



27. 08. 2014

18.8.2014

Valtiovarainministeriö
Laajala Päivi
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A)
00023 VALTIONEUVOSTO

§ 808

Lausunto valtiovarainministeriölle uutta kuntalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

HEL 2014-006310 T 03 00 00

VM065:00/2012

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon uutta kuntalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Esityksen tavoitteet

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että uuden kuntalain keskeisenä tavoitteena on kuntien kestävyys turvaaminen ja pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen. Lain tarkoitus on perusteltu, mutta kaikkia samalla tavalla koskevana yleislakina säädettävän kuntalain yksityiskohdat ovat Helsingin kaupungin näkökulmasta monessa kohdin tarpeettoman yksityiskohtaisia ja rajoittavia. Toisaalta luettelomaisesti esitetyt vaihtoehtolistaukset eri mahdollisuuksista eivät suoranaisesti rohkaise kuntia itse kehittämään hallinnollisia ratkaisuja omista lähtökohdistaan.

Kuntalakihankkeen alkuvaiheessa lainvalmistelutyötä kuvattiin kokonaisuudistuksena. Lausunnolla oleva hallituksen esitysluonnos on kuitenkin katsottava lähinnä nykyisen kuntalain versiopäivitykseksi. Esitykseen on tuotu elementtejä toteutuneista kokeiluista ja hallinnon sovelluksista eri kunnissa.

Kuntalakiesityksen tulisi olla johdonmukaisessa suhteessa valtakunnallisen kuntarakenteen uudistushankkeen tilanteeseen. Esityksessä ei myöskään ole arvioitu, kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen sote-alueille tai metropolilainsäädännössä kaavailtu uusi alueellinen hallinto vaikuttaisivat kuntalain soveltamiseen. Tämä lainvalmistelutyön aikatauluista johtuva puute vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista kuntien toimintaa keskeisesti koskevista uudistushankkeista ja johtaa



18.8.2014

siihen, että lausunnossa ei ole aihetta ottaa kantaa lakiesityksen kaikkiin yksityiskohtiin. Eräät ehdotetuista säännöksistä, erityisesti kuntayhtymiä koskevilta osin, riippuvat niin merkittävästi sote-lainvalmistelussa tehtävistä ratkaisuksista, että niiden erillisarviointi ei ole tarkoituksenmukaista.

Kuntalakiesityksellä tavoitellaan perustellusti asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamista. Samaten uudet mahdollisuudet toimielinten kokousten uudistamiseen sekä ajasta ja paikasta riippumattomien kokousten kehittämiseen uusien sähköisten menetelmien avulla ovat paikallaan. Yleisesti voidaan todeta, että kuntalain uudistus vie lakia askeleen kohti nykypäivää ja samalla parantaa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnassa. Uudistuksilla on mahdollisesti myös välillistä demokratiaa vahvistava vaikutus.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että kuntalaissa on tarkoitus jättää kunnille mahdollisimman paljon harkintavaltaa järjestää hallintonsa paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Tämä tarkoitus ei kaikilta osiltaan kuitenkaan toteudu, koska lakiehdotukseen on jäänyt säännöksiä, jotka on kirjoitettu pakottaviksi, vaikka mahdollistava sääntely riittäisi tarkoituksen toteuttamiseen. Myös valtion rakennepoliittisessa ohjelmassa on tavoitteena vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Pakottava sääntely osaltaan vaikeuttaa tämän tavoitteen saavuttamista.

Yleisesti on kuitenkin hyvä, että lakia uudistetaan ja menettelyjä nykyaikaistetaan. Suurimmat muutokset liittyvät muuhun kuin hallintomenettelyihin, joten perinteiseen päätöksentekojärjestykseen ja muutoksenhakuun esitetyt muutokset ovat vähäisiä.

Helsingin kaupungin tarkemmat huomiot on alla esitetty lausuntopyynnön mukaisesti luku- ja pykäläjärjestyksessä. Niitä säännöksiä, joita koskevia huomioita Helsingin kaupungilla ei ole, ei ole erikseen mainittu.

1 luku. Yleiset säännökset

6 §. Kuntakonserni ja kunnan toiminta

Kuntalain soveltamisalan laajentaminen aiemmasta "kunnan hallinnosta" ehdotettuun "kunnan toimintaan" on periaatteessa perusteltu muutos ottaen huomioon, että kunnat toimivat muullakin tavoin kuin perinteisinä hallintoviranomaisina. Muutos on kuitenkin käytännössä melkoinen ja tulee johtamaan hankaliin rajanvetokysymyksiin.



Näin esimerkiksi siksi, että kunnan omistukseen perustuva toiminta kattaa esim. vähemmistö-omistukset osakeyhtiöissä. Ei näytä siltä, että laajan määritelmän tosiasialliset vaikutukset olisi huomioitu tai niitä olisi arvioitu läpi lakiehdotuksen. Esimerkiksi ehdotuksen 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan; 23 §:n mukaan kunnan asukkaalla, palvelujen käyttäjällä sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa; ja 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille.

Laaja-alaisen määritelmän soveltaminen tulee lisäämään niin kunnan kuin kuntakonserninkin hallinnollista kuormaa, samoin kuin niiden kuntakonserniin kuulumattomien toimijoiden kuormaa, jotka tulevat kunnallisen omistuksen, sopimuksen tai rahoituksen kautta "kunnan toiminnan" piiriin. Tiedottamista, osallistumista ja vaikuttamista koskevat velvoitteet on lisäksi sopeutettava esimerkiksi liikesalaisuutta ja yksityisyyden suojaa koskevaan sääntelyyn, mikä edelleen lisännee epäselviä tulkintakysymyksiä.

2 luku. Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

8 §. Kunnan järjestämisvastuu

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, ettei lain valmistelua ole koordinoitu vireillä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa koskevan lainsäädäntötyön kanssa. Tämä koordinoinnin puute tekee järjestämisvastuuta koskevan pykäläehdotuksen kommentoinnin varsin hankalaksi. Esitysluonnoksen perusteluissa ei lainkaan tuoda esille, kuinka mahdollinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen sote-alueille tai erityisesti Helsingin seutua koskevassa metropolilainsäädäntöhankkeessa kaavailtu uusi alueellinen hallinto vaikuttaisivat kuntalain soveltamiseen.

Kuntalaki, sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö ja metropolilainsäädäntö eivät tule muodostamaan johdonmukaista kokonaisuutta, ellei järjestämisvastuun käsitettä määritellä niissä samalla tavoin. Tällaisessa määrittelyssä olennaista on pitää huolta siitä, ettei määritelmillä tarpeettomasti rajata mahdollisuuksia tarjota julkisia palveluita useamman julkisyhteisön väliseen yhteistyöhön tai työnjakoon perustuen. Esimerkiksi useamman julkisyhteisön jaettu järjestämisvastuu tietystä palvelukokonaisuudesta tulisi tehdä kuntalaissa mahdolliseksi siten, että siitä säädettäisiin tarvittaessa erityislainsäädännössä.

Pykäläehdotuksen 3 momentissa oleva maininta kunnan lakisääteisten tehtävien rahoituksesta liittyy läheisesti rahoitusperiaatteeseen sekä



ehdotetussa 12 §:ssä tarkoitettuun kuntatalouden rahoitusaseman suojaamiseen. Hallituksen esityksen perusteluja olisi paikallaan tältä osin täydentää huomiolla siitä, että kunnan järjestämisvastuun laajentaminen lainsäädännössä edellyttää myös rahoitusperiaatteen mukaista täysimääräistä lisäystä valtiolta kunnalle tulevassa rahoituksessa.

3 luku. Valtion ja kunnan suhde

12 §. Kuntatalousohjelma

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että kuntatalousohjelma kattaa julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaan osaan sisältyvät asiat, kuten kuntatalouden tasapainotavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Jatkossa kuntien tehtävistä säädettäessä valtion tulee siten arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta.

Jotta edellä tarkoitettu euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvien menojen muutokselle olisi tehokas ja jotta kuntatalousohjelman tarkoitus kuntatalouden tasapainottamisessa voisi ylipäättään toteutua, valtion toimenpiteiden taloudellisen vaikutuksen arviointiin tulisi aina osallistua ministeriöiden lisäksi myös ulkopuolisia riippumattomia asiantuntijatahoja. Tällä hetkellä kuntatalouden suunnittelun ongelmana tältä osin on se, että eri ministeriöiden laskelmat kunnille annettujen uusien tehtävien kustannusvaikutuksista poikkeavat selvästi siitä, mitä kunnat itse arvioivat uusien tehtävien järjestämisestä niille koituvan. Ministeriöiden laskelmissa uusien tehtävien kustannukset arvioidaan vakiintuneesti kunnille lopulta toteutuvia kustannuksia pienemmiksi. Tämä johtunee siitä, että uusien tehtävien ei haluta rasittavan valtiontalouden kehyksiä valtionosuuksien kautta, mutta uudet tehtävät halutaan kuitenkin asettaa kuntien velvollisuudeksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan edelleen, että kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Sitä, millä tavalla uusi kuntatalousohjelma antaisi laajemman ja kokonaisvaltaisemman kuvan kuin nykytilanteessa laadittava peruspalveluohjelma, ei kuitenkaan ole yksilöity.

4 luku. Valtuusto

15 §. Kuntavaalit

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



18.8.2014

Kuntavaalien ajankohdan siirtäminen huhtikuuhun ja valtuustokauden aloitus kesäkuun alusta on perusteltua. Kunnallisten toimielinten päätöksenteon kannalta aikataulu on niin ikään ongelmaton. Valtuustoryhmien väliset luottamushenkilöpaikkaneuvottelut käytäisiin vaalien jälkeen ja kesäkuussa valtuusto päättäisi toimielinten kokoonpanosta. Toimielinten kokoontuminen lomakauden aikana olisi varmaankin edelleen poikkeus.

Kuntavaalien ajankohdan muuttaminen saattaa sen sijaan aiheuttaa käytännön ongelman kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallitusvalintojen osalta vaalivuosina. Useimmilla yhtiöillä on yksi varsinainen yhtiökokous ja muilla yhteisöillä ja säätiöillä yksi vuosikokous, joka on tilinpäätökseen liittyvistä aikarajoista johtuen pidettävä keväällä. Hallituspaikkojen täyttäminen vaalivuonna jäänee siksi käytännössä väistyvien toimielinten tehtäväksi.

16 §. Valtuutettujen lukumäärä

Valtuutettujen lukumäärää koskevan päätösvallan siirtämistä kunnalle itselleen voidaan perustella kuntalain tarkoituksella jättää kunnille mahdollisimman paljon hallinnon järjestämistä koskevaa harkintavaltaa.

Säännösehdotus olisi kuitenkin voitu muotoilla myös niin, että valtuuston koolle olisi määritetty suhteellisen väljä vaihteluväli sen sijaan, ettei ylärajaa nyt ole lainkaan asetettu. Tällaisenaan säännösehdotus mahdollistaa myös epätarkoituksenmukaisen suuria valtuustokokoonpanoja koskevat esitykset ja päätökset.

5 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudet

22 §. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet laajenevat ja kehittyvät nykyään monikanavaisesti ja nopeaan tahtiin. On todennäköistä, että jo lyhyen ajan kuluttua on luotu sähköisten järjestelmien tukemina aivan uudenlaisia osallistumisen muotoja.

Pykäläehdotuksessa kuvataan esimerkinomaisesti kuusi tapaa, joilla kunta voi edistää osallistumista ja vaikuttamista. Luettelo on kirjoitettu melko yleiseen asuun, mutta nopean kehityksen oloissa voisi olla tarkoituksenmukaista erikseen korostaa, ettei se ole tyhjentävä. Eri kunnissa on monenlaisia asukkaiden ja kunnan välisiä yhteistyömuotoja ja pysyviä rakenteita, joille ei kuitenkaan toistaiseksi ole vakiintunut termistöä.

Erikseen on paikallaan todeta, että kansalaisraati on sinänsä käyttökelpoinen termi monessa yhteydessä. Kuntalakiin otettuna se



kuitenkin viittaa tarpeettomasti Suomen kansalaisuuteen, joka ei ole kunnallisen osallistumisen edellytys.

23 §. Aloiteoikeus

On perusteltua, että kuntalaisten aloiteoikeutta koskeva sanamuoto on selkeä ja vastaa jo nykyisen lain mukaista käytäntöä.

Kuten edellä 6 §:n yhteydessä on todettu, kunnan toiminnan laaja määritelmä yhdessä aloiteoikeutta koskevan pykäläehdotuksen kanssa mahdollistaa aloitteiden tekemisen myös asioissa, joissa kunnan osallistuminen perustuu vain omistukseen (vähäiseenkin), sopimukseen tai rahoitukseen.

Pykäläehdotuksen mukaan aloite, jonka on tehnyt vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, on otettava käsiteltäväksi määräajassa. Säännös yhtäältä laajentaa määräajassa käsiteltäväksi otettavien aloitteiden määrää, kun se koskee kaikkia aloitteita eikä vain valtuuston toimivaltaan kuuluvia aloitteita, mutta toisaalta nostaa käsittelykynnystä, kun nykylain mukainen kynnys on kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista. Kahden prosentin kynnys on kunnan asukkaiden osallistumisen näkökulmasta liian korkea.

Pykäläehdotuksesta puuttuu maininta siitä, minkä ajankohdan asukaslukumäärään vertailu tehdään. Siihen tulisi sisällyttää asukasluvun määräytymistä koskeva säännös, joka on johdonmukaisessa suhteessa ehdotetussa 16 §:n 3 momentissa olevan säännöksen kanssa.

24 §. Kunnallinen kansanäänestys

Kansanäänestyksen tehokas viestiminen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien esiin nostaminen on tärkeää. Kansanäänestyksessä kunnalla on henkilövaaleista poikkeava aktiivisempi rooli puolueettoman ja monipuolisen tiedon tuottamisessa asukkaiden käyttöön.

Lisäksi, verkkoasiointia edelleen kehitettäessä olisi paikallaan arvioida verkkoetä-äänestysmahdollisuuden käyttöön ottamista nimenomaan neuvoa-antavia kunnallisia kansanäänestyksiä järjestettäessä. Ottaen huomioon, että kunnilla on keskenään erilaiset mahdollisuudet kehittää verkkoasiointia, tilannetta helpottaisi, mikäli tekniset ratkaisut olisivat valtakunnallisia, esimerkiksi oikeusministeriön valvomien ja kehittämien demokratia.fi -verkkopalveluiden tapaan.

25 §. Kansanäänestysaloite

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin

+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637
Alv.nro
FI02012566



18.8.2014

Riittävän kannatuksen keräävän kansanäänestysaloitteen (25 §) tulisi johtaa automaattisesti neuvoa-antavaan kansanäänestykseen.

Jäljempänä 26 §:n kohdalla mainitun nuorten osallistumisen ja aloiteoikeuden tueksi ehdotus kansanäänestysaloitteen ikärajan alentamisesta 15 vuoteen on kannatettava.

26 §. Nuorisovaltuusto

Kuntalain ja osallistumista koskevien erityislakien keskinäinen suhde on syytä pitää selkeänä ja päällekkäistä sääntelyä on syytä välttää.

On myönteistä, että nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan toimintaan halutaan vahvistaa. Nuorten matala vaaliosallistuminen kalvaa suomalaisen demokratian legitimitettiin sekä haastaa edustuksellisen demokratian nykyiset käytännöt. Panostamalla nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin voidaan parhaimmillaan vahvistaa suomalaista demokratiaa ja yhteiskunnallista koheesiota.

Nuoret tarvitsevat kokemuksia vaikuttamisesta. Nuorten välillä on merkittäviä eroja siinä, mikä oma usko tai itsevarmuus vaikuttamiseen on. Sekä aktiivisuus että passiivisuus periytyvät. Juuri tämän vuoksi on hyvä, että kuntalakiehdotus esittelee ja rohkaisee kuntia laajentamaan kansanvallan toteutumista suoran ja neuvottelevan demokratian käytännöillä. On tärkeää tukea kaikkien nuorten kokemuksia vaikuttamisesta, erityisesti niiden, joiden kotitausta ei kannusta osallistumaan tai joiden kotimaisten kielten taito rajoittaa osallistumista.

Kuten uuden kuntalain luonnoksessa todetaan, nuorten osallistuminen kunnan nuorisotyön ja -politiikan valmisteluun sekä nuorten kuuleminen heitä koskevissa asioissa voi tapahtua monin tavoin. Kuntien omaa harkintavaltaa korostavan lain tarkoituksen vuoksi kunnille tulisi kuitenkin jättää oikeus päättää kuntaan soveltuvasta nuorten osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmästä. Lakiehdotus, joka velvoittaa kunnat asettamaan uuden toimielimen ilman, että sen valtuudet, valinta tai tehtävät olisivat yhtenäisiä kunnasta riippumatta, on varsin ongelmallinen. Säännösehdoitus ei takaa nuorten yhtäläisiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia eikä vahvista nuorisovaltuustomallin legitimitettiin, vaan helposti korostaa jo aktiivisten vaikuttamismahdollisuuksia. Nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän asettaminen pakolliseksi sitoo kunnat yhteen, kuitenkin jokaisessa kunnassa erilaiseen rakenteeseen.

Lakiehdotuksessa ei ainakaan vielä oteta kantaa siihen, kuinka mahdollisen sote-järjestämislain tai metropolihallinnon tullessa voimaan kuntien asettamilla erityisillä toimielimillä, kuten nuorisovaltuustolla,



18.8.2014

olisi mahdollisuus osallistua näiden toimialaan kuuluvien asioiden käsittelyyn. Ongelmana on menettelyjen monimutkaistuminen ja toimielinten lisääntyminen.

Siltä osin kuin nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sisällytetään kuntalain säännöksiin, ne tulisi määritellä nuorten oikeuksien ja velvollisuuksien sekä lain tavoitteiden kautta. Esimerkiksi Helsingin Ruuti-järjestelmän kaltainen, edustuksellisuutta laaja-alaisempi nuorten vaikuttamisjärjestelmä mahdollistaa useamman nuoren osallistumisen äänestämistä monipuolisemmin.

Pakollisen nuorisovaltuuston tai vastaavan ryhmän sijasta ehdotetussa 26 §:ssä tulisi siksi säätää kunnille velvoitteeksi perustaa valtuuston hyväksymä nuorten osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmä. Kuten lakiesityksessä todetaan, kunnilla on erilaiset mahdollisuudet nuorten osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Nuorten laaja-alainen osallistuminen ja kokemukset vaikuttamisesta mahdollistetaan tukemalla neuvottelevan ja suoran demokratian käytäntöjä kuten osallistuvan budjetoinnin, paikallisten vaikuttajaryhmien sekä asiakkoita ja satunnaisempaa nuorten yhteiskunnallista aktiivisuutta ja vaikuttamistoimintaa.

Nuorisovaltuusto jäisi tällöin vain yhdeksi mahdolliseksi malliksi. Nuorisovaltuustojen liiton Osallisuus nyt ja vuonna 2014 -raportin mukaan vain noin puolet (52%) vaikuttajaryhmistä oli koottu vaaleilla. Nuorisovaltuusto mallina tukee usein jo yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneiden osallistumista. Samanaikaisesti Nuorisobarometri kertoo, että nuoria kiinnostaa politiikka mutta eivät nykyisen kaltaiset keinot. Nuorisovaltuusto mallina jatkaa sitä edustuksellisuuden perinnettä, joka ei kiinnosta nuoria. Laajemman osallistumisen keinojen kautta kiinnostus myös edustuksellista järjestelmää kohtaan herää nopeammin kuin toistamalla täysi-ikäisten järjestelmät kaikille riippumatta ikä- ja kehitysvaiheesta.

29 §. Viestintä

Lakiehdotuksessa on selkeänä tavoitteena saattaa kuntien tiedottamista koskeva sääntely nykyaikaan siirtämällä kuntien virallinen tiedottaminen kuntien ilmoitustauluilta yleiseen tietoverkkoon. Tämä tavoite on kannatettava, koska yleinen tietoverkko on ehdottomasti tehokkaampi viestintäväline kuin fyysinen ilmoitustaulu, jonka sijaintikaan ei ole useimpien kuntalaisten tiedossa. Tiedottamisen siirtäminen yleiseen tietoverkkoon on kuitenkin ongelma yksityisyyden suojan toteutumisen kannalta. Pykäläehdotus ei kaikilta osiltaan olekaan johdonmukaisessa suhteessa ehdotettujen 109 ja 141 §:n



kanssa. Ristiriita liittyy lähinnä yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien tietojen julkaisemiseen yleisessä tietoverkossa.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu lailla. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan ja viestejään kunnioitetaan.

Henkilötietolaissa (523/1999) on yleiset henkilötietojen suojaamista koskevat säännökset. Lisäksi on useita erityislakeja eri hallinnonaloilla, joissa on omia henkilötietojen suojaamista koskevia säännöksiä. Julkisuuslaissa (621/1999) on säännöksiä tietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä.

Viestintää koskevassa lakiehdotuksen 29 §:ssä on yksityisyyden suojan toteutuminen pyritty huomioimaan toteamalla, että kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu. Tämä täysin oikea toteamus koskee kuitenkin vain kunnan yleistä viestintää, sen sijaan kuntien ilmoitusten julkaisemista koskevassa 109 §:ssä ja kuntien päätösten tiedoksiantoa kunnan jäsenille koskevassa 141 §:ssä ei ole vastaavaa säännöstä.

6 luku. Kunnan toimielimet

30 §. Kunnan toimielimet

Pykäläehdotuksen mukaan toimielinten jaostojen asettaminen tulisi yksinomaan valtuuston toimivaltaan kuuluvaksi tehtäväksi. Säännöksen perustelujen mukaan toimielinorganisaation tulisi olla valtuuston päätettävissä, ilman valtuustoa ei kunnan organisaatioon voisi tulla uusia pysyviä toimielimiä. Säännöstekstin ja perustelujen välillä on siten ristiriita siltä osin, kuin kyse on toimielimen tilapäisistä jaostoista.

Voimassa olevan lain mukaan on mahdollista, että tilapäisen jaoston asettaminen annetaan toimielimen itsensä tehtäväksi. Tällaisen mahdollisuuden poistaminen ei vastaa kuntalain tarkoitusta siitä, että kunnat voisivat käyttää omaa harkintaansa hallinnollisia ratkaisuja tehdessään. Valtuuston tulisi voida edelleen määrätä hallintosäännössä/johtosäännössä myös siitä, että toimielimet voivat asettaa tilapäisiä jaostoja.

31 §. Toimielinmallit

Pykäläehdotuksessa tyypitellään kuntien toimielinkokoonpanoja ja annetaan niille nimityksiä. Sen 2 momentissa viitataan erikseen



tilaaja-tuottaja -malliin, jota on pidettävä pikemminkin hallinnon ja palvelutuotannon järjestämisen tapana kuin toimielinmallina. Säännökseltä puuttuu varsinainen oikeudellisesti merkityksellinen sisältö, joten se tulisi tarpeettomana poistaa lakiehdotuksesta.

35 §. Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden

Säännösehdotuksen 2 momentissa oleva uusi mahdollisuus toimielimen puheenjohtajiston, eikä koko toimielimen, erottamiseen täydentää valtuuston käytettävissä olevia keinoja päättää toimielinten kokoonpanoista ja sitä on lähtökohtaisesti pidettävä tervetulleena.

Ottaen kuitenkin huomioon lakiehdotuksen 34 §:n 2 momenttiin sisällytetty mahdollisuus siihen, että toimielinten puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä, on erottamisoikeuden ja päätoimisen tai osa-aikaisen luottamushenkilön sijaiseksi mahdollisesti otetun henkilön palvelussuhdeturvan välisen ristiriidan ratkaisemiseen kiinnitettävä huomiota. Lakiehdotuksen 81 §:n 2 momenttiin sisältyvä työhönpaluuoikeus saattaa yksittäistapauksissa koitua työnantajan tai sijaisen kannalta kohtuuttomaksi.

37 §. Alueellinen toimielin

Mahdollisuus asettaa alueellisia toimielimiä vahvistaa alueellista osallisuutta ja luo rakenteellisia mahdollisuuksia vaikuttaa oman asuinalueen päätöksentekoon. On kuitenkin tärkeää, että säännös on yksinomaan valtuuttava, jotta kunnat voivat itse tehdä harkintansa mukaiset ratkaisut siitä, onko alueellisten toimielinten asettaminen tarpeellista tai tarkoituksenmukaista, ottaen huomioon, että toimielinrakenteen laajentaminen on omiaan aiheuttamaan lisäkustannuksia ja hallinnon monimutkaistumista.

7 luku. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

39 §. Kuntastrategia

Kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteiden kirjaaminen kuntalaissa säädettyyn kuntastrategiaan tukee hyvin sitä, että kuntaa johdetaan kokonaisuutena ja että kunnan kokonaisuus otetaan mahdollisimman laajalti huomioon. Säännösehdotuksen perusteluissa mainittua mahdollisuutta luopua erillisistä erityislainsäädännössä tarkoitetuista strategioista on pidettävä tervetulleena.

41 §. Kunnanhallituksen puheenjohtaja

Säännösehdotukseen otettu maininta poliittisen valmistelun johtamisesta on varsin irrallinen eikä sen voida katsoa täyttävän hyvän lainvalmistelun kriteereitä. Poliittista valmistelua ei ole



18.8.2014

lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa lainkaan määritelty, mikä jo sinänsä aiheuttaa tulkintaongelmia. Suomalaiseen hyvään hallintoon kuuluvan virkavastuulla tapahtuvan päätösvalmistelun ja esittelijäasemassa olevan viranhaltijan oikeuksien suhdetta säännösehdoituksessa mainittuun poliittiseen valmisteluun ei ole millään tavoin avattu ja riskinä onkin, että säännös aiheuttaa tarpeettomia ristiriitoja kunnallisessa päätöksenteossa. Kun laissa ei ole muutenkaan säännelty sitä, miten poliittiset kannat muodostetaan kunnallisessa luottamushenkilöorganisaatiossa, ei tällaista uutta muotoilua ole pidettävä tarpeellisena.

Säännösehdoitus ei muutenkaan vastaa kuntalain tarkoitusta siitä, että kunnille jäisi mahdollisimman paljon harkintavaltaa järjestää hallintonsa paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan ja suurimpien valtuustoryhmien puheenjohtajien välinen poliittinen työnjako saattaa eri kunnissa olla hyvinkin erilainen eikä sitä tulisi lain säännöksellä lukita vain yhden vaihtoehdon mukaiseksi.

43 §. Johtajasopimus

Myöskään johtajasopimusta koskeva säännösehdoitus ei vastaa hallituksen esitysluonnoksessa mainittua tarkoitusta siitä, että kunnille jäisi mahdollisimman paljon harkintavaltaa järjestää hallintonsa paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Johtajasopimuksen tarpeellisuuden arviointi ja sen sisällön määrittäminen tulisi jättää kunnan oman päätöksenteon piiriin.

Ottaen huomioon, että kunnanjohtajan tehtävä on virkasuhteessa hoidettava tehtävä, johtajasopimuksen oikeudellinen merkitys suhteessa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 9 §:ssä tarkoitettuun viranhoidomääräykseen jää myös määrittelemättömäksi.

Jos johtajasopimus vastoin Helsingin kaupungin kantaa kuitenkin katsottaisiin siten välttämättömäksi, että sellaisen tekemiseen veloitetaan lain säännöksellä, sopimuksen pakollisen sisällön tulisi kattaa vain työn tulosten arviointia ja palkkausta koskevia seikkoja. Kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välisen työnjaon on katsottava olevan sellainen kunnan hallinnon peruskysymys, jota ei tule järjestellä sopimuksenvaraisesti. Kyseessä on valtuuston yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva asia, josta on määrättävä hallintosäännössä/johtosäännössä.

47 §. Omistajaohjaus

Säännösehdoituksen mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön



18.8.2014

hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Omistajaohjauksen nostaminen selkeästi esille kuntalaissa on tarkoituksenmukaista. (Toiminnallisten) kuntakonsernien merkityksen lisääntyessä myös omistajaohjauksen rooli korostuu. Tältä osin on valitettavasti todettava, ettei ehdotusta ole nykymuodossaan pidettävä omistajaohjausta selventävänä tai ohjaavana ja siitä puuttuu maininta kaikkein tärkeimmästä ja olennaisimmasta omistajaohjaustoimenpiteestä, yhteisön yhtiökokous- tai vuosikokoukseen osallistumisesta. Myös pykäläehdotuksen 2 momentin luettelo omistajaohjauksen vähimmäiskeinoista on tähän nähden epäselvä.

Jäljempänä tätä pykäläehdotusta koskevissa huomioissa keskitytään merkittävimpään yhteisömuotoon eli osakeyhtiöön. Huomiot koskevat soveltuvien osin kuitenkin myös muita yhteisömuotoja samoin kuin säätiöitä.

Osakeyhtiölaissa säännellään selkeästi osakkeenomistajan vaikutuskanavat ja päätettäväksi kuuluvat asiat, ts. omistajaohjauksen keinot. Osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa (tai voivat myös yksimielisinä tehdä päätöksen kokousta pitämättä). Yhtiökokoukseen osallistuminen ja siellä asioista osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaan päättäminen on tärkein yhtiöoikeudellisen omistajaohjauksen keino. Tähän liittyy olennaisesti ennakkotoimenpiteenä huolellinen kunnan edun mukainen yhtiökokousedustajan ohjeistaminen yhtiökokouksessa päätettävistä asioista. Ohjeistuksen antaa kunnan johtosäännöissä määrätty toimielin tai viranhaltija.

Osakeyhtiölain mukaan yhtiökokous päättää sille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista, minkä lisäksi yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistöimivaltaan kuuluvasta asiasta. Suoraan osakeyhtiölain mukaan yhtiökokous päättää siten muun muassa yhtiön hallituksen valinnasta, yhtiöjärjestyksen hyväksymisestä ja muuttamisesta sekä tilinpäätöksen hyväksymisestä. Yhtiöjärjestyksestä päättäminen on tärkeä osa osakkeenomistajan päätösvallankäyttöä yhtiössä. Yhtiöjärjestykseen voidaan myös sisällyttää omistajaohjauksellisia määräyksiä, sekä pysyviä konserniohjeita, joita kuntayhtiön halutaan noudattavan jatkuvasti ja sitovasti. On kuitenkin huomioitava konserniohjetyyppisiä määräyksiä yhtiöjärjestykseen lisättäessä, että itse konserniohjeen muuttaminen ei automaattisesti muuta kuntaomisteisen yhtiön



18.8.2014

yhtiöjärjestyä, vaan se vaatii aina ko. yhtiön yhtiökokouksen päätöksen. Yhtiöjärjestys on aina julkinen.

Osakeyhtiön perustamissopimusta, ts. yhtiön perustajien välistä sopimusta yhtiön perustamisesta, voidaan myös käsitellä eräänlaisena omistajaohjaustoimenpiteenä. Perustamissopimuksessa on mainittava vähintään osakeyhtiölaissa määrätyt asiat, minkä lisäksi perustajat voivat siinä päättää mistä tahansa muusta asiasta keskenään. Alkuperäinen perustamissopimus toimitetaan yhtiön perustamisen yhteydessä kaupparekisteriin, ja käytännössä perustamissopimus onkin yleensä vain perusasiat sisältävä perustamisasiakirja siten, että varsinaisista osakkaiden välisistä sitoumuksista on sovittu erillisellä osakassopimuksella.

Osakassopimus kuuluneen pykälässä mainittuihin "muihin sopimuksiin", ja tässä yhtiön osakkaiden välisessä sopimuksessa itse kohdeyhtiö ei välttämättä ole laisinkaan osallinen, ellei sitä myös haluta sitouttaa sopimuksessa sovittuihin asioihin. Osakassopimus on yleisesti käytetty omistajaohjauskeino, mutta sitä ei jostain syystä erikseen mainita ehdotetun 2 momentin keinovalikoimassa. Osakassopimus ei ole osakeyhtiöoikeudellisesti säännelty, vaan siihen sovelletaan sopimusoikeuden yleisiä periaatteita ja säännöksiä, eikä se sopimuksena poikkea kunnan tekemistä muista sopimuksista kolmansien tahojen, tässä muiden osakkeenomistajien kanssa. Toisin kuin yhtiöjärjestys, osakassopimus ei ole saatavilla kaupparekisteristä ja siihen voi sisältyä myös liikesalaisuuksia tai muita julkisuuslain nojalla salassa pidettäväksi määriteltäviä asioita, jolloin osakassopimuksen julkisuus voi olla rajattu.

Pykälän viittauksessa "muihin sopimuksiin" ei rajata, onko kyse yhtiön nimissä tehdyistä muista sopimuksista, joihin kunta omistajana pyrkii vaikuttamaan, vai kunnan omistajana tai jäsenenä tekemistä sopimuksista. Osakeyhtiön liiketoimintasopimukset kuuluvat yhtiön hallituksen yleistoimivallan piiriin, ellei sopimusta haluta tai yhtiöjärjestysmääräyksen nojalla ole velvollisuus viedä yhtiökokoukseen päätettäväksi.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella uudistuksen tarkoituksena ei ole antaa kunnalle mitään erityisiä omistajaohjauksen keinoja säännönmukaisten yhteisön omistajalle tai jäsenelle kuuluvien keinojen lisäksi. Tässä tilanteessa vaillinaisen luettelo eri yhteisöjä koskevista laeista ja käytännöistä otetuista omistajaohjauksen keinoista ei selvennä oikeustilaa, vaan pikemminkin luo epäselvyyttä kunnan käytettävissä olevista omistajaohjauksen keinoista.



Epäselväksi jää, miten kunnan rooli omistajana selkeytyy ja konsernijohtoon valvontavastuu ja välineet omistajaohjaukseen paranevat, kuten hallituksen esitysluonnoksessa on todettu. Olennaisesti selkeämpää olisi poistaa luettelo kokonaan tai korvata se maininnalla siitä, että kunnan käytettävissä olevat omistajaohjaukselliset keinot määräytyvät kutakin yhteisöä koskevan lainsäädännön perusteella.

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan mallina myös valtionyhtiöiden omistusta ja omistajaohjausta koskevaan lainsäädäntöön. Valtiolla onkin selkeä omistajaohjauksen määritelmä: Sillä tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Kunnan omistajaohjaus tulisi määritellä vastaavasti. Erityisesti on huomattava, että valtio pyrkii myötävaikuttamaan, ei vaikuttamaan, ja nimenomaan yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin, ei yhtiön hallintoon ja toimintaan. Näiden muotoilujen ero on olennainen, koska esimerkiksi osakeyhtiössä osakkeenomistajan tärkein tehtävä on hallituksen valitseminen (ja sen erottaminen tarvittaessa), mutta sen jälkeen kun hallitus on valittu, osakkeenomistaja nimenomaan myötävaikuttaa antamallaan ohjeilla ja periaatelinjauksilla, mutta ei puutu hallituksen yleistä toimivallan perusteella tekemiin päätöksiin.

48 §. Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisöjen hallituksen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Samoin ehdotuksen perusteluissa todetaan, että "[t]ytäryhteisön perustamisella tulee aina olla jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja tytäryhtiön hallituksen tulee pyrkiä toteuttamaan näitä omistajan tavoitteita ja tarkoituksia. Yhteisön hallituksen tulee ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon yhteisön asema osana kuntakonsernia".

Tytäryhteisön hallituksen toiminnassa on siis otettava huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Lainkohdassa asetettu velvoite on ainakin muodollisesti erittäin vaikeasti toteutettavissa. Se, että kunnalla on tytäryhteisöä perustaessaan tai sen hankkiessaan strateginen kunnan tai koko kuntakonsernin etua tavoitteleva tavoite, ei tarkoita, että tällä kuntalain kirjauksella voidaan ohittaa yhteisölainsäädännöstä yhteisön hallitukselle tulevat lakisäätöiset velvollisuudet. Yhteisön hallitus voidaan sitouttaa tähän tavoitteeseen yhteisölainsäädännön kannalta sitovasti ja julkisesti vain tekemällä siitä kirjaus yhtiöjärjestykseen tai yhteisön sääntöihin.



18.8.2014

Tärkeintä yhteisömuotoamme osakeyhtiötä koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä konsernin hallinnosta, vaan osakeyhtiön hallituksen lakisääteisenä tehtävänä on toimia huolellisesti ja yhtiön edun mukaisesti. Konserniedun huomioiminen ei ole yhtiön hallituksen lakisääteinen tehtävä.

Käytännön tasolla on otettava huomioon myös se, että kuntakonsernin kokonaisuus voi olla kulloinkin vaikeasti määriteltävä ja tulkinnanvarainen asia. Kokonaisedun määrittelemiseen liittyy usein poliittinen ulottuvuus ja käsitys kokonaisedusta saattaa myös vaihdella sen mukaan, millaiset poliittiset voimasuhteet kunnassa vallitsevat. Viime kädessä onkin kunnan päätöksentekoeleimiin valittujen luottamushenkilöiden tehtävänä ratkaista se, mikä on kuntakonsernin etu missäkin tilanteessa.

Osakeyhtiön hallituksen on osakeyhtiölain mukaan puolestaan huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Tätä nk. huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatetta on oikeuskirjallisuudessa täsmennetty siten, että johdon tehtävä on ennen kaikkea edistää yhtiön etua ja että tähän päämäärään pyrkiminen sekä kaikki hallitukselle kuuluvat muutkin tehtävät on suoritettava huolellisesti. Yhtiön edun edistäminen on ymmärrettävä laajasti ja se sisältää toimimisen yhtiön toimialan ja tarkoituksen mukaisesti. Kunta voikin vaikuttaa osakeyhtiön tarkoitukseen, tavoitteisiin ja päätöksentekomenettelyyn niitä koskevilla yhtiöjärjestysmääräyksillä, samoin kuin nimittämisoikeutensa ja aktiivisen yhteydenpidon kautta myös tosiasiallisesti hallituksen toimintaan. Näillä keinoilla kunta voi turvata kuntakonsernin kokonaisedun toteutumista yhtiön toiminnassa kokonaisuutena, mutta niiden avulla ei kuitenkaan voida poiketa osakeyhtiölaissa määrätystä hallituksen perustehtävästä eli yhtiön edun mukaisesta toiminnasta. Lakiuudistuksen tarkoituksena ei liene tarkoitus muuttaa kuntakonserniin kuuluvan yhteisön hallituksen vastuuta tai tehtäviä ko. yhteisöä koskevassa laissa säädetystä.

Kuten hallituksen esityksessäkin tuodaan esille, hallituksen on myös huomioitava toiminnassaan vähemmistöoikeudet, ja näin toimiminen pelkästään tietyn omistajan tai omistajaryhmän välittömien etujen mukaisesti ei ole sallittua. Vain tietyn omistajan etujen mukaisesti toimiminen ei ole sallittua silloinkaan, kun hallituksen jäsen on nimetty tämän omistajan toimesta. Tytäryhteisöissä, joissa on kunnan lisäksi muitakin osakkeenomistajia, kunnan mahdollisuudet huolehtia kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisesta yhtiön toiminnassa ovatkin rajatut.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän konsernietuajattelun liittämistä omistajaohjauksen kautta tytäryhtiön hallituksen lakisääteisiin



18.8.2014

tehtäviin ja tämän etusijan korostamista onkin pidettävä ristiriitaisena voimassaolevan osakeyhtiölain kanssa. Osakeyhtiöiden hallitusten toiminnassa sekä yhtiön edun että omistajan edun samanaikainen huomioiminen ja näiden etujen välinen potentiaalinen ristiriita on tosiasia, jonka kanssa kaikki yhtiöiden hallituksissa toimivat joutuvat toimimaan. Osakeyhtiölaissa omaksuttu lainsäädännöllinen ratkaisu on ollut asettaa potentiaalisessa ristiriitatilanteessa yhtiön etu omistajan tai konsernin edun edelle. Kunnalle omistajana asetettu erityinen velvoite vaikuttaa hallituksen toimintaan konserniedun toteuttamiseksi olisi tämän osakeyhtiölain lähtökohdan vastainen. Velvoitteen toteuttaminen voisi vaikeuttaa kuntien tytäryhteisöjen hallitusten työskentelyä ja luoda hankalasta ratkaistavia vastuukysymyksiä kuntien edellyttäessä hallituksilta puhtaasti konsernietua ajavaa toimintaa.

Huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatteen toteutumisella yhtiön johdon päätöksenteossa on merkitystä erityisesti johdon jäsenelle yhtiötä kohtaan syntyvän vahingonkorvausvastuun arvioinnissa. Tässä on myös huomioitava osakeyhtiölain mukainen hallituksen jäsenen korvausvelvollisuus kolmannelle taholle vahingosta, jonka on tehtävässään osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestyä rikkomalla tahallaan tai huolimattomuudesta on aiheuttanut. Tämä on erityisesti yhtiön velkojen kannalta olennainen vastuunäkökulma. Onkin epäselvää, miten hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuuta arvioidaan silloin, kun päätöksessä on kuntalain mukaisesti otettu huomioon konsernin kokonaisuus mutta toimen yhtiön edun mukaisuus on kyseenalaista tai kiistettävissä? Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnan yhtiölle asettamien toimintaperiaatteiden, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden ilmaiseminen jo yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiöjärjestyksessä on perusteltua myös yhtiön johdon vastaisen toiminnan ja osakeyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta. Yhtiöjärjestyksessä oleva kirjaus yhtiön toiminta-ajatuksista hoitaa tiettyä tehtävää tai toimintaa kunnan kokonaisedun mukaisesti määrittää yhtiön tarkoituksen ja näin yhtiön edun. Käytännössä tämä kuitenkin myös tarkoittaa, että hallituksen jäsenen huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteen toteutumista arvioidaan koko kunnan kokonaisedun näkökulmasta, mikä on pitkälti yksittäisen hallituksen jäsenen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Sinänsä kirjaus konserniedusta yhtiöjärjestyksessä ja/tai perustamisasiakirjoissa voi olla yksittäistapauksissa perusteltu, mutta sen merkitys "yhtiön johdon vastaisen toiminnan ja osakeyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta" jää perusteluissa auki.

Edellä mainitun perusteella ehdotetun 48 §:n 1 momentti tulisi joko kokonaan poistaa tai sitä tulisi ainakin muuttaa siten, että kunnan velvollisuus huolehtia kuntakonsernin kokonaisedun huomioimisesta koskisi kunnan tytäryhteisöjen toimintaa kokonaisuutena eikä tytäryhteisön hallituksen toimintaa.



18.8.2014

Ehdotetun 48 §:n 2 momentin mukaan kunnan tytäryhteisön ja -säätiön hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhteisön tai säätiön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Ehdotettu lisäys asettaisi aiheellisia vaatimuksia hallitusten kollektiiviselle asiantuntemukselle, joten sitä voidaan pitää merkittävänä ja erittäin tarpeellisena sääntelynä, erityisesti kuntien kilpailluilla markkinoilla toimivien konserniyhteisöjen ja -säätiöiden kannalta. Hallituksella on keskeinen rooli yhtiöiden ja säätiöiden toiminnan ohjaamisessa ja valvomisessa, joten hallituksella on kokonaisuutena oltava yhteisön tai säätiön toimiala, toiminnan laajuus ja strateginen merkitys huomioon ottaen riittävä asiantuntemus tehtäviensä tehokkaaksi hoitamiseksi.

Hallituksen jäsenten nimeäminen on keskeisin tai ainakin yksi keskeisimmistä keinoista, joilla kunta voi tytäryhteisöjään ja -säätiöitään omistajana ohjata. Monessa kunnassa tytäryhteisöjen ja -säätiöiden hallitusten jäsenten nimeäminen tapahtuu tosiasiaassa suurelta osin poliittisten puolueiden paikallisyhdistysten toimesta eikä kunta ei käytännössä pysty tältä osin vaikuttamaan siihen, minkälaista osaamista hallituksen jäsenillä on, vaikka kunnan toimitilin heidät muodollisesti nimeääkin yhtiökokouksessa tai vastaavassa valittaviksi.

Riittävä asiantuntemus voi tarkoittaa paitsi talouden ja liiketoiminnan asiantuntemusta myös hallituksen jäsenten toisiaan täydentävää asiantuntemusta esimerkiksi kunnallispolitiikasta, markkinoinnista ja viestinnästä sekä juridiikasta. Vaikka hallituksen (luottamushenkilö-) jäsenten nimeäminen tapahtuisi jatkossakin nykyisen toimintamallin mukaisesti, tulisi tosiasiallista nimeämisvaltaa käyttävien tahojen vähintäänkin ottaa nykyistä enemmän huomioon hallituksen jäsenten asiantuntemukseen liittyvät näkökohdat. Säännösehdotus tulee joka tapauksessa altistamaan nimeämistä koskevat kunnan päätökset muutoksenhauille, kun hallitusten luottamushenkilöehdokkaiden ja muidenkin ehdokkaiden laissa edellytetty riittävä asiantuntemus kyseenalaistetaan oikaisuvaatimuksen ja mahdollisesti myös kunnallisvalituksen keinoin.

Ehdotetussa 48 §:n 3 momentissa säädettäisiin konserniohjeiden soveltamisesta kunnan tytäryhteisöihin ja -säätiöihin sekä soveltuvien osin osakkuusyhteisöihin ja -säätiöihin. Momenttia ei sinänsä ole pidettävä välttämättömänä, mutta se saattaa selkiyttää osaltaan tilannetta ja korostaa konserniohjeiden soveltumista (osittain) myös kuntien osakkuusyhteisöihin ja -säätiöihin. Tosin tulkinnanvaraiseksi jää edelleen se, mitkä ovat konserniohjeiden osakkuusyhteisöihin ja -säätiöihin soveltuvat osat.



18.8.2014

Konserniohjeissa on tarkoitus olla määräyksiä sekä kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille sekä konserniin kuuluville tytäryhteisöille. Siellä voi myös olla pysyväisluonteisia ohjeita yhtiökokousedustajille. Myös ehdotetun 4 momentin konserniohjeiden vähimmäissisältöä koskevaan listaukseen on otettu sekä omistajaohjaukseen kuuluvia asioita että kunnan sisäistä menettelyä koskevia asioita.

Valtuuston hyväksymistä konserniohjeista onkin ehdotuksen mukaan tulossa hyvin laaja ja monitasoinen, eri tahoille ohjeita antava normisto. Kunnan omaa sisäistä toimintaa koskevien ja laajoja eritason ohjeistuksia käsittävien konserniohjeiden hyväksyttäminen tytäryhteisön hallituksessa ei useinkaan palvele tytäryhteisöjä eikä selkeytä niiden toimintaympäristöä osana kuntakonsernia. Kun konserniohjeita on kuitenkin tarkoitus soveltaa kunnan oman organisaation ulkopuolella tytär- ja osakkuusyhteisöissä, olisi niiden helpon käytettävyyden ja selvyyden vuoksi tarpeellista, että konserniohjeet jaettaisiin selkeästi konsernin sisäisiin menettelyohjeisiin ja kuntakonsernin omistajanohjauksellisiin hyvän hallinnon ja johtamisen periaatteisiin. Näin muun muassa 4 momentin kohdat tulisi jaotella tämän mukaisesti. Jako helpottaisi eri ohjeiden laatimista kunnissa ja johtaisi käyttäjäystävällisempään kahteen ohjeistukseen, joista omistajaohjeiden hyväksyminen tytäryhteisön (ja mahdollisesti myös osakkuusyhteisöjen) hallituksessa olisi selkeää.

Konserniohjeita koskevan sääntelyn osalta voitaisiinkin pohtia myös mahdollisuutta sisällyttää konserniohjeisiin selkeästi pörssiyhtiöiden hallinnointikoodia vastaava noudata tai selitä -periaate, jonka mukaan pörssiyhtiön tulee noudattaa koodin kaikkia suosituksia. Yhtiö voi kuitenkin poiketa yksittäisestä suosituksesta, jolloin sen on selostettava poikkeaminen ja sen perustelut. Tämän periaatteen käyttäminen on kuitenkin mahdollista vain, jos konserniohjeet on selkeästi jaettu kahteen ohjeistukseen, kunnan sisäiseen menettelyyn liittyvään ja tytäryhteisöille osoitettuun omistajaohjausohjeistukseen.

Ehdotettu 48 §:n 4 momentin luettelo sisältää seikkoja, jotka yleensä puuttuvat voimassa olevista konserniohjeista. Näitä ovat ainakin kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus, luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus sekä konsernin sisäiset palvelut. Ainakin kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelun ja ohjauksen osalta jää epäselväksi tarkoitetaanko säännöksellä myös peruskunnan investointien suunnittelua ja ohjausta. Kirjausta olisi tarpeen tarkentaa, sillä peruskunnan osalta ohjaus tapahtuu kuitenkin jatkossakin viime kädessä talousarvion kautta.

49 §. Konsernijohto

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



Konsernijohtoon osalta säännöselädotuksessa lähdetään voimassaolevan kuntalain tapaan siitä, että konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrättyt viranomaiset. Toisaalla lakiehdotuksessa on kuitenkin korostettu kaupunginvaltuuston konserniohjauksen kannalta keskeisiä tehtäviä. Näitä tehtäviä ovat muun muassa konserniohjauksen periaatteista päättäminen. Tästä syystä olisi perusteltua, että kaupunginvaltuusto katsotaan osaksi konsernijohtoa.

8 luku. Kuntien yhteistoiminta

51 §. Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin

Säännöselädotuksessa käsitellään kuntien yhteistoiminnan suhdetta hankintalainsäädäntöön, tavoitteena luoda selkeyttä käytännön erilaisiin tilanteisiin. Ehdotetussa 2 momentissa selkeyttä on pyritty luomaan käyttämällä sellaisia käsitteitä, joiden on katsottu sopivan Suomen kansallisiin olosuhteisiin ja olevan niitä kuvaavia, ja näin edesauttavan voimassa olevan julkisia hankintoja koskevan direktiivin yhteistoimintaa koskevan säännösten ymmärtämistä ja soveltamista. Havainto koskee käsitteitä "kokonaisetä" ja "ylikunnallinen", joiden sisältöä on avattu säännöksen perusteluissa. Tältä osin olisi voinut olla perustellumpaa pysyttäytää direktiivin 12 artiklan 4 kohdan terminologiassa ja vasta säännöksen perusteluissa ryhtyä avaamaan sen soveltamiseen liittyviä erilaisia tulkintatilanteita.

Tärkeämpänä huomiona tältä osin on kuitenkin todettava, että riippumatta siitä, kummalla tavalla tahansa säännös yhteistoiminnasta sitten kirjoitetaankin, tulisi vireillä olevassa uuteen hankintadirektiiviin perustuvassa hankintalain valmistelussa omaksua sama terminologia kuin mitä kuntalaissa käytetään. Vähintään hankintalain yhteistoimintaa koskevan säännöksen perusteluissa tulisi käyttää käsitteitä "kokonaisetä" ja "ylikunnallinen", jos niitä käytetään kuntalaissakin. Näin minimoidaan riski siitä, että kahden säädöksen yhteistoimintaa koskevien säännösten välille muodostuu tulkintaongelmia.

Tavoitteena on joka tapauksessa oltava se uuden hankintadirektiivin perusteluissa ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössäkin mainittu seikka, ettei hankintasääntöjen soveltaminen vaikuta viranomaisten vapauteen suorittaa niille annetut julkiseen palveluun liittyvät tehtävät käyttäen omia voimavarojaan, mihin kuuluu mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Viranomaisten olisi voitava päättää suorittaa julkisia palvelujaan yhteisesti tekemällä yhteistyötä. Uudesta hankintadirektiivin henki on, että viranomaisilla on vapaus tehdä valintoja sen suhteen,



18.8.2014

miten palveluita tuotetaan. Lakiin jäykästi kirjattavat rakenteet olisivat vastoin tätä henkeä.

56 §. Kuntayhtymä

Hallituksen esitysluonnos ei vielä sisällä tarkasteluja, jotka koskevat kuntayhtymien hallinnon muutostarpeita valmisteltavana olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun mahdollisesti siirtyessä sote-alueille, ja samaten Helsingin seudulle muusta maasta poiketen asetettavan metropolihallinnon mahdollisesti toteutuessa. Ehdotettuihin säännöksiin esityksen 56–65 §:ssä ei tämän vuoksi ole tässä vaiheessa aihetta ottaa enemmälti kantaa.

10 luku. Luottamushenkilöt

71 §. Suostumus luottamustehtävään ja ero luottamustoimesta

Ehdotuksessa esitetään, että luottamushenkilöiden pitäisi suostua tehtävään. Kunnallinen luottamustehtävä kansalaisvelvollisuutena lieneekin paikallaan siirtää osaksi oikeushistoriaa. Käytännön tasolla on kuitenkin todettava, että luottamushenkilöehdokkaiden vapaamuotoistenkin suostumusten kerääminen ja hallinnointi tulee muodostamaan melko mittavan hallinnollisen rasituksen.

74 §. Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Säännösehdotuksessa esitetään tiettyjä kavennuksia vaalikelpoisuuteen. Merkittävin näistä koskee hallitusjäsenyyden vaikutusta. Ehdotuksen mukaan henkilö, joka on kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen, ei olisi vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei olisi myöskään henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä tai johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Lisäksi ehdotuksen mukaan kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi.

Kunnanhallituksen tehtävänä on harjoittaa konsernivalvontaa. Lakiesityksen mukaan on valvonnan kannalta ongelmallista, jos kunnanhallituksen jäsen on samaan aikaan hallituksen jäsenenä (tai palvelussuhteessa) yhtiössä, jota kunnanhallituksen tulee valvoa. Kunnanhallituksen, ja konsernijohtoon muutenkin, tulisi olla riippumaton tytäryhteisöjen hallituksista, jotta objektiiviselle omistajaohjaukselle,



18.8.2014

konsernijohtamiselle ja -valvonnalle on parhaat mahdolliset edellytykset.

Esityksen perustelujen mukaan vaalikelpoisuutta koskevien muutosehdotusten taustalla on siten ajatus siitä, että johtamisen ja viranomaisen toimien tulee olla objektiivista ja puolueetonta. Kenenkään ei tulisi olla asemassa, jossa on valvontavastuussa omien toimiansa osalta.

Ottaen huomioon, että kuntaomisteisten yhteisöjen hallituksiin on perinteisesti kuulunut poliittisten voimasuhteiden mukaan valikoituneita henkilöitä ja ettei tällaista hallitusjäsenten valintaperustetta ole tarkoitus kokonaan kieltää, samoin kuin että kunnanhallituksiin usein valikoituu henkilöitä, joiden voidaan katsoa edustavan myös laissa tavoiteltua hallitustyöskentelyn osaamista, näin tiukka sääntely ei välttämättä ole käytännössä tarkoituksenmukaista, vaikka se saattaakin selkeyttää tehtävä- ja vastuukuvia kuntaorganisaatiossa ja joka tapauksessa helpottaa esteellisyyskysymysten käsittelyä.

Edellä mainituista näkökohdista ja esimerkiksi tiedonkulkuun mahdollisesti liittyvistä haasteista huolimatta muutosesitystä voidaan lopulta kuitenkin pitää konserniohjauksen toimivuuden varmistamisen kannalta perusteltuna. Kaupunginhallituksella tulee olla edellytykset aidosti valvoa kaupungin konserniyhteisöjen ja -säätiöiden toimintaa.

Lähinnä teknisenä yksityiskohtana todettakoon, että 74 §:n § 1 momentin 5 kohdassa viitataan vain liiketoimintaa harjoittavaan yhteisöön. Vaikka säätiöiden tarkoituksena ei voi lähtökohtaisesti olla liiketoiminnan harjoittaminen, saattavat ne kuitenkin harjoittaa liiketoimintaa tarkoituksensa toteuttamiseksi. Näin ollen olisi perusteltua viitata myös ko. kohdassa sekä yhteisöihin että säätiöihin.

Samassa momentissa on kohdissa 2 ja 3 puolestaan mainittu erikseen kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt. Ehdotetussa 6 §:ssä on kuitenkin todettu, että kunnan tytäryhteisöstä eli kunnan määräysvallassa olevasta yhteisöstä säädettyä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Mainintaa on siksi pidettävä tarpeettomana.

81 §. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema

Sääntelyä on pidettävä yleisesti ottaen tarpeellisena. Viitaten kuitenkin jo edellä 34 §:n 2 momentin kohdalla lausuttuun, on päätoimisen tai osa-aikaisen luottamushenkilön vaalikelpoisuuden menettämiseen tai erottamiseen sekä sijaiseksi mahdollisesti otetun henkilön palvelussuhdeturvan välisen ristiriidan ratkaisemiseen kiinnitettävä huomiota. Ehdotettuun 2 momenttiin sisältyvä työhönpaluuoikeus



18.8.2014

saattaa yksittäistapauksissa koitua työnantajan tai sijaisen kannalta kohtuuttomaksi, muun ohella siksi, että luottamushenkilö voi yksipuolisesti pyytää eroa luottamustoimestaan.

83 §. Palkkiot ja korvaukset

Pykäläehdotuksen 3 momenttiin sisältyy perussäännös luottamushenkilömaksusta. Kunnan tulee jatkossa ilmoittaa perimänsä maksut tilinpäätöksessään, mitä on pidettävä perusteltuna läpinäkyvyyden lisäämisenä. Luottamushenkilömaksuja koskeva sääntely koskee kuitenkin vain kunnallisiin toimitelmiin valittuja luottamushenkilöitä, ei sen sijaan kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallintoelinten jäseniä. Monissa kunnissa on kuitenkin käytäntönä, että myös hallituspalkkioista suoritetaan puolueiden paikallisyhdistyksille luottamushenkilömaksua vastaavia osuuksia. Tätä ei ole pidettävä kuntakonsernin kokonaisuuden kannalta erityisen läpinäkyvänä, huolimatta siitä, että konserniajattelua on muuten tuotu lakiehdotuksessa entistä enemmän esiin.

Vielä esitettyä järjestelmää perustellumpaa olisikin yksittäisten luottamushenkilöiden ja samalla hallitusjäsenyyksistä maksettaviin palkkioihin kohdistuvista perintätoimista luopuminen ja siirtyminen avoimeen, vaalitulokseen perustuvaan puoluetukeen valtuustoryhmille. Hallituspaikkoihin liittyvästä ja paikallisyhdistyksille osoitetusta taloudellisesta tuesta luopuminen saattaisi olla omiaan edistämään myös edellä 48 §:n 2 momentissa tarkoitetun riittävän talouden ja liiketoiminnan asiantuntemuksen tavoitetta.

84 §. Tietojensaantioikeus

Tietojensaantioikeuden osalta ehdotetaan muutosta, jonka mukaan luottamushenkilöillä olisi jatkossa oikeus saada kunnan konsernijohtolta tietoja tytäryhteisöjen ja -säätiöiden toiminnasta. Tällaista tietojensaantioikeuden laajentamista voidaan pitää perusteltuna, koska kuntien toimintaa harjoitetaan enenevässä määrin konserniyhteisöjen ja -säätiöiden toimesta. Luottamushenkilöillä tulee olla käytettävissään luottamustehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot koko kuntakonsernin osalta.

85 §. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Ehdotuksen mukaan kunnanhallituksen sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäsenten, valtuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien sekä kunnanjohtajan, pormestarin ja apulaispormestarin tulisi tehdä sidonnaisilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä.



Ilmoitus olisi tehtävä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoidossa. Kunnassa olisi pidettävä sidonnaisuuksista julkista rekisteriä yleisessä tietoverkossa.

Säännöksen tavoitteena on päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen. Vaikka ehdotettu sidonnaisuusrekisteri jossain määrin loukkaa rekisteriin merkittävien henkilöiden yksityisyyden suojaa, voidaan rekisteriä pitää perusteltuna ottaen huomioon sen tavoitteet. Rekisteriin merkittävien henkilöiden piiri on rajoitettu ja kyseiset henkilöt ovat pääsääntöisesti tietoisia ilmoitusvelvollisuudestaan ottaessaan tehtävän vastaan. Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan 85 § tulisi voimaan lain voimaantulon jälkeen ensiksi valittavan valtuuston toimikauden alkamisesta lukien.

12 luku. Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

91 §. Hallintosääntö

Kuten edellä on jo useampaan kertaan todettu, hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että kuntalaissa on tarkoitus jättää kunnille mahdollisimman paljon harkintavaltaa järjestää hallintonsa paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Tämä tarkoitus ei hallintosääntöä koskevan säännösehdotuksen osalta kuitenkaan toteudu, koska se on kirjoitettu pakottavaksi ilman, että pakottavuudelle olisi esitetty mitään syytä tai perustetta.

Pykäläehdotuksen mukaan kunnan kaikki johtosääntömääräykset olisi koottava yhteen instrumenttiin, jonka nimenä olisi hallintosääntö. Itse asiassa kunnallisoikeudessa vakiintuneesta johtosääntö-termistä tultaisiin muutoksen myötä luopumaan. Perusteluja sille, miksi kuntalaissa säädetyt ja nykyisin johtosäännöillä, yhdellä tai useammalla, järjestetyt kunnan hallinnolliset määräykset pitää keskittää, ei hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkaan ole.

Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on tällä hetkellä 37 voimassa olevaa johtosääntöä. Niiden koko sisällön kokoaminen yhteen hallintosääntöön, uudelleen kirjoitettunakin, merkitsisi sitä, että Helsingin kaupungin hallintosäännöstä tulisi varsin mittava asiakirja. Kun uudessa kuntalaissa kunnille muuten pyritään antamaan laaja harkintavaltaa sen suhteen, minkälaista hallintomallia kunnissa toteutetaan, on vaikeaa nähdä pätevää perustetta pakottaa kaikki kunnat juuri tässä yhteydessä samaan muottiin.

Lisäksi on todettava, että ehdotetuissa siirtymäsäännöksissä ei ole mainintaa 91 §:n voimaantulosta, mistä on pääteltävissä, että pykälän on tarkoitus tulla voimaan heti lain voimaantulon yhteydessä. Vähimmillään siirtymäsäännös tulisi kirjoittaa siten, että 91 § tulisi



18.8.2014

voimaan vasta seuraavan valtuustokauden alussa, jotta kunnille jäisi aikaa valmistella ja hyväksyä uudet keskitetyt hallintosääntönsä. Huomionarvoista on myös, että lain 6 ja 7 luvut, jotka osaltaan vaikuttavat hallintosäännön sisältöön, tulevat voimaan vasta seuraavan valtuuston aloittaessa toiminnan.

93 §. Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi

Ehdotuksessa rajoitettaisiin otto-oikeus vain kunnanhallitukselle. Nykyinen laki mahdollistaa asian ottaminen myös lautakunnan ja johtokunnan käsiteltäväksi. Kunnanhallituksen käsiteltäväksi voitaisiin ottaa kaikkien kunnan muiden toimielimien, valtuustoa lukuun ottamatta, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päättämät asiat. Otto-oikeuden keskittäminen kunnanhallitukselle voi joissakin kunnissa olla selkeä ratkaisu, mutta sellaisissa kunnissa, joissa toiminta on laajaa ja päätöksiä tehdään paljon, otto-oikeuden poistaminen lautakunnilta ja johtokunnilta voi johtaa päätösten aikaisempaa vähäisempään seurantaan ja valvontaan. Kunnanhallituksella ja tälle asioita valmistelevilla viranhaltijoilla ei ole samanlaisia edellytyksiä seurata koko kunnan päätöksentekoa kuin kunnanhallituksella, lautakunnilla, johtokunnilla ja niille asioita valmistelevilla viranhaltijoilla on yhdessä.

Tämän vuoksi laissa voitaisiin edelleen säilyttää mahdollisuus siihen, että hallintosäännöllä/johtosäännöllä annettaisiin otto-oikeus lautakunnille ja johtokunnille. Kukin kunta voisi omalta osaltaan harkita, mikä menettely kyseisen kunnan organisaatiossa toimii parhaiten. Tämä toteuttaisi myös kuntalain tarkoitusta siitä, että kunnilla on mahdollisimman paljon harkintavaltaa järjestää hallintonsa paikallisten olosuhteiden mukaisesti.

95 §. Valtuuston kokoontuminen

Valtuuston kokouskutsun julkaisemisesta kunnan ilmoitustaululla luovuttaisiin, mitä on pidettävä nykyaikaisena kehityksenä. Kokouksesta tiedottaminen pelkästään verkossa ei vaarantane kenenkään oikeusturvaa, kuten ei sekään, ettei tiedottamatta jättämisellä olisi merkitystä kokouksen laillisuudelle. Tämä perusteluissa mainittu seikka olisi paikallaan mainita myös pykälätekstissä.

98 §. Esteellisyys

Esteellisyysääntelyyn ehdotetaan muutoksia sillä perusteella, että myös vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen ja muihin toimielimiin koskevia säännöksiä ollaan muuttamassa. Nykyiseen lakiin sisältyvä ns. yhteisöjääviä koskeva poikkeus esitetään poistettavaksi kunnan



18.8.2014

tytärtyhteisöjen ja -säätiöiden osalta. Ehdotetulla muutoksella on kuitenkin vaikutusta myös päätösprosessiin osallistuvien kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden asemaan.

Luottamushenkilöiden osalta muutos on perusteltu vaalikelpoisuuteenkin liittyvien riippumattomuusnäkökohtien johdosta. Viranhaltijoiden ja työntekijöiden osalta riippumattomuuteen ei sen sijaan kohdistu yhtä suuria haasteita, koska heillä ei ole lakiin perustuvaa tytärtyhteisöjen ja -säätiöiden hallitusten toiminnan valvontatehtävää toisin kuin kunnanhallituksella tai sen jaostolla.

99 §. Toimielimen päätöksentekotavat

Lakiesityksen 99–101 §:ssä säädettyt uudet päätöksentekomuodot on katsottava hyviksi kunnallishallinnon nykyaikaistamisen mahdollisuuksiksi. On kuitenkin perusteltua, että sähköisen kokouksen ja sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttöön ottaminen jätetään kuntien omaan harkintaan ja omassa aikataulussa tapahtuvaksi.

108 §. Pöytäkirja

Pykäläehdotuksen mukaan toimielimen päätöksistä pidetään pöytäkirjaa. Tämä on tervetullut muutos nykysääntelyyn, jonka mukaan toimielimen kokouksista pidetään pöytäkirjaa. Erityisesti sähköisen kokousmenettelyn mukanaan tuomat mahdollisuudet pöytäkirjojen tuotantoon tulevat tällä tavoin paremmin otetuiksi huomioon.

Pykäläehdotukseen ei sisälly mainintaa pöytäkirjan muodosta, mutta sen perusteluissa todetaan, että pöytäkirjalla ei enää tarkoitettaisi pelkästään fyysistä pöytäkirjaa, vaan se voisi muodostua myös sähköisen päätöksenteon päätösten koonnista. Pöytäkirjan muoto voisi siis vaihdella teknisen toteutustavan mukaan. Epäselväksi jää, tarkoittaako tämä sitä, että ei-sähköisesti tehdyn päätöksen osalta pöytäkirja tulisi edelleen olla olemassa paperiversiona, vai voisiko myös perinteisesti pidetyn kokouksen pöytäkirja olla olemassa ainoastaan sähköisessä muodossa, jos tämä on arkistointia koskevan lainsäädännön puitteissa sallittua.

109 §. Kunnan ilmoitukset

Säännösehdotuksen mukaan kunnan kuulutukset ilmoitustaululla siirretään verkkoon. Tätä on yleisesti ottaen pidettävä perusteltuna. Myös erityislainsäädäntöön vielä sisältyvät säännökset julkisten kuulutusten ilmoitustaulun käyttämisestä tulisi pikimmiten käydä läpi ja nykyaikaistaa siten, että verkkojulkaiseminen jää ainoaksi laissa edellytetyksi julkaisutavaksi.



18.8.2014

Kuntien ilmoitusten julkaisemista koskevassa 109 §:ssä ei ole kuitenkaan huomioitu ilmoitusten mahdollisesti sisältämiä henkilötietoja. Ilmoitus on pidettävä yleisessä tietoverkossa vähintään 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Vastaavasti päätösten tiedoksianto koskevan 141 §:n mukaan toimielimien sekä muiden viranomaisten, jos se katsotaan tarpeelliseksi, pöytäkirjat on pidettävä yleisessä tietoverkossa nähtävänä, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Ehdotetut 109 ja 141 §:t ovat sisällöltään ehdottomia. Kaikki kuntien ilmoitusten ja toimielimien päätösten sisältämä julkinen henkilötieto on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Tieto on poistettava kunnan verkkosivuilta muutaman viikon sisällä, mutta sinä aikana tieto on voinut jo kopioitua hakuohjelmien yms. sivuille. Samalla näiden muutaman viikon aikana päätökset ovat olleet hyvin laajan yleisön luettavina ja kopioitavina.

Vaikka päätökset ja ilmoituksen eivät sisälläkään kuin julkisia henkilötietoja, voi näidenkin tietojen julkaiseminen loukata kuntalaisten yksityisyyden suojaa. Tietojen näin laaja julkaiseminen on vastoin sitä yleistä kehitystä, jonka mukaisesti henkilötietojen suojelemiseen kiinnitetään yhä suurempaa huomiota. EU:ssa on valmisteilla uusi tietosuoja-asetus, jossa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että henkilötietojen käsittely on rajoitettava mahdollisimman vähään suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan henkilötietoja saa käsitellä vain ja ainoastaan siltä osin kuin näitä tarkoituksia ei voitu täyttää käsittelemällä tietoja, joihin ei sisälly henkilötietoja.

Yleiseen tietoverkkoon luovutetut henkilötiedot ovat rajoittamattoman käyttäjäkunnan käytettävissä ja mahdollisesti automaattisten käsittelyjen kohteena. Kerran tietoverkkoon luovutettua tietoa on erittäin vaikea sieltä aukottomasti poistaa. Tämän vuoksi tulee olla erityisen huolellinen luovutettaessa henkilötietoja verkkoon, jotta yksityisyyden suoja toteutuu.

Henkilötietolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia säädettäessä ei ole vielä otettu huomioon yleisen tietoverkon käytön aiheuttavaa merkittävää muutosta henkilötietojen keräämiseen ja käyttöön. Lait sisältävät kuitenkin säännöksiä, joiden nojalla voidaan tällä hetkellä katsoa, että henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa viranomaisten toimesta on pääsääntöisesti kiellettyä. Julkisuuslain 16 § 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai



18.8.2014

tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on henkilötietojen luovutus, jossa luovutuksensaajia ovat kaikki, jotka voivat verkkoa käyttää. Luovutuksensaajien käyttötarkoitusta ei voida selvittää. Näiden syiden vuoksi julkisuuslain 16 § 3 momentin edellytykset henkilötietojen luovuttamiselle eivät täyty.

Tietosuoja-valtuutettu on 27.7.2010 julkaisemassaan lausunnossa "Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä" katsonut, että kunnan toimielimen esityslistaa tai päätöspöytäkirjaa ei yleensä voida pitää henkilörekisterinä, joten näiden asiakirjojen luovuttamiseen ei siten sovelleta julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia. Henkilötietoja sisältävien pöytäkirjojen käsittely verkossa on kuitenkin henkilötietolain 2 §:ssä tarkoitettua henkilötietojen automaattista käsittelyä, johon sovelletaan henkilötietolain säännöksiä. Henkilötietojen käsittely verkossa voi perustua henkilötietolain 8 §:n perusteella vain asianomaisen henkilön suostumukseen tai henkilötietojen käsittelyyn oikeuttavaan lain säännökseen. Tietosuoja-valtuutettu on katsonut, että pelkästään julkisia tietoja sisältävien pöytäkirjojen käsittely voi kunnallisessa toiminnassa perustua kuntalain 29 §:ssä säädettyyn tiedottamisvelvollisuuteen, mutta tällöinkin on huomioitava muun muassa yksityisyyden suojan intressit.

Tietosuoja-valtuutettu on edelleen todennut, että sekä oikeus yksityiselämän suojaan että julkisuusperiaate viranomaistoiminnassa ovat perustuslain säättämiä perusoikeuksia. Kunnan tiedottamispolitiikassa ja ratkaistaessa tiedottamisen välinettä ja tapaa on tietosuoja-valtuutetun mukaan hyvän tiedonhallinnankin tavoitteiden mukaista ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät perusoikeusintressit ja niistä johtuvat vaatimukset. Tietosuoja-valtuutetun mukaan julkisuuslain tavoitteen toteuttaminen ei läheskään aina edellytä käsiteltävänä ja ratkaistavana olevaan asiaan liittyvien yksityisten henkilöiden tietoja sisältävien asiakirjojen aktiivista julkaisemista. Riittävää useimmiten voi olla, että julkisia tietoja sisältävät asiakirjat ovat nähtävissä ja kopiot niistä pyydettyäessä saatavissa kunnanvirastossa.

Nykyisin kunnilla on mahdollisuus harkita, mitä pöytäkirjojen tai kunnan ilmoitusten sisältämiä henkilötietoja julkaistaan verkossa. Esimerkiksi Helsingin kaupunki noudattaa käytäntöä, jonka mukaan verkossa julkaistaan henkilötietoja vain poikkeuksellisesti. Verkossa julkaistavien asiakirjojen sisältämät henkilötiedot on peitetty *****-kentällä. Julkisuusperiaate toteutuu siten, että päätös on nähtävänä Helsingin kaupungin ilmoitustaululla ja jäljennös päätöksestä on pyydetävissä



18.8.2014

kaupungin kirjaamosta. Ehdotetun lainmuutoksen voidaan katsoa vaikeuttavan tällaista yksityisyyden suojan huomioivaa menettelyä.

Kaiken kaikkiaan kuntien laajaksi velvoitteeksi tulevan tietoverkossa julkaisemisen ja julkisuus- sekä tietosuojalainsäädännön väliset ristiriidat ja ongelmakohdat tulisi pikaisesti ottaa oman lainsäädäntöhankkeensa kohteiksi.

110 §. Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa

Kuntien järjestämistä palveluja sekä kunnan toimintaa koskeva keskeiset tiedot on julkaistava esityksen mukaan yleisessä tietoverkossa. Jo aiemmin on ehdotuksessa 29 §, joka koskee kunnan viestintää. Kyseisen pykälän mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista.

Nämä kaksi pykälää sääntelevät pitkälti samoja kysymyksiä ja menevät osittain päällekkäin. Pykälien sisältö tulisi yhdistää yhteen säännökseen, joka voisi luontevasti sijoittua kuntalain 29 §:n kohdalle.

13 luku. Kunnan talous

111 §. Talousarvio ja -suunnitelma

Lakiesityksen 39 §:n 3 momentissa todetaan, että kuntastrategian "huomioon ottamisesta" kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 111 §:ssä. Esitetyn 111 §:n 2 momentissa puolestaan todetaan, että talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että se "toteuttaa" kuntastrategiaa. Ottaen huomioon kuntastrategian luonteen pitkävaikutteisena, ylätasoin päätöksenä, on huomioon ottaminen -muotoilua pidettävä oikeaan osuvana ja myös 111 §:n 2 momentin tulisi kuulua: "Talousarvio- ja suunnitelma on laadittava siten, että siinä otetaan huomioon kuntastrategia ja turvataan edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen."

118 §. Kuntayhtymän rahoitus

Hallituksen esitysluonnos ei vielä sisällä tarkasteluja, jotka koskevat kuntayhtymien rahoituksen muutostarpeita valmisteltavana olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun mahdollisesti siirtyessä sote-alueille, ja samaten Helsingin seudulle muusta maasta poiketen asetettavan metropolihallinnon mahdollisesti toteutuessa. Ehdotettu säännös on syytä tältä osin tarkistaa.



119 §. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Konsernitaseen alijäämäisyyttä, negatiivista vuosikatetta, tuloveroprosenttia, lainamäärää ja suhteellista velkaantumista koskevien kriteereiden lisäksi kunnan taloudellisen aseman arvioinnin pohjana tulisi voimakkaammin käyttää myös kunnan vuosittaista taloudellista tasapainoa kuvaavia kriteereitä. Kunnalla voi esimerkiksi olla taseessaan huomattavastikin aikaisempina vuosina kertynyttä ylijäämää, mutta kunta voi nykyhetkessä silti velkaantua hyvin nopeasti. Velkaantumiskehityksen kääntäminen tasapainoon siinä tilanteessa kun taseen ylijäämät tulevat käytetyiksi ei välttämättä onnistu kovin nopeasti.

Näin ollen esimerkiksi kunnan rahoituslaskelman toiminnan ja investointien rahavirta -tunnusluku tulisi ottaa huomioon arvioitaessa kunnan mahdollisuuksia turvata tulevaisuudessa lainsäädännön edellyttämät palvelut. Kuntien on tullut vuoden 2013 tilinpäätöksestä alkaen esittää rahoituslaskelman toiminnan ja investointien rahavirran kertymää koskeva tunnusluku menneiden viiden vuoden ajalta.

14 luku. Hallinnon ja talouden tarkastus

122 §. Tarkastuslautakunta

Säännösehdotuksessa saatetaan lain tasoisiksi menettelyjä, jotka ovat pääosin jo muotoutuneet kuntakentällä käytännöiksi. Ehdotetussa 2 momentin 5 kohdassa tarkastuslautakunnalle esitetty uusi tehtävä sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden valvonnassa sopii luonteensa puolesta hyvin tarkastuslautakunnan tehtäväkenttään.

Ehdotetussa 3 momentissa olevaa kirjausta kunnanhallituksen mahdollisuudesta poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi kunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä olisi kuitenkin lavennettava siten, että siitä poistetaan yhteensovittamista koskeva vaatimus. Kunnanhallitus voisi siten perustellusta syystä poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi.

123 §. Tilintarkastaja

Pykäläehdotuksen mukaan kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Perusteluissa todetaan, että perusteltu syy voisi olla esimerkiksi kunnan koko ja sen



tytär-yhteisöjen määrä. Helsingin kaupunkikonsernin osalta edellä tarkoitettu poikkeamisperuste on ehdottoman välttämätön.

124 §. Tilintarkastajan tehtävät

Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan tilintarkastajan tulisi ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastuspöytäkirjalla viipymättä kunnanhallitukselle ja antaa tieto tarkastuslautakunnalle. Ehdotettu säännös korostaa kunnanhallituksen hallinnollista asemaa ylimpänä toimeenpanoelimenä ja tarvittavien korjaavien toimenpiteiden keskeisenä vastuutahona ja sitä on pidettävä perusteltuna.

125 §. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Pykäläehdotuksessa on voimassaolevan lain 74 §:stä poiketen eriytetty toisistaan tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus. Tarkastuslautakunnan oikeus saada tietoja ja nähtäväksi asiakirjoja rajoittuisi edelleen vain kunnan viranomaisiin, kun taas tilintarkastajan tietojensaantioikeus laajenisi kunnan viranomaisten lisäksi muihin kuntakonserniin kuuluviin yhteisöihin ja säätiöihin. Kun kunnan tytär-yhteisön tilintarkastajaksi on pääsäännön mukaan valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, vahvistuu tilintarkastajan tietojensaantioikeus myös tätä kautta. Koska tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista kuntakonsernissa ja kunnan toiminnan (toimintakokonaisuuden) järjestämistä tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, lautakunnalla on tarpeen olla vastaava tietojensaantioikeus kuin tilintarkastajalla, joka tarkastaa konsernitilinpäätöksen ja lausuu konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Siksi 125 §:n tulisi kuulua seuraavasti: "Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta ja muilta kuntakonserniin kuuluilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja pitävät tarpeellisinä arviointitehtävän ja tarkastustehtävän hoitamiseksi."

15 luku. Kunnan toiminta markkinoilla

Ehdotetun 15 luvun sääntely vastaa 1.9.2013 voimaan tullutta kuntalain muutosta. Yleisesti ottaen lakiehdotuksen pykäläjärjestystä, jossa kunnan toimintaa markkinoilla koskevat säännökset on koottu omaksi luvukseen, voidaan pitää nykyrakennetta selkeämpänä.

127 §. Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla



Säännösehdotuksen 3 momentin mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Säännösehdotus selkiyttää oikeustilaa, koska kysymys on aikaisemmin ollut lähinnä vain lain esitöiden varassa ja kaiken lisäksi osin epätarkasti muotoiltuna (kilpailuun osallistuminen / ulkopuolisen järjestämään kilpailuun osallistuminen).

130 §. Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Säännösehdotuksella rajoitetaan kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antamista toisen velasta tai muusta sitoumuksesta. Tarkoituksena on turvata kuntien taloudellista asemaa, kun kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille säädetyistä tehtävistä, eikä kunta voi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Perustelujen mukaan merkittävä taloudellinen riski olisi esimerkiksi sellainen, joka vastaisi suuruudeltaan huomattavaa osaa kunnan talousarviosta. Momentti ei sinänsä liity kilpailuilla markkinoilla toimimiseen, vaan turvaa kuntalaisten edun. Samalla säännös kuitenkin estää kuntaa ryhtymästä riskirahoittajaksi, mitä voidaan pitää perusteltuna. Säännöksen tavoitetta voidaan siten pitää kannatettavana, mutta rajoitus voinee tulla vain hyvin harvoin käytännössä sovellettavaksi.

Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velalle kunta voisi jatkossa myöntää takauksen tai muun vakuuden vain, jos kyse on kunnan tytäryhteisöstä tai -säätiöstä. Tällainen rahoitus olisi luonnollisesti mahdollista vain jos se ei muodostaisi kiellettyä valtiontukea. Kuntakonserniin kuulumattomien markkinatoimijoiden tukeminen säännöksessä tarkoitetuilla rahoituskeinoilla tulisi siten säännöksellä kielletyksi, vaikka se tiettyjen edellytysten täytyessä saattaisi olla EU:n valtiontukisääntöjenkin nojalla sallittua. Lainsäätäjän tällainen ratkaisu on ilman muuta mahdollinen, mutta muodostaa silti kansallisesti tiukemman toimintarajoituksen kuin mitä EU-jäsenyysselvotteemme edellyttäisi. Rahoituskeinojen käyttäminen sellaisten toimintojen yhteydessä, joihin ei liity toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, jäisi sallituksi, mikä on ilman muuta tarpeen jatkossakin.

Liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseksi takauksen tai muun vakuuden antaminen muulle kuin konserniyhteisölle tai -säätiölle olisi ehdotuksen mukaan mahdollista tulevaisuudessakin. Ottaen huomioon ko. tehtävien hoitamisen usein edellyttämän kunnan tuen, on takausmahdollisuuden säilyttäminen perusteltua, vaikka kyse ei



18.8.2014

olisikaan kunnan tytäryhteisöstä tai -säätiöstä. Näiden toimintojen edistäminen kuuluu kunnan toimialaan. Samalla tulee kuitenkin edelleen ottaa huomioon EU:n valtiontukisäännökset. Liikunnan, kulttuurin tai nuorisotoiminnan tukeminen takauksen tai vakuuden myöntämisen muodossa voi olla kiellettyä valtiontukea, jos toimintaa harjoittava yhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa. Esimerkiksi Helsingissä kulttuuritoiminta voi olla tietyissä tilanteissa kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, jolloin tuen antaminen edellyttää valtiontukisäännösten noudattamista.

Säännösehdotuksen mukaan kunnan on myös otettava huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklat. Tämä on sinänsä selvää ilman erillistä viittaussäännöstäkin. Tiettyjen EU-jäsenyysvelvoitteiden nimenomainen mainitseminen vain kuntalain yhdessä säännöksessä ei ole muutenkaan lainsäädäntöteknisesti täysin johdonmukaista.

Pykälän otsikkoa olisi syytä täsmentää oikeakieliseksi. Otsikoksi riittäisi esimerkiksi "Lainan tai vakuuden antaminen".

131 §. Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen

Sääntelyn tavoitteena on varmistaa kilpailuneutraliteetin toteutuminen myös kiinteistön luovutuksen ja vuokrauksen yhteydessä (markkinaehtoisuus, ei kiellettyä valtiontukea).

Säännöksen ehdotettu sisältö on johdettu Euroopan komission linjaamista perusteista, joiden täyttyessä maa-alueen ja rakennusten myyntiin ei katsota sisältyvän kiellettyä valtiontukea. Kiinteistön kauppoihin ja maanvuokraukseen liittyvät EU:n valtiontukisäännökset ovat edelleen Suomessa huonosti tunnettuja. Tuomalla EU:n valtiontukisäännösten ja komission antamien linjausten sisältöä kuntalakiin halutaan lisätä kuntien tietämystä valtiontukisäännösten sisällöstä. Tämä on sinänsä hyvä tavoite ja pienentää riskiä siitä, että kunnat tekisivät kiinteistönkauppoja tai maanvuokrasopimuksia, jotka mahdollisessa tuomioistuinmenettelyssä menisivät kumoon tai jotka johtaisivat kielletyn valtiontuen takaisinperintään.

Toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla on käsitteenä vieläkin jossain määrin tulkinnanvarainen. Tämä tulkintakysymys koskee myös ehdotettua säännöstä. Kunta joutuu ratkaisemaan, onko kyse toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla vai ei, ennen kuin se luovuttaa tai antaa vuokralle omistamansa kiinteistön. Sääntelyllä ei perustelujen mukaan ole kuitenkaan tarkoitus puuttua kuntien maankäytön tavoitteena olevaan riittävän tonttimaan tarjoamiseen asuntorakentamiseen. Tätä voidaan pitää erittäin tärkeänä kuntien



18.8.2014

kannalta, kunnilla tulee olla jatkossakin mahdollisuus harjoittaa alueellaan maapolitiikkaa ilman tiukkoja menettelytapasäännöksiä.

Ehdotettu sääntely sisältää vaihtoehtoisia toteutustapoja kiinteistön luovuttamiselle ja vuokralle antamiselle. Myös kunnille on tärkeää, että kohdekiinteistön arvo on riittävän luotettavasti arvioitu ennen luovutusta tai vuokralle antamista. Vaatimus riippumattoman arvioijan käytöstä voi tosin lisätä jonkin verran kuntien kustannuksia.

132 §. Julkisen palvelun velvoite

Julkisen palvelun velvoitteen (SGEI) antamisen säänteleminen kuntalaissa ei ole haitaksi, koska asiaa koskeva EU-sääntely ei välttämättä ole riittävän hyvin tunnettu kunnissa.

16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että kunnallisessa oikeussuojajärjestelmässä on keskinäisiä jännitteitä kunnallisen itsehallinnon ja asianosaisen oikeusturvan välillä. Kun jännitteiden välisiä ongelmia pyritään ratkaisemaan, vaatii työ perusteellista, tutkimustietoon perustuvaa pohdintaa, johon tässä vaiheessa ei ole mahdollisuuksia. Niinpä hallituksen esitysluonnokseen sisältyy vain vähäisiä muutoksenhakujärjestelmään kohdistuvia muutoksia.

Edellä todettua havaintoa on pidettävä oikeaan osuneena. Kuntalain nyt vireillä olevan uudistustyön yhteydessä ei ole ollut mahdollista paneutua muutoksenhakujärjestelmään sillä tarkkuudella ja huolellisuudella, joka olisi tarpeen. Tällaiseen erilliseen lainvalmisteluun olisi kuitenkin syytä ryhtyä varsin pikaisesti, ottaen huomioon yhtäältä jo hallituksen esitysluonnokseen sisältyvät huomiot muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeista ja toisaalta sen muutoksenhakusääntelyn pirstaloitumisen, johon kuntia koskevan lainsäädännön kehitys on johtanut. Esimerkiksi Helsingin kaupungin asianhallintajärjestelmä sisältää tällä hetkellä 94 erilaista muutoksenhakuohjetta käytettäväksi sen mukaan, millaisesta päätöksestä on kyse. Näin monimutkainen järjestelmä ei palvele sen enempää hallinnon asiakkaiden kuin hallinnonkaan etua. Järjestelmää tulisi merkittävästi yksinkertaistaa.

141 §. Päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle

Säännöstä on nykyaikaistettu, kun pöytäkirjojen nähtävänäpito siirtyy kunnan ilmoitustaululta verkkoon. Muutos on perusteltu myös sähköisen asiankäsittelyprosessin ja tietojen säilyttämisen kannalta. Verkossa julkaisemisen tietosuojakysymystä on käsitelty edellä 109 §:n kohdalla.

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



18.8.2014

Säännöksessä on kuitenkin epäjohtonmukaisesti todettu, että tiedoksi saaminen tapahtuisi vasta seitsemäntenä päivänä siitä, kun pöytäkirja on verkossa nähtävänä. Voimassa olevan lain mukaan tiedoksi saaminen tapahtuu samalla hetkellä, kun pöytäkirja asetetaan yleisesti nähtäväksi kunnan ilmoitustaululla. Tätä tarpeetonta viivytystä päätösten lainvoimakseksi tulemisessa ei ole lakiesityksessä mitenkään perusteltu. Tiedoksi saannin tulisi katsoa tapahtuvan pöytäkirjan verkossa julkaisemisen ajankohtana.

Merkittävä ja hyödyllinen muutos koskee asioita, joihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Tällaisissa asioissa kunnan jäsenten oikaisuvaatimus- ja valitusaika alkaisi seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on allekirjoittamisen jälkeen tarkastettu ja muu päätöspöytäkirja allekirjoitettu. Nykyään muutoksenhakuaika salassa pidettävien asioiden osalta alkaa kuluu vasta salassapitoajan päättymisen jälkeen. Uudistusta voidaan pitää käytännön syistä tärkeänä. Ilman kyseistä sääntelyä salassa pidettäviä asioita sisältävät päätökset voivat pitkistä salassapitoajoista johtuen olla ainakin teoriassa vailla lainvoimaa vuosien tai vuosikymmenten ajan.

Käsittely

Vastaehdotus:

Kaarin Taipale: Esityksen tavoitteet, lisätään kolmannen kappaleen jälkeen kaksi uutta kappaletta:

On kuitenkin todettava, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä kunnan järjestämisvastuu ja palveluiden tuottamista koskeva sääntely ovat paitsi sote- myös kuntalain keskeisimpiä kysymyksiä. Kun rahoitusvastuu säilyy kunnalla, vaikka järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnan ulkopuolelle, on jatkossakin varmistettava, että kunnalla on riittävät mahdollisuudet toiminnan valvontaan, siihen vaikuttamiseen ja varojensa käyttöön.

Kuntalaisten lähipalveluista on edelleen voitava päättää mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Muuten on mahdotonta varmistaa erityisesti perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen jatkuva yhteys kunnan muihin hyvinvointipalveluihin. Kuntien tulevaa roolia ja niiden perustehtävän toteuttamista tulee vahvistaa turvaamalla kuntien palvelutuotanto.

Kannattaja: Sirpa Puhakka



18.8.2014

Vastaehdotus:

Kaarin Taipale: §23, Aloiteoikeus, lisätään loppuun kaksi uutta kappaletta:

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa aloiteoikeutta laajennettaisiin kunnan asukkaista palvelujen käyttäjille sekä kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Samalla aloiteoikeutta oltaisiin laajentamassa palvelualoitteeseen.

Kuntalain varsinaisessa lakiluonnoksessa aloiteoikeus on kirjattu samoin kuin nykyisessä kuntalaissa. Jotta uusi laki on johdonmukainen, yksityiskohtaisista perusteluista tulee poistaa kirjaukset aloiteoikeuden laajentamisesta palvelujen käyttäjille, kunnissa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Yksityiskohtaisista perusteluista tulee myös poistaa kirjaukset palvelualoitteesta. Palvelualoite on luonteeltaan jotakin aivan muuta kuin asukkaan aloiteoikeus. Aloiteoikeus kuuluu edelleen vain kuntalaiselle.

Kannattaja: Sirpa Puhakka

Vastaehdotus:

Kaarin Taipale: §122, Tarkastuslautakunta, poistetaan viimeinen kappale, joka kuuluu seuraavasti:

Pykäläehdotuksen 4 momenttiin sisältyvä maininta siitä, että tarkastuslautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista, ei ole johdonmukaisessa suhteessa lautakunnan ensisijaisen tehtävän, eli talousarviossa asetettujen kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisen arvioinnin, kanssa. Oma-aloitteisten arviointiselvitysten voidaan katsoa olevan omiaan kohdistumaan kaupungin operatiiviseen toimintaan ja kulloinkin poliittisesti esillä oleviin kysymyksiin, jotka on lakiehdotuksen perusteluissa nimenomaisesti mainittu seikkoina, joihin tarkastuslautakunnan ei tulisi puuttua. Momentin viimeinen virke tulisi siksi poistaa.

Kannattaja: Sirpa Puhakka

Vastaehdotus:

Erkki Perälä: POIS (kohta 26): "Tällaisten aloitteiden käsitteleminen kunnassa saattaa aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista rasitusta."

POIS (kohta 27): "Muutosten voidaan katsoa olevan keskenään tasapainossa."



18.8.2014

LISÄYS (kohta 27, ed. lauseen tilalle): "Kahden prosentin kynnys on kunnan asukkaiden osallistumisen näkökulmasta liian korkea."

LISÄYS (kohta 28 jälkeen omaksi kappaleekseen): "Riittävän kannatuksen keräävän kansanäänestysaloitteen (25 §) tulisi johtaa automaattisesti neuvoa-antavaan kansanäänestykseen."

Kannattaja: Sirpa Puhakka

1. äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Esityksen tavoitteet, lisätään kolmannen kappaleen jälkeen kaksi uutta kappaletta: On kuitenkin todettava, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä kunnan järjestämisvastuu ja palveluiden tuottamista koskeva säätely ovat paitsi sote- myös kuntalain keskeisimpiä kysymyksiä. Kun rahoitusvastuu säilyy kunnalla, vaikka järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnan ulkopuolelle, on jatkossakin varmistettava, että kunnalla on riittävät mahdollisuudet toiminnan valvontaan, siihen vaikuttamiseen ja varojensa käyttöön. Kuntalaisten lähipalveluista on edelleen voitava päättää mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Muuten on mahdotonta varmistaa erityisesti perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen jatkuva yhteys kunnan muihin hyvinvointipalveluihin. Kuntien tulevaa roolia ja niiden perustehtävän toteuttamista tulee vahvistaa turvaamalla kuntien palvelutuotanto.

Jaa-äännet: 9

Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Emma Kari, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Erkki Perälä, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 5

Nina Huru, Osku Pajamäki, Sirpa Puhakka, Kaarin Taipale, Pilvi Torsti

Tyhjä: 0

Poissa: 1

Lasse Männistö

Äänin 9 - 5 (1 poissa) kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän ehdotuksen.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin

+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



2. äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

El-ehdotus: §23, Aloiteoikeus, lisätään loppuun kaksi uutta kappaletta: Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa aloiteoikeutta laajennettaisiin kunnan asukkaista palvelujen käyttäjille sekä kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Samalla aloiteoikeutta oltaisiin laajentamassa palvelualoitteeseen. Kuntalain varsinaisessa lakiluonnoksessa aloiteoikeus on kirjattu samoin kuin nykyisessä kuntalaissa. Jotta uusi laki on johdonmukainen, yksityiskohtaisista perusteluista tulee poistaa kirjaukset aloiteoikeuden laajentamisesta palvelujen käyttäjille, kunnissa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Yksityiskohtaisista perusteluista tulee myös poistaa kirjaukset palvelualoitteesta. Palvelualoite on luonteeltaan jotakin aivan muuta kuin asukkaan aloiteoikeus. Aloiteoikeus kuuluu edelleen vain kuntalaiselle.

Jaa-äännet: 7

Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Hannu Oskala, Erkki Perälä, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 6

Nina Huru, Emma Kari, Osku Pajamäki, Sirpa Puhakka, Kaarin Taipale, Pilvi Torsti

Tyhjä: 1

Tuuli Kousa

Poissa: 1

Lasse Männistö

Äänin 7 - 6 (1 tyhjä, 1 poissa) kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän ehdotuksen.

3. äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

El-ehdotus: §122, Tarkastuslautakunta, poistetaan viimeinen kappale, joka kuuluu seuraavasti: Pykäläehdotuksen 4 momenttiin sisältyvä maininta siitä, että tarkastuslautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista, ei ole johdonmukaisessa suhteessa lautakunnan ensisijaisen tehtävän, eli talousarviossa asetettujen kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja



18.8.2014

talouden tavoitteiden toteutumisen arvioinnin, kanssa. Oma-aloitteisten arviointiselvitysten voidaan katsoa olevan omiaan kohdistumaan kaupungin operatiiviseen toimintaan ja kulloinkin poliittisesti esillä oleviin kysymyksiin, jotka on lakiehdotuksen perusteluissa nimenomaisesti mainittu seikkoina, joihin tarkastuslautakunnan ei tulisi puuttua. Momentin viimeinen virke tulisi siksi poistaa.

Jaa-äännet: 4

Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 10

Nina Huru, Emma Kari, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Osku Pajamäki, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Marcus Rantala, Kaarin Taipale, Pilvi Torsti

Tyhjä: 0

Poissa: 1

Lasse Männistö

Äänin 4 - 10 (1 poissa) kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Taipaleen vastaehdotuksen mukaisesti muutetun ehdotuksen.

4. äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: POIS (kohta 26): "Tällaisten aloitteiden käsitteleminen kunnassa saattaa aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista rasitusta." POIS (kohta 27): "Muutosten voidaan katsoa olevan keskenään tasapainossa." LISÄYS (kohta 27, ed. lauseen tilalle): "Kahden prosentin kynnys on kunnan asukkaiden osallistumisen näkökulmasta liian korkea." LISÄYS (kohta 28 jälkeen omaksi kappaleekseen): "Riittävän kannatuksen keräävän kansanäänestysaloitteen (25 §) tulisi johtaa automaattisesti neuvoa-antavaan kansanäänestykseen."

Jaa-äännet: 6

Juha Hakola, Nina Huru, Arja Karhuvaara, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 8

Emma Kari, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Osku Pajamäki, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Kaarin Taipale, Pilvi Torsti

Tyhjä: 0



18.8.2014

Poissa: 1
Lasse Männistö

Äänin 6 - 8 (1 poissa) kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Perälän
vastaehdotuksen mukaan muutetun ehdotuksen.

Neljän suoritettua äänestyksen perusteella kaupunginhallitus hyväksyi
jäsen Perälän ja jäsen Taipaleen vastaehdotusten mukaisesti muutetun
ehdotuksen.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Sami Sarvilinna, kaupunginlakimies, puhelin: 310 64874
sami.sarvilinna(a)hel.fi

Otteet

Ote
Valtiovarainministeriö

Otteen liitteet
Muutoksenhakukielto, valmistelu

Pöytäkirja pidetään yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin
kirjaamossa (Pohjoisesplanadi 11-13) 26.8.2014 ja asianosaista
koskeva päätös on lähetetty 26.8.2014.

Kaupunginhallitus

Lauri Menna
pöytäkirjanpitäjä



MUUTOKSENHAKUOHJEET

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 91 §