoittamisesta. Lain 5 §:n 2 momentissa säädetään, että jos lailla tai lain nojalla ei säädetä kunnallisten viranomaisten henkilöstön kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, niitä voidaan asettaa kuntalain (365/1995) mukaisessa järjestyksessä.

Nykytila

Ehdotuksessa ei ole käsitelty kuntien kielipalveluiden nykytilaa. Manner-Suomessa on 18 kaksikielistä kuntaa, joiden enemmistökieli on suomi, 12 kaksikielistä kuntaa, joissa enemmistökieli on ruotsi ja kolme ruotsinkielistä kuntaa. Loput kunnat ovat suomenkielisiä. Kaksikielisissä kunnissa vähemmistökielisten osuus vaihtelee paljon, ja vain harvassa yksikielisessä kunnassa ei ole yhtään toiseen kansalliskieliryhmään kuuluvia asukkaita.

Kielibarometri 2012 – selvityksessä tehtiin kysely kaikkien kaksikielisten kuntien vähemmistökieliryhmään kuuluville. Palvelujen saaminen omalla kielellä koetaan sitä vaikeammaksi, mitä pienempi vähemmistökielen puhujien osuus on, etenkin kun kyseessä on ruotsin kieli. Tämä on haasteellista sekä suomen- että ruotsinkielisille vähemmistöille. Ruotsinkielisiin kuntiin muuttavat suomenkieliset kokevat, että suomenkielinen kulttuuri ja infrastruktuuri puuttuvat kunnista, joissa ruotsinkielellä on enemmistöasema. Ruotsinkieliset taas joutuvat yleensä varjelemaan kunnan ruotsinkielisen infrastruktuurin, kuten koulujen ja muiden ruotsinkielisten ympäristöjen, säilymistä.

Kunnallisten palveluiden osalta koetaan, että teknisellä sektorilla on huonoimmat valmiudet tarjota palveluja ruotsin kielellä, ja paikallisten kielivähemmistöjen suurimmat odotukset kohdistuvat siihen, että toimivaa sairaan- ja terveydenhuoltoa saisi omalla kielellä.

Nykyisen kuntalain 50 §:n 2 momentissa säädetään, että kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille. Kattavaa selvitystä siitä, mitä määräyksiä kuntien hallintosäännöissä on koskien kielellisiä palveluita, ei ole tehty. Kyseistä kohtaa ei kuitenkaan ehdoteta uuteen kuntalakiin, eikä vaikutuksia säännöksen poisjättämisestä ole arvioitu.

Perustuslakivaliokunta on todennut seuraavaa (PeVM 1/2014 vp, s. 3/I): ”Sen sijaan merkittäviä puutteita on edelleen kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisessa esimerkiksi viranomaisten asiakaspalvelussa ja palveluketjujen toimivuuden osalta. Suurimpana rakenteellisena ongelmana voidaan tässä yhteydessä pitää kielitaitoisen henkilökunnan ja omakielisen palvelun puutetta”.

Kunnat eivät kaikilta osin ole onnistuneet tarjoamaan omakielisiä palveluja yksityishenkilöille, vaikka laki siihen velvoittaa. Osasyynä tähän on puutteet palvelujen suunnittelemisessa niin, että kielitaitoista henkilökuntaa on siellä missä sitä tarvitaan, sekä puutteet henkilöstön rekrytoinnissa. Johtopäätös on, että nykyinen kuntalaki ei riittävästi velvoita kuntia suunnittelemaan toimintaansa niin, että kielelliset oikeudet toteutuvat.

Kielellisestä näkökulmasta keskeiset asiat kuntien toiminnassa

Kielelliset oikeudet ovat keskeisiä yksilön oikeuksia. Kunnat ja kuntayhtymät ovat keskeisiä yksilön kielellisistä oikeuksista huolehtimisessa. Oikeusministeriö on kuntalakiehdotuksessa kiinnittänyt erityistä huomiota seuraaviin asioihin:

1) Edesauttavatko kuntalain säännökset viranomaisten edellytyksiä huolehtia yksityishenkilön kielellisistä oikeuksista oma-aloitteisesti?

Esityksessä uudeksi kuntalaiksi todetaan, että voimassa olevan lain 50 §:n 2 momentin mukaan hallintosääntöön on kaksikielisessä kunnassa otettava määräykset kaksikielisyyden huomioon ottamisesta palvelutoiminnassa. Kuntalakiin ei enää esitetä otettavaksi vastaavaa säännöstä, koska yksilön kielelliset oikeudet ja viranomaisten velvollisuudet edistää kielellisiä oikeuksia ja niiden toteutumista säädetään nykyisin erikseen perustus- ja kielilaissa. Lisäksi oikeusministeriö on antanut suosituksen (2/58/2013) kansalliskielten käytöstä kunnan hallinnossa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että nykyisen kuntalain 50 §:n 2 momentti on toiminut kielellisten oikeuksien toteutumisen selkärangana kunnissa ja niin sanottuna muistutuspykälänä. Oikeusministeriön kanta on, että momentin poisjättämisen kielellisiä vaikutuksia pitäisi arvioida. Puutteet kaksikielisyyden huomioonottamisessa kunnassa johtuvat usein kielilain sisällön puutteellisesta tuntemuksesta sekä siitä, että kielilain vaatimuksia ei ole otettu huomioon riittävän aikaisessa vaiheessa. **Oikeusministeriön käsityksen mukaan voimassaolevan kuntalain 50 §:n 2 momenttia vastaavan säännöksen poisjättäminen heikentää kielellisten perusoikeuksien toteutumista kunnassa.**

2) Turvataanko laissa luottamushenkilöiden oikeus käyttää ja saada tietoa omalla kielellään kaksikielisessä kunnassa tai muussa toimielimessä?

Oikeusministeriö korostaa luottamushenkilön oikeutta käyttää omaa kielitään hoitaessa tointaan sekä saada asiakirjoja omalla kielellään suomeksi tai ruotsiksi. Oikeusministeriöön tulleiden kysymysten perusteella näyttää siltä, että luottamushenkilöille on usein epäselvää, mitkä heidän kielelliset oikeutensa ovat. 28.6.2013 voimaantullut kielilain muutos laajensi kuntien velvollisuutta laatia asiakirjat suomeksi ja ruotsiksi (HE 31/2013) *”Ehdotettu lisäys laajentaisi kokouskutsujen ja pöytäkirjojen laatimisvelvoitetta valtuuston asiakirjoista muun muassa kunnanhallituksen ja lautakuntien*

*sekä muiden toimielinten asiakirjoihin. Vähemmistökieltä puhuvan kunnan asukkaan ja tiedotusvälineiden mahdollisuus saada tietoa kunnallisesta päätöksenteosta parantuisi. Tällaisen järjestelyn voidaan arvioida vähentävän niitä käännöstarpeita, jotka syntyvät viranomaisten tiedottamista koskevan kielilain 32 §:n perusteella ja lisäävän valmiutta tiedottaa kunnan asioista kummallakin kielellä. Ehdotetun muutoksen perusteella laajennettua asiakirjojen laatimiskäytäntöä ei kuitenkaan tulisi soveltaa sellaisiin toimieliimiin, jotka kuntalain nojalla on jaettu kielellisin perustein kahteen erilliseen jaostoon.” On kuitenkin epäselvää missä määrin kunnat ovat toiminnassaan huomioineet kyseisen säännöksen. **Kuntalakiehdotuksen 91 §:n 2 kohdan perusteluissa tulisi kirjoittaa auki, milloin kunnan on laadittava asiakirjat sekä suomeksi että ruotsiksi.***

Esityksen 30 §:n 4 momentissa säädetään nykyistä lakia vastaavasti siitä, että kaksikielisessä kunnassa opetustoimen hallinnossa tulisi olla erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten tai yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Oikeusministeriön mukaan ehdotuksen perusteluissa tulisi avata käsitettä ”asianomaiseen kieliryhmään kuuluminen”. Käsitettä on lähtökohtaisesti tulkittava joustavasti. Asianomaiseen kieliryhmään kuuluminen tarkoittaa kuitenkin muutakin kuin rekisteröityä äidinkieltä. Säädöksen tarkoituksena on turvata se, että päätöksiä tekevät luottamushenkilöt aidosti edustavat niitä kuntalaisia, joihin päätökset vaikuttavat ja että heillä on tuntemusta edustamansa kieliryhmän olosuhteista.

3) Kunnan henkilökunnan riittävän kielitaidon varmistaminen

Henkilökunnan kielitaidon puute on suurin yksittäinen syy siihen, että kielelliset oikeudet eivät toteudu. Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (2003/424) 5 §:n 2 momentissa säädetään, että jos lailla tai lain nojalla ei säädetä kunnallisten viranomaisten henkilöstön kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, niitä voidaan asettaa kuntalain (365/1995) mukaisessa järjestyksessä. Vastaavuutta kuntalaista on kuitenkin vaikea löytää ja kuntien käytännöt määritellä henkilöstön kielitaitovaatimukset vaihtelevat suuresti. Oikeusministeriön näkemys on, että tämä epäkohta tulisi korjata uudessa laissa.

4) Kun kunta ulkoistaa palvelujen tuotannon ulkopuoliselle, on huolehdittava siitä, että yksityinen palveluntarjoaja tuottaa palvelut myös kielilain mukaisesti.

Palveluiden ulkoistaminen ei saa johtaa tilanteeseen, jossa yksityishenkilö ei saa palveluita valitsemallaan kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Hankintaa tehdessä kuntien tulisi pohtia, millä kielellä hankinta tehdään, millä kielillä hankinnan kohteena olevaa palvelua on tarjottava sekä miten kielelliset oikeudet turvataan hankintasopimuksessa. Esityksen 9 §:ssä säädetään palveluiden tuottamisesta. Pykälässä ei ole viittausta kielilakiin. **Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kuntien velvollisuus huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta palveluja ulkoistaessa on todettava laissa tai lain perusteluissa.**

5) Saamen kieli

Saamen kielilaissa säädetään saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa ja viranomaisten velvollisuudesta tiedottaa saamen kielellä. Lisäksi lain 3 luvussa säädetään erikseen saamelaisten kotiseutualueella sovellettavista säännöksistä. Saamen kielilakia sovelletaan Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kuntien toimielimiin sekä kuntayhtymiin, joissa joku näistä kunnista on jäsenenä. Saamelaisten kotiseutualueella lakia sovelletaan myös liikelaitoksiin, kunnan omistamiin yhtiöihin ja julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen toimijaan.

Oikeusministeriön ehdotukset

8 § Kunnan järjestämisvastuu

Uusi 3 momentti

Suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan on turvattava siten kuin kielilaissa (423/2003) ja muualla laissa säädetään.

Perustelut: Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kielellisten oikeuksien toteuttamisesta palveluja järjestettäessä. Kuntien on järjestäessään palveluja noudatettava kielilain säännöksiä.

Kuntien viranomaisten ja palveluntarjoajien on toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Momentin mukaan kuntien on turvattava suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Ilmaisua ”samanlaisten perusteiden mukaan” ei tule tulkita niin, että palvelut on kaikissa tapauksissa järjestettävä samalla tavalla. Kyse ei ole muodollisesta yhdenvertai-

suudesta vaan tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Samalla on huomioitava, että muodollinen yhdenvertaisuus ei aina riitä takaamaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Estettä ei esimerkiksi ole sille, että kunta järjestää palvelunsa eri tavalla ruotsinkielisille kuin suomenkieliselle väestölle, jos erilaiset järjestämistavat edistävät kielellisten oikeuksien toteutumista.

9 § Palvelujen tuottaminen

Perusteluihin lisätään, että palveluiden ulkoistaminen ei saa johtaa tilanteeseen, jossa yksityishenkilö ei saa palveluita omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Hankintaa tehdessä kuntien tulisi pohtia, millä kielellä hankinta tehdään, millä kielillä hankinnan kohteena olevaa palvelua on tarjottava sekä miten kielelliset oikeudet turvataan hankintasopimuksessa.

30 §:n 4 momentti

Perusteluihin tulisi lisätä mitä ”asianomaiseen kieliryhmään kuuluminen” tarkoittaa. Käsitettä on tulkittava joustavasti. Asianomaiseen kieliryhmään kuuluminen tarkoittaa kuitenkin muutakin kuin rekisteröityä äidinkieltä. Säädöksen tarkoituksena on turvata se, että päätöksiä tekevät luottamushenkilöt aidosti edustavat niitä kuntalaisia, joihin päätökset vaikuttavat ja että heillä on tuntemusta edustamansa kieliryhmän olosuhteista.

39 § Kuntastrategia

Lisätään uusi 8. kohta

8) kunnan tehtävien hoito asukkaiden kielelliset oikeudet turvaavalla tavalla

Perustelut: Strateginen kunnan tehtävien hoidon suunnittelu asukkaiden kielelliset oikeudet turvaavalla tavalla sisältää esimerkiksi henkilökunnan kielitaidosta huolehtimista niin, että kielitaitoisen henkilökunnan rekrytointiin ja kielitaidon kohentamiseen asetetaan päämääriä. Strategiassa tulisi myös suunnitella tehtävien hoito niin, että henkilökunnalle muodostetaan riittävät edellytykset oma-aloitteisesti palvella yksityishenkilöitä heidän omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Strateginen suunnittelu edesauttaa sitä, että kielelliset oikeudet tulevat huomioduksi riittävän aikaisessa vaiheessa, jolloin kielelliset palvelut toteutuvat kustannustehokkaasti.

91 § Hallintosääntö

Pykäläehdotukseen on oikeusministeriön mielestä vielä lisättävä nykyistä kuntalain 50 §:n 2 momenttia vastaava säännös kaksikielisen kunnan hallintosäännön määräyksistä, jotka koskevat palvelujen antamista samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Lisäksi pykälän 2 kohdan j-alakohdan perusteluissa tulisi kirjoittaa auki, milloin kunnan on laadittava asiakirjat sekä suomeksi että ruotsiksi. Kaksikielisessä kunnassa valtuuston, hallituksen sekä muiden lautakuntien kuin 30 §:n 4 momentissa tarkoitetun toimielimen kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava sekä suomeksi että ruotsiksi.

Kielilain muuttaminen

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 126) mukaan tarkoituksena on muuttaa kuntalakiuudistuksen yhteydessä kielilakia kuntien yhteistoimintaa koskevan sääntelyn osalta. Oikeusministeriö on kuntalakiuudistuksen valmistelun aikaisemmassa vaiheessa laatinut valtiovarainministeriölle ehdotuksen tarpeellisista uusista kielilain (423/2003) säännöksistä. Kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että vastuukunnan yhteinen toimielin olisi kaksikielinen viranomainen, jos kuntien yhteistoiminnassa on kaksikielisiä tai erikielisiä kuntia. Edelleen lain 28 §:ssä säädettäisiin luottamushenkilöiden oikeudesta käyttää valitsemaansa kieltä toimiessaan kuntayhtymän toimielimen tai vastuukunnan yhteisen toimielimen jäsenenä. Lain 29 §:n 1 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että myös kaksikielisen kuntayhtymän valtuuston sekä kaksikielisen vastuukunnan yhteisen toimielimen kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että kuntalakiuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen liitetään edellä selostettu lakiehdotus kielilain muuttamisesta perusteluineen.

3. Vaalijärjestelmä ja kunnan asukkaiden osallistuminen

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että poliittista ohjausta kunnissa vahvistetaan vahvistamalla luottamushenkilöiden asemaa ja toimintaedellytyksiä. Luottamushenkilöiden asema on tärkeä huomioida kuntarakenneuudistuksessa, joka suurentaa kuntien kokoa ja siten asettaa entistä suurempia vaatimuksia luottamushenkilönä toimimiseen. Luottamushenkilöiden aseman ja poliittisen ohjauksen vahvistaminen kunnissa estää virkamies-

vallan liiallista kasvamista. Oikeusministeriö näkee myönteisenä myös kunnan kokonaisjohtamisen ja alueellisten toimielinten roolin selkeyttämistä.

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että hallituksen esitysluonnoksessa nostetaan entistä selkeämmin esille kuntalaisten osallistumisoikeudet. Samalla kuntalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia pyritään vahvistamaan. Oikeusministeriö pitää myös tärkeänä, että kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sisällytetään kuntastrategiaan. Edellä mainitut esitykset ovat linjassa valtioneuvoston keväällä 2014 antaman demokraatiapoliittisen selonteon kanssa.

Tutkimusten mukaan yhteiskunnallinen osallistuminen on viime vuosikymmenten aikana entistä voimakkaammin eriytynyt eri väestöryhmien välillä. Etenkin nuoret, maahanmuuttajat ja erityisryhmät saavat äänensä kuuluviin aikaisempaa heikommin. Tämän kehityksen takia oikeusministeriö pitää myönteisenä, että nuorisovaltuustot tai vastaavat toimielimet ja vanhuusneuvostot esitetään pakollisiksi hallituksen esitysluonnoksessa kuntalain kokonaisuudistuksesta.

Oikeusministeriö pitää myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta myönteisenä, että äänioikeus kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä laajennetaan koskemaan myös EU:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevia Suomessa asuvia työntekijöitä (20 §).

Oikeusministeriö kannattaa myös ehdotusta, jonka mukaan kunnan olisi ilmoitettava valtuustoryhmille jaettava tuki (19 §) sekä luottamushenkilömaksut kuntien tilinpäätöksessä (83 §), koska se lisää järjestelmän avoimuutta.

15 § Kuntavaalit

Kuntalakiehdotuksen 15 §:ssä esitetään kunnallisvaalien muuttamista kuntavaaleiksi. Nimenmuutoksen tarpeellisuus ei esityksestä käy ilmi. Esitysluonnoksessa todetaan tältä osin ainoastaan, että ehdotettu uusi nimitys on käytössä jo vakiintunut. Kuten 15 §:n 1 momentin esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, kuntavaalien toimittamisajankohdan muuttamisesta huhtikuuhun säädettäisiin vaalilaissa (144 §).

Kuntalakiluonnoksen 15 §:n 3 momentin mukaan ”Kuntavaalien ja muiden kuin varsinaisten kunnallisvaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa

(714/1998) ja kuntarakennelaissa”. Oikeusministeriö esittää poistettavaksi kohdan ”...ja muiden kuin varsinaisten kunnallisvaalien...”. Lauseella haetaan ilmeisesti muita kuin säännönmukaisia kuntavaaleja. Nekin ovat kuitenkin kuntavaaleja, joten esitetään kyseisten sanojen poistamista tarpeettomina. Momentti kuuluisi siis ”Kuntavaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa (714/1998) ja kuntarakennelaissa (1968/2009)”.

20 §:n 2 momentti

Säännöksen johdosta on vaalilain 18 §:n (Äänioikeusrekisterin perustaminen ja tiedot) 3 momentti muutettava seuraavasti (lisäys lihavoitu): ”Jollei äänioikeutetulla ole kotikuntaa Suomessa 51. päivänä ennen vaalipäivää, kotikunnan sijasta äänioikeusrekisteriin merkitään kotikuntalain mukainen väestökirjanpitokunta. Jollei tämä kunta enää kuulu Suomen alueeseen, merkitään sen sijasta Helsingin kaupunki. Jollei europarlamenttivaaleissa **tai kuntavaaleissa** äänioikeutetulla Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisella ole kotikuntaa Suomessa, kotikunnan sijasta äänioikeusrekisteriin merkitään äänioikeuskunta. Äänioikeutettu kuuluu näissä tapauksissa äänestysalueeseen, jonka valtuusto on 8 §:n 1 momentin nojalla määrännyt niitä äänioikeutettuja varten, joita ei ole väestötietojärjestelmässä merkitty minkään kiinteistön kohdalle.”

33 §, 59 §:n 3 momentti ja 80 §

Esitysluonnoksen 33 §:n mukaan toimielimen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Esitysluonnoksen 80 §:n mukaan luottamushenkilö pysyy toimissaan sen ajan, joksi hänet on valittu.

Vaalilain 103 §:ssä säädetään vaalien määräämisestä uusittavaksi valituksen johdosta eräissä tapauksissa. Vaalilain 106 §:n 4 momentin mukaan kumotuissa vaaleissa valituiksi tulleet valtuutetut pysyvät toimissaan, kunnes uusittavien vaalien tulos on vahvistettu. Vaalilaissa ei ole säännelty kuntavaalien uusimisen vaikutuksista kumotuissa vaaleissa valitun valtuuston valitsemien kunnan muiden luottamushenkilöiden asemaan. Sääntelyä ei ole myöskään nykyisessä kuntalaissa. Asiantila on todettu demokratian toteutumisen kannalta ongelmalliseksi. (Kuntaliiton lausunto 12.5.2009 N:o 1223/90/2009). Esitysluonnos ei poistaisi nykyisen kuntalain puutetta.

Luottamushenkilön toimikautta ja toimessa pysymistä koskevaa sääntelyä olisi syytä tarkentaa niin, että uusittavien kunnallisvaalien vaikutuksesta

kunnan luottamushenkilön asemaan säädettäisiin yksiselitteisesti lain tasolla esimerkiksi kuntalain 33 §:ssä. Vastaava tarkennus olisi tehtävä kuntayhtymiä koskien myös esimerkiksi lain 59 §:ään.

22 § Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Oikeusministeriö esittää, että pykälän esimerkkiluetteloon lisättäisiin seitsemäs kohta: ”kunnat voivat tarjota toimitilojaan kansalaistoimijoiden käyttöön”. Tämä olisi johdonmukaista hallitusohjelman tavoitteiden kanssa, jonka mukaan julkisia tiloja tulisi voida hyödyntää aikaisempaa aktiivisemmin kansalaistoiminnan tukemiseksi.

23 § Aloiteoikeus

Kuntalain 23 §:ssä säädettäisiin kunnallisesta aloiteoikeudesta. Oikeusministeriö katsoo, että kunnallista aloiteoikeutta koskevaa pykälää tulisi selkeyttää. Oikeusministeriö esittää, että ensimmäisen momentin määritelmä ”kunnan asukkaalla, palvelujen käyttäjällä sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä” tulisi korvata määritelmällä ”kunnan asukas tai muu jäsen” (tai vaihtoehtoisesti sanamuodolla ”kunnan jäsen”, joka käsittää myös kunnan asukkaat), josta säädetään hallituksen esitysluonnoksen 3 §:ssä. Oikeusministeriön ehdottama muotoilu vastaa nykyisessä kuntalaisissa olevaa aloiteoikeutta ”kunnan asukkaalla”, jolla on oikeuskirjallisuuden mukaan tässä yhteydessä laajempi merkitys kunnan jäsen. Nykyisen kuntalain monitulkintainen muotoilu on aiheuttanut epäselvyyksiä aloiteoikeuden laajuudesta. Oikeusministeriö katsoo, että aloiteoikeutta on mahdollista esityksen mukaisesti myös laajentaa kunnan palvelujen käyttäjiin, kunhan laissa määritellään yksiselitteisesti, mitä palvelujen käyttäjällä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Palveluiden käyttäjiin viitataan myös muualla kuntalaissa. Kuntalaisaloite.fi-palvelun ylläpitoon oikeusministeriössä on esimerkiksi tullut kyselyitä aloiteoikeuden laajuudesta tilanteessa, jossa espoolainen olisi halunnut kannattaa Helsingin kaupungille osoitettua aloitetta Auroran sairaalan päivystystä koskien, koska myös espoolaisten päivystyspalveluita tarjotaan Auroran sairaalassa.

Oikeusministeriö esittää, että sekaannusten ja epätietoisuuden välttämiseksi kunnallisesta aloiteoikeudesta säädettäisiin ehdotettua tarkemmin. Oikeusministeriön mielestä aloiteoikeutta koskevassa pykälässä olisi syytä tarkentaa aloiteprosessia seuraavasti: Aloitteen kannatusilmoitusten keruulle voisi asettaa aikarajan. Lisäksi tulisi täsmentää, minkä ajankohdan mukaan lasketaan 23 §:n 2 momentissa mainittu kaksi prosenttia tai kan-

sanäänestysaloitetta koskeva neljä prosenttia kunnan asukkaista. Luontevia vaihtoehtoja voisivat olla esimerkiksi kannatusilmoitusten keruun aloittamisajankohta tai aloitteen vireilletuloajankohta kunnassa. Oikeusministeriö esittää, että tämä ajankohta olisi kannatusilmoitusten keräyksen aloitusajankohta ja että keruulle säädettäisiin enimmäisaikaraja (vrt. kansalaisaloitelaki). Lisäksi oikeusministeriö ehdottaa, että aloiteprosessia tarkennettaisiin aloitteen muotovaatimusten suhteen kannatusilmoituksissa vaadittavien tietojen ja aloitteen käsittelyn kunnassa osalta, aloitteiden vireilläoloaika, aloitteiden käsittelyaika että aloitteiden muotovaatimukset. Oikeusministeriö ehdottaa, että pykälää muutetaan seuraavanlaiseksi:

23 § Kuntalaisaloite

Kunnan asukkaalla ja muulla jäsenellä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteessa on ilmoitettava osallistujien nimi ja kotikunta. Osallistujia aloitteeseen voi kerätä enintään vuoden ajan ennen aloitteen toimittamista kuntaan.

Kunnan on ilmoitettava aloitteen tekijälle vuoden kuluessa aloitteen vireille tulosta, johtaako aloite toimenpiteisiin kunnassa. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja toimenpiteet niiden johdosta. Jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että kuntalakiehdotuksen 23 §:n 2 momentissa on sekä korotettu aloitteen tekokynnystä nykyisestä että luovuttu valtuuston roolista aloitteiden käsittelyssä. Tämä johtaa erikoiseen ristiriitaan saman pykälän ensimmäisen momentin kanssa, koska myös ensimmäisessä momentissa tarkoitetut aloitteet on tavalla tai toisella otettava kunnassa käsiteltäväksi. Lisäksi toisen momentin esitetty muutos vaikuttaa kunnallista demokratiaa heikentävältä, mikä olisi lakiuudistuksen tavoitteiden vastaista. Näin ollen oikeusministeriö esittää kyseisen momentin säilyttämistä nykyisellään valtuuston roolin osalta.

24 § ja 25 § Kunnallinen kansanäänestys ja kansanäänestysaloite

Oikeusministeriö myös kiinnittää huomiota siihen, että kunnallisia kansanäänestyksiä koskeva ikäraja (24 §) ja kansanäänestysaloitetta koskeva ikäraja (25 §) eroavat toisistaan, mikä ei tunnu johdonmukaiselta. Lisäksi oi-

keusministeriö kiinnittää huomiota yllä mainittuihin aloitteen tekemiseen liittyvää menettelyä koskeviin seikkoihin myös kansanäänestysaloitteen osalta.

28 § Vammaisneuvosto

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että kuntalakiluonnoksessa nuorisovaltuustot ja vastaavat nuorten vaikuttajaryhmät (26 §) ja vanhuusneuvostot (27 §) esitetään pakollisiksi. Oikeusministeriön mielestä myös vammaisneuvostojen (28 §) asemaa kuntalaissa tulisi vahvistaa. Esityksessä tulisi perustella, miksi vammaiset asetetaan eri asemaan. Vammaiset ihmiset ovat vain harvoin poliittisesti aktiivisia ja heillä voi olla vammaisuudesta johtuvia toimintarajoitteita. Tästä johtuen vammaiset kuntalaiset ovat osallisuutensa suhteen vielä haavoittuvammassa asemassa kuin nuoriso tai vanhusväestö. Tämän vuoksi olisi ehdottoman tärkeää, että vammaisneuvostojen asettaminen olisi kuntien velvollisuus eikä harkinnanvaraista. Vaatimuksen pohjalla on myös Suomen allekirjoittama vammaisten ihmisten oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus (4 artikla kohta 3). Hallituksen esityksestä tulisi korjata myös perustelujen asiavirhe, jossa vammaisneuvostoja käsiteltäessä tekstissä mainitaan vanhuusneuvostot. Vammaisneuvostot ja vanhuusneuvostot ovat erillisiä toimielimiä eikä niitä pidä sekoittaa keskenään.

4. Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely (12 luku)

98 § Esteellisyys

Esteellisyydestä ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 98 §:ssä pitkälti voimassa olevan kuntalain 52 §:ää vastaavasti. Kuntalain kehittämisessä on pidetty lähtökohtana, että kunnallishallinnossa sovellettavien esteellisyyssäännösten tulee olla mahdollisimman yhdenmukaiset hallinnossa yleensä noudatettavien esteellisyysperusteiden kanssa. Valtuutettuja lukuun ottamatta muiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyys määräytyy hallintolain mukaisesti. Kuntalaissa on pidetty kunnallishallinnon erityispiirteiden vuoksi kuitenkin tarpeellisena säätää eräitä poikkeuksia hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan (palvelussuhdejäävi) ja 5 kohdan (ns. yhteisöjäävi) soveltamisesta. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa (ns. ohjaus- ja valvontajäävi) ei sovelleta kunnassa.

Ehdotetun 98 §:n 3 momentin mukaan yhteisöjääviyttä koskevan poikkeuksen piiriin ei enää kuuluisi toimielinedustus kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä ja säätiöissä. Ehdotusta voidaan pitää tältä osin kannatettava-

na. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että mainittu poikkeus ehdotetaan edelleen säilytettäväksi kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan jäsenten ja kuntayhtymän yhtymähallituksen jäsenten osalta.

Poikkeus yhteisöjäävin soveltamisesta kunnan liikelaitoksiin otettiin aikanaan kuntalakiin, koska kunnan liikelaitoksen ei katsottu olevan samalla tapaa itsenäinen kuin valtion liikelaitos (HE 26/1997 vp). Vaikka kunnan liikelaitokset saivat vuonna 2007 toteutetun kuntakonserni- ja liikelaitoslainsäädännön uudistuksen (519/2007) yhteydessä aikaisempaa itsenäisemmän aseman, niitä ei pidetty aiheellisena rajata yhteisöjääviyttä koskevan poikkeussäännöksen piiristä. Lisäksi mainittu poikkeus ulotettiin konserniyhteisöjen hallintoelimiin kuulumisen ohella koskemaan kuntayhtymien hallitukseen tai siihen rinnastettavaan toimielimen jäsentä silloinkin, kun kuntayhtymä ei kuulu kuntakonserniin.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena korostaa, että objektiivinen ja tasapuolinen menettely on hallintotoiminnan yleisen uskottavuuden kannalta tärkeää. Esteellisyysäännöstä kehitettäessä on tietoisesti hyväksytty hallinnon sisäisten järjestelyjen tietty hankaloituminen puolueettomuusintressin suojaamiseksi. Kun erityisesti otetaan huomioon kunnallishallinnon viimeaikainen kehitys ja se, että ehdotetussa yhteydessä on kyse kuntalain kokonaisuudistuksesta, esteellisyysperusteista poikkeamisen tarpeellisuutta on syytä perustella laajemmin.

Sähköiset päätöksentekotavat (99-101 §)

Laissa ehdotetaan mahdollistettavaksi perinteisen kokousmenettelyn ohella uusina päätöksentekotapoina sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely. Kunta päättäisi sähköisten päätöksentekotapojen käytön edellytyksistä hallintosäännössään, mutta toimielimen harkintaan jäisi, millaista päätöksentekotapaa se missäkin tilanteessa käyttää. Ehdotus näyttäisikin mahdollistavan siirtymisen toimielinten kokouskäytännössä kokonaan sähköiseen menettelyyn.

Lakiehdotuksen 99 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia sähköisiä päätöksentekotapoja käytettäessä tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisten saatavilla. Vastaavat vaatimukset koskevat luonnollisesti myös perinteistä päätöksentekoa, vaikka sitä ei ole säännöksessä nimenomaisesti mainittu.

Perusteluissa korostetaan vaatimuksia toimielinten jäsenten luotettavasta tunnistamisesta ja tietoliikenneyhteyksien suojaamisesta. Pykälää voitaisiin selvyiden vuoksi harkita täydennettäväksi esimerkiksi edellytyksellä

siitä, että toimielimen jäsenten osallistumisoikeus ja ääntenlaskennan oikeellisuus tulee voida varmistaa sähköisiä päätöksentekotapoja käytettäessä perinteiseen kokoukseen verrattavalla tavalla.

Valtuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia lukuun ottamatta kokousasioita voitaisiin käsitellä ennen varsinaista kokousta suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä (101 §). Sähköinen päätöksentekomenettely olisi perustelujen mukaan tarkoitettu lähinnä sellaisten ruutiiniluontoisten asioiden käsittelyyn, jotka eivät edellytä keskustelua. Hyvän hallinnon näkökulmasta olisi asianmukaista, että sähköisen päätöksentekomenettelyn asiallinen käyttöala kävisi riittävän yksiselitteisesti ilmi suoraan laista.

109 § Kunnan ilmoitukset

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi kunnan ilmoitusten osalta julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön noudattamisesta ja siirryttäväksi sähköiseen ilmoitusmenettelyyn. Kunnan ilmoitukset julkaistaisiin lakiehdotuksen 109 §:n mukaan yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

Oikeusministeriö pitää ehdotusta perusteltuna. Sähköisten tiedonsiirto on viimeisten vuosikymmenien aikana yleistynyt nopeasti, ja sähköiset asiointipalvelut on otettu laajasti käyttöön myös julkishallinnon organisaatioissa. Internetin käyttöaste aikuisväestössä on noussut jo 85 prosenttiin (Tilastokeskus 2013). Onkin ajateltavissa, että yleisen tietoverkon hyödyntäminen kunnan ilmoituskäytännössä on nykyistä kuulutusmenettelyä tehokkaampi sekä kuntalaisten kannalta helppo ja yksinkertainen tiedonsaantikeino.

Kunnan ilmoitukset voivat olla merkityksellisiä erityisesti asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta (esim. ilmoitus asian viereilletulosta ja mahdollisuudesta esittää mielipiteitä). Siksi on tärkeää huolehtia siitä, että myös niillä kunnan asukkailla, joilla ei ole käytettävissään henkilökohtaista internet-yhteyttä, on edellytykset päästä yleiseen tietoverkkoon. Kunta voisi tarjota maksuttoman internet-yhteyden esimerkiksi kirjastossa tai kunnan palvelupisteessä. Kunnan velvollisuus huolehtia palvelujensa saatavuudesta on viime kädessä johdettavissa hallintolain 7 §:n palveluperiaatteesta. Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä tarkentaa, missä tilanteissa kunnan ilmoitukset olisi julkaistava myös muulla tavalla kuin yleisessä tietoverkossa.

5. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus (16 luku)

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta koskeviin säännöksiin olennaisia muutoksia. Oikaisuvaatimus on kuntalain mukaan nykyisinkin käytössä muutoksenhaun ensi vaiheena, kun haetaan muutosta kunnanhallituksen, kunnallisen lautakunnan ja sen jaoston sekä niiden alaisen viranhaltijan päätökseen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia päätöksen tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin (141 §). Ehdotuksen mukaan päätös annettaisiin tiedoksi kunnan jäsenelle yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä. Kunnan jäsenen katsotaisiin saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Asioissa, joihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja valitusaika alkaa kulua seitsemän päivän kuluttua siitä, kun toimielimen pöytäkirja on allekirjoittamisen jälkeen tarkastettu ja muu päätöspöytäkirja allekirjoitettu. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen pohjalta jää epäselväksi, millä tavoin kunnan jäsen voi tällaisessa tapauksessa saada tiedon valitusajan alkamisesta eli siitä, että salassa pidettäviä tietoja sisältävä päätös on tehty ja pöytäkirja on tarkastettu tai allekirjoitettu.

Kuntalaissa ei nykyisin ole säännöksiä valitusluvasta muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Luonnoksen perusteluissa todetaan, että oikeusministeriössä on vireillä hanke, jossa tarkoituksena on laajentaa valituslupan käyttöä uusiin asiaryhmiin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö toteaa oikeusministeriössä vireillä olevasta hankkeesta, että siinä tarkastellaan asiaryhmiä, joissa muutosta haetaan hallintovalituksella. Kuntalakia koskevassa esitysluonnoksessa ei ole arvioitu mahdollisuuksia laajentaa valituslupasääntelyä ainakin osaan kunnallisasioista. Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene, onko tarkoituksena käynnistää erikseen hanke, jossa arvioidaan valituslupan soveltuvuus kunnallisasioihin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan valituslupasääntelyn soveltuvuutta tulisi kuitenkin arvioida mahdollisimman kattavasti myös kunnallisasioissa. Niissäkin on tarpeen ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2012 vp, jossa valiokunta totesi muun muassa, että valtioneuvoston piirissä on tarpeen ennakoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuina ohjaavan tuomioistuimen suuntaan

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että kunnallisessa oikeussuojajärjestelmässä on jännitteitä asianosaisen oikeusturvan ja kunnallisen itsehallinnon välillä. Tällaisia jännitteitä liittyy erityisesti kassatorisuuden periaatteeseen ja siihen, ettei asianosainen voi vedota valitusajan päättymisen jälkeen esille tulleeisiin virheisiin, koska hänen tulee esittää valitusperusteensa valitusajan kuluessa. Jännitteiden ratkaiseminen vaatisi esitysluonnoksen perustelujen mukaan perusteellista tutkimustietoon perustuvaa pohdintaa, johon tässä vaiheessa ole mahdollisuutta. Esitysluonnoksen pohjalta jää epäselväksi, onko tarkoituksena käynnistää erikseen hanke, jossa selvitetäisiin, millä tavoin kunnallisasioiden oikeussuojajärjestelmää tulisi uudistaa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tällainen hanke olisi perusteltua käynnistää.

6. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden velvoitetta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. Oikeusministeriö puoltaa sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden käyttöönottoa kuntahallinnossa.

Lakiluonnoksen 85 §:n 1 momentissa ehdotetaan nimenomaisesti ilmoitettaviksi vain johtotehtävät ja luottamustoimet elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Lisäksi on ilmoitettava ”muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa”.

Verrattuna muuhun sidonnaisuuksia koskevaan lainsäädäntöön, jossa yksilöidään tarkemmin ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia sidonnaisuuksia, säännösehdotus jättää ilmoitettavien sidonnaisuuksien määräytymisen pitkälti käytännön tulkintojen varaan. Esimerkiksi henkilön oma elinkeinotoiminta, yritysomistukset ja muu varallisuus sekä muut kuin suoranaisesti elinkeinotoimintaan liittyvien yhteisöjen johtotehtävät ja luottamustoimet jäisivät arvioitaviksi ”muina sidonnaisuuksina, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa”. Näin väljä ilmoitusvelvollisuuden sääntely johtaa oletettavasti käytännössä hyvin erilaisiin tulkintoihin kunnissa eivätkä pykälän yksityiskohtaiset perustelut ole omiaan selventämään asetelmaa. Perustelut ovat osittain ristiriidassa säännösehdotuksen kanssa. Perusteluissa myös todetaan, että säännös jättää henkilölle harkintaa siinä, minkä tiedon ilmoittamisella *hän itse kokee* olevan merkitystä tehtävän hoitamisessa. Tämä on virheellinen tulkinta, sillä ilmoitusvelvollisuuden sisällön tulee määräytyä objektiivisten kriteerien pohjalta.

Oikeusministeriön mielestä säännösehdotusta ja sen perusteluja tulee täsmentää jatkovalmistelussa.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan luottamushenkilöiden ilmoitusvelvollisuus kohdistuisi kunnanhallituksen jäseniin, valtuuston puheenjohtajaan ja varapuheenjohtajiin, pormestariin ja apulaispormestariin sekä maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniin. Viranhaltijoista vain kunnanjohtaja kuuluisi säännösehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Jatkovalmistelussa on oikeusministeriön mielestä vielä tarpeen selvittää, tulisiko ilmoitusvelvollisuus ulottaa laissa myös kunnan liikelaitoksen johtokunnan jäseniin ja toimitusjohtajaan.

Ehdotetun 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin valtuuston päätöksellä laajentaa muihinkin kunnan toimielimiin ja niiden esittelijöihin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tällaista toimivaltaa ei laissa voida valtuustolle osoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvista syistä (yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet säädettävä lailla). Kuntalaissa tulee siten yksiselitteisesti säännellä ilmoitusvelvollisten piiri.

7. Viestintä ja tiedonhallinnan ohjaus kunnassa

Ehdotettuun kuntalakiin sisältyy ehdotuksia kunnan toiminnan avoimuuden lisäämiseksi sekä kuntapäätäjien valvomiseksi. Näyttää kuitenkin siltä, ettei lakiehdotuksessa ole yhtenäisellä tavalla otettu huomioon erilaisia kunnan toimielinten tietojenkäsittelyyn liittyviä ohjaustarpeita viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:ssä säädetyn hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi. Tarve yhtenäisiin toimintatapoihin on ilmeinen hallinnon tehokkuuden ja palvelukyvyn parantamiseksi. Arkistolain (831/1994) 9 §:n mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Vastaavan sääntelyn paikka olisi luontevimmin kuntalaki. Sähköisen tiedonkäsittelyn osuuden lisääntyessä yleisen tiedonhallinnan merkitys korostuu muun ohella informaatioon liittyvien erilaisten etujen ja velvoitteiden vuoksi.

Lakiehdotuksen mukaan tiedottamisesta voitaisiin määrätä hallintosäännöllä. Hallintosääntöä koskevat ehdotukset jättävät avoimeksi, voitaisiinko tiedonhallinnasta antaa hallintosääntö. Jatkovalmistelussa voitaneen

asiaa selvittää sekä harkita, tulisiko uudella kuntalailla edistää tiedonhallinnan keskitettyä kehittämistä kunnassa.

Lakiehdotuksen 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 antamisesta tietoverkon välityksellä säädettäisiin myös 29, 109 ja 141 §:ssä. Ehdotetuissa säännöksissä ei ole johdonmukaisesti otettu huomioon salassapitosäännöksiä, minkä vuoksi säännösten suhde viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin voi jäädä epäselväksi. Säännöksiä henkilötietojen saatavuudesta yleisen tietoverkon avulla koskevia säännöksiä näyttäisi myös olevan tarpeen selkeyttää ottaen huomioon, että henkilötiedon käsite kattaa päätöksentekijäin ja viranhaltijain nimitiedot.

8. Muita yksityiskohtaisia huomautuksia

Kunnan tehtävät (7 §) ja kunnan järjestämisvastuu (8 §)

Kuntalakiin ehdotetaan uusia järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyä koskevia säännöksiä. Niillä pyritään perustelujen mukaan (s. 104) selkeyttämään sitä, miten päätösvalta jakautuu kuntien yhteistoiminnassa sekä miten vastuunjako määräytyy kunnan viranomaisten ja palvelun tuottajien välillä, jos kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Nykykäytäntöjen selkeyttäminen onkin varmasti perusteltua, mutta nyt ehdotetut säännökset eivät vaikuta sisällöltään täysin yksiselitteisiltä. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan kuntien vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kunta voisi ”sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle”, mutta perustelujen mukaan järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla on aina viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi (s. 153). Epäselväksi jää, mitä tämän ajatellaan oikeudellisesti tarkoittavan. Kuntahallintoon muodostuneiden yhteistoimintarakenteiden epäselvyyttä vastuunjaossa on omiaan ylläpitämään myös se, että kunta vastaa edelleen tehtäviensä rahoituksesta järjestämisvastuun siirtämisen jälkeenkin.

Lakiehdotuksessa tarkoitettun ”lakisääteisen yhteistoiminnan” osalta järjestämisvastuun määräytyminen on ehkä yksiselitteisempää. Näin on ainakin kuntayhtymien osalta, mutta vastuukuntamallissa vastuukunnan ja yhteisen toimielimen välinen vastuunjako voi edelleen jäädä epäselväksi.

Tässä yhteydessä on todettava, että parhaillaan lausunnolla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksessa (STM:n lausuntopyyntö 18.8.2014) järjestämis- ja tuottamisvastuun käsitteet eroavat kuntalakiehdotuksen säännöksistä, mikä ei ole omiaan lisäämään lainsäädännön selkeyttä.

Järjestämis- ja tuottamisvastuun erittely lainsäännöksiin on myös johtanut yleiskielen vastaisiin sanamuotoiluihin 7 ja 8 §:ssä ("*...kunta voi järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät itse tai...*" ja "*... tehtäviä on järjestettävä...*").

9 § Palvelujen tuottaminen

Lakiehdotuksen 9 § sisältää perussäännökset kunnan lakisääteisten palvelujen tuottamistavoista. Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan kunta voi tuottaa palvelunsa itse tai hankkia ne ulkopuolisilta. Julkisen hallintotehtävän kunta voisi kuitenkin 2 momentin mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, "jos siitä erikseen säädetään". Säännöksen tarkoituksena on rajata perustuslain 124 §:n mukaiset julkiset hallintotehtävät kunnan omaan harkintaan perustuvan ulkoistamisvallan piiristä.

Oikeusministeriö pitää ehdotusta sinänsä perusteluna. Pykälän 2 momenttia on kuitenkin perustuslain 124 § huomioon ottaen syytä täydentää edellytyksellä siitä, että kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen *lailla* säädetään. Lisäksi perustelut on aiheellista pyrkiä tarkistamaan säännösehdoituksen sisältöä paremmin vastaaviksi.

48 § Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet

Jatkovalmistelussa pykälän perusteluista on selvyiden vuoksi täydennettävä siten, että kunnan tytäryhteisössä ja –säätiössä konserniedun huomioon ottamisessa on otettava huomioon osakeyhtiö- ja muun yhteisölaissa säädännön säännökset velkojen- ja vähemmistöosakkaiden suojasta. Myös konserniyhtiön ja –säätiön johdon tehtävät sekä huolellisuus- ja lojaliteettivaatimukset määräytyvät yhteisö- tai säätiömuotoa koskevan lainsäädännön sekä muun lainsäädännön, kuten maksukyvyttömyyslainsäädännön, perusteella. Lakiehdotuksen perusteluissa esimerkiksi tytäryhtiön johdon toimien huolellisuuden arviointiin vaikuttavat seikat on esitetty liian pelkistetyksi.

76 § Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan

Jatkovalmistelussa tulisi harkita pykälän täydentämistä siten, että tarkastuslautakuntaan ei voida valita sitä, jota ei voida valita kunnan tai kunnan konserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön tilintarkastajaksi.

113 § Kirjanpito

Pykälässä säädetään yleisen kirjanpitolain soveltamisesta kuntaan. Pykälän otsikko on muutettava muotoon ”Kirjanpitolain soveltaminen”. Pykälän ensimmäistä virkettä tulisi selvytyden vuoksi täydentää siten, että myös toimintakertomukseen sovelletaan tämän lain lisäksi, mitä kirjanpitolaissa säädetään. ”Soveltuvien osien” viittauksen sijasta tulisi tarkemmin määritellä, miten kirjanpitolakia sovelletaan kunnan kirjanpitoon, tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen. Lakiehdotuksen muiden pykälien perusteluista tulee käydä ilmi, miten lakiehdotuksen ja kirjanpitolain säännökset sovelletaan yhteen. Esimerkiksi 116 §:n (toimintakertomus) säännökset toimintakertomuksen sisällöstä ovat ainakin osittain päällekkäisiä kirjanpitolain kanssa (kirjanpitolain 3 luvun 1 §).

122 § Tarkastuslautakunta

Onko selvää, että ”palveluksessa olevalla henkilöllä” tarkoitetaan pykälän perusteluissa (ja 76 §:ssä) virka- ja työsuhteiden lisäksi yhteisön hallituksen ja hallintoneuvoston jäsentä, toimitusjohtajaa, tilintarkastajaa, tilintarkastusyhteisön palveluksessa olevaa, kunnan tytäryhteisön tai –säätiön ulkoistamien kirjanpito-, laskutus- jne. taloushallinnon palveluiden tarjoajaa tai tällaisia palveluita tarjoavan yhteisön palveluksessa olevaa kirjanpitäjää jne?

123 § Tilintarkastus

Pykälän perusteluista ei ilmene, minkä vuoksi tilintarkastajaksi ei pienessäkään kunnassa voi valita luonnollista henkilöä, kun se on mahdollista muissa huomattavasti suuremmissakin kirjanpitovelvollisissa.

140 § Tiedoksiantomenettely

Lakiehdotuksen 140 §:n mukaan päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiantosta. Säännös merkitsee siis asianosaispäätösten tiedoksiantoa tavallisella kirjeellä. Säännös vastaa perusajatukseltaan voimassa olevan kuntalain 95 §:ää. Luvun soveltamisalasäännöksestä (134 §) on pääteltävissä, että kyse voisi olla vain kunnallisvalituksen alaisista päätöksistä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotuksen taustalla oleva kuntalain 95 § on säädetty ennen hallintolain voimaantuloa. Jatkovalmistelussa on siksi syytä tehdä asianmukaisesti selkoa lakiehdotuksen suhteesta hallintolakiin ja arvioida erityissääntelyn tarve. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota siihen, saattaako ehdotetun kirjetiedoksiannon piiriin kuulua sellaisia velvoittavia päätöksiä, jotka hallintolain 60 §:n mukaan edellyttäisivät todisteellisen tiedoksiantotavan käyttämistä. Epäselväksi jää myös säännösehdotuksen suhde hallintolain yleistiedoksiantoon.

Siirtymäsäännökset

Kuntalakiehdotuksen siirtymäsäännöksistä puuttuu säännös nykyisten valtuustojen toimikauden jatkamisesta vuoden 2017 toukokuun loppuun. Tällainen säännös on tarpeen, jos kuntavaalit siirretään toimitettavaksi huhtikuussa vuonna 2017 (ks. Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoi-keudet. Työryhmän mietintö 31/2014, s. 51). Kuntalakiehdotuksen perustelujaksossa 3.20 (Esitykseen liittyvät muut lakiesitykset) selostettu kuntarakennelain muutos ei kata tarvetta säätää nykyisten valtuustojen toimikauden jatkamisesta, kun kuntavaalit siirtyvät vuoden 2016 lokakuusta vuoden 2017 huhtikuuhun. Oikeusministeriössä vireillä olevassa vaalilain muutoshankkeessa on tarkoitus säätää seuraavien kuntavaalien ajoittumisesta vuoteen 2017, mutta ei nykyisten kuntavaltuustojen toimikauden pidentämisestä.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Tuula Mäijuri

