



26.8.2014

Valtiovarainministeriölle

RAUTALAMMIN KUNNAN MUUTOSesitykset KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEEN

Rautalammin kunta lausuntona ja muutosesityksinä kuntalain hallituksen esitysluonnokseen lausuu seuraavaa:

17 LUKU

VOIMAANTULO

Aikataulu ja lain voimaatulo

Kuntalakiluonnos ja sosiaali- ja terveydenhoidon järjestämistä sekä lukioita ja II asteen koulutusta koskevat laaja-alaiset kansalaisia ja kuntia koskevat muutokset edellyttävät, että kunnille tulisi antaa enemmän aikaa ja perehtyä sekä valmistella lausuntoihin samanaikaisesti. Nyt ministeriöiden kunnille antamat lausuntoajat ovat hyvän hallinto- ja johtamistavan vastaisesti liian lyhyet. Lisäksi valtio kiirehti ohjaamaan kuntia lukion ja II asteen koulutus uudistuksessa siten, että kuntien tulisi suunnitella ja tehdä omia päätöksiä kiireellä ennen vuoden 2015 alkua ilman, että oikeusvaltiossa kansalaisten sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja koulutukseen liittyviä peruspalveluja ensin tarkasteltaisiin perustuslain hengen ja kirjaimen mukaisesti. Lausuntoaika kunnille esim. sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hallituksen esityksen luonnoksesta päättyy 14.10.2014 klo 16.15. Kuntalakiluonnoksesta kuntien on annettava lausunnot jo 26.8.2014 mennessä. Lukio ja II asteen koulutusta koskeva lainsäädäntö ei ole vielä tullut edes lausunnonlehtiin. Kuntalain esittäminen voimaan tulevaksi 1.1.2015 alkaen on liian nopea. Vaikka kuntarakennelain itse pykäläin ei sisälly säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksesta, hallituksen aikaisemmat esitykset ja kuntiin lausunnonlehtiin tullut sote-järjestämislaki kytkevät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen kiinteäksi osaksi kuntarakennelakia. Tämä yhteys on kiistämätön, koska sote-uudistuksen ja kuntarakennelakiesityksen välille on syntynyt tosiasiallisen ja hallinnollisen sekä taloudellisen yhteyden lisäksi myös oikeudellinen yhteys. Kunnille tulee antaa lisää aikaa 30.10.2014 saakka tai vähintään siihen saakka, että lukion ja II asteen koulutusta koskevat lakiesitykset voidaan samanaikaisesti käsitellä kunnan päättävissä toimielimissä.

II LUKU

KUNNAN TEHTÄVÄT JA JÄRJESTÄMISVASTUU JA VALTION JA KUNNAN SUHDE **Perustuslaki, kuntalaki ja kansalaisia koskevat perusoikeudet**

Valtion keskusohjauksen lisääntyessä julkisessa hallinnossa uusliberalistinen julkishallinnon malli on syrjäyttänyt Suomen perustuslain arvot ja hengen sekä alistanut kansalaiset palvelemaan tehokkuutta ja tuottavuutta, mutta törmännyt toimintaympäristössä avoimeen ja sähköistyvään toimintaympäristöön ja entistä suurempiin käyttöjälähtöisiin demokratiavaatimuksiin. Valtio on keskittänyt julkista hallintoa ja

palveluita ottaen yksipuolisesti itselleen edustukselliselle ja demokraattiselle kunnallishallinnolle perinteisesti kuuluvia suunnittelu- ja päätösvaltaan liittyviä tehtäviä. Näin Suomesta on nopeasti muodostumassa Länsi-Euroopan keskittyneimpiä valtiojohtoisia ja valtion ohjaamia tasavaltoja, joissa on keskitetty suunnittelu-, ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmä, ja joka voimakkaasti rajaa kuntien autonomiaa ja toiminnallista sekä taloudellista liikkumatilaa.

Professori Olli Mäenpää on todennut 11.6.2013 s. 4 lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, että *"Jos kunnan suuri koko kuitenkin olennaisesti haittaa tai heikentää kunnallisen demokratian toteutumista, myös kunnan koko muodostuu perustuslain kannalta ongelmalliseksi"*. Professori Veli-Pekka Viljanen on todennut 11.6.2013 s. 3 puolestaan lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, että *"Kunnilla tarkoitetaan siis käänteisesti maakuntia pienempiä alueellisia hallintoyksiköitä, joiden puitteissa myös paikallisen demokratian ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien tulee voida toteutua."* Professori Matti Niemivuo katsoo 29.5.2013 s.3 lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, että *"Kun perustuslaissa peruskuntien lisäksi ilmaistaan mahdollisuus kuntia suurempiin hallintoalueisiin, asettaa tämä rajoja myös kuntayksiköiden kokoon nähden."* Kuntakoon kasvattamisella halutaan laajentaa suoritustasoa ja ottaa taloudelliset ja määrälliset seikat ohjaamaan palvelurakenteita ja -toimintaa. Hallituksen poliittis-hallinnollinen ajattelu ja tahto sekä tätä seurannut kuntalain ja sote-järjestämislain lainsäädäntövalmistelu korostavat kunnan ominaisuutta ja roolia toimia ainoastaan valtion suoritustasona. Kansalaisen näkökulmasta julkinen valta on tämän johdosta käsitetty usein kunnan tai kunnalliseksi toiminnaksi. Asiantuntijalausunnossaan professori Mikael Hidén toteaa 17.5.2013 perustuslakivaliokunnalle, että: *"Minusta tavallisen lain säätäjä ei voi muodostaa kuntien määrää niin pieneksi ja kuntien keskimääräistä kokoa niin suureksi, että kuntakenttä yksiköiden koon ja lukumäärän suhteen tosiasiassa vastaa sitä, mitä Hallitusmuotoa ja nykyistä perustuslakia säädettäessä voidaan perustellusti katsoa tarkoitetun viitattaessa kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin. Tämä tavallisen lainsäätäjän toimivallan rajoitus ei koske vain tilanteita, joissa lailla suoraan ja konkreettisesti järjestettäisiin tietynlainen kuntajako, vaan myös tilanteita, joissa lailla pyritään välillisin keinoin tietynlaisen kuntajaon muodostamiseen ja myös tilanteita, joissa lain soveltamisen voidaan perustellusti nähdä johtavan tietynlaisen kuntajaon toteutumiseen."*

Tästä huolimatta ristiriitaisesti kuntalakiluonnoksessa (7 §:n) kunnalle esitetään annettavaksi mahdollisuus hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Lisäksi professori Kaarlo Tuori katsoi perustuslakivaliokunnalle 9.6.2013 s. 2 antamassaan lausunnossa, että *"Perustuslain 121 § asettaa kuntakoon kasvattamiselle esteitä. Tätä pykälää on luettava kokonaisuutena. Siihen kuuluu myös 4 momentti, johon hallituksen esityksessä ei lainkaan viitata. Tämän säännöksen mukaan "itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla."* Tuori toteaa edelleen, että hän pitää *"perustuslain vastaisena hallituksen ehdottamaa kuntarakennetta, jonka tuloksena lähes kolmesataa kuntaa menettäisi itsenäisyytensä ja toteuttamansa paikallisen itsehallinnon ja demokratian; jossa kuntakoko monin paikoin lähenisi perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamaa maakuntatasoa; ja jossa kunnallisen päätöksen ja asukkaiden välinen etäisyys kasvaisi tavalla, joka on ristiriidassa perustuslain 121.1 §:n ja 14.3 §:n mukaisen kunnallisen demokratian lisäämistä koskevan toimeksiannon kanssa. Jos pyrkimyksenä on toteuttaa uusi kuntarakenne, joka ei enää vastaa perustuslain 121 ja 14 §:n vahvistamia lähtökohia, tämän pyrkimyksen toteuttaminen edellyttää perustuslain muuttamista."* Lisäksi professori Aimo Rynänen on ottanut kuntalain asiantuntijana kantaa perustuslain 121 ja 14 pykälään todeten 17.5.2013 s. 8-9 perustuslakivaliokunnalle, että *"Peruskeysymys on, onko syntyvissä uusissa, usein maakunnankin kokoisissa kunnissa edellytyksiä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseen siten, että kunnan asukkailla on tosiasialliset vaikuttamisen mahdollisuudet ja myös edellytykset siihen. Jo nykyisen kuntarakenteen vallitessa merkittäväksi ongelmaksi on koettu asukkaiden vieraantuminen, passiivisuus ja virkakunnan vaikutusvallan kasvaminen."*



Rautalammin kunta ei pidä perusteltuna muuttaa perustuslakia kunnallisen autonomian ja itsehallinnon sekä kansalaisten vaikuttamisen osalta. Mikäli kuntalaki ja sote-järjestämislaki halutaan saattaa voimaan lakiluonnoksissa esitetyllä tavalla, tulee *lait säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä*. Suunnitelmat siirtää lainsäädäntöteitse, ilman perustuslain säätämisyjärjestystä kansalaisten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu useiden maakuntien kokoiselle alueelle ja tuotantovastuu maakunnan kokoisille alueille sekä lukion ja II asteen koulutuksen järjestämisvastuu maakunnan kokoisille kuntayhtymille, muuttaa mitä ilmeisimmin valtion ja kuntien välistä perustuslaissa ilmaistua keskinäistä suhdetta, joka vaatii perustuslain mukaisen säätämisyjärjestyksen. Perustuslain näkökulmasta palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen peruskunnan määräysvallan ulkopuolelle nykyisen kuntalain ja muiden erityislakien voimassa ollessa on niin kokonaisvaltainen ja merkittävä muutos, että kuntalaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja II asteen koulutusta kokeva lakiuudistus yhdessä tulee käsitellä yhtä aikaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, jotta kansalaisten tasa-arvo, yhdenvertaisuus sekä oikeudenmukaisuus peruspalveluiden saatavuuden osalta voidaan arvioida kansalaisen näkökulmasta alueellisesti ja paikallisesti. Rautalammin kunta katsoo, että peruspalvelujen yhdenvertaisen, oikeudenmukaisen, tasa-arvoisen saatavuuden näkökulmasta maaseudulla ja haja-asutusalueella asuvan suomalaisen turvaksi tulee säätää lähipalvelulaki.

IV-V LUKU

OSA DEMOKRATIA JA VAIKUTTAMINEN

Valtuusto ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Valtuutettujen määrää ei tule vähentää kuntalakiluonnoksessa (§ 16 ja 31) esitetyllä tavalla siitä syystä, että kuntalakiluonnoksessa esitetyt toimielinmallit tekevät mahdolliseksi keskittää paikallista päätöksentekovaltaa edelleen ja suosia ainoastaan puoluelähtöistä luottamushenkilöhallintoa ja -toimintaa kunnan hallinnossa ja näin supistaa kansanvaltaa ja kansalaisten refleksiivisiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Keskittyvässä päätöksenteossa voi syntyä myös jääviysongelmia.

Kuntarakenteen keskittämisen johdosta kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista tulee säätää kuntalaissa (§ 22, 37 ja 39) siten, että aluelautakunnat, -toimikunta ja vastaavat toimielimet ovat pakollisia valtuuston päättämiä ja valitsevia toimielimiä. Toimielimet tulee kuntalaissa määrätä pakolliseksi kuntaliitoskuntiin, ja niille tulee määrätä laissa toimivalta, tehtävät ja taloudellinen liikkumattomuus ts. budjetti sekä suunnittelu- ja seurantavastuu. Tämän lisäksi kunta- ja kunnallisvaalilakiin tulee ottaa säännökset kuntien sisäisten alueellisten vaalipiirien muodostamisesta kuntaliitoskuntiin. Tässä yhteydessä voidaan arvioida myös sitä, että tulisiko alueelliset lautakunnat ulottaa koskemaan koko maata. Sen sijaan nuorisovaltuuston, vanhus- ja vammaisneuvoston pakollisuutta kuntalakiluonnokseen sisältyvänä säännöksenä (§ 26-28) ei voida argumentoida tarpeesta kumpuavien perusteiden, koska kunnat ovat jo vapaaehtoisesti perustaneet näitä toimielimiä ilman valtion ja eduskunnan ohjaamaa lainsäädäntöpakkoa.

Kunnallista puolueiden ja valtuustoryhmien taloudellista tukijärjestelmää ei tule mahdollistaa uudessa kuntalaissa (§ 19).

III KUNNAN TOIMIELIMET

Valtuustolle tulee uudessa kuntalaissa sallia yhden henkilön (jäsenen) toimielimestä erottamismahdollisuus tai puheenjohtajistosta yhden puheenjohtajan, mikäli henkilö ei luottamushenkilönä toimiessaan nauti enää valitsevan valtuuston luottamusta (§ 35). Tämä tulee rajoittaa kuitenkin siten, että päätös



vaatii valtuustossa 2/3 enemmistön paikalla olevista valtuutetuista ja puheenjohtajan osalta toimielimen puheenjohtajiston valitsemista kokonaisuudessaan uudelleen.

VII KUNNAN JOHTAMINEN JA KUNNANHALLITUS

Kuntastrategian säätäminen pakolliseksi osoittaa valtion epäluottamusta paikallishallintoon. Suomalaiset kunnat ovat pääsääntöisesti laatineet 1970-luvulta saakka kuntasuunnitelmia, talousarvioita ja erilaisia strategioita 1990-luvulta lähtien. Kunnissa ovat pitkät perinteet ja tuntemukset valtion keskusohjatussa suunnitelma-aikakaudesta, joka johti vapautuessaan kvartaalitaloutta koskeviin valtion ja yritysten neljännesvuosisuunnittelukausiin. Kunnissa suunnittelukausi on pysynyt talousarviovuodessa. Mutta kuntastrategia on jo pitkään ollut valtuuston yksi keskeisimpiä ohjausvälineitä, eikä sen tarvetta säätää pakolliseksi ole tosiasiallisesti olemassa. Kun kuitenkin kuntalakiluonnoksessa kuntastrategia esitetään säädettäväksi pakolliseksi jokaiseen kuntaan, kertoo tämä enemmän valtion halusta palata keskitettyyn kuntien talousohjausjärjestelmään ja keskusohjattuun suunnitelmatalouteen (§ 39). Kuntastrategian (§ 39) säätäminen pakolliseksi kunnille ei ole nykyaikaa, eikä vastaa globaalin ja liberalistisen kuntaa koskevan toimintaympäristön haasteisiin ja on hyvän johtamisen ja hyvän hallintotavan vastainen.

Kuntalakiluonnos (§41-46) mahdollistaa edelleen kunnan dualistisen johtamisjärjestelmän. Ammatillisen ja poliittisen johtamisen ja johtajuuden rooli, tehtävät, asema ja vaikutusvalta jäävät edelleen säätämättä tarkemmin. Kuntalakiluonnoksen mukainen johtamisjärjestelmä voi johtaa tulevaisuudessa siihen, että kunnassa ovat päätoimisesti palkattu luottamushenkilö-pormestari ja sen lisäksi koulutettu ammattijohtaja (kuntajohtaja, kansliapäällikkö tai muu toimialapäällikkö), joka johtaa kuntakonsernin ja kunnan operatiivista toimintaa. Kuntalakiluonnoksessa esitetyt johtamismallit eivät säästä kuntien menoja, vaan lisäävät kuntien johdon palkkausmenoja, koska todennäköisesti pormestarista eurooppalaisen mallin mukaisesti tulee päätoiminen luottamushenkilö ja lisäksi kuntaan jouduttaneen palkkaamaan ammattijohtaja operatiivista toimintaa ja hallintoa varten, joka tuntee kunnallispolitiikkaa, -taloutta, -oikeutta sekä yhdyskuntasuunnittelua.

Lisäksi esitetyt johtamisjärjestelmää koskevat ratkaisut eivät välttämättä merkitse sitä, että luottamushenkilöiden ja poliittisen johtamisen ja johtajuuden asema, tehtävät ja rooli sekä vaikutusvalta suhteessa ammattijohtajaan korostuisivat uudessa kuntalakiluonnoksessa esitetyssä johtamisjärjestelmässä (§ 41-46). Lopullisessa kuntalakiluonnoksessa tulisi määritellä kunnanjohtajan, kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanvaltuuston puheenjohtajan tehtävät, rooli, asema ja vallankäyttö. Aivan erikseen tulisi lisäksi määritellä pormestarin tehtävät, mikäli pormestarijärjestelmä otetaan käyttöön kunnassa. Pormestarin asema erityisesti suhteessa valtuustoon kunnanhallituksen puheenjohtajana voi johtaa johtamisen ja johtajuuden osalta sisäisiin ja ulkoisiin jännitteisiin ja ristiriitoihin ja kaventaa valtuuston asemaa ylipänä kuntalaisten edustamana toimielimenä (§ 41-46).

Yksittäisen kunnan ja kuntakonsernin todellinen omistajaohjaus vaikeutuu edelleen, mikäli esim. sote-palveluiden järjestämis- tai tuotantovastuussa olevien kuntayhtymien keskeiset toimielimet, kuten esim. hallitukset, yhtymäkokouksen puheenjohtajisto sovitaan puolueiden alueellisissa puolue-elimissä ohi kunnanvaltuustojen. Kunnan autonominen itsehallinto ja itsemääräämisoikeus kaventuvat edelleen. Kuntalakiluonnokseen tulee selkeästi kirjata luottamushenkilövalinnat kunnan ja kuntien tehtäväksi, koska kunnat mm. tulevat rahoittamaan esim. sote-alueiden kuntayhtymien toiminnan (§47-49).



XII LUKU

Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely Otto-oikeus (§ 93-118)

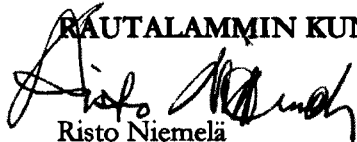
Kuntalakiluonnoksen (93) §:ssä kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä määrättyjä asioita ei voi ottaa kunnanhallituksen käsittelyyn. Perussopimuksella kunnanhallituksen otto-oikeuden ulkopuolelle ei pidä voida siirtää asioita, jotka liittyvät kunnan kuntayhtymälle maksamiin ennakoihin, koska kuntalakiesityksessä sote-palvelujen järjestämisen tai tuotantovastuussa oleva kuntayhtymän tulee olla kontrolloitavissa ja peruskunnan budjettirahoituksen varassa. Peruskunnalla tulee voida säätää järjestämisen tai tuotantovastuussa olevan kuntayhtymän rahoitusta (§ 93 ja 118).

XV LUKU

Kunnan toiminta markkinoilla

Kuntalaissa tulee sallia kunnan kunnanvaltuuston antamat lainat, takaukset ja muut vakuudet toisen velasta ja muusta sitoumuksesta (§130).

RAUTALAMMIN KUNTA


Risto Niemelä
kunnanjohtaja


Tapio Kataja
hallintojohtaja

LÄHTEET:

Valtiovarainministeriö, Hallituksen esitys kuntalakiluonnokseksi 8.5.2014

Sosiaali- ja terveysministeriö, Lausuntopyyntö sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hallituksen esityksen luonnoksesta 18.8.2014

Matti Niemivuon lausunto 29.5.2013 perustuslakivaliokunnalle

Kaarlo Tuorin 9.6.2013 lausunto perustuslakivaliokunnalle

Olli Mäenpään lausunto 11.6.2013 perustuslakivaliokunnalle

Viljasen lausunto 11.6.2013 perustuslakivaliokunnalle

Aimo Ryytäsen 17.5.2013 lausunto perustuslakivaliokunnalle

Mikael Hidénin 17.5.2013 lausunto perustuslakivaliokunnalle