



353 § Lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Dno OUKA/5579/00.04.00/2013

Päätöshistoria Kaupunginhallitus 12.8.2013 § 427
Kaupunginhallitus 9.9.2013 § 474
Kaupunginhallitus 17.6.2014 § 313

Tiivistelmä Valtionvarainministeriö on pyytänyt Oulun kaupungin lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta. Lausunto tulee antaa viimeistään 26.8.2014.

Esittelyteksti

Lausuntopyynnön mukaan 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.

Lausuntopyynnössä pyydetään erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

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



Päivämäärä
25.08.2014

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

Liitteenä oleva lausuntoluonnos on valmisteltu virkamiestyönä. Lausuntoluonnoksessa on otettu kantaa vain niihin asioihin, joihin on esittää muutos- tai korjausehdotuksia. Kantaa on otettu esimerkiksi johtajasopimukseen, valtuuston kokoa koskevaan sääntelyyn ja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen työnjakoon. Lausuntoluonnoksessa esitetään, että uudessa kuntalaissa tiettyjä asioita jätettäisiin enemmän kunnan omaan harkintaan mutta vastaavasti tiettyjä asioita olisi syytä säädellä tarkemmin. Lisäksi lausunnossa on otettu kantaa esimerkiksi johtokunnan jäsenen vaalikelpoisuuteen, johon esitysluonnoksessa ei voimassaolevan kuntalain mukaisesti edelleenkään esitetä rajoituksia.

Liitteet	Valtionvarainministeriön 8.5.2014 lähettämä lausuntopyyntö Lausuntoluonnos
Oheismateriaali	-
Esittelijä	Hallintojohtaja Ari Heikkinen
Päätösesitys	Kaupunginhallitus antaa liitteen mukaisen lausunnon uuden kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta.



Päätös

Hallintojohtaja Ari Heikkinen teki päätösesitykseensä seuraavat muutokset:

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen (15 §) lausutaan seuraavaa:

Oulun kaupungin käsityksen mukaan kunnallisvaalien ajankohdan muuttaminen keväälle on perusteltua.

Valtuuston kokoa koskeva sääntely (16 §), ei anneta lausuntoa.

Johtajasopimus (43 §) lausuntoesityksen 2. kappale muutetaan seuraavasti:

Johtajasopimuksen ehdot pitäisi olla selvillä jo ennen kunnanjohtajan valintaa. Lisäksi johtajasopimuksessa tulisi aina mainita palkka- ja luontaisedut ja mahdollinen tulospalkkaus, erokorvaus, joka tulisi olla enintään 12 kuukauden palkkaa vastaava sekä säännökset erimielisyyksien ratkaisemisesta ja erottamisen ehdoista.

Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet (48 §) lisätään seuraava kappale viimeiseksi kohdaksi:

Myöskään konsernijohdon kelpoisuutta tytäryhtiöiden hallintoon ei tulisi rajoittaa. Lakiesityksessä kunnan tytäryhteisöjen toiminnan osalta edellytetään huomioitavaksi kuntakonsernin kokonaisuus, joten lähtökohtaisesti intressiristiriidat kunnan ja tytäryhteisöjen välillä ovat poikkeuksellisia. Esteellisyyssäännösten soveltamista olisi pidettävä riittävänä mahdollisissa eturistiriitatilanteissa.

Kuntayhtymän perussopimus (§ 57) ja Kuntayhtymän toimielimet (59 §) lausutaan seuraavaa:

Poliittinen suhteellisuus tulee jatkossakin varmistaa niin vapaaehtoisten kuntayhtymien toimielimien (yhtymäkokous, -valtuusto, -hallitus) samoin kuin lakisääteisten kuntayhtymien hallitusten valinnassa.

Kaupunginhallitus yksimielisesti hyväksyi hallintojohtaja Ari Heikkisen muutetun päätösesityksen.

Valmistelijat

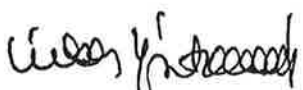
Konsernipalvelut, hallintolakimies Tuomas Möttönen, p. 044 703 1127, kaupunginlakimies Jukka Lampén, p. 044 703 1149; ulkoisen tarkastuksen yksikkö, kaupunginreviisori Annikki Parhankangas, p. 044 703 1660.



Päivämäärä
25.08.2014

**Täytäntöönpano-
tiedot**

Ote: valtiovarainministeriö.
Ei muutoksenhakuoikeutta.


Sirkka Ylittervö
kaupunginhallituksen sihteeri



8.5.2014

Jakelussa mainituille

Lausuntopyyntö kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

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 jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

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



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

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi. Lausunnoissa toivotaan käytettävän em. otsikointia tai erittelemään esitetyt huomiot luku- tai pykäläkohtaisesti. Lausunnot pyydetään toimittamaan myös word-tiedostona lausuntoyhteenvedon laatimista varten.

Lausuntoa antavien kuntien toivotaan sisällyttävän omiin lausuntoihinsa kunnassa toimivien nuorisovaltuustojen tai muiden nuoria edustavien tahojen näkemyksiä.

Luonnos hallituksen esitykseksi on saatavilla valtiovarainministeriön [www-sivuilla](http://www.sivuilla) osoitteessa www.kuntauudistus.fi.



Päivi Laajala
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Lisätietojen antajat

Ylijohtaja Päivi Laajala, valtiovarainministeriö, p. 02955 30026, [etunimi.sukunimi\(a\)vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(a)vm.fi)

Lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö, p. 02955 30266, [etunimi.sukunimi\(a\)vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(a)vm.fi)

Toimielimet ja johtaminen –jaoston puheenjohtaja Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö, p. 02955 30079, [etunimi.sukunimi\(a\)vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(a)vm.fi)

Demokratiajaoston puheenjohtaja Inga Nyholm, valtiovarainministeriö, p. 02955 30042, [etunimi.sukunimi\(a\)vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(a)vm.fi)

Talousjaoston puheenjohtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto, p. 0400 850 232, [etunimi.sukunimi\(a\)kuntaliitto.fi](mailto:etunimi.sukunimi(a)kuntaliitto.fi)

Kunnat ja markkinat –jaoston puheenjohtaja Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö, p. 02950 63731, etunimi.sukunimi(a)tem.fi.

Jakelu

Kunnan- ja kaupunginhallitukset
 Suomen Kuntaliitto
 Valtioneuvoston kanslia
 Ulkoasiainministeriö
 Oikeusministeriö
 Sisäasiainministeriö
 Puolustusministeriö
 Opetus- ja kulttuuriministeriö
 Maa- ja metsätalousministeriö
 Liikenne- ja viestintäministeriö
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Sosiaali- ja terveysministeriö
 Ympäristöministeriö
 Aluehallintovirastot
 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
 Maakuntien liitot
 Sairaanhoidopiirit
 Erityishuoltopiirit
 Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet
 Koulutuskuntayhtymät ja muut koulutuksen järjestäjät
 KT Kuntatyönantajat
 Kirkon työmarkkinalaitos
 Valtion työmarkkinalaitos
 Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO
 Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty
 Kunta-alan unioni
 Tekniikka ja Terveys KTN
 Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ
 AKAVA
 STTK
 SAK
 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
 MTK
 Keva
 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
 SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
 Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta
 Elinkeinoelämän keskusliitto
 Suomen Yrittäjät
 Keskuskauppakamari
 Hallitusammattilaiset ry.
 Suomen evankelis-luterilainen kirkko
 Suomen ortodoksinen kirkko
 Folktinget
 Saamelaiskäräjät
 Kansallinen Kokoomus rp.
 Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue rp.
 Perussuomalaiset rp.
 Suomen Keskusta rp.
 Vasemmistoliitto rp.
 Vihreä liitto rp.
 Suomen ruotsalainen kansanpuolue rp.
 Suomen kristillisdemokraatit (KD) rp.

Ammattiosaajien kehittämissyhistys AMKE
Lapsiasiavaltuutetun toimisto
Suomen nuorisovaltuustojen liitto
Allianssi ry.
Nuorisoasiain neuvottelukunta
Suomen Kotiseutuliitto
Väestörekisterikeskus
Helsingin maistraatti
Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry
Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta
Kuntatarkastajat ry
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Euroopan kemikaalivirasto (ECHA) (pääjohtaja Geert Dancet)



Lausunto

1(6)

26.8.2014

Valtionvarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Viite: Lausuntopyyntö 8.5.2014, VM065:00/2012

OULUN KAUPUNGIN LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Valtionvarainministeriö on pyytänyt Oulun kaupungin lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta 26.8.2014 mennessä. Pyydetty lausunto on valmisteltu virkamiestyönä ja Oulun kaupunginhallitus on käsitellyt lausuntoa päätösasiana kokouksissaan 17.6.2014 ja 25.8.2014.

Oulun kaupunki katsoo, että esitetyt muutokset nykyiseen kuntalakiin ovat pääsääntöisesti perusteltuja mutta esitämme lausuntonamme myös muutaman muutos- ja lisäyksesityksen. Nämä muutos- ja lisäyksesitykset on listattu jäljempänä pykälittäin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on jättänyt 18.8.2014 lausuntopyynnön sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hallituksen esitysluonnoksesta. Järjestämislakia koskeva lausunto on kohdistettu kuntien valtuustoille. Käsityksemme mukaan kuntalakiesityksen tulisi olla johdonmukaisessa suhteessa valtakunnallisen kuntarakenteen uudistushankkeen tilanteeseen. Näiden kahden eri lain valmistelun eriaikaisuus aiheuttaa ongelmia kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta lausumiseen, koska kuntalain hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen sosiaali- ja terveysalueille vaikuttaisi kuntalain soveltamiseen. Tämä lainvalmistelutyön eriaikaisuus vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista kuntien toimintaa keskeisesti koskettavista uudistushankkeista ja johtaa myös siihen, että lausunnossa ei ole mahdollistakaan ottaa kantaa lakiesityksen kaikkiin yksityiskohtiin. Erityisesti kuntayhtymiä koskeva sääntely riippuu merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelussa tehtävistä ratkaisuista ja niiden erillisarviointi ei ole tarkoituksenmukaista.

Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskeva ehdotus (7 - 9 §)

Kunnan järjestämisvastuu (8 §)

Lakiehdotuksen 3 momentissa todetaan, että kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta. Koska lainkohdassa otetaan kantaa kunnan rahoitusasemaan, olisi vastaavasti tarpeellista säätää, että kunnan järjestämisvastuun laajentaminen lainsäädännössä edellyttää valtiolta uusien tehtävien täysimääräistä rahoitusta.



26.8.2014

Valtuuston tehtävät (14 §)

Valtuuston tehtäviä määrittävässä lainkohdassa tulisi määritellä selkeästi, mitä tehtäviään valtuusto ei voi delegoida edelleen. Tällä hetkellä delegointivallan rajat määräytyvät oikeuskäytännön perusteella. Esimerkiksi toimivaltaa antaa takauksia vieraasta velasta ei voi delegoida, vaikka kysymys olisi euromäärältään vähäisistä summista. Toisaalta toimivalta ottaa tai myöntää lainaa voidaan rajoituksitta delegoida viranhaltijatasolle saakka.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen (15 §)

Oulun kaupungin käsityksen mukaan kunnallisvaalien ajankohdan muuttaminen keväälle on perusteltua.

Kunnallinen kansanäänestys (24 §)

Kunnallinen kansanäänestys on kallis toteuttaa, koska siinä edellytetään noudatettavaksi keskeisiltä osin kunnallisvaalien menettelytapoja. Jotta kansanäänestyksestä voisi tulla aidosti kuntalaisten vaikutuskeino, tulisi kansanäänestyksen toteuttamisen muotomääräyksiä huomattavasti keventää. Esimerkiksi vaalilautakunnista ja vaalipäivästä tulisi voida luopua ja kansanäänestys kokonaisuudessaan järjestettäisiin ennakoäänestystyyppisesti. Koska kansanäänestyksellä ei ole sitovaa vaikutusta, tulisi ottaa käyttöön jo olemassa olevat sähköiset menettelyt, jolloin fyysisiä äänestyspisteitä olisi mahdollista huomattavasti vähentää.

Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat (31, 34 ja 38 §)

Yleisperusteluissa todetaan, että ehdotetuilla kunnan toimielin- ja johtamismalleilla pyritään vahvistamaan kunnan poliittista johtamista ja korostamaan luottamushenkilöiden roolia päätöksenteossa. Näillä muutoksilla pyritään edistämään päätöksenteon demokraattisuutta.

Kunnallisessa päätöksenteossa on ollut periaatteena, että luottamushenkilöt tekevät päätöksensä kollegiaalisesti viranhaltijavalmistelusta. Samalla kun luottamushenkilöiden poliittista johtamista vahvistetaan, tulee huolehtia siitä, että etenkin päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden toimivaltuudet rajataan selkeästi poliittiseen valmisteluun ottamalla lakiin ainakin esimerkinomainen määritelmä, mitä poliittisella valmistelulla tarkoitetaan. Myös koko- ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden tehtävien osalta tulee huomioida, että uudet säädökset eivät johda poliittisen vaikutusvallan keskittymiseen, joka voi johtaa kuntademokratian tosiasialliseen kaventumiseen.

Esimerkkinä poliittisen valmistelun sisällöllisestä määrittämisestä Oulun kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan puheenjohtajan tehtävät on määritelty seuraavasti: Kaupunginhallituksen puheenjohtaja

- vastaa poliittisesta yhteisöjohtamisesta, yhteydenpidosta kuntalaisiin ja yhteisöihin sekä viestittää kaupungin tavoitteista
- vastaa kansallisesta ja kansainvälisestä poliittisesta edunvalvonnasta sekä osallistuu verkosto- ja sidosryhmätöihin



26.8.2014

- johtaa ja kehittää kaupunginhallituksen ja sen jaostojen toimintaa

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Kunnanhallituksen puheenjohtaja (41 §)

Lakiesityksen mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Poliittisen valmistelun ja virkavastuulla tapahtuvan valmistelun ero tulisi määrittellä laissa tai se tulisi ainakin käydä ilmi lain esitöistä. Kuntalain uudistamisella ei liene tarkoitus muuttaa nykyistä roolijakoa valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden välillä. Poliittista valmistelua terminä ei mainita nykyisessä kuntalaissa, joten sen sisällön määrittelemine on tarpeen (kts. §:t 31, 34 ja 38 §).

Johtajasopimus (43 §)

Kuntalaissa pitäisi laajemmin määrätä johtajasopimuksen pakollisesta sisällöstä. Lakiehdotuksen mukaan johtajasopimuksessa tulee sopia ainakin työnjaosta kunnanhallituksen, sen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välillä. Sopimusvapautta kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan työnjaosta tulisi kuitenkin rajoittaa niin, että puheenjohtajalle ei voida siirtää toimivaltaa, jotka liittyvät kunnan hallinnon, toiminnan ja talouden ammatilliseen johtamiseen ja valmisteluun. Rajoitus on tarpeen sen vuoksi, että johtajasopimuksen määräyksiin kunnan hallinto voitaisiin järjestää niin sanotun pormestarimallin mukaisesti ilman lain edellyttämiä pormestarimallin menettelytapoja.

Johtajasopimuksen ehdot pitäisi olla selvillä jo ennen kunnanjohtajan valintaa. Lisäksi johtajasopimuksessa tulisi aina mainita palkka- ja luontaisedut ja mahdollinen tulospalkkaus, erokorvaus, joka tulisi olla enintään 12 kuukauden palkkaa vastaava sekä säännökset erimielisyyksien ratkaisemisesta ja erottamisen ehdoista.

Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet (48 §)

Tytäryhteisöjen ja toiminnan ja konserniohjeiden ottaminen kuntalakiin on kannatettavaa. Sen sijaan tarpeellisenä ei voida pitää lakiin kirjattuja velvoitteita konserniohjeen vähimmäissisällöstä. Ehdotetussa muodossa lakiteksti ohjaa tai ainakin se ohjaa tulkitsemaan asiaa niin, että kunta voi antaa hyvinkin velvoittavia määräyksiä yhteisöjen hallinnossa ja toiminnasta, jolloin konserniohjeen määräykset voivat olla ristiriidassa osakeyhtiölain tai muiden yhteisöjä koskevan lainsäädännön kanssa.

Lakiesityksen mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Oulun kaupungin mielestä tällaista rajausta ei tulisi asettaa lainsäädäntötasolle vaan asia pitäisi jättää kuntien omaan harkintaan ja konserniohjeissa huomioitavaksi. Kunnilla on hyvin erityyppisiä yhtiöitä, jotka vaativat erilaista osaamista, myös muita ominaisuuksia, kuin lakiesityksessä mainittuja talouden ja liiketoiminnan asiantuntemusta.

Myöskään konsernijohtoon kelpoisuutta tytäryhtiöiden hallintoon ei tulisi rajoittaa. Lakiesityksessä kunnan tytäryhteisöjen toiminnan osalta edellytetään huomioitavaksi kuntakon-



26.8.2014

sernin kokonaisuus, joten lähtökohtaisesti intressiristiriidat kunnan ja tytäryhteisöjen välillä ovat poikkeuksellisia. Esteellisyysäännösten soveltamista olisi pidettävä riittävänä mahdollisissa eturistiriitatilanteissa.

Kuntayhtymän perussopimus (§ 57) ja Kuntayhtymän toimielimet (59 §)

Poliittinen suhteellisuus tulee jatkossakin varmistaa niin vapaaehtoisten kuntayhtymien toimielimien (yhtymäkokous, -valtuusto, -hallitus) samoin kuin lakisääteisten kuntayhtymien hallitusten valinnassa.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetut muutokset, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotukset (74 § 1 ja 4 mom.)

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen (74 §)

Lain 1 momentin 2 kohdassa esitetään, että vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö. Säännös on hyvin tulkinnanvarainen. Kunnanhallituksen yleistoimivalta ja vastuu kunnan toiminnasta on laaja, joten kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan yhteisön määrittäminen on haasteellista. Katsontakannasta riippuen lähes kaikki toiminta voidaan tulkita olevan kunnanhallituksen tehtäväaluetta sivuavaa. Toisaalta voi olla, että juuri minkään toiminnan ei katsota olevan konkreettisesti kunnanhallituksen tehtäväalueella. Vaalikelpoisuuden rajoitus tällä perusteella vaikuttaa edellä mainituista syistä perusteettomalta.

Lain 4 momentissa esitetään, että kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi. Oulun kaupungin käsityksen mukaan tarvetta tällaiselle uudelle vaalikelpoisuusrajoitukselle ei ole, koska jo voimassa olevan ja ehdotetun kuntalain mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin (75 §)

Lakiesityksen mukaan johtokunnan jäsenille ei edelleenkään ole asetettu vaalikelpoisuutta koskevia rajoituksia. Tämä ei ole perusteltua, koska käytännössä kunnat voivat perustaa johtokuntia hoitamaan hyvin samantyyppisiä tehtäviä kuin lautakunnat hoitavat. Yhtiöittämismisvelvoitteen myötä markkinoilla toimivia liikelaitoksia ei käytännössä enää ole, joten on perusteltua määrittää johtokunnan jäsenille lautakunnan jäseniä vastaavat kelpoisuusehdot. Johtokuntien jäsenten erilainen vaalikelpoisuus verrattuna lautakuntien jäseniin on mahdollistanut esimerkiksi sen, että johtokunnan alaisen johtavan viranhaltijan alainen on voinut olla kyseisen johtokunnan jäsen. Tätä ei voida pitää asianmukaisena. Ainakin johtokunnan jäsenen vaalikelpoisuutta pitäisi rajoittaa siten, että johtokunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen.



26.8.2014

Hallintosääntö (91 §)

Hallintosääntöä esitetään ainoaksi kunnan johtosäännöksi. Esimerkiksi Oulun kaupungissa erilaisia johtosääntöjä on lukuisia ja kaikkien niiden kokoaminen yhteen asiakirjaan tulee heikentämään luettavuutta. Johtosääntöjen maltilliseen lukumäärään on toki syytä pyrkiä mutta katsomme, että johtosääntöjen määrä tulisi olla kunnan omassa harkinnassa.

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Otto-oikeuden rajaaminen vain kaupunginhallitukselle voi aiheuttaa ongelmia ainakin suurissa kaupungeissa, koska otto-oikeutettuja päätöksiä tehdään määrällisesti niin paljon. Tästä syystä mahdollisuus otto-oikeuden käyttämiseen tulisi säilyttää myös lautakunnilla.

Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset (122 §)

Ehdotetut säännökset selkeyttävät tarkastuslautakunnan aseman ja tehtävät. Säännökset ovat kannatettavia ja ne sekä perustelut on kirjoitettu hyvin. Monilta osin ehdotetut säännökset ovat samansisältöisiä kuin Oulussa jo noudatetut käytännöt. Tuloksellisuuden arvioinnin merkitys on korostunut, kuten perusteluissa todetaan, koska valtuustoon nähden sitovat tavoitteet asetetaan entistä laajemmille toimintakokonaisuuksille ja talouden tavoitteet esitetään usein toimintakatetavoitteina. Myös palvelujen järjestämistapoja on useita.

Tilintarkastus (123 §)

On tärkeää, että kunnan tilintarkastajaksi valittavan yhteisön tulee olla JHTT-lautakunnan hyväksymä tilintarkastusyhteisö. Näin taataan asiantunteva tilintarkastus. Tilintarkastusyhteisön ja vastuunalaisen tilintarkastajan on tunnettava syvällisesti kunnan toimintaa ohjaava yhteisölainsäädäntö eli kuntalaki sekä muut kunnan toimintaa ohjaavat ja sitovat säädökset sekä kunnallinen päätöksentekojärjestelmä.

On hyvä, että tytäryhteisöjen tilintarkastuksen järjestämistä koskevassa 123 §:n toisessa momentissa on mahdollistettu poikkeus pääsäännöstä, että kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö. Erityisesti suurissa kaupungeissa voi olla suuri määrä tytäryhtiöitä, joiden koko edellyttää jo nykyisten säännösten voimassa ollessa KHT-yhteisön valintaa tilintarkastajaksi. Myös yhtiöjärjestyksissä on usein tilintarkastajan määrää ja valintaa koskevia määräyksiä.

Tilintarkastajan tehtävät (124 §)

Kunnanhallitukselle annettavasta raportista käytetään lakiehdotuksessa nimitystä tilintarkastuspyytäkirja. Viime vuosina on käytännössä käytetty kyseisestä asiakirjasta nimitystä tilintarkastusmuistio, mikä saattaisikin kuvata paremmin asiakirjan luonnetta.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeus (125 §)

Tarkastuslautakunnalle tulee kuntalaissa antaa oikeus saada tietoja suoraan kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä. Lakiehdotuksessa tätä oikeutta ollaan antamassa vain tilintar-



26.8.2014

kastajalle. Ehdotettu säännös tarkoittaa, että lautakunta joutuisi tekemään konsernia koskevat arviointinsa pelkästään toimintakertomuksessa annettujen tietojen varassa. Tämä ei ole riittävää lautakunnan arviointitehtävän hoitamisen kannalta.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida kunnan ja kuntakonsernin tavoitteiden toteutumista sekä toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tämän tehtävän suorittamista varten lautakunnan tulee saada riittäviksi katsomansa tiedot, ja myös oikeus saada tarvitsemansa tiedot suoraan tytäryhteisöjen edustajilta. Kunnan toimintakertomus ei voi olla niin laaja ja tiedoiltaan kattava, että se voisi sisältää kaikki kuntakonsernin arvioinnin edellyttämät tiedot. On myös muistettava, että lautakuntaa ja sen jäseniä sitoo salsapitovelvollisuus.

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

Pykälässä rajoitetaan muun muassa kunnan oikeutta antaa vakuutta toisen velasta, kun kysymyksessä on muu kuin kunnan tytäryhteisö tai julkisomisteinen yhtiö. Pykälän 3. momentissa kuitenkin säädetään, että vakuuden voi edellä mainitusta huolimatta myöntää, mikäli kyseessä on liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämisestä. Esitetystä muodossa lainkohta sulkee sosiaali- ja terveystalveluiden hankkeiden tukemisen vakuuden antamisen kautta, vaikka käytännössä kysymys voi olla hyvin samantyyppisistä tarpeista kuin liikunta-, kulttuuri- ja nuorisolain tarkoittamissa hankkeissa.

Oikaisuvaatimus ja valituskelpoisuus (137 §)

Päätösten muutoksenhakukelpoisuuden osalta tulkintaongelmia aiheuttaa rajanveto yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten asioiden välillä. Myös oikeuskäytäntö on horjuvaa. Tämän vuoksi tulisi arvioida, olisiko syytä lakiin otettavalla kirjauksella rajoittaa valitusoikeutta tilanteissa, joissa kysymys on selkeästi oikeustoimista, jotka eivät perustu kunnan asemaan viranomaisena. Esimerkiksi kauppasopimukset ja takaukset ovat tyypillisesti tällaisia asioita. Ainakin yksityisoikeudellisia asioita koskevat päätökset olisi oltava täytäntöön pantavissa ilman rajoituksia, jolloin kunnan mahdollisesta virheellisestä toiminnasta aiheutuvat seuraamukset ratkaistaisiin pelkästään siviiliprosessissa.

Lakiluonnoksen rakenne ja siirtymäsäännökset

Uuden kuntalain esitetään tulevan voimaan jo 1.1.2015. Ottaen huomioon, että määräaika kuntien antamille lausunnoille laista ja sen esitöistä päättyy vasta 26.8.2014, lienee haastavaa tässä aikataulussa aidosti harkita kunnilta mahdollisesti tulevien muutos- ja lisäysehdotusten huomioimista uuteen kuntalakiin. Toivomme kuitenkin, että lainvalmistelussa huomioitaisiin kunnilta tulevat kannanotot.

Oulussa 26. päivänä elokuuta 2014

Oulun kaupunginhallitus