

KH347/ /2014

253 § Lausunto valtiovarainministeriölle uutta kuntalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

Kh 25.8.2014

Hallintojohtaja Niemi 21.8.2014

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Pirkkalan kunnan lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteen valtiovarainministerio@vm.fi.

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: toimielimet ja johtaminen, demokratia-, talous- sekä kunnat ja markkinat -jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoinut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista. Pirkkalan kunnanhallitus antoi ko. kyselyyn vastauksensa 16.9.2013 § 285.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntopyynnössään, että kuntalakiluonnoksesta annettaisiin lausunto erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)
- kuntatalousohjelmasta (12 §)
- kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)
- valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku);
- kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- kuntastrategiasta (39 §)
- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)
- johtajasopimuksesta (43 §)
- omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)

- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)
- otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)
- toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)
- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)
- tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)
- tilintarkastuksesta (123 §)
- tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)
- kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä -lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Laki on tarkoitettu tulemaan 1.1.2015. Kunnan toimielimiä ja johtamista sekä luottamushenkilöitä koskevia uusia säännöksiä ehdotetaan sovellettavaksi osin vasta vuonna 2017 ensimmäisen lain voimaantulon jälkeen valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Alijäämän kattamisvelvollisuutta ja arviointimenettelyjä koskeviin säännöksiin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä. Lisäksi lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset.

Lakiluonnos on luettavissa osoitteessa:

www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/name.jsp tai www.kuntauudistus.fi

Pormestari Rissasen ehdotus 25.8.2014

Kunnanhallitus päättää antaa seuraavan lausunnon valtiovarainministeriölle uutta kuntalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta:

Pirkkalan kunta katsoo, että esitetyt muutokset nykyiseen kuntalakiin ovat pääsääntöisesti perusteltuja. Erityisesti valtuuston kokoa koskeva muutos, kunnan toiminta -käsitteen lisääminen ja puheenjohtajan erottamista koskeva säännös ovat erinomaisia muutoksia kuntalakiin. Esitämme kuitenkin lausuntonamme myös muutaman muutos- ja lisäyksesityksen. Esityksessä kuntalaiksi on puitelakiin sopimattomia ohjeellisia kohtia vaihtoehtoineen ja luettelonomaisina listauksineen. Nämä epämääräiset pykälät tulisi poistaa. Edempänä on listattuna muutos- ja lisäyksesityksiä pykälittäin.

Kuntavaalit (15 §)

Kunnallisvaalien ajankohdan muuttamisesta huhtikuulle ei ole olennaista hyötyä valtuuston taloudenohjaukselle. Uusi tai vanha valtuusto päättää kauden vaihtuessa joka tapauksessa ristiin toistensa toimikauden asioista, oli vaaliajankohta mikä tahansa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (22 §)

Pykäläehdotuksessa on lueteltu kuusi osallistumis- ja vaikuttamistapaa. Pykälä ei sinänsä velvoita käyttämään näitä tapoja. Kunnat kehittävät jatkuvasti innovatiivisia osallistumisen muotoja ja tätä kehitystä pitäisi tukea. Esimerkin omaiset listat osoittavat kuntien mielenkiinnon vain näihin lueteltuihin keinoihin. Tämä poistaa kunnilta menestykseen vaadittavaa luovuutta. Tällaiset listaukset olisi syytä poistaa laista kokonaan.

Toimielinmallit (31 §)

Pykäläehdotus on suosituksenomainen eikä sisällöltään oikeudellisesti merkittävä. Kuten Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6. artiklassa on sovittu, kuntien on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon.

Pykälä tulee tarpeettomana poistaa lakiehdotuksesta.

Kuntastrategia (39 §)

Kunnan toimintaa on syytä johtaa pitkäjänteisesti ja strategia ja tavoitteiden kirjaaminen on tähän oiva väline. Kuitenkaan kuntastrategian laatimisen ei tarvitse olla lakiin kirjattava velvoite.

Perusteluissa on nostettu tavoitteeksi, että kuntiin olisi jatkossa mahdollista laatia vain yksi strategia ilman erityislainsäädännöstä tulevia kunnille asetettuja suunnitteluvelvoitteita. Mikäli tämä on tavoite, voisi sen nostaa lakitekstiin ja samalla purkaa erityislainsäädännöstä tulevat velvoitteet.

Johtajasopimus (43 §)

Esityksessä ehdotetaan, että kuntia velvoitettaisiin tekemään johtajasopimus kunnan ja kunnanjohtajan välillä. Johtajasopimuksen hyväksyisi valtuusto. Johtajasopimuksen laadinnan ja sen sisällön tulisi jatkossakin olla kunnan omassa harkinnassa. Mikäli kuitenkin johtajasopimus määrätään pakolliseksi, tulisi sääntelyn olla sisällön osalta tarkempi. Johtajasopimuksen ja kunnanjohtajan irtisanomispykälän suhde olisi syytä vielä erikseen tarkistaa.

Pormestari (45 §)

Pirkkalan kunta on ottanut käyttöön pormestarimallin toisena kuntana Suomessa. Kunta on ollut erittäin tyytyväinen mahdollisuuksiinsa rakentaa pormestarivetoista johtamisjärjestelmää nykysäännösten varassa.

Pormestarin vaali suoritetaan erillisenä kunnanhallituksen vaalista. Näin ollen suhteellisessa vaalimenettelyssä kunnanhallituksen kokoonpanossa pormestarin puolue saa ikään kuin ylimääräisen paikan. Pirkkalassa kunnanhallituksen kokoonpano on sovittu, mutta laissa olisi kunnan näkemyksen mukaan voitava ottaa huomioon kunnanhallituksen kokoonpanoon pormestari mukaan suhteelliseen laskentaan.

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen (74 §)

Lakiesitys tiukentaa vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen. Kunnanhallituksen määräysvallassa olevien yhteisöiden määrittely saattaa aiheuttaa vaikeita tulkintatilanteita. Lakiesityksen kyseistä pykälää voisi edelleenkin tiukentaa siten, että vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei olisi kunnan palveluksessa oleva henkilö.

Hallintosääntö (91 §)

Lakiesityksessä hallintosääntö on esitetty kunnan ainoaksi johtosäännöksi. Yhden hallintosäännön malli on osassa kuntia selkeä ja esimerkiksi Pirkkalan kunnassa on siihen suuntaan vähitellen pyritty. Kuitenkin sääntöjen luettavuuden ja samalla niiden noudattamisen kannalta kaikissa kunnissa yhden hallintosäännön mallilla ei selkeää kokonaisuutta saada aikaan. Samoin muutos tekee säätömuutoksista päättämisestä yhä jäykempää, kun asiat päätetään valtuustossa aina avaten päätöksentekoon koko kunnan säännöstö.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että kuntalaissa on tarkoitus jättää kunnille mahdollisimman paljon harkintavaltaa järjestää hallintonsa paikallisten olosuhteidenmukaisesti. Samoin edellä mainittu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja velvoittaa, että kuntien on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaa tehokkaan hallinnon. Jos jokin asia ohjaa kuntien oikeutta päättää omasta hallinnostaan, on sen omien sääntöjen ja ohjeiden rakenne. Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista luopua kuntien oikeudesta laatia johtosääntöjä tarpeidensa mukaan.

Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi (93 §)

Ehdotuksessa otto-oikeus on rajattu ainoastaan kunnanhallitukselle. Jotta tällaisen säännöksen mukaista päätösvalvontaa voitaisiin toteuttaa, jäisi kunnanhallituksen seurattavaksi kohtuuttoman suuri määrä päätöksiä. Tämän seurauksena valvonta tosiasiallisesti heikkenisi. Tästä syystä katsomme, että mahdollisuus otto-oikeuden käyttämiseen tulisi säilyttää ennallaan.

Valtuuston päätösten laillisuuden valvonta (97 §)

Lakia ehdotetaan muutettavan siten, että mahdolliset erimielisyydet päätösten laillisuuden valvonnassa valtuuston ja laillisuusvalvonnasta vastaavan kunnanhallituksen kesken ratkaistaan siten, että valtuusto voi erottaa kunnanhallituksen. Luontevinta olisi jatkossakin pitää ratkaisutahona hallinto-oikeus.

Kunnanhallituksen päätös 25.8.2014

Kunnanhallitus hyväksyi pormestarin ehdotuksen.

Lisätietoja

hallintojohtaja Olli Niemi, puh. 050 374 5102
etunimi.sukunimi@pirkkala.fi

Tiedoksi

valtiovarainministeriö