

01.09.2014

valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntö VM065:00/2012

STM:N LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 8.5.2014 päivätyllä lausuntopyyntökirjeellään sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta. Uusi kuntalaki korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Kuntalain hallituksen esitysluonnos liittyy kiinteästi myös sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan ja sitä koskevaan erityislainsäädäntöön.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kuntalain kokonaisuudistusta erittäin tärkeänä uudistuksena esitysluonnosta pääosin kannatettavana ja oikeasuuntaisena. Ministeriö esittää esitykseen seuraavia muutoksia ja näkemyksiä.

- Lain tarkoitus (1 §)

Pykälän 2 momenttiin tulisi tehdä seuraava lisäys:

Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle on säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Tämä on syytä sisällyttää nyt myös uusittavaan kuntalakiin, koska kunta on keskeinen organisaatio, joka voi vaikuttaa kunnan asukkaiden olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä ja hyvinvointia edistävään suuntaan. Julkiselle vallalle kyseisessä perustuslain säännöksessä asetettu velvoite väestön terveyden edistämiseen viittaa säännöksen perustelujen mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Myös perustuslakivaliokunta korosti perusoikeusuudistuksen yhteydessä tähän liittyen laaja-alaista terveystietoa.

- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)

Kunnan tehtäviin tulee sisällyttää väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Lisäksi päätöksentekoa koskevaan pykälään ja/tai sen perusteluihin tulee lisätä velvollisuus arvioida ennakkoon päätösten hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustuslain toimeksiannot kohdistuvat ensisijaisesti valtioon. Toimeksiannon vaikutus ulottuu pääsäännön mukaan kuntiin vain jos tavallinen lainsäädäntö on osoittanut niille tehtäviä, jotka koskevat sosiaali- ja terveyspalveluja, väestön terveyden edistämistä tai lapsiperheiden tukemista.



Sote-järjestämislain seurauksena sosiaali- ja terveystalvet kootaan suuremmille sote-alueille. Kunnissa on varmistettava, että väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen säilyy omalta osaltaan kaikkien toimialojen tehtävänä, eikä vastuu irtaudu kunnan muusta toiminnasta ainoastaan sosiaali- ja terveystalveille. Sote-alueille säädetään sote-lain 9§:ssä velvollisuus yhteistyöhön kuntien kanssa sisältäen mm. asiantuntija-apua väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnan tehtävänä on syytä todeta myös kuntalaissa, koska kunta on keskeinen organisaatio joka vaikuttaa kunnan asukkaiden olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä ja hyvinvointia edistävään suuntaan. Kuntien vastuulla olevan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen on saatava riittävä painoarvo päätöksenteossa ja ratkaisuja tulee käsitellä kunnan muun päätöksen teon yhteydessä.

Kunnan tehtävien (7 §) suhteen mainittakoon, että kunnan lakisääteisistä sote-tehtävistä on säännöksiä ns. sote-järjestämislakiluonnoksessa koskien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä. Edelleen kyseisessä lakiluonnoksessa on säännöksiä siitä, että sote-alueella, kunnalla ja kuntayhtymällä on oltava riittävät voimavarat sekä säännöksiä palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta.

Kunnan järjestämisvastuusta (9§) säädetäisiin pääosin samankaltaisesti kuin sote-järjestämislakiluonnoksessa. Täsmällisemmät sanamuodot kuitenkin jossain määrin vaihtelevat. Lisäksi pykäläteksteissä ja niiden perusteluissa puhutaan välillä tuottamistavoista ja välillä tuotantotavoista. Sanamuodot olisi tärkeää molempien lakien jatkovalmistelussa tarkistaa siten, että niiden sisältöön liittyvät yhtäläisyydet ja erot selkeytetään. Erityisesti tuottamistavoista päättämiseen liittyvät käsitteet voivat aiheuttaa epäselvyyttä.

- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)

22 §:

Sosiaali- ja terveystministeriö pitää 22 §:n osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä velvoitetta tärkeänä. Myös sote-järjestämislain valmistelussa on myös vahvasti tuotu esille asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Sote-järjestämislakiluonnos on kuitenkin tältä osin kuntalakiluonnosta tiukempaan muotoon kirjoitettu siten, että asukkaiden osallistamis- ja vaikuttamista tulee edistää, eikä jätetä sitä vapaaehtoisuuden varaan, kuten kuntalakiluonnoksessa. Keinovälikoima ja sen laajuus on kuitenkin toimijoiden valittavissa kulloisenkin tarpeen mukaisesti.

Ehdotetaan myös kuntalakiin harkittavaksi vastaavaa velvoittavampaa sanamuotoa, jotta sääntelyllä olisi jonkinasteista velvoittavuutta.

28 §:

Vammaisneuvostoa koskeva sääntely (28 §) ehdotetaan hallituksen esitysluonnoksessa siirrettäväksi vammaispalvelulaista kuntalakiin. Vammaispalvelulakiin jäisi viittaussäännös kuntalain 28 §:ään. Vammaisneuvostoa koskeva säännös täydentäisi kuntalain 22 §:ää. Vammaisneuvoston asettaminen säilyisi nykyiseen tapaan kunnalle vapaaehtoisena.

Sosiaali- ja terveystministeriö pitää perusteltuna, että nuorisovaltuustoja sekä vanhus- ja vammaisneuvostoja koskeva sääntely kootaan yhteen lakiin ja toteutetaan kuntalain säännöksillä. Kuntalain keskeisenä tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Yhtenä keinona tämän tavoitteen toteuttamiseen laissa säädetäisiin erikseen nuorisovaltuustoista sekä vammais- ja vanhusneuvostoista. Lakiluonnoksen mukaan nuorisovaltuuston ja vanhusneuvoston asettamisesta säädetäisiin kuntia velvoitta-



vasti. Sen sijaan kunnallisen vammaisneuvoston perustaminen säilyisi nykyiseen tapaan kunnille vapaaehtoisena.

Toimielimet eriarvoiseen asemaan asettavaa linjausta ei ole lakiesityksessä erikseen perusteltu. Vammaisneuvostojen nykyinen harkinnanvaraisuus ei ole kestävä perustelu asettaa niitä eriarvoiseen asemaan muiden neuvostojen kanssa. Se ei myöskään vastaa kuntalain tavoitetta kunnan asukkaiden yhdenvertaisuutta taikka 1 §:n mukaista kuntalain tarkoitusta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta. Tällaista tarkoitukseltaan samantyyppisten toimielinten eriarvoiseen asemaan asettamista ei voida pitää perusteltuna lainsäädäntöä uudistettaessa.

Vammaispolitiikan kansalliset ja kansainväliset vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia korostavat linjaukset huomioon ottaen sekä kunta-, palvelu- ja väestörakenteen muuttuessa ja epävarmoissa taloudellisissa tilanteissa vammaisneuvostojen merkitys olisi nähtävä entistäkin suurempana. Vammaisneuvostojen asemaa olisi tuettava lainsäädännöllä, jossa vammaisneuvostojen asema säädetään yhdenvertaiseksi muita väestöryhmiä edustavien toimielimien kanssa. Muutostilanteissa haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät, kuten vammaiset henkilöt, ovat muita suuremmassa riskissä joutua marginaaliseen asemaan. Vammaisilla henkilöillä ja heitä edustavilla järjestöillä on arvokasta kokemus- ja muuta tietoa, jota kunnissa voidaan hyödyntää palvelujen ja muun toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä.

Kuntalakiluonnoksen vammaisneuvostoja koskevaa linjausta voidaan pitää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena. Linjauksen mukaisesti joillekin kansanryhmille säädettäisiin oikeus tulla kuulluksi tietyn lakisääteisen toimielimen kautta ja kunnille säädettäisiin velvoite tämän toimielimen perustamiseksi, kun taas toisille haavoittuville ryhmille ei tätä oikeutta säädettäisi eikä kunnalle asetettaisi velvoitetta heitä edustavan toimielimen perustamiseen.

Ehdotettua kuntalain 28 §:ään sisältyvää vammaisneuvostojen harkinnanvaraisuutta voidaan pitää kyseenalaisena myös YK:n vammaissopimuksen velvoitteiden ja Suomen vammaispoliittisen ohjelman yhdenvertaisuus- ja osallisuustavoitteiden näkökulmista.

Suomi on allekirjoittanut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen, jolla edistetään syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. YK:n vammaissopimus velvoittaa viranomaisia osallistamaan vammaiset henkilöt kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon. Osallistaminen ei perustu harkinnanvaraisuuteen. Allekirjoittamalla sopimuksen Suomi on jo sitoutunut siihen, ettei maassa säädetä uutta YK-sopimuksen vastaista lainsäädäntöä. Hallituksen tavoitteena on ratifioida sopimus kuluvalle hallituskaudella.

Suomen vammaispoliittinen ohjelma (VAMPO 2010–2015) on laadittu linjaamaan vammaispoliittisia toimenpiteitä vuosina 2010–2015. Ohjelman tavoitteena on luoda vahva pohja vammaisten ihmisten osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Samalla ohjelmalla edistetään YK:n vammaissopimuksen kansallista toimeenpanoa.

Lakiesitystä tulisi muuttaa siten, että kunnille säädetään kuntalaissa velvoite nimetä kunnallinen tai useamman kunnan yhteinen alueellinen vammaisneuvosto. Näin edistetään osaltaan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa.

Neuvostojen yhdistäminen:

Lain perusteluosassa viitataan vammaisneuvostojen ja vanhusneuvostojen yhdistämismahdollisuuteen, joskin samalla todetaan, että sitä ei olisi pidettävä välttämättä tarkoituksenmukaisena.



Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vastaavasti, että vammaisneuvostojen ja vanhusneuvostojen yhdistäminen on ollut mahdollista myös nykysäännösten mukaan. Käytännön kokemukset eivät kuitenkaan tue varauksettomasti yhdistämistä. Yhdistetyssä vanhus- ja vammaisneuvostossa vammaispoliittiset kysymykset, jotka kattavat elämän eri ikäkaudet ja osa-alueet laajemmin kuin vanhuspolitiikka, mutta koskevat osin suhteellisen pientä väestöryhmää vanhusväestöön verrattuna, voivat jäädä riittämättömälle huomiolle. Myös kuntakoon kasvu puoltaa erillisiä vammaisneuvostoja.

Kirjoitusvirhe:

Lain 28 §:n perusteluosion 2 momenttia koskevassa kohdassa on sisältöön vaikuttava kirjoitusvirhe. Lause, jonka mukaan ”vaikuttamistehtävän hoitaminen edellyttää, että vanhusneuvosto saa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista ja myös sen oma-aloitteinen rooli on tärkeä” tulee korjata siten, että ”vanhusneuvoston” tilalle kirjoitetaan vammaisneuvosto.

29 §:

Viestintää koskevat säännökset (29 §) ovat perusteltuja ja tärkeitä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että viestinnän merkitys on korostunut tulevassa muutosvaiheessa, jossa viestinnän rooli on korostunut erityisesti sote-palvelujen saavutettavuuden ja saatavuuden varmistamiseksi.

- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettu säännös on tarpeellinen varsinkin jo tapahtuneiden sekä mahdollisten tulevien suurten kuntaliitosten jälkeen, jotta myös paikallisempia vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan.

- kuntastrategiasta (39 §)

39 §:n sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että kuntastrategian tulee sisältää: 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä niiden tavoitteet.

Kunnan strategisen suunnittelun velvoitteiden osalta lasten, nuorten ja perheiden palvelut muodostavat kunnan alueella monialaisen palvelukokonaisuuden. Palvelut ovat pääosin julkisia palveluja, joita yksityiset ja kolmannen sektorin palvelut täydentävät. Hyvin toimiva palvelukokonaisuus edellyttää hyvinvointia ja palvelutarpeita koskevaa tietoa, yhteen sovittavaa johtamista ja osaamisen vahvistamista. Olisi tärkeää, että palvelukokonaisuudet eri asiakasryhmien näkökulmasta olisivat hyvin suunniteltuja ja tavoitteellisia yli eri hallinnonalojen. Tämä tulisi toteutua strategisessa työssä koko kunnan tasolla. Nyt luonnoksen sisältämä sanamuoto ”ottaa huomioon” ei ole riittävän selkeä ja jättää kunnan velvoitteen epämääräiseksi.

Lisäyksen ”ja terveyden” osalta kts. perustelut 1 §:n kohdalta.

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin luottamushenkilöiden työtapaturma- ja ammattitautiturvasta. Säännöksen nojalla he kuuluisivat kuten kunnan virkamiehet ja työntekijät kunnan lakisääteiseen ta-



paturmavakuutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tätä tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana. Nykyinen tulkintatilanne on ollut epäselvä käytännön vakuuttamisessa, joten säännös selkeyttää tilanteen ja poistaa tulkinnanvaraisuuden. Säännös ei ole ristiriidassa työtapaturma- ja ammattitautilainsäädännön uudistamisen kanssa.

Muut näkökohdat:

Varautuminen

Kuntalakiluonnoksen 50 §:n mukaan kunnat voivat tehdä yhteistyötä alueellisesti ja sopia työnjaosta sellaisten toimintojen suhteen, joita ei tarvitse hankintalain mukaan kilpailuttaa. Tällaisia ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Jos kunnat päättävät yhdessä varautumisen hoidosta jonkin osa-alueen osalta, tulee sopimuksissa huomioida myös vastuut ja johtamisjärjestelmä. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tämä olisi hyvä kirjata lakiesityksen perusteluihin.

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeuksiin (128 §) on kirjattu, että yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintonaan 127§:ssä tarkoitettua tehtävää, jos ”toiminto liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen” (kohta 7). Sosiaali- ja terveysministeriö pitää pykäläkirjausta hyvänä. Sen sijaan esityksen perusteluosiossa voisi selvemmin tuoda esiin velvoitteet, jotka kunnan tulee huomioida, kun se ulkoistaa tähän liittyviä palveluja. Ostopalveluissa tuottajan varautumisvelvoite häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin saattaa sopimuksessa jäädä huomioimatta.

Sisäinen valvonta

Sosiaali- ja terveysministeriö on toteuttamissaan valtionavustustarkastuksissa havainnut puutteita kuntien ja kuntayhtymien sisäisen valvonnan toimivuudessa ja sen arvioinnissa. Lakiesityksen 40 §:ssä kunnanhallitukselle on asetettu velvollisuus järjestää sisäinen valvonta, ja seurata sen toimivuutta, mutta lakiluonnoksessa ei ole säädetty menettelyjä, joilla kunnanhallitukset arvioivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. STM yhtyy näiltä osin VTV:n kuntalakiesitykseen antamaan lausuntoon (26.8.2014), ja pitää tarpeellisena säädöstä johdon perustellusta arviointilausumasta.

Valtiota koskevan sääntelyn mukaisesti kuntalakiin olisi otettava arviointimenettelyjä koskeva säännös, jonka mukaan kunnan on järjestettävä riippumaton sisäinen tarkastus, jos se on kunnan tai kuntakonsernin sisäisen valvonnan toimivuuden varmistamisen kannalta perusteltua. Sisäisen tarkastuksen asemasta tulisi säätää pykälätasolla, käytännössä suoraan kunnanhallituksen alaiseksi voidakseen toimia riippumattomasti operatiivisesta johdosta.

Lakiesityksen 124 §:ssä on säädetty tilintarkastajan tehtäväksi arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta. Viitaten Kuntatarkastajat ry:n kuntalakiesitykseen antamaan lausuntoon (22.8.2014) ja siinä esitettyihin perusteluihin sosiaali- ja terveysministeriö pitää valvonnan toimivuuden arvioimiseksi perusteltuna, että lakiesityksen 125 §:ään säädetään myös sisäiselle tarkastukselle vastaavat tiedonsaantioikeudet kuin mitä Kuntatarkastajat ovat lausunnossaan esittäneet. Ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen yhteistyö ja tiedonvaihto tukee sisäisen valvonnan toimivuuden arviointia, jonka vuoksi laissa tulisi säätää vastaava tiedonsaantioikeus sisäiselle tarkastukselle.

Sukupuolivaikutusten arviointi

Hallituksen lakiesitysluonnoksessa ei ole arvioitu esityksen sukupuolivaikutuksia. Kuitenkin kunnan tehtäviin, palvelujen tuottamiseen, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteu-



tumiseen, ostopalveluihin, kunnan yhteistoimintaan, kunnan omistukseen perustuvaan toimintaan sekä henkilöstöön ja luottamushenkilöihin liittyy monia kysymyksiä, joita olisi syytä tarkastella sukupuolinäkökulmasta. Hallituksen esityksen laatimisohejeissa edellytetään, että esityksessä on kerrottava esityksen vaikutukset eri sukupuolten kannalta.

Sukupuolivaikutusten arviointi ja niiden huomioon ottaminen on keskeistä myös kunnan päätöksenteossa. Tästä olisi hyvä mainita esityksen perusteluosiossa. Tämä liittyy olennaisesti ainakin kunnan palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta huolehtimiseen (8§), palvelujen ulkoistamiseen (9§), kun usein naisvaltaisten alojen työehdoissa on eroja yksityisellä ja kuntatyönantajalla sekä kuntatalousohjelman valmisteluun (12§).

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukee

Hallitusneuvos



Päivi Salo

TIEDOKSI

Sosiaali- ja terveysministeri Laura Räty
Peruspalveluministeri Susanna Huovinen
Valtiosihteeri Pia Pohja
Valtiosihteeri Ulla-Maija Rajakangas
Erityisavustaja Ville Sipiläinen
Erityisavustaja Laura Lindeberg
STM/osastot ja viestintäyksikkö
STM:n kirjaamo

