

Dnro: KHALL 272/14

KHALL § 135

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA KUNTALAIKSI

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

Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa: toimielimet ja johtaminen-, demokratia-, talous- sekä kunnat ja markkinat –jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoitunut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista.

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuut ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)
- kuntatalousohjelmasta (12 §)
- kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)
- valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)
- kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisoitintavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- kuntastrategiasta (39 §)
- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)
- johtajasopimuksesta (43 §)
- omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47-49 §)
- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista

- ehdotuksista (81 ja 82 §)
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)
- otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)
- toimielinten sähköisistä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99-101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)
- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelysistä (119 § 120 §)
- tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)
- tilintarkastuksesta (123 §)
- tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)
- kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 valtiovarainministeriölle.

Todetaan, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Laissa otettaisiin huomioon kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttuminen. Lain rakennetta ja käsitteitä uudistettaisiin.

Yleisissä säännöksissä säädettäisiin lain tarkoituksesta, kunnan toiminta-ajatuksesta, lain soveltamisalasta sekä keskeisistä määritelmistä. Kuntalain tarkoituksena olisi edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Laissa otettaisiin käyttöön uusi kunnan toiminnan käsite, joka sisältäisi juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut. Kuntalakia sovellettaisiin kunnan talouden ja hallinnon järjestämiseen ja kunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädetä. Konserninäkökulma otetaan laissa erityisesti huomioon johtamista ja taloutta koskevassa sääntelyssä.

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

Valtion ja kunnan suhdetta koskevissa säännöksissä uudistettaisiin valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettely liitettäisiin osaksi uutta julkisen talouden ohjausjärjestelmää. Nykyisen peruspalveluohjelman ja -budjetin korvaisi kuntatalousohjelma, joka kattaisi kuntatalouden

kokonaisuudessaan ja sisältäisi myös julkisen talouden suunnitelman edellyttämät yksilöidyt toimenpiteet kuntatalouden tasapainottamiseksi.

Laissa säädettäisiin kuntavaaleista ja valtuuston kokoonpanosta sekä tehtävistä. Valtuusto olisi edelleen asemaltaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin. Kunta voisi päättää valtuuston koosta siten, että laissa säädettäisiin ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärästä asukasluvultaan eri-laisissa kunnissa. Kuntavaalien siirtyessä keväälle valtuuston toimikauden ehdotetaan alkavan kesäkuun alusta.

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

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

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

Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä parannettaisiin laajentamalla oikeutta saada vapaata luottamustoimen hoitamista varten. Päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus virka- tai työvapaaseen sekä vuosiloma- ja muut vastaavat oikeudet. Luottamushenkilön tietojensaantioikeutta koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Luottamustoimeen valitseminen edellyttäisi aina henkilön suostumusta. Vaalikelpoisuussäännöksiä täydennettäisiin estämällä tilanteet, joissa henkilö toimisi päätöksenteon tai valvonnan kannalta kaksoisroolissa. Päätöksenteon riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä edistettäisiin myös säätämällä keskeisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden uudesta velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan.

Puoluerahoituksen läpinäkyvyyden edistämiseksi kuntien tulisi ilmoittaa tilinpäätöksessään valtuustoryhmille maksetun tuen ja puolueille tilitettyjen luottamushenkilöpalkkioiden määrä.

Kuntien yhteistoiminnan muotoina säädettäisiin kuntayhtymästä, yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta ja sopimuksesta viranomaistehtävän hoitamisesta. Kuntien luottamushenkilöiden asemaa yhteistoimintaa koskevassa päätöksenteossa pyrittäisiin vahvistamaan säätämällä nykyistä yksityiskohtaisemmin yhteistoimintaorganisaatioiden toimielimistä ja yhteistoimintasopimusten sisällöstä.

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

Lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat säännökset henkilöstöstä.

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

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

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

Kuntalakiin sisältyisivät myös säännökset kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnan yhtiöittämisvelvollisuudesta, poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuudesta ja hinnoittelusta markkinoilla toimittaessa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti. Kunnan takauksia, kiinteistön luovutusta ja julkisen palvelun velvoitetta koskevat

menettelysäännökset olisivat uusia. Niillä selkiytettäisiin erityisesti kansallisen sääntelyn suhdetta EU-sääntelyyn.

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

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Kunnan toimielimiä ja johtamista sekä luottamushenkilöitä koskevia uusia säännöksiä ehdotetaan sovellettavaksi osin vasta vuonna 2017 ensimmäisen lain voimaantulon jälkeen valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Alijäämän kattamisvelvollisuutta ja arviointimenettelyjä koskeviin säännöksiin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä. Lisäksi lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset.

KUNNANJOHTAJAN ESITYS: Kunnanhallitus päättää antaa kuntalain esitysluonnoksesta seuraavan lausunnon:

§ 74 Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

1 mom:n 3 kohta rajaa liikaa mahdollisuutta suoraan ja tarkoituksenmukaiseen omistajaohjaukseen tytäryhteisöjen suhteen.

§ 111 Talousarvio ja –suunnitelma

Viimeinen momentti laajentaa alijäämän kattamisvelvollisuuden myös kuntayhtymiin, joillakin kuntayhtymillä on merkittäviäkin alijäämiä. Laajeneeko kriisikuntajoukko merkittävästi.

§ 119 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Arvioinnin laajeneminen konsernitasolle saattaa myös laajentaa kriisikuntien joukkoa.

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

Takauksen tai vakuuden antamisen rajoittaminen vain kuntakonserniin kuuluvaan yhteisöön rajaa merkittävästi kunnan harkintaan perustuvaa elinkeino- ja elinvoimastrategian toteuttamista.

§ 131 Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralla antaminen

2 mom:n mukaan puolueettoman arvioijan käyttö olisi ylimitoitettu ja yliholhoava vaatimus.

Muilta osin kunnanhallituksella ei ole huomautettavaa esitysluonnoksesta.

PÄÄTÖS: Keskustelun jälkeen esitys hyväksyttiin yksimielisesti.