

Malax den 26 augusti 2014

Utlåtande över utkastet till regeringsproposition om kommunallagen

Kommunstyrelsen i Malax framför följande som sitt utlåtande:

ALLMÄNNA MOTIVERINGAR

Utkastet har genomgått en grundlig översyn som pågått i flera år. Det är positivt att ett för kommunerna så viktigt lagförslag har kunnat ske i en parlamentarisk uppföljningsprocess och med grundlig beredning. Det oaktat anser kommunstyrelsen att det är en mycket grav brist att kommunallagen som helhet inte har kunnat analyseras i ljuset av en tydlig lagstiftning för social- och hälsovårdens organisering. Innan kommunallagsförslaget ges till riksdagen måste utkastet utvärderas ytterligare för att trygga att principerna om kommuninvånarnas självstyrelse uppfylls i ljuset av social- och hälsovårdsreformen, om vilken reform kommunerna i skrivande stund har fått för lite information om eller för lite tid för att kunna bedöma konsekvenserna av.

Trots att kommunallagen har karaktären av en allmän lag som gäller kommunens förvaltning, beslutsfattandeförfaranden och ekonomi är också målet med reformen att minska på behovet av speciallagstiftning. Kommunstyrelsen anser därför att det finns flera exempel på situationer där allmänintresset och tryggheten av grundläggande rättigheter kräver mer detaljerad reglering i kommunallagen. Speciellt utvecklingen av grundrättigheterna i lagstiftningen sedan medlet av 1990-talet måste anses ha förstärkt det allmännas förpliktelser att vidta åtgärder för att trygga grundrättigheterna. Det är då såväl logiskt som rimligt att särskilda krav kan ingå i lagstiftningen, även i en allmän lag om kommunernas förvaltning, om det finns klara behov av detta. Kommunstyrelsen framhåller som ett mycket tungt vägande behov att de språkliga rättigheterna tryggas även i kommunernas verksamhet. Vi motsätter oss därför kraftigt att man tar bort den nuvarande bestämmelsen i kommunallagens 50 § 2 mom. angående krav på bestämmelser om att språklig service i en tvåspråkig kommun ska ingå i förvaltningsstadgan. Vi anser att det nuvarande stadgandet ska återinföras i utkastets 91:a §. Vi anser dessutom att de språkliga rättigheterna måste beaktas i följande bestämmelser:

- kommunikation i 29 §
- kommunens organ i 30 §
- organens sammansättning i 32 §
- kommunstrategi i 39 §; samt
- förvaltningsstadga i 91 §, så att nuvarande bestämmelse i 50 § 2 mom. kommunallagen kvarstår.

Vi motiverar vårt ställningstagande med att omdaningen av kommunstrukturen och social- och hälsovårdsstrukturen i sin tur ställer det allmänna inför nya utmaningar att trygga de språkliga rättigheternas förverkligande. Grundrättigheterna och språklagstiftningen tillkom under en tid med omkring 430 kommuner, då kommunerna var relativt små och de språkliga förhållandena statiska. Strukturereformerna ställer krav på att lagstiftningen moderniseras

och tryggar de språkliga rättigheterna, både nu och i framtiden. Eftersom kommunallagen rimligen ska ha ett framtidsperspektiv på flera årtionden är det också rimligt att man tydligt beaktar strukturreformerna och att verksamhetsområdena förstoras, exempelvis de fem social- och hälsovårdsområdena som organiseras som samkommuner, med följderna att den språkliga minoriteten, inte nödvändigtvis till sin numerär men med säkerhet till sin procentuella andel av befolkningen, blir allt mindre. Då är det skäl att den (sam)kommunala förvaltningen har tydliga förpliktelser att trygga de språkliga rättigheterna. Eftersom det är helt klart att det i praktiken endast är lagstadgade krav som visat sig ha konsekvenser på kommunal nivå då det gäller tryggandet av de språkliga rättigheterna vore det att gå tvärt emot utvecklingsarbetet på justitieministeriet om det nuvarande stadgandet 50 § 2 mom. tas bort. Rekommendation till tvåspråkiga kommuner och samkommuner (JM 2/58/2013, 20.6.2013) utgår uttryckligen ifrån att kommunerna har en skyldighet att reglera tvåspråkighetens aspekter i förvaltningsstadgan.

DETALJMOTIVERINGAR

Kommunkoncern och kommunens verksamhet (6 §)

Inget att anmärka.

Förslagen som gäller kommunens uppgifter, kommunens organiseringsansvar samt produktion av tjänster (7-9 §)

Det går inte att ta slutlig ställning till dessa paragrafer med hänvisning till att vi inte kunnat ta ställning till eventuell inverkan av social- och hälsovårdsreformens kommande lagstiftning.

Programmet för kommunernas ekonomi (12 §)

Paragrafen är en uppräkningslista av innehållet i en helhetsbedömning av kommunernas ekonomi som en del av planen för de offentliga finanserna och statens budgetproposition. Vi anser att bestämmelsen är ofullständig, eftersom den inte tydligt utgör någon förpliktelse för staten att beakta finansieringsprincipen då kommunerna påförs nya obligatoriska uppgifter.

Vi anser dessutom att paragrafens utformning är bristfällig. Analogt med tolkningar i grundlagsutskottet (ex. GrUU 41/2002 rd i samband med reformer av statsandelssystemet) anser vi att det inte räcker att effekter utreds enbart på statlig nivå eller på kommunsektorsnivå, utan även effekterna på enskild kommunnivå måste också beaktas. För att programmet ska ha någon betydelse för en bedömning och/eller styrning av kommunernas ekonomi räcker det således inte med att man bedömer sektorn som helhet, utan man behöver också kunna utvärdera hur omvärldsförändringar, nya lagstadgade uppgifter och ekonomins utveckling inverkar på grupper av, rentav enskilda, kommuner. Det kan inte heller uteslutas att det kan uppstå plötsliga obalanser i delar av kommunkollektivet, t ex till följd av (såväl långvarig som plötslig) strukturomvandling, som exempelvis inverkar på behoven att utjämna inkomster mellan kommuner och regioner för att likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla kommunal service ska upprätthållas.

Ändringen av tidpunkten för kommunalval och inledningen av fullmäktiges mandatperiod (15 §)

Inget att anmärka.

Regleringen av fullmäktiges storlek (16 §)

Inget att anmärka.

Förslagen som gäller deltagande- och påverkningsmöjligheterna samt påverkningsorganen, såsom ungdomsfullmäktige (5 kap)

Kommunstyrelsen förenar sig i förslagen, som medför mångsidiga möjligheter till deltagande och påverkning av verksamheterna i kommunen.

Alternativa sätt att organisera kommunens organ och ledning (31, 34, och 38 §)

Inget att anmärka.

Förslagen som gäller delområdesorgan (37 §)

Inget att anmärka.

Kommunstrategin (39 §)

Kommunstrategin är ett centralt verktyg för att stärka fullmäktiges möjligheter att styra och utveckla kommunen som helhet. I förteckningen över innehåll i strategin ska även ingå:

- hur kommunen tryggar de språkliga rättigheterna
- hur kommunen följer upp verkan av och tryggar invånarnas insyn i bolagiserad verksamhet
- hur kommunen följer upp verkan av och tryggar invånarnas insyn i upphandlad/out-sourcad verksamhet

Kommunstyrelsens och kommunstyrelseordförandens uppgifter (40 och 41 §)

Uppgifterna för kommunstyrelsens ordförande behöver förtydligas, eftersom det är fråga om en ny formulering vars innebörd riskerar bli oklar.

I utkastet är det kommunstyrelsens ordförande som leder den politiska beredningen som krävs för fullgörandet av kommunstyrelsens uppgifter. Detta kan leda till en otydlig arbetsfördelning med kommundirektören, i jämförelse med rådande praxis. Det nuvarande stadgandet i kommunallagen om en "kommundirektör, som är underställd kommunstyrelsen och leder kommunens förvaltning, ekonomi samt övriga verksamhet" finns i 38 § om ledningen av kommunen. Befogenheterna och arbetsfördelningen verkar dock osynkroniserade mellan olika paragrafer, exempelvis att arbetsfördelningen ordförande-kommundirektör ska överenskommas i direktörsavtal som godkänns av fullmäktige (43 §), att bägge ingår i koncernledningen vars uppgifter och befogenheter ska fastslås i förvaltningsstadgan (49 §), att förvaltningen ordnas i förvaltningsstadgan (91 §) och att såväl ordförande samt kommundirektör kan ha rätt att uppta delegerade ärenden till behandling i styrelsen (93). De olika upprepningarna leder till en oklar och diffus ställning för bägge.

Direktörsavtalet (43 §)

Se ovanstående motiveringar. Den nya praxis som föreslås är en väsentlig nyordning jämfört med rådande modell. Nu föreslås att arbetsfördelningen mellan ordförande och direktör dessutom ytterligare avgörs i ett direktörsavtal som godkänns av fullmäktige.

Ur utkastets detaljmotiveringar framgår att avsikten är att förtydliga arbetsfördelningen mellan den politiska och professionella ledningen samt att förbättra samarbetet mellan de politiska och professionella ledarna. Ansatsen är lovvärd. Den här nya ordningen skulle dock troligen betjänas av och bli lättare att genomföra i praktiken om uppgifterna och ställningen för bägge parter är väldigt tydliga. Avtalet är ju nämligen inte enbart ett kommundirektörsavtal, utan ett kommundirektörs- och kommunstyrelseordförandeavtal, i och med att det enligt paragrafen i avtalet ska överenskommas om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande. Tjänstemannakommundirektören kan väljas för viss tid eller tillsvidare, medan styrelsens ordförande alltid väljs för viss tid, enligt (kommuninterna beslut om) mandatperioder. Då den politiska ledningen byts är det rimligt att synen på arbetsfördelningen mellan ordförande och kommundirektören kan komma att ändras.

Det vore också viktigt att bedöma kommundirektörens ställning och skyldigheter som tjänsteman enligt grundlagen och med direkt ansvar för ämbetsåtgärder (grundlagen § 118) i förhållande till utrymmet för kommunerna att fritt bestämma om direktörsavtalens innehåll. Arbetsfördelningen mellan den politiska och professionella ledningen skulle tjäna på att

detta centrala sakförhållande är så tydliggjort som möjligt och paragrafens innehåll måste därför förtydligas även i detta hänseende, kring tjänstemannens grundlagsenliga ställning.

Därför bör det i lagen fortsättningsvis entydigt framgå kommundirektörens ställning som underställd kommunstyrelsen och att direktören leder kommunens förvaltning, ekonomi och ekonomi, samt att befogenheterna/arbetsfördelningen med ordföranden överenskomms i förvaltningsstadgan, inte på flera ställen och alltså inte heller i direktörsavtalet. Direktörsavtalet ska istället vara tidsbundet, maximalt för fullmäktiges mandatperiod, göras i förhållande till kommunstyrelsen som direktören underlyder, samt innehålla politikernas målsättningar för kommundirektörens ledning av kommunen och därmed utgöra en grund för hur tjänstemannens insatser regelbundet kan utvärderas. Kommunstyrelsen i sin tur, är ansvarig inför fullmäktige.

Förslagen som gäller ägarstyrningen och ledandet av kommunkoncernen (6, 47, 48 och 49 §)

Inget att anmärka.

Förslag som gäller kommunens samarbete (8 kap)

Det är omöjligt att bedöma utkastets utformning och betydelse i förhållande till organisationen av social- och hälsovården, som fortsättningsvis ska vara en kommunal uppgift men organiseras utgående från lagstadgade, samkommunala social- och hälsovårdsområden.

De förslagna ändringarna till förtroendevaldas valbarhet, speciellt för kommunstyrelsens del styrelsemedlemmarna samt presidiet vid dotterbolag (74 § 1 och 4 mom.)

Inget att anmärka.

Förslagen som gäller heltids- och deltidssysselsatta förtroendevaldas ställning och förtroendevaldas rätt till ledighet från arbetet (81 och 82 §)

Inget att anmärka.

Redogörelse för bindningar (85 §)

Inget att anmärka.

Förslag som gäller transparens hos kommunal partifinansiering (19 § 2 mom. Och 83 § mom. 3)

Inget att anmärka

Begränsning av upptagningsrätten så att det endast är möjligt att ta upp ärenden för behandling i kommunstyrelsen (93 §)

Inget att anmärka

Förslag om organs elektroniska beslutandesätt (99-101 §) samt utgivandet av kommunens anmälningar, information om kommunens verksamhet samt protokoll på nätet (109, 110, 141 §)

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till förslagen.

Skyldigheten att täcka underskottet inom utsatt tid och utvidgningen av skyldigheten till att gälla samkommuner (111 §)

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till förslaget.

Utvärderingsförfarandet för kommuner och samkommuner i en särskilt svår ekonomisk ställning (119,120 §)

Inget att anmärka.

Förslagen som gäller revisionsnämnden (122 §)

Inget att anmärka.

Revisionen (123 §)

Inget att anmärka

Revisionsnämndens och revisorernas rätt att få information (125 §)

Inget att anmärka

Förslagen som gäller kommunens verksamhet på marknaderna, såsom begränsningen av lån, garantier och säkerheter som kommunens beviljat, överlåtelse av fastigheter som kommunen äger samt förpliktelsen om offentlig service (15 kap)

Inget att anmärka.

Lagpropositionens struktur och övergångsbestämmelserna.

Utkastet måste noggrant konsekvensbedömas i förhållande till lagstiftningen om organiseringen av social- och hälsovården, särskilt beaktande vad det betyder för förutsättningarna för invånarnas självstyrelse, samt vilka restriktioner som sätts på kommunernas möjligheter att fritt organisera sin verksamhet utifrån lokala behov och förutsättningar.

ÖVRIGA KOMMENTARER

Organens sammansättning (32 §)

Med hänvisning till utvecklingen av kommun-, social- och hälsovårdsstrukturerna, som leder till allt större områdesindelningar och lägre andel för språkgruppen som är i minoritet, och tryggheten av de språkliga rättigheterna, behöver stadganden som gäller språkliga minoriteters ställning i förvaltningen förstärkas. Vi anser att förslagets punkt 3) ska kvarstå och vara frivilligt för samtliga kommuner.

Dessutom bör ett tillägg göras:

”I en tvåspråkig kommun med minst 50 000 invånare och där språkminoriteten underskrider 15 procent av befolkningen ska kommunen tillsätta ett särskilt organ som handhar kommunens förvaltning och service för språkgruppen som är i minoritet eller gemensamma organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna skall väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp”.

Motiveringen är att i kommuner med stora befolkningsunderlag, men där den språkliga minoriteten minskar och blir relativt liten, finns det stora behov av att samla förvaltning och service för språkgruppen i ett särskilt organ för att man ska trygga de språkliga rättigheterna i praktiken. Ett motsvarande stadgande behöver utformas för samkommunerna för social- och hälsovårdsområdena som finns i kommande lagförslag om social- och hälsovårdens organisering.

För kommunstyrelsen i Malax



Mats Brandt
Kommundirektör



Hasse Stagnäs
Vikarierande kommunsekreterare



Ungdomsrådet i Malax kommun

Till finansministeriet

UTLÅTANDE ÖVER UTKAST TILL NY KOMMUNALLAG

Ungdomsrådet i Malax har inte officiellt tagit ställning till utkastet men följande kommentarer har kunnat konstateras i samband med en diskussion på ungdomsgården.

Inledningsvis kan vi konstatera att det enskilt viktigaste för att få ungdomar att ta ställning och bli delaktiga, utgående från reaktionerna hos ungdomarna på ungdomsgården, är att utredningen och propositionen till ny kommunallag är skrivet på ett sådant språk som är tydligt, modernt och begripligt även för ungdomar. Den initiala reaktionen är att utkastet till ny lag är skrivet på ett sådant språk som ungdomar har svårt att förstå. Vill staten och kommunerna att ungdomar ska få bättre tillgång till kommunen och större möjligheter att påverka måste man börja använda ett språk som motiverar och som inte avskräcker.

Vad gäller förslaget till paragraf om ungdomsfullmäktige, så passar det Malax bra att ungdomsrådet inte utövar någon offentlig makt eller har någon beslutande makt. Ungdomsrådet vill gärna höras i allt som berör unga, men som ungdomsrådet i Malax för tillfället är sammansatt så kan inga större saker uträttas. Malax ungdomsråd består till största delen av medlemmar i åldern 15-18 år. Tredje stycket i texten behandlar kommunens skyldighet att sörja för ungdomsrådets verksamhet och detta hade ungdomarna frågor om. Malax kommun tillämpar redan detta genom att ungdomsarbetaren handleder ungdomsrådet och medlemmarna får arvode och reseersättning för sina möten. Ungdomsrådets ekonomi ligger under fritidsnämnden och är relativt obegränsad så länge ändamålet är värt satsningen. Kommunen bidrar även med mötesutrymmen.

Ungdomars rätt att höras har redan diskuterats på ett möte under våren 2014 i ungdomsrådet och det mest väsentliga där var att ungdomsrådet gärna fick ta mer del av de olika nämnderna inom kommunen och inte endast fritidsnämndens verksamhet. En e-postlista kom på förslag med alla nämnder till vilken ungdomsrådet kan meddela när de har möten ifall någon nämnd kommer att behandla ärenden som berör unga.

I övrigt har vi tillsammans med ungdomarna kunnat konstatera att Malax redan bidrar med allt som stod i texten angående ungdomsfullmäktige.

För ungdomsrådet i Malax

genom



Kristoffer Nykopp

Ungdomsrådets handledare

fornamn.efternamn@malax.fi

KST:147/03/2013

191 UTLÅTANDE, regeringsproposition om kommunallagen, finansministeriet

Kommunstyrelsen

302

09 09 2013

Kst § 302

Vik. kommundirektör Ollikainen:

En totalreform av kommunallagen är under beredning. Avsikten är att lagen skall träda i kraft i början av år 2015. Målet är att reformera kommunallagen så att den beaktar de förändringar som föranleds av de nya strukturerna inom kommunalförvaltningen.

Kommunallagen ska fortfarande vara en allmän lag om kommunernas förvaltning, beslutsförfarande och ekonomi. Ett syfte med reformen är att minska behovet av speciallagstiftning.

Regeringen gav riktlinjer för den fortsatta beredningen av kommunallagen den 7.6.2013. Kommunerna skall svara på frågorna senast 17 september.

Bilaga:

- finansministeriet brev om enkät
- bakgrund om totalreform av kommunallagen
- enkätutkast till svar (bifogas onsdag morgon)

Vik. kommundirektör Ollikainens förslag:

Kommunstyrelsen godkänner enkätutkastet och sänder det till finansministeriet som Malax kommuns svar.

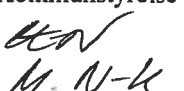
Beslut:

Enligt förslaget.

Kst § 191

Kommundirektör Brandt:

Beredningen av totalrevideringen av kommunallagen fortskrider och föreligger nu som utkast på remiss. Den mångåriga beredningen har sedan inledningen i juni 2012 följts av en parlamentarisk uppföljningsgrupp och beretts i arbetsutskott jämte 4 beredningssektioner för förtroendeorgan och ledning, demokrati, ekonomi, samt kommuner och marknader. Avsikten är att den nuvarande kommunallagen, som trädde ikraft 1995, ska reformeras men fortfarande vara en allmän lag som gäller kommu-

Protokolljusterarnas signatur			Utdragets riktighet bestyrker
Nämnd	Kommunstyrelse	Kommunfullmäktige	
			

Organ

Sammanträdesdatum

Sida

Kommunstyrelsen

18.8.2014

84

nens förvaltning, beslutsfattandeförfaranden och ekonomi och att man minskar på behovet av speciallagstiftning.

Centrala målsättningar med lagutkastet är bland annat följande:

- trygga hållbarheten i kommunernas verksamhet och betona långsiktigt ansvarstagande i beslutsfattandet, bl.a. genom nya bestämmelser om kommunstrategi
- komplettera bestämmelserna om kommunens ekonomi, bl.a. genom att skärpa skyldigheten att täcka underskott, flytta bestämmelser om förfarandet för kriskommuner till kommunallagen och utsträcka utvärderingsförfarandet till att också gälla samkommuner. I lagen ska också ingå bestämmelser om programmet för kommunernas ekonomi, vars avsikt är att trygga finansieringen av kommunens lagstadgade uppgifter.
- stärka ledarskapet i kommunen och den politiska ledningens beslutsförmåga, skapa en klarare arbetsfördelning mellan den politiska och den professionella ledningen samt öka professionalismen i kommunalpolitiken, bland annat genom kommunstrategin och genom att revidera bestämmelserna om den övergripande styrningen av kommunkoncernen och kommunens verksamhet.
- vad gäller demokratin är målen att stärka det representativa systemets funktion och göra förtroendeuppdrag mer lockande, garantera delområdenas påverkningsmöjligheter, öka interaktionen mellan kommuninvånarna och beslutsfattarna, garantera mångsidiga metoder och strukturer för att delta och påverka samt att uppdatera och stärka metoderna för direkt demokrati
- kommunallagen ska också beakta att kommunerna i ökande utsträckning är olika och möjliggöra kommunvisa lösningar för förvaltning, ledning och deltagande. Man vill till exempel främja utnyttjandet av elektroniska arbetsmetoder, speciellt för att delta och påverka samt i beslutsfattandet.
- beakta kommunernas möjligheter att skapa en gynnsam miljö för företagsverksamhet samt att upprätthålla och utveckla regionernas konkurrenskraft. I lagen eftersträvas ett klarare förhållande mellan de nationella bestämmelserna och EU-rätten och till att utnyttja det nationella rörelseutrymmet i detta sammanhang, samt att förebygga att kommunens verksamhet snedvrider konkurrensen.

Till utlåtandet ber finansministeriet att kommunen bifogar ett utlåtande från ungdomsrådet. Därför kommer till kommunstyrelsens utlåtande att bifogas, som en självständig bilaga, ungdomsrådets ställningstagande.

Protokolljusterarnas signatur			Utdragets riktighet bestyrker
Nämnd	Kommunstyrelse	Kommunfullmäktige	
	<i>SEN</i> <i>M. N-k</i>		

Organ

Sammanträdesdatum

Sida

Kommunstyrelsen

18.8.2014

85

Bilagor:

1. förslag till kommunens utlåtande
2. begäran om utlåtande
3. centrala målsättningar med utkastet
4. utkast till ny kommunallag
5. detaljmotiveringar till utkastet
6. ungdomsrådets utlåtande

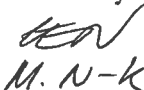
Kommundirektör Brandts förslag:

Kommunstyrelsen godkänner för sin del förslaget till kommunens utlåtande.

Beslut:

Kommunstyrelsen noterade att finansministeriet i sin utlåtandebegäran också ber kommunerna att inkludera åsikter från kommunala ungdomsfullmäktige eller andra parter som representerar unga. Ungdomsrådet i Malax kommun har gett ett utlåtande. Kommunstyrelsen beslöt att ungdomsrådets utlåtande som helhet fogas till kommunens utlåtande.

Kommunstyrelsen beslöt i övrigt avge utlåtande om förslaget till ny kommunallag enligt förslaget.

Protokolljusterarnas signatur			Utdragets riktighet bestyrker
Nämnd	Kommunstyrelse	Kommunfullmäktige	
	 M. N-K		Malax 26.8 20.14  förvaltningssekreterare