

Kh:n ote § 291/25.8.2014 Lausunto kuntalakiluonnoksesta

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Uusi kuntalaki korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa: toimitelimen ja johtaminen-, demokra-tia-, talous- sekä kunnat ja markkinat -jaostot. Työvaliokunta on vastaan-nut lainvalmistelusta ja koordinoi-nut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyk-siä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista. Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Valtiovarainministeriö pyytää kaupungin lausuntoa kuntalakiluonnokses-ta. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Laissa otettaisiin huomioon kuntien toimin-taympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muut-tuminen. Lain rakennetta ja käsitteitä uudistettaisiin.

Yleisissä säännöksissä säädettäisiin lain tarkoituksesta, kunnan toimin-ta-ajatuksista, lain soveltamisalasta sekä keskeisistä määritelmistä.

Kuntalain tarkoituksena olisi edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Laissa otettaisiin käyttöön uusi kunnan toiminnan käsite, joka sisältäisi juri-disen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistuk-seen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut.

Kuntalakia sovellettaisiin kunnan talouden ja hallinnon järjestämiseen ja kunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädetä. Konserninäkökulma ote-taan laissa erityisesti huomioon johtamista ja taloutta koskevassa sään-telyssä.

Laissa säädettäisiin yleisellä tasolla kunnan toimialasta ja tehtävistä. Uusia säännöksiä ehdotetaan kunnan järjestämisvastuusta ja palvelujen tuottamisesta.

Valtion ja kunnan suhdetta koskevissa säännöksissä uudistettaisiin val-tion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettely liitettäisiin osaksi uutta julkisen talouden ohjausjärjestelmää. Nykyisen peruspalve-luohjelman ja -budjetin korvaisi kuntatalousohjelma, joka kattaisi kunta-talouden kokonaisuudessaan ja sisältäisi myös julkisen talouden suunni-telman edellyttämät yksilöidyt toimenpiteet kuntatalouden tasapainotta-miseksi.

Laissa säädettäisiin kuntavaaleista ja valtuuston kokoonpanosta sekä tehtävistä. Valtuusto olisi edelleen asemaltaan kunnan ylintä päätösval-taa käyttävä toimitelimen. Kunta voisi päättää valtuuston koosta siten, että laissa säädettäisiin ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärästä asu-kaasluvultaan erilaisissa kunnissa. Kuntavaalien siirtyessä keväälle val-tuuston toimikauden ehdotetaan alkavan kesäkuun alusta.

Laissa säädettäisiin kunnan asukkaiden äänioikeudesta, äänestys-oikeudesta, aloiteoikeudesta ja kansanäänestysaloiteoikeudesta. Säännöksiä kunnan käytettävissä olevista keinoista asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseksi täydennettäisiin. Lakiin koottaisiin vaikuttamistoimielimiä koskeva sääntely. Kunnalla olisi uusi velvollisuus asettaa nuorisovaltuusto sekä nykyistä sääntelyä vastaavasti vanhusneuvosto. Kunta voisi asettaa alueellisia toimielimiä, joiden kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin laissa.

Kunnan toimielimiä, toimielinten kokoonpanoa sekä kunnan johtamista koskevat säännökset vastaisivat perusperiaatteiltaan nykyisiä säännöksiä. Kunnan toimielimiä ja johtamista koskevat säännökset jaettaisiin omiin lukuihinsa. Kunnan pakollisia toimielimiä valtuuston lisäksi olisivat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muutoin luottamushenkilöorganisaatio olisi valtuuston päätettävissä. Luottamushenkilöiden asemaa päätöksenteossa vahvistavana malleina laissa tuotaisiin esille valio-kunta- ja puheenjohtajamallit. Valtuusto voisi myös päättää, että toimielinten puheenjohtajat toimivat päätömisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä.

Kunnan johdon tehtäviä ja työnjakoa pyritään selkiyttämään. Laissa säädettäisiin kuntastrategiasta, jolla valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista ja jonka mukaisesti kuntaa johdetaan. Kunnanhallituksen tehtävistä säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kuntaa johtaisi kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Myös kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä säädettäisiin. Kunnan ja kunnanjohtajan välillä olisi tehtävä johdon työnjakoa selkiyttävä johtajasopimus. Kunnan toiminnan kokonaisohjauksen vahvistamiseksi lakiin ehdotetaan uusia säännöksiä omistajaohjauksesta sekä kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista.

Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä parannettaisiin laajentamalla oikeutta saada vapaata luottamustoimen hoitamista varten. Päätömisellä luottamushenkilöllä olisi oikeus virka- tai työvapaaseen sekä vuosiloma- ja muut vastaavat oikeudet. Luottamushenkilön tietojensaantioikeutta koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Luottamustoimeen valitseminen edellyttäisi aina henkilön suostumusta. Vaalikelpoisuussäännöksiä täydennettäisiin estämällä tilanteet, joissa henkilö toimisi päätöksenteon tai valvonnan kannalta kaksoisroolissa.

Päätöksenteon riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä edistettäisiin myös säätämällä keskeisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden uudesta velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. Puoluerahoituksen läpinäkyvyyden edistämiseksi kuntien tulisi ilmoittaa tilinpäätöksessään valtuustoryhmille maksetun tuen ja puolueille tilitettyjen luottamushenkilöpalkkioiden määrä.

Kuntien yhteistoiminnan muotoina säädettäisiin kuntayhtymästä, yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta ja sopimuksesta viranomaisteh-tävän hoitamisesta. Kuntien luottamushenkilöiden asemaa yhteistoimin-taa koskevassa päätöksenteossa pyrittäisiin vahvistamaan säätämällä nykyistä yksityis-kohtaisemmin yhteistoimintaorganisaatioiden toimielimistä ja yhteistoimintasopimusten sisällöstä.

Säännökset kunnallisten liikelaitosten johtamisesta ja toimielimistä vastaisivat voimassa olevaa lakia. Kunnallisten liikelaitosten talouteen ehdotetaan sovellettavaksi kunnan taloutta koskevia säännöksiä eräin poikkeuksin. Lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat säännökset henkilöstöstä.

Lain päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevissa säännöksissä kunnan hallintosäännön merkitystä ja sisältöä ehdotetaan laajennettavaksi. Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi (otto-oikeus) rajattaisiin ainoastaan kunnanhallituksen käytettäväksi. Laissa mahdollistettaisiin sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely sekä kunnan ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

Kunnan toiminnan taloudellista kestävyyttä pyrittäisiin turvaamaan vahvistamalla alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuutta ja ulottamalla alijäämän kattamisvelvollisuus myös kuntayhtymiin. Kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa enintään neljän vuoden määrä-ajassa. Jos alijäämää ei katettaisi määräajassa, kunta tai kuntayhtymä voisi joutua arviointimenettelyyn. Arviointimenettely vastaisi erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä, jota koskevat säännökset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetusta laista ehdotetaan siirrettäväksi osaksi kuntalain taloussääntelyä. Kuntayhtymien arviointimenettelyä koskevat säännökset olisivat kokonaan uusia. Muutoin kunnan taloutta koskevat säännökset vastaisivat pääosin voimassa olevaa lakia.

Hallinnon ja talouden tarkastusta koskevissa säännöksissä täydennettäisiin erityisesti tarkastuslautakuntaa koskevaa sääntelyä. Tarkastuslautakunnalla olisi arviointitehtäviä, tilintarkastukseen liittyviä ja muita valmistelutehtäviä. Tilintarkastusta koskevat säännökset vastaavat pääosiltaan voimaan olevaa lakia, mutta tilintarkastajana voisi jatkossa toimia vain tilintarkastusyhteisö.

Kuntalakiin sisältyisivät myös säännökset kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnan yhtiöittämis-velvollisuudesta, poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuudesta ja hinnoittelusta markkinoilla toimittaessa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti. Kunnan takauksia, kiinteistön luovutusta ja julkisen palvelun velvoitetta koskevat menettelysäännökset olisivat uusia. Niillä selkiytettäisiin erityisesti kansallisen sääntelyn suhdetta EU-sääntelyyn.

Oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevissa säännöksissä tuotaisiin esille suhde yleislainsäädäntöön. Päätösten tiedoksiannossa kunnan jäsenille tulisi ottaa käyttöön pöytäkirjojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia kielilakiin, kuntarakennelakiin sekä eräisiin muihin lakeihin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä tammikuuta 2015. Kunnan toimielimiä ja johtamista sekä luottamushenkilöitä koskevia uusia säännöksiä ehdotetaan kuitenkin sovellettavaksi osin vasta vuonna 2017 ensimmäisen lain voimaantulon jälkeen valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

(ht)

Ehdotus/KJ:

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kuntalaksi on yleisesti ottaen kokonaisuutena hyvin tarkoitustaan ja kuntien ohjaustarpeita vastaava lakiesitys. Kuntalain tulee olla luonteeltaan mahdollistava ja ottaa huomioon kuntien erilaisuus. Kuntalain tulee luoda puitteet kunnan hallinnon järjestämiselle ja toiminnalle, yksityiskohtaisen sääntelyn tulee jäädä kunnan oman päätösvallan varaan.

Kuntavaalien ajankohdan muuttaminen niin, että kuntavaalit ja eduskuntavaalit yhdistettäisiin, olisi vaalien teknisen järjestämisen kannalta perusteltua. Vaalien yhdistäminen saattaa lisätä äänestysaktiivisuutta. Vaaliajankohtaan liittyen myös valtuuston toimikauden alkamisajankohdan muuttaminen vuoden alusta kesäkuun alkuun mahdollistaa uusien valtuutettujen pääsyn heti toimikauden alussa osallistumaan valtuustokauden ensimmäisen kokonaisen toimintavuoden toimintasuunnitelman ja talousarvion laadintaan.

Valtuuston koon sääntelyn väljentäminen lisää valtuuston päätösvaltaa ja mahdollistaa kunnan erityistarpeiden huomioon ottamisen.

Lainsäädännön tulisi olla kuntalaisten kuulemisen ja osallistumisen osalta mahdollistava eikä määräävä: Velvoittavat säännökset tulee suhteuttaa kuntien käytössä oleviin resursseihin.

Valtuuston lisäksi kunnan muiden toimielinten kuin kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan nimeäminen sekä kokoonpano tulee olla kunnan omassa päätösvallassa.

Kunnanhallituksen tehtävät on selkeästi määrätty. Poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen on tarkoituksenmukaista.

Poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon työnjako ja tehtävät on kuitenkin ilmaistu epäselvästi ja osin ristiriitaisesti. Epäselvät ja osin päällekkäiset tehtävämäärittelyt ovat omiaan lisäämään epäselvyyksiä kunnan johtamisessa ja toimivaltarajoissa. On tärkeää, että selkeästi erotetaan viranhaltijoille kuuluva kunnan operatiivinen johtaminen ja valmistelu luottamushenkilöille kuuluvasta poliittisesta päätöksenteosta. Johtajasopimuksen hyväksymistä valtuustossa ei tule laissa säätää, vaan kunnalla on oltava mahdollisuus hyväksyä sopimus oman harkintansa mukaan myös kunnanhallituksessa.

Kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset ovat väljät ja mahdollistavat, mutta antavat kuitenkin riittävät puitteet kuntien jatkuvasti lisääntyvälle yhteistoiminnalle.

Otto-oikeusmenettelyn rajaaminen vain kunnanhallituksen oikeudeksi korostaa kunnanhallituksen strategista ja kunnan operatiivista toimintaa valvovaa roolia.

Kuntalaissa jo nyt peruskuntia koskevan alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin on kannatettavaa. Tämä tehostaa kuntayhtymien toiminnan ja talouden seurantaa ja pakottaa puuttumaan nykyistä aikaisemmin kuntayhtymän mahdollisiin taloudellisiin ongelmiin.

Kunnan tilinpäätös antaa lähtökohtaisesti jo nykyisen kuntalain perusteella oikeat tiedot emokunnan taloudellisesta tilanteesta. Kuntien tilinpäätösten vertailtavuuden ja kuntatalouden läpinäkyvyyden lisäämiseksi huomion kiinnittäminen koko kuntakonsernien taloudelliseen tilanteeseen on tarkoituksenmukaista. Lisäksi on perusteltua huomioida erityisen vaikeassa tilanteessa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelykriteereissä velkamäärän ohella myös varallisuus.

Päätös:

Ehdotus hyväksyttiin.

Lähempiä tietoja antaa kaupunginlakimies Hannu Tuominen, puh. 019 758 4013