

18.8.2014

Valtiovarainministeriö@vm.fi

Lausunto kuntalakiluonnoksesta

Yleistä

Lakiluonnos pohjautuu nykyiselle peruskunnan mallille. Lausuntopyynnön mukaan uudistuksessa on tarkoitus ottaa huomioon kuntien muuttuva toimintaympäristö ja uudet kuntahallinnon rakenteet. Lausuntohetkellä useat suuret uudistamishankkeet, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, metropolihallinnon suunnittelu ja toisen asteen koulutuksen organisoinnin suunnittelu, ovat kuitenkin kesken. Toisaalta se, mitä uudistuksista tällä hetkellä tiedetään, ei viittaa vahvaan, monialaiseen kuntarakenteeseen. 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 asukkaalleen 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.

18.8.2014

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 määräävää asemaa. Näissä kunnan keinot ohjata toimintaa perustuvat muun muassa perus- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekokeleimessä.

Kunnan toiminta sisältää edellä mainittujen lisäksi sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jolla tarkoitetaan muun muassa kunnan hankkimia ostopalveluja, kunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla kunta toteuttaa tehtäviään. Juridisen kuntakonsernin ja yhteistoimintaorganisaatioiden ulkopuolella kunnan toiminnan ohjaus perustuu palvelujen hankkimisesta vastaavien kunnan toimielinten ohjaamiseen. Niiden tulee huolehtia, että kunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa. Lisäksi esimerkiksi rahoitukseen voidaan liittää käyttötarkoitusta koskevia ehtoja.

Kuntalaissa omaksuttaisiin laaja näkökulma kunnan toimintaan ja muun muassa kunnan johtamista ja omistajaohjausta sekä soveltuvin osin osallistumista ja vaikuttamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuntaan tässä laajemmassa merkityksessä. Kuntaa ja sen toimintaa tulisi johtaa kokonaisuutena organisoitumis- muodoista riippumatta.

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.

18.8.2014

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 käytämisestä. 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 turvatussa rahoitusperiaatteen 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.

18.8.2014

Ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton välisen yhteistyön korostaminen on hyvä tavoite.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen on kuntien lisääntyvien tehtävien ja velvoitteiden sekä valtionosuusleikkausten 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 omaisuuteen 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 siirrosta valtuusto päättäisi hallintosäännöllä.

Omistajaohjauksen periaatteista päättäminen korostaa valtuuston strategista roolia. Sitä onkin edelleen syytä korostaa.

15 §:ssä säädettäisiin kuntavaaleista. Kunnallisvaalien nimi ehdotetaan muutettavaksi kuntavaaleiksi. Nimitys on käytössä jo vakiintunut. Lisäksi ehdotetaan muutosta vaalien ajankohtaan ja valtuuston toimikauden alkamisajankohtaan. Vaalien toimittamisajankohdasta säädettäisiin nykyiseen tapaan vaalilaissa ja valtuuston toimikaudesta kuntalaissa. Kuntavaalit toimitettaisiin huhtikuussa. Valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuussa.

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.

18.8.2014

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 perusteltu 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.

18.8.2014

Aloiteoikeutta koskeva säännös mahdollistaisi myös palvelualoittemallin käyttöönoton kunnissa. Palvelualoite on kunnan ulkopuoliselle taholle tarjottu mahdollisuus tehdä aloite siitä, miten tietty julkinen palvelu voitaisiin jatkossa tuottaa nykyistä tuotantotapaa laadukkaammin, edullisemmin, asiakasystävällisemmin, tehokkaammin tai saavutettavammin. Palvelualoittemallin käyttöönotto olisi kunnille vapaaehtoista.

Pykälässä säädettäisiin myös aloitteen käsittelyn määräajasta. Ehdotettu säännös koskisi kaikkia aloitteita, jotka ovat saaneet riittävän suuren kannatuksen. Jos aloitteen olisi tehnyt vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia olisi otettava käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä kun aloite on saapunut kuntaan.

25 §:ssä säädettäisiin oikeudesta tehdä kansanäänestyksen toimittamista koskeva aloite. Kansanäänestysaloitteeseen liittyvä ikäraja alennettaisiin 18 vuodesta 15 vuoteen. Ikärajan alentamisella nuoret, joilla ei vielä ole mahdollisuutta vaikuttaa kunnan asioihin äänestämällä, saisivat uuden osallistumisen ja vaikuttamisen keinon.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin aloitteen vaatimasta kannatuksesta, jotta aloite tulisi kansanäänestysaloitteena valtuuston ratkaistavaksi. Kansanäänestysaloitteen tekijöinä tulisi olla vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista.

Aloitteita koskevat muutosesitykset ovat maltillisia ja mahdollistavia.

26 §:ssä säädetään nuorisovaltuustosta. Sääntely on kuntalaissa uutta. Lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseksi kunnille säädettäisiin velvoite asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Nuorisovaltuustot tai vastaavat nuorten vaikuttajaryhmät olisivat nuorten vaikuttamis- ja kuulemiskanavia. Ne eivät olisi kunnan toimielimiä, jotka ovat kunnan viranomaisia ja voivat käyttää julkista valtaa. Laissa ei säädettäisi nuorisovaltuuston kokoonpanosta, valinnasta eikä toimintatavoista yksityiskohtaisemmin, vaan ne jäisivät kunnan päätettäväksi. Kunnat voisivat siten soveltaa käytännössä hyviksi osoittautuneita nuorten vaikuttamisjärjestelmiä ja toimintatapoja.

Porvoossa nuorisovaltuusto on toiminut jo pitkään. Lainkohdalla on siten ainoastaan nuorisovaltuuston toimintaa positiivisesti korostava vaikutus. Nuorisovaltuusto antaa asiassa myös oman lausuntonsa.

27 § koskee vanhusneuvostoa. Pykälän sisältö vastaisi pääosin vanhuspalvelulain määräyksiä vanhusneuvostosta. Sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisestä vastuussa olevan tahon suhde vanhusneuvostoa koskevaan kuntalain sääntelyyn täsmentyy kuluva vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelun edetessä.

18.8.2014

Porvoossa on toiminut vanhusneuvosto jo pitkään. Sen toimintaedellytyksiä ja toiminnan sisältöä on arvioita jo vanhushpalvelulain voimaantulon jälkeen. Merkille on pantava, että sosiaali- ja terveystuudistuksen merkitys kuntalain säätämisesssä korostuu tässä kohdassa, vaikka sillä on ratkaiseva merkitys koko lain säätämisesssä.

28 §:ssä säädetään vammaisneuvostosta. Vammaisneuvostoa koskeva sääntely ehdotetaan siirrettäväksi vammaispalvelulaista kuntalakiin. Vammaisneuvoston asettaminen olisi edelleen kunnalle vapaaehtoista. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien lainsäädäntöehdotusten tarkentuessa on arvioitava niiden vaikutukset tässä esitettyihin ehdotuksiin.

Porvoossa on toiminut vammaisneuvosto jo pitkään. Merkille on pantava, että sosiaali- ja terveystuudistuksen merkitys kuntalain säätämisesssä korostuu tässä kohdassa, vaikka sillä on ratkaiseva merkitys koko lain säätämisesssä.

29 §:ssä säädettäisiin viestinnästä. Pykälä vastaisi yleisiltä periaatteiltaan nykyistä lakia. Pykälän otsikko muutettaisiin tiedottamisesta viestinnäksi, koska viestintä terminä toisi paremmin esiin kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen. Säännöksessä painotettaisiin aikaisempaa enemmän päätöksenteon valmistelun avaamista. Uudessa 2 momentissa säädettäisiin valmisteluasiakirjojen viemisestä saataville yleiseen tietoverkkoon. Myös 3 momentti olisi uusi ja siinä nostettaisiin esiin selkeä ja ymmärrettävä kieli ja yhdenvertaisuusnäkökulma.

Tiedottamisvelvoite koskisi kunnan toimintaa. Kunnan toiminta kattaisi kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Kunnan tulisi viestiä yhdenvertaisesti eri asukasryhmille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille mm. kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, valmistelussa olevista asioista, suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja päätösten vaikutuksista ja osallistumismahdollisuuksista ja tavoista. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat edelleen pitkälti kunnan harkinnassa mutta kunnalta edellytetään aktiivista otetta ja tehokasta viestintää.

Esityslistojen ja liiteaineistojen helppo saatavuus, esimerkiksi kunnan verkkosivuilla, heti esityslistan valmistuttua lisää merkittävästi valmistelun avoimuutta. Esityslistoja ja liiteaineistoja ei voi kuitenkaan viedä yleiseen tietoverkkoon sellaisenaan, vaan asiakirjat on käytävä huolellisesti läpi ja yleiseen tietoverkkoon vietävästä versiosta on poistettava salassa pidettävät tiedot. Tämän lisäksi on arvioitava kunnan oikeus käsitellä kokousasiakirjoihin sisältyviä julkisia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset sekä kunnan viestintävelvoitteet on pyrittävä sovittamaan yhteen niin, että viranomaisten velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämisesssä toteutetaan vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Tiedon saanti julkisista asiakirjoista on turvattava.

18.8.2014

Kuntalaan viestintää sekä kuntalaisten osallistumista koskevat säännökset velvoittavat kuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Kunnan viranomaisten päätöksenteossa on kuitenkin usein kysymys yksittäisen henkilön etua tai oikeutta koskevasta hakemus- tai muusta asiasta. Kussakin yksittäisessä kokousasiassa tulee punnita, onko kuntalaissa säädetty viestintävelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn yleisessä tietoverkossa eli onko kyseisten henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa tarpeellista kunnan viestinnän tarkoituksen kannalta. Valmistelun avaaminen yleistä tietoverkkoa käyttämällä ja henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa on perusteltua erityisesti silloin, kun esityslistalla selostetaan sellaisen asian valmistelua, joka koskee kunnan yhteisten asioiden järjestämistä tai päätöksenteolla on yleistä vaikutusta kunnan asukkaiden elämään tai elinympäristöön. Verkkoviestinnällä edistetään tällöin kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa sekä mahdollisuuksia valvoa kunnan viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa. Kokousasiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja voidaan pitää yleisessä tietoverkossa vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman ajan.

Viestinnässä tulisi huomioida myös asukkaat, joilla ikänsä, puutteellisen kielitaidon tai muun erityisvaikeuden vuoksi on vaikeuksia ymmärtää yleiskieltä. Selkokielisen viestinnän lisääminen on keino parantaa viestien ymmärrettävyyttä ja eri asukasryhmien yhdenvertaista tiedonsaantia.

Viestintäpykälässä ehdotetut muutokset ovat tärkeitä. Valmistelun avaaminen, aktiivinen, monikanavainen, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luovat edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Toki esimerkiksi esityslistat ovat käytännössä olleet kuntien verkkosivuilla nähtävissä jo pitkään. Myös selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimus on oikeutettu, ja tältä osin tehtävää on paljon.

Kokonaisuudessaan viestintää koskeva lainkohta laajentaa kuntien viestintätehtäviä ja asettaa kunnille uusia velvoitteita. Viestinnän merkitys on korostunut nyky-yhteiskunnassa. Viestintäkanavien lisääntyminen, sosiaalinen media, medioiden toimintatapojen muuttuminen ja viestinnän nopeuden korostuminen ovat muuttaneet kuntienkin viestintäympäristöä merkittävästi. palvelutuotannon muutoksissa ja muissa kunta-alan suurissa uudistuksissa tarvitaan aktiivista muutosviestintää. Tämä lakiuudistus korostaa viestinnän merkitystä entisestäänkin, ja kunnilla on paineita lisätä viestinnän resursseja. Tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa kuntien tehtäviä ja rahoitusta.

Tiedottamisen ja henkilötietojen käsittelyn vaatimukset ovat vaikeasti sovittavissa yhteen. Henkilötietojen poistaminen julkisessa tietoverkossa julkaistavasta aineistosta on tärkeää, mutta samalla paljon uusia resursseja ja rahoitusta vaativa työ.

18.8.2014

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.

Valiokuntamallissa kunnanhallitukseen ja lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Puheenjohtajamallissa kunnanhallituksen jäsenistä valittaisiin lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat. Mallia kutsutaan myös valtion ylimmän hallinnon mukaisesti ministerimalliksi. Valiokunta- ja puheenjohtajamallien yhdistäminen olisi myös mahdollista niin, että kunnanhallitukseen valittaisiin valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jotka sitten valittaisiin valiokuntien puheenjohtajiksi.

Tilaaja – tuottajamallissa palvelujen järjestämisvastuu ja palvelujen tuottamista koskeva päätöksenteko erotetaan toisistaan. Aukkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja päätöksenteon demokraattisuuden turvaamiseksi erityisesti palvelujen järjestämisvastuun tulisi aina olla luottamushenkilöistä koostuvalla toimielimellä, joko lautakunnalla tai valiokunnalla. Tuottamisvastuu voisi olla myös esimerkiksi johtokunnalla.

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

34 §:ssä säädettäisiin toimielimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnasta. Uutena asiana säädettäisiin poikkeamisesta puheenjohtajiston valinnasta samassa vaalitoimituksessa tilanteessa, jossa valtuusto olisi päättänyt puheenjohtajamallin käyttöönotosta. Tällöin kunnanhallituksen jäsen valittaisiin puheenjohtajaksi ja vain varapuheenjohtaja tai varapuheenjohtajat valittaisiin toimielimen jäsenistä. Jos varapuheenjohtajia valittaisiin enemmän kuin yksi, heidät valittaisiin samassa vaalitoimituksessa.

Pykälän mukaan valtuuston päätöksen nojalla valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat voisivat toimia päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Sään-

18.8.2014

tely on kuntalaissa uutta, vaikka nykyisenkin lain on katsottu mahdollistavan pormestarin ja apulaispormestarin lisäksi myös muiden luottamushenkilöiden toimimisen tehtävässään päätoimisesti tai osa-aikaisesti.

35 §:ssä säädettäisiin myös valtuuston mahdollisuudesta erottaa toimielinten puheenjohtajisto luottamuspuolan vuoksi. Erottamis päätös koskisi puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan. Säännös olisi kuntalaissa uusi, sillä voimassa oleva laki mahdollistaa epäluottamustilanteissa ainoastaan koko toimielimen erottamisen.

37 §:ssä säädettäisiin alueellisen toimielimen tehtävistä ja roolista. Alueellisen toimielimen päätehtävänä olisi kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnanosa-alueen kehittäminen. Toiminnan perusajatuksena olisi kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien edistäminen. Alueelliselle toimielimelle tulisi varata mahdollisuus lausunnon antamiseen kuntastrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Tämän säännöksen laiminlyömiseen voitaisiin valituksessa tehokkaasti vedota päätöksenteon menettelyvirheenä. Alueellisen toimielimen muista tehtävistä ja toimivallasta määrättäisiin hallintosäännössä.

Pykälät ovat mahdollistavia, ja niiden mukaisia malleja on voitu jo nytkin pääosin 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 suunnitteluvelvoitteista 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 sektori-kohtaisista 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.

18.8.2014

Strategian laatiminen on nähty välttämättömänä nykyäänkin, joten lainkohta vain vahvistaa olemassa olevaa tilannetta.

40 §:n mukaan kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta. Tehtävää ei ole aiemmin nimenomaisesti mainittu kunnanhallituksen tehtävissä, mutta käytännössä kunnanhallituksen on vakiintuneesti katsottu olevan kuntaa työnantajana edustava taho. Asian periaatteellisen merkittävyyden vuoksi tehtävä esitetään nyt nimenomaisesti mainittavaksi laissa.

Nimenomainen maininta asiasta on selkeyttävä.

41 §:ssä säädettäisiin kunnanhallituksen puheenjohtajan asemasta ja tehtävistä. Pykälä olisi kuntalaissa uusi. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät ovat käytännössä lisääntyneet ja paine tehtävän päätoimiseen tai vähintään osa-aikaiseen hoitamiseen ja siten myös tehtävien määrittelyyn lain tasolla on kasvanut. Pykälän mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Koska puheenjohtajan tehtävät vaihtelevat kunnan olosuhteista ja organisaatiosta riippuen, valtuusto määräisi hallintosäännössä kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä.

Lainkohta selkeyttänee kunnanhallituksen puheenjohtajan roolia.

43 § olisi uusi ja siinä säädettäisiin kunnan ja kunnanjohtajan välisestä johtajasopimuksesta. Kunnan ja kunnanjohtajan olisi tehtävä johtajasopimus, jonka valtuusto hyväksyisi. Koska kunnanjohtajan valinnasta ja 44 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa myös irtisanomisesta päättää valtuusto, myös johtajasopimuksen hyväksyminen kuuluisi luontevasti valtuuston tehtäviin. Valtuuston tulisi päättää johtajasopimuksesta myös sen vuoksi, että sopimukseen voi sisältyä valtuustoon talousarviovaltaan liittyvä asioita. Johtajasopimuksessa sovittaisiin ainakin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa sekä muista johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen sisällöstä säänneltäisiin siten yleisellä tasolla, jotta kunnat voisivat itse harkita sopimusten sisällön omien tarpeidensa mukaisesti. Johtajasopimuksen tarkoituksena on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa ja parantaa poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä. Tavoitteena on myös parantaa kunnanjohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointia sekä kunnanjohtajan asemaa ristiriitatilanteissa. Johtajasopimuksessa voitaisiin määritellä esimerkiksi kunnan johtamisen tavoitteita, tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä sekä tapoja, joilla kunnanjohtajan työtä arvioidaan.

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 täyttyessä kunnan olisi maksettava kunnanjohtajalle erokorvaus. Erakorvaus olisi kompensatiota kunnanjohtajan muihin kunnan viranhaltijoihin

18.8.2014

verrattuna heikommasta irtisanomissuojasta. Sopimuksessa voidaan myös määritellä menettelytavat, jolla epäluottamus todetaan.

Erokorvauksen määrästä ei säädettäisi, vaan se jäisi kunnan harkintaan. Oikeuskäytännössä esillä olleissa tapauksissa korvaukset ovat vaihdelleet noin puolen vuoden palkkaa vastaavasta korvauksesta suunnilleen kahden vuoden palkkaa vastaavaan hyvitykseen. Sopimukseen perustuvan erokorvauksen maksamisesta voisi päättää kunnanhallitus, kun johtajasopimus ja siihen sisältyvä erokorvaus on valtuustossa hyväksytty.

Lain siirtymäsäännösten mukaan johtajasopimusta koskevaa säännöksiä sovelletaan lain voimaantulon jälkeen ensimmäiseksi valitun valtuuston toimikauden alusta lukien. Mainittuun ajankohtaan mennessä myös nykyisin voimassa olevat johtajasopimukset tulisi saattaa ehdotetun mukaisiksi. Siten jos jo voimassa olevaan johtajasopimukseen sisältyy mahdollisuus erokorvauksen maksamiseen, eikä sopimusta ole käsitelty valtuustossa, tulisi sopimus hyväksyä valtuustossa.

Johtajasopimukset ovat jo nyt laajasti käytössä. Tämän vuoksi kunnanjohtajan johtajasopimuksen käsittelyyn valtuustossa annettu siirtymäaika on hyvä asia. Lainkohta kokonaisuudessaan selkeyttää nykytilannetta.

45 §:ssä säädettäisiin pormestarin asemasta, valinnasta ja tehtävistä. Pykälä vastaisi asiallisesti pääosin voimassa olevaa lakia, mutta sen sisältöä täsmennettäisiin ja pormestaria koskeva sääntely erotettaisiin kunnanjohtajaa koskevasta sääntelystä omaan pykälään.

47 §:ssä säädetään omistajaohjauksesta. Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään omistajaohjauksellisia keinoja.

Pykälässä määriteltäisiin omistajaohjauksen käsite. Omistajaohjaus tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana ja jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö toimii omistajansa tahdon ja tavoitteiden mukaisesti.

Pykälässä todettaisiin myös ne vähimmäiskeinot, jotka kunnalla ovat omistajaohjauksessa käytössään. Omistajaohjausta ovat ainakin kaikki ne toimenpiteet, jotka liittyvät perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin sekä erilaisiin muihin sopimuksiin kuten osakassopimuksiin. Omistajaohjausta ovat myös henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön liittyvät toimet. Omistajaohjaukselliset toimet eivät ole lueteltavissa tyhjentävästi, vaan ne ovat tilanteesta ja ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä riippuvaisia. Lisäksi pelkät muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä aktiiviseen omistajuuteen, vaan kuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista.

48 §:ssä säädettäisiin kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta sekä konserniohjeista. Omistajaohjauksella tulee huolehtia siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen

18.8.2014

toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Tytär-yhteisön perustamisella tulee aina olla jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja tytär-yhteisön hallituksen tulee pyrkiä toteuttamaan näitä omistajan tavoitteita ja tarkoituksia. Yhteisön hallituksen tulee ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon yhteisön asema osana kuntakonsernia. Vastaavasti yhteisön hallituksen jäsenen tulee olla tietoinen yhtiön toiminta-ajatuksista ja omistajan tavoitteista siinä vaiheessa, kun hän antaa suostumuksensa tehtävään.

Kunnan tytär-yhteisön hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Hallituksen kokoonpanon tulisi mahdollistaa hallituksen tehtävien tehokas hoitaminen. Tehokkain hallitustyöskentely mahdollistuu silloin, kun hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Erityisesti kilpailuilla markkinoilla toimiminen ja kannattavan liiketoiminnan johtaminen edellyttää hallituksen jäseniltä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan osaamista. Liiketoimintaosaaminen osana johtamistaitoja täydentää sekä yhteisön toimialaan liittyvää substanssiosaamista että talouteen liittyvää osaamista. Hallituksen valinnassa lähtökohtana tulisi kaikissa yhteisöissä olla, että hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.

Valtuusto antaa konserniohjeissa kuntalain säännöksiä täydentävät ohjeet tytär-yhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämiskäytännöistä. Kunnanhallituksen tai muun hallintosäännössä nimetyn toimivaltaisen viranomaisen nimittämispäätökset perustuvat näihin valtuuston asettamiin ohjeisiin.

Pykälän mukaan konserniohjeita sovelletaan kunnan tytär-yhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeiden periaatteellista merkityksellisyyttä korostaisi se, että niiden hyväksyminen kuuluisi valtuuston tehtäviin. Konserniohjeet pysyisivät edelleen ohjelun-ohjeina, mutta lähtökohtaisesti niistä poikkeaminen tulisi päätöksenteon yhteydessä perustella. Konserniohjeilla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kuntakonsernia ja kunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaisuus huomioon ottaen.

Konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoraan sido tytär-yhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytär-yhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimitusjohtajan velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tytär-yhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa.

Pykälän 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.

18.8.2014

Luku 8 (50 – 65 §) Kuntien yhteistoiminta

51 §:ssä säädettäisiin kuntien yhteistoiminnan ja julkisista hankinnoista annetun lain välisestä suhteesta. Säännöksellä ei muutettaisi julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalaa, vaan selkiytettäisiin sitä kunnallisten toimijoiden osalta.

Pykälän mukaan hankintalainsäädäntöä ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa kunta tai kuntayhtymä sopii järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Pykälässä säädettäisiin myös muiden kuin järjestämisvastuun siirtämisellä toteutettujen kuntien yhteistyöjärjestelyjen suhteesta hankintalainsäädäntöön. Momentin mukaan lakisääteisen tai muun tehtävän hoitamista koskevaan yhteistoimintaan ei sovellettaisi julkisista hankinnoista annettua lakia tai erityisalojen hankintalakia, jos yhteistoiminnan tarkoituksena olisi varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti tai jos tehtävä olisi luonteeltaan ylikunnallinen. Momentissa pyritäisiin kuvaamaan vapaaehtoisen yhteistoimintasopimuksen vähimmäisehdot, joiden mukaisesti kuntien välistä yhteistoimintaa voitaisiin harjoittaa.

Kuntien yhteistoimintana hoidettavien tehtävien hankintaluonteen selvittäminen on ollut tähän saakka ongelmallista, kun rajanvetoa on jouduttu tekemään ilman kirjoitetun lain tukea vain oikeuskäytännön perusteella. Säännös selkiyttää tilannetta olennaisesti, kun kunta voi yhteistoiminnasta sovittaessa pitää hankintalain soveltamatta jättämisen kriteerinä kunnalle kuuluvan tehtävän järjestämistä kokonaisedun mukaisesti, sillä tämä kriteeri on kunnan itsensä arvioitavissa. Käytännössä lakiesityksessä tarkoitettut yhteistoimintahankkeet ovat poikkeuksetta sellaisia, että niitä ei voida hankkia joko lainkaan tai ainakaan tarkoituksenmukaisesti avoimilta, kilpailuilta markkinoilta. Näin ollen esitys parantaisi olennaisesti kuntien mahdollisuuksia järjestää toimintaansa yhteistoimintana muiden kuntien kanssa.

53 §:ssä säädettäisiin yhteistä toimielintä koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä. Säännökset olisivat kuntalaissa uusia. Yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa tulisi todeta ainakin yhteisen toimielimen tehtävät ja vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta myös siitä, siirtyykö vastuukunnalle ns. järjestämisvastuu. Sopimuksen osapuolten tulisi sopia yhteisen toimielimen kokoonpanosta sekä yhteistoimintaan osallistuvien kuntien oikeudesta valita toimielimeen jäseniä. Lisäksi tulisi sopia talouteen liittyvistä asioista, erityisesti kustannusten laskennan ja niiden jakautumisen perusteista. Yhteistä toimielintä koskeva sopimus voidaan sopia olemaan voimassa toistaiseksi tai määräajan. Sopimuksen päättämiseen liittyvistä menettelytavoista kuten esimerkiksi irtisanomisajasta tulisi myös ottaa sopimukseen tarpeelliset määräykset. Sopimukseen voidaan ottaa myös muita määräyksiä sen mukaisesti kuin osapuolet katsovat tarpeelliseksi.

18.8.2014

Kuntayhtymän perussopimuksen muuttamista koskeva 58 § vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia, mutta sen velvoittavuutta lievennettäisiin. Jäsenkunnat voisivat sopia perussopimuksen muuttamisen edellytyksistä myös toisin kuin laissa säädetään.

Luku 9 (66 – 69 §) Kunnallinen liikelaitos

Säännökset ovat pysyneet ennallaan, joten kohdasta ei ole lausuttavaa.

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 vaalikelpoisuussäätelyä 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 lähtökohtana voidaan pitää, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä. Asiamukaisena 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 kunnanhallituksessa 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 vaalikelpoisuussäätelyä. Myös kunnanhallituksen työskentely helpottuu, kun esteellisyyssäännöksiä ei tarvitse tulkita niin

18.8.2014

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 virka- 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 paikallisyhdistykselle. 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 ilmoitusvelvollisuuden 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. Ilmoitus olisi tehtävä muistakin sidonnaisuuksista,

18.8.2014

joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Ensinnäkin tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi toimimista yhdistyksen ja säätiön hallinnossa eli hallintoelinten jäsenyyksiä. Sidonnaisuusilmoitus koskisi myös merkittäviä kiinteistöjen tai asunto-osakeyhtiön osakkeiden omistusta. Sidonnaisuusilmoitus koskisi vain sellaisia jäsenyyksiä tai omistuksia, joita asianomaisella luottamushenkilöllä tai viranhaltijalla itsellään olisi. Ilmoitusvelvollisuus ei koski läheisten henkilöiden jäsenyyksiä tai omistuksia. Säännös jättäisi luottamushenkilölle harkintaa siinä, minkä tiedon ilmoittamisella hän itse kokee olevan merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa.

Tarkoitus olisi rajata ilmoitusvelvollisuus koskemaan kunnan keskeisiä luottamushenkilöitä ja johtavia viranhaltijoita. Myös sellaiset luottamustoimet, joissa toiminnan avoimuudella on keskeinen merkitys, olisivat ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Kun ylimpään luottamushenkilöjohtoon kuuluisivat kunnanhallituksen jäsenet, valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä pormestari ja apulaispormestari. Toiminnan avoimuudella on erityistä merkitystä kaavoituksessa ja rakentamisessa. Sen vuoksi ilmoitusvelvollisuus koskisi myös maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä. Kun toimielimen varajäsenistä olisi voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään, velvollisuus koskisi myös toimielinten varajäseniä.

Valtuuston päätöksellä ilmoitusvelvollisuus voitaisiin laajentaa myös koskemaan nimetyn toimielimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa sekä esittelijää. Tämä mahdollisuus on perusteltu erityisesti siksi, että kunta voisi sopeuttaa ilmoitusvelvollisuuden oman toimielinorganisaationsa rakenteeseen, erityisesti lautakuntien tehtäviin. Lisäksi tarvetta ilmoitusvelvollisuuden laajentamiseen voi olla esimerkiksi liikelaitoksen johtokunnan ja toimitusjohtajan kohdalla.

Viranhaltijoista ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisi suoraan lain nojalla kunnanjohtaja. Valtuuston päätöksellä ilmoitusvelvollisuus voisi koskea nimetyn toimielimen puheenjohtajaa. Viranhaltijoiden kohdalla on myös huomattava, että heidän on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:n nojalla muutenkin tehtävä selkoa sivutoimistaan.

Sidonnaisuusilmoitus olisi tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on valittu luottamustoimeensa tai tehtävänsä.

Sidonnaisuusilmoitus ei korvaisi luottamushenkilön velvollisuutta esittää selvitys vaalikelpoisuuden arvioinnin edellyttämistä tiedoista eikä myöskään velvollisuutta antaa selvitys yksittäistapauksissa esteellisyyden arvioimiseksi tarvittavista tiedoista.

Pykälän 3 momentin mukaan sidonnaisuusilmoitus tehtäisiin tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Lähtökohtana olisi, että jokainen ilmoitusvelvollinen olisi itse vastuussa sidonnaisuusilmoituksen tekemisestä, mutta tarkastuslautakunnalla olisi valvontavelvollisuuteensa liittyen mahdollisuus kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uusi ilmoitus tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

18.8.2014

Sidonnaisuusrekisteri julkistetaan yleisessä tieto-verkossa, 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 11 (88 – 90 §) Henkilöstö

Kunnissa säilyy kaksi erillistä palvelussuhdelajia. Vaikka työsuhteen ja virkasuhteen sääntely on lähentynyt toisiaan, työnantajan on noudatettava osittain erilaisia menettelyjä viranhaltioille ja työsuhteisille. Varsinkin palvelussuhteen alkamiseen ja päättymiseen liittyvät prosessit joudutaan järjestämään kahdella eri tavalla.

Kuntarakenteiden muutokset tulevat jatkumaan, jolloin kahden eri palvelussuhteen erilaiset menettelyt korostuvat ja aiheuttavat henkilöstön eriarvoisuutta. Ponnisteluja yhteen kunnalliseen palvelussuhdemuotoon pääsemiseksi on jatkettava. Kunnan henkilöstöä, viran perustamista ja lakkauttamista sekä virkasuhteen muuttamista työsuhteeksi koskevat säännökset ovat pysyneet ennallaan, joten niiden osalta ei ole lausuttavaa.

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.

Porvoossa miltei kaikki johtosäännöt on jo vuosia sitten koottu yhteiseen hallinto- ja toimintasääntöön. Erillisiä johtosääntöjä on vain neljä. Uudistus aiheuttaa kaupungille vain vähän hallinnollista työtä ja on selkeydessään tervetullut. Useilla muilla kunnilla työmäärä lieenee kuitenkin suuri.

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 viranomaisen 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.

18.8.2014

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 asiiasäällöt paremmin tuntevilta lautakunnilta kunnanhallitukselle. Esitystä otto-oikeutta koskevan säätelyn uudistamiseksi ei näin ollen voida pitää tarkoituksenmukaisena eikä myöskään periaatteelliselta kannalta oikeasuuntaisena.

99 §:ssä ehdotetaan, että toimielin 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 säätely on mahdollistavaa, voivat 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.

18.8.2014

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

Luku 13 (111 – 121 §) Kunnan talous

111 §:ssä säädetään talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. Keskeisiä muutoksia ovat konserninäkökulman vahvistaminen, talousarvioprosessin tiukempi sääntely ja kertynyttä alijäämää koskevat tiukennetut määräykset.

Nykyisiä säännöksiä esitetään muutettavaksi siten, että talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee ottaa huomioon kuntastrategian toteuttaminen ja koko kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Lisäksi talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee asettaa kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Säännökset vahvistaisivat konserninäkökulman huomioon ottamista kunnan toiminnassa. Muuten taloussuunnitelmaa ja -arviota koskevat säännökset vastaavat sisällöltään nykyistä sääntelyä.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Kunnan tulisi edellisen tilivuoden tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä seuraavan neljän vuoden taloussuunnitelman ajanjaksona katettaisiin. Muussa tapauksessa kunta saattaisi joutua erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely). Ehdotetulla nykyistä tiukemmalla alijäämän kattamisvelvollisuudella pyritään ensisijaisesti uskottavasti ennaltaehkäisemään uusien alijäämien syntymistä ja kumuloitumista. Esitys korostaa talouden kokonaisuuden hallintaa.

112 – 117 §:ssä säädetään muusta taloudenhoidosta. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia veroja koskevaan päätöksentekoon eikä maksuja ja myyntituloja koskeviin säännöksiin. Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, konsernitilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaostosta säädettäisiin nykyisin tavoin. Myös tytäryhteisön ja kuntayhtymän tiedonantovelvollisuudesta säädettäisiin nykyisin tavoin.

118 §:ssä säädetään kuntayhtymän jäsenkuntien velvollisuudesta rahoittaa kuntayhtymän sellaisia menoja, joita ei muuten saada katetuksi. Lakiehdotuksessa ei ehdoteta muutoksia aikaisempaan säännökseen. Lakiehdotuksessa on toisaalla voimakkaasti korostettu myös kuntayhtymän alijäämän kattamisvelvollisuutta ja on lisätty mm. säännös kuntayhtymän arviointimenettelystä. Säännös kuntayhtymän rahoituksesta (118 §) ja toisaalta alijäämän kattamisvelvollisuus (111 §) ja arviointimenettely kuntayhtymässä (120 §) ovat jossain määrin ristiriitaisia.

18.8.2014

119 §:ssä ehdotetaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevien nykyisten säännöksiä siirtämistä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laista kuntalakiin.

Ehdotettuun alijäämän kattamisvelvollisuuden tiukentamiseen esitetään liitettäväksi myös kunnan ja 120 §:ssä kuntayhtymän arviointimenettely. Alijäämän kattamisvelvollisuuden laiminlyönti säädettyssä ajassa käynnistäisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn.

Arviointimenettelyn kriteereitä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että niissä otettaisiin huomioon kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen sijasta soveltuvin osin kuntakonsernin tunnusluvut

Esityksen mukaan kunta voisi jatkossa joutua arviointimenettelyyn, jos kunta ei pysty kattamaan alijäämiään säädettyssä ajassa tai jos laissa säädetty arviointimenettelyn kriteerit täytyisivät.

121 §:ssä kunnallista liikelaitosta koskevat säännökset esitetään säilytettäväksi lähes nykyisessä muodossaan. Kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevia säännöksiä ehdotetaan huomattavasti vähennettäväksi ja päällekkäisyydet kunnan muuta taloutta koskevien säännösten kanssa esitetään poistettaviksi. Säännökset siirrettäisiin kunnan taloutta koskevaan lukuun. Kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevat säännökset sisältäisivät jatkossa vain ne säännökset, joilta osin liikelaitoksen taloussääntely poikkeaa kunnan muun taloudenhoidon sääntelystä kuten esim. talousarvion, kirjanpidon ja tilinpäätöksen erillisyyden, investointivarausten rajaaminen kunnan ylijäämäerien määrään ja esitys tilikauden tuloksen käsittelystä.

Lakiehdotuksen 121 §:n kohta 6, jossa rajataan liikelaitoksen mahdollisuus tehdä investointivaraus enintään kunnan ylijäämäerien määrään, voi johtaa liikelaitoksen toiminnan kannalta hankalaan tilanteeseen toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun näkökulmasta.

Luku 14 (122 – 126 §) Hallinnon ja talouden tarkastus

122 §:ssä säädetään tarkastuslautakunnasta. Tarkastuslautakuntaa koskevat säännökset ehdotetaan selkeytettäväksi ja täsmennettäväksi siten, että tehtävänjako arviointia tekevän lautakunnan ja toimeenpanevan hallinnon, erityisesti kunnanhallituksen välillä on selkeä. Tarkastuslautakunnalle ehdotetaan säädettäväksi uutena tehtävä sidonnaisuusilmoituksien käsittelytehtävä, mikä lisää tarkastuslautakunnan tehtäviä ja siten myös kustannuksia. Lisäksi tarkastuslautakunnan arviointiprosessia on ehdotettu täsmennettäväksi muun muassa siten, että arviointityön tulee perustua suunnitelmaan ja että hallituksen tulee antaa valtuustolle lausunto arviointikertomuksen aiheuttamista toimenpiteistä. Tarkastuslautakunnan tehtävien ja arviointiprosessin täsmittäminen voivat aiheuttaa hallinnollisia muutoksia, valmistelutyön lisääntymistä ja lisäkustannuksia. Muilta

18.8.2014

osin tarkastuslautakunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja vaalikelpoisuudesta lautakuntaan ei esitä muutoksia.

Esityksessä tarkastuslautakunnalla olisi kolme päätehtävää: arviointi, tilintarkastuksen järjestäminen ja muut valmistelutehtävät. Arviointitehtävä käsittäisi kuntastrategiassa, taloussuunnitelmassa ja -arviossa asetettujen tavoitteiden toteuttamisen, toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin. Arviointi perustuu valtuustokauden arviointisuunnitelman ja tulokset raportoidaan valtuustolle annettavassa arviointiraportissa.

Tilintarkastuksen järjestämiseen liittyvät tehtävät kuuluisivat jatkossakin tarkastuslautakunnalle. Muihin valmistelutehtäviin kuuluisi muun muassa ehdotettu uusi tehtävä, jonka mukaan tarkastuslautakunta käsittelisi luottamushenkilöiden ja kunnan johtavien viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset ja veisi ilmoituksen sidonnaisuuksista valtuustolle tiedoksi. Lisäksi tarkastuslautakunta valmistelisi toimintaansa koskevat johtosääntömääräykset ja talousarvioesityksen.

Tarkastuslautakunnan arviointiprosessin tarkempi säätely ja sidonnaisuusilmoitusten käsittelytehtävä lisäävät lautakunnan kokoontumistarvetta, hallinnollista valmistelutyötä ja kustannuksia.

Sidonnaisuusilmoituksista on pidettävä julkinen rekisteri ja sen ylläpito lisäävät hallinnon työmäärää ja kustannuksia.

123 - 125 §:ssä tilintarkastusta koskevat säännökset vastaavat pääosiltaan voimassa olevan kuntalain sääntelyä. Lakiehdotukseen on lisätty säännös, jonka mukaan tilintarkastajilla on oltava edellytykset riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Tilintarkastajien tietojensaantioikeutta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä ja säätiöitä

Kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön tilintarkastajaksi olisi valittava sama tilintarkastusyhteisö kuin emoyhteisönä toimivalla kunnalla. Porvoossa menettely on jo käytössä.

Tilintarkastajan tietojensaantioikeuden laajentaminen koskemaan kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä lisää konserniyhteisöjen hallinnollista työtä ja kustannuksia.

Tilintarkastuksen riittävää laajuutta ei ole tarkemmin määritelty. Mikäli riittävä laajuus tarkoittaa tarkastuspäivien lisäämistä, kustannukset kasvavat vastaavassa suhteessa.

126 §:ssä tilintarkastajien on nykyiseen tapaan viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän julkishallinnon tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien olisi nykyiseen ta-

18.8.2014

paan annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja tilivelvolliselle myöntää vastuuvapaus. Lisäksi tilintarkastajien tulee nykyiseen tapaan ilmoittaa viipymättä havaitsemistaan epäkohdista.

Luku 15 (127 – 133 §) Kunnan toiminta markkinoilla

127 §:n perusteella kunnalla olisi yhtiöittämisvelvollisuus kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Pykälä vastaa syyskuun 2013 alusta voimaan tullutta kuntalain 2 a §:ää. Vastaavasti 128 § vastaa nykyistä 2 b §:ää ja 129 § nykyistä 66 a §:ää. Vaikka sääntely ei olekaan uutta, sen sisältö on sääntelykohteen keskeisyyden ja aikaisemmasta oikeustilasta poikkeamisen takia syytä esittää lyhyesti myös tässä yhteydessä.

Säännösten mukaan kunnalla on velvollisuus yhtiöittää toimintansa kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla ja hinnoitella palvelunsa todellisia kustannuksia vastaavalla tavalla ottaen huomioon myös palvelun tuottamiseen liittyvät kiinteät kustannukset. 127 §:ssä määritellään kilpailluilla markkinoilla toimimisen kriteereitä säättämällä, milloin kunta ei ainakaan toimi kilpailluilla markkinoilla. 128 §:ssä säädetään niistä poikkeuksista, joiden perustella kunta voi omana toimintanaan hoitaa myös 127 §:ssä tarkoitettuja, kilpailluilta markkinoilta hankittavissa olevia tehtäviä ilman yhtiöittämisvelvoitetta. 129 §:ssä säädetään hinnoittelusta silloin, kun kunta hoitaa tehtäviä kilpailluilla markkinoilla.

Kuntien kannalta on myönteistä, että kuntalakiin on selvyiden vuoksi kirjoitettu yhtiöittämisvelvoitteita koskevia EU-oikeuden säännöksiä, vaikka tämä lähtökohtaisesti pitääkin sisällään vaaran säännösten keskinäisestä ristiriitaisuudesta.

130 §:ssä rajoitetaan kunnan oikeutta myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta. Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saisi vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä eikä kunta ei voisi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyisi merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulisi turvata riittävillä vastavakuuksilla. Lakiehdotuksen mukaan kunta voisi pääsääntöisesti myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluisi kuntakonserniin tai se olisi kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa. Kunta voisi kuitenkin myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Lisäksi takaus olisi mahdollista antaa, jos sen myöntäminen perustuisi lain perusteella hyväksyttävään tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen.

Ehdotettu säännös vähentää kuntien riskinottoa sekä rajoittaa elinkeinopoliittisia toimenpiteitä. Takauksien voidaan katsoa muodostavan merkittävän taloudellisen riskin kunnille.

18.8.2014

Ehdotettu säännös helpottaisi kunnallista päätöksentekoa sekä yhdenmukaistaisi takauksiin ja lainoihin liittyviä käytäntöjä. Kuitenkin on vaikeata arvioida, mitä vaikutusta ehdotuksella olisi aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen kannalta.

Kuntayhtymän oikeutta myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta ei lakiehdotuksessa rajata. Vastaavanlainen rajausta, mikä koskee kuntaa, tulisi koskea myös kuntayhtymää.

131 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokralle antamisessa noudatettavista menettelytavoista. Menettelytapoja noudattamalla voidaan varmistua, että kiinteistön luovutus ja vuokraus ovat markkinaehtoisia eikä niihin sisälly kiellettyä valtiontukea. Menettelyn tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset eri toimijoiden välillä eli kilpailuneutraliteetti.

Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokralle antamisessa on otettava huomioon EU:n kilpailusäännöstö ja erityisesti sen valtiontukea koskevat säännökset, joita on kuvattu tarkemmin yleisperusteluissa. Pykälään ehdotetaan otettavaksi komission tiedonannossa julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (97/C 209/03), eli niin kutsutussa maakauppatiedonannossa ilmaistut linjaukset perusteista, jolloin maa-alueen ja rakennusten myyntiin ei katsota sisältyvän kiellettyä valtiontukea.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunta voi luovuttaa tai vuokrata kiinteistön vähintään kymmeneksi vuodeksi joko avoimella ja ilman erityisiä ehtoja sisältävällä tarjouskilpailulla – siis käytännössä puhtaalla hintakilpailulla – tai puolueettoman ja asiantuntevan arvioitsijan tekemän hinta-arvion perusteella.

Tämä uudistus on kuntien kannalta erittäin tervetullut, sillä se selventää jo pitkään tosiasiallisesti vallinnutta oikeustilaa. Kiinteistöjen luovuttaminen ja vuokraaminen on kuntien tavanomaista toimintaa, johon on sisältynyt huomattava valtiontukiriski. Kuitenkin edelleen on epäselvää, miten kunnat voivat toteuttaa kiinteistökehityshankkeita, joihin sisältyy alueiden suunnittelua tai muita laadullisia elementtejä. Kuntalain tai muilla kansallisilla säännöksillä ei tähän kysymykseen toisaalta voitane antaa sitovaa ratkaisua, vaan sääntelyn pitäisi tulla komissiolta.

132 §:ssä kuvattaisiin, miten kunta voi antaa julkisen palvelun velvoitteen, eli käytännössä hankkia ilman kilpailutusta kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisen palvelun kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalta palveluntuottajalta. Julkisen palvelun velvoitteen antaminen tarkoittaa toisin sanoen niin kutsutun SGEI-palvelun toteuttamista markkinoilla toimivan palveluntuottajan toimesta.

18.8.2014

Myös tältä osin kyse on siis voimassa olevasta EU-oikeudesta ja säännös olisi ainoastaan informatiivinen siten, että siinä kerrottaisiin julkisen palvelun velvoitteen antamisen kannalta keskeiset seikat. Näitä seikkoja ovat lähinnä palvelun yleishyödyllinen luonne ja markkinoiden toimimattomuus, joka johtaa siihen, että palvelua ei voida ostaa markkinoilta tavanomaisilla hankintamenettelyillä.

On vaikea ennakoida, kuinka paljon lakiin uutena sääntelykohteena otettu julkisen palvelun velvoite parantaa kuntien mahdollisuuksia turvata kunta-laisten julkisten palveluiden saantia SGEI-palveluita koskevan EU-sääntelyn tavoitteiden mukaisesti. Kuntien kannalta on joka tapauksessa myönteistä, että kuntien mahdollisuuksia tarjota palveluita on komission SGEI-uudistuksen myötä parannettu ja että nämä uudistukset tuodaan selkeässä muodossa esille kuntalaissa.

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.

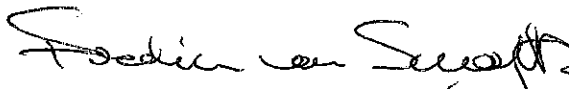
Luku 17 (146 – 150 §) Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

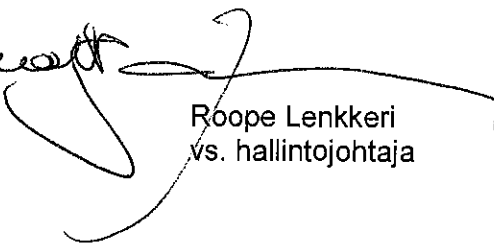
Lain 26 §:ää nuorisovaltuustosta, 6 lukua toimielimistä, 7 lukua kunnan johtamisesta ja kunnanhallituksesta, 74 §:ää vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen, 75 §:ää vaalikelpoisuudesta muihin toimielimiin, 81 §:ää päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta, 82 §:ää luottamushenkilön oikeudesta 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.

18.8.2014

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

PORVOON KAUPUNGINHALLITUS


Fredrick von Schoultz
vs. kaupunginjohtaja


Roope Lenkkeri
vs. hallintojohtaja