

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

viite: lausuntopyyntö VM065:00/2012, 8.5.2014

Lausunto kuntalain kokonaisuudistuksesta

Hyväksytty puoluehallituksen kokouksessa 11.10.2014

Vihreä liitto rp kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto kuntalain kokonaisuudistuksesta.

Koska 8.5.2014 sähköisesti toimitettu lausuntopyyntö ei ollut – tuntemattomasta syystä – saapunut perille puolueelle, Vihreä liitto rp jättää lausuntonsa määräajan jälkeen, jotta sen näkemys yhteiskunnallisesti keskeiseen asiaan, kuntademokratian tulevaisuuteen, tulee todetuksi.

Seuraavassa Vihreä liitto rp lausuu jokaisesta lausuntopyynnössä yksilöidystä kohdasta erikseen:

1. Kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)

Ei huomautettavaa.

2. Kunnan tehtäviä, järjestämistä ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)

Ei huomautettavaa.

3. Kuntatalousohjelmasta (12 §)

Ei huomautettavaa.

4. Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)

Vihreä liitto rp kannattaa kuntavaalien siirtämistä huhtikuulle ja valtuuston toimikauden alkamisajankohdan siirtämistä kesäkuun alkuun.

5. Valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)

Valtuuston kokoa koskevan sääntelyn muuttamisen minimikokoa koskevaksi sääntelyksi voitaneen katsoa vastaavan tavoitetta kuntalain mahdollistavasta luonteesta: laki tarjoaa erilaisille kunnilla mahdollisuuden erilaisiin ratkaisuihin. Vihreä liitto rp kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että minimikoot ovat kautta linjan nykyisiä valtuustoja pienempiä. Elleivät valtuustot toisin päätä, pykälän pohjalta merkittävä määrä valtuustoja pienenee kooltaan, mikä heikentäisi poliittisen suhteellisuuden toteutumista.

6. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)

Elävä demokratia syntyy osallistumisesta. Kunnan asiat eivät ole vain luottamushenkilöiden ja virkamiesten asioita, vaan kaikkien asioita. On hyvä, että laissa halutaan edistää kuntalaisten osallistamista ja kuulemistä. Riskinä on kuitenkin, että ”kuuleminen” jää kosmeettiseksi. Kuntalaisten näkemykset, tiedot ja osaaminen ovat valtava voimavara, jota kunnan kannattaa uskaltaa hyödyntää. Osallistavan budjetoinnin lisääminen vaikutuskeinojen esimerkkiluetteloon on erityisen kannatettavaa. Velvoitteen osallistavaan budjetointiin tulisi olla vahvempi kuin pelkkä maininta esimerkkiluettelossa.

Sen lisäksi, että kuntalaisia tulee kuulla asioissa, joista valtuusto, lautakunnat ja kunnanhallitus päättävät, heidän kanssaan tulee jakaa aitoa päätösvaltaa. Kunnallinen kansanäänestys tulisi voida järjestää neuvoo-antavan lisäksi myös sitovana.

Riittävän tiedon saaminen on kuntalaisten osallistumismahdollisuuden peruskivi. Jos jostain ei tiedä, siihen ei voi vaikuttaa. 29 §:ssä käsiteltyä kunnan velvollisuutta viestiä päätöksenteostaan tulisi tiukentaa. Toimielimien esityslistojen ja pöytäkirjojen tulisi aina olla saatavilla verkosta. Valmistelussa käytettävät aineistot tulisi samoin saattaa verkkoon aina, mikäli tietojen luottamuksellisuus ei sitä estä. Lautakuntien ja kunnanhallituksen kokoukset tulisi kehittää avoimiksi, esimerkiksi suorien verkkolähetysten avulla.

Vammaiset ovat ryhmä, jonka ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta heidän erityinen osallistamisensa kunnan päätöksentekoon on perusteltua. Velvoite vammaisten kuulemiseen tulisi olla kuntalaissa säädettyinä pakolliseksi, ei vapaaehtoiseksi. Mikäli pakollista vammaisneuvostoa joka kuntaan ei pidetä pienimpien kuntien osalta perusteltuna, velvoite voisi koskea useamman kunnan yhteistä vammaisneuvostoa.

Vihreä liitto rp kannattaa kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikärajan laskemista 15 vuoteen. Nuorille tulee jakaa lisää päätösvaltaa, johon tämä on yksi keino. Vihreä liitto rp kannattaa myös äänioikeusikärajan laskemista 16 vuoteen ja pitää valitettavana sitä, että nuorten ottamisessa mukaan päättämään yhteisistä asioista ei tältä osin ole tapahtumassa edistystä.

7. Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)

Ei huomautettavaa.

8. Alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)

Mitä suurempia kuntia maahan muodostuu, sitä vähemmän mielekkyyttä on siinä, että pienen mittakaavan asioista – detaljikaavoituksesta, lähipalveluista jne. – päätetään koko suurkunnan tasolla. Alueelliset toimielimet muodostuvat siten yhä tarpeellisemmiksi lähidemokratian yksiköiksi. Näillä tulee kuitenkin olla selvää niille delegeoitua rahaa ja valtaa, jotta niistä muodostuu toimivia yksiköitä.

Mitä merkittävämpiä asioita alueellisille toimielimille annetaan, sitä tärkeämpää on turvata niiden demokraattinen legitimitetti, joka voidaan viime kädessä saada vain alueen asukkailta itseltään. Lakiin tulisi liittää mahdollisuus vaaleilla valittuihin kunnanosavaltustoihin, jotta yhä suuremmissa kunnissa alueen asukkaat voivat suoraan vaikuttaa lähipalvelujaan koskevaan päätöksentekoon.

9. Kuntastrategiasta (39 §)

Ei huomautettavaa.

10. Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)

Vihreä liitto rp katsoo, että poliittisten luottamushenkilöiden roolin selkeyttäminen ja vahvistaminen on tervetullut kehitys. Eniten selkeyttä kuntien poliittiseen johtamiseen tuo kuitenkin siirtyminen pormestarihallintaan, jossa kunnan ylin luottamushenkilöjohto on valittu avoimesti ja demokraattisesti valtuuston toimikaudeksi. Lain tulee mahdollistaa pormestarin valitseminen suorilla vaaleilla.

11. Johtajasopimuksesta (43 §)

Ei huomautettavaa.

12. Omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47-49 §)

Kuntalakiehdotusluonnoksen yksi tausta-ajatus näyttää olevan kunnan muuttuminen entistä enemmän omistajaohjaajaksi ja kunnanhallituksen roolin muuttuminen konsernihallinnoijaksi. Vihreä liitto rp pitää välttämättömänä, että tämä kehitys ei saa johtaa valtuutettujen vallan tosiasialliseen ja juridiseenkin heikkenemiseen. Kuitenkin esitettyä 84 §:ää voidaan lukea niin, että tarkoitus on jättää tiedonsaannin ulkopuolelle kaikki jossain suhteessa salaisena pidettävä materiaali. Sen vuoksi on tärkeää, että jatkovalmistelussa valtuutettujen tiedonsaantioikeus ulotetaan koskemaan konsernin kaikkia toimijoita maksimaalisella tavalla. Uuden lain tulee varmistaa, että kunnanvaltuutetun tiedonsaantioikeus säilyy sen alkuperäisessä laajassa merkityksessä, mikä monissa tapauksissa on mahdollistanut myös sellaisten tietojen saannin, jotka jossain suhteessa, esim. suhteessa kaupallisiin kilpailijoihin, voidaan pitää muille kuin valtuutetuille salaisena.

13. Kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)

Vihreä liitto rp ei missään nimessä voi hyväksyä kuntayhtymien hallintoelimiä tähän asti koskeneen poliittisen suhteellisuuden periaatteen murentamista. Lakiesityksessä omaksuttu kanta, jonka mukaan vain lakisääteisten kuntayhtymien toimielimien kokoonpanon tulisi vastata kuntayhtymän alueen kuntavaalitulosta, mutta vapaaehtoisissa kuntayhtymissä tätä ei enää vaadittaisi, johtaisi käytännössä siihen, että vain kuntayhtymän alueen suurimmat puolueet olisivat edustettuina kuntayhtymän päättävissä elimissä. Tämä kaventaisi kuntayhtymän toiminnan demokraattista legitimitettiin entisestään tavalla, jota on mahdoton kannattaa.

14. Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)

Vihreä liitto rp suhtautuu kriittisesti kunnan ja kuntakonsernin työntekijöiden vaalikelpoisuuden kaventamiseen. Sellaista kehitystä ei voi kannattaa, jossa pelkkä palvelussuhde kuntaan tai kunnan määräysvallassa olevaan yhteisöön alkaisi nykyistä voimakkaammin rajata julkisella sektorilla työskentelevän merkittävän kuntalaisten joukon mahdollisuuksia ylipäänsä toimia kunnanhallituksessa.

Lakiluonnoksessa omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan pelkkä palvelussuhde kuntaan tai kunnan määräysvallassa olevaan yhteisöön muodostaa epäilyttävän intressin, johon tulee puuttua niin järeällä keinolla kuin vaalikelpoisuuteen rajoittamisella entisestään, ei ole hyväksyttävä – varsinkaan samalla kun toisia, mahdollisesti paljon merkittävämpiä yksityisiä intressejä koskevien sidonnaisuuksien osalta edes ilmoittamisvelvollisuutta niistä ei olla lisäämässä riittävästi.

Lisäksi ”kunnanhallituksen tehtäväalueella toimimisen” kaltaiset ilmaisut jättävät asiaan liikaa tulkinnanvaraa.

15. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)

Vihreä liitto rp kannattaa uudistuksia, joilla vahvistetaan demokraattisesti valittujen luottamushenkilöiden toimintakykyä, ml. ehdotukset jotka koskevat päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön oikeutta vapaaseen. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella, onko osa-aikaisen luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään kuitenkin kirjattu liian heikoksi oikeudeksi.

16. Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)

Politiikan teon avoimuus ja korruption vastainen taistelu ovat johtaneet länsimaissa laajasti siihen, että päättäjien sidonnaisuuksista ilmoitetaan julkisesti. Näin äänestäjät ja julkisuus laajemminkin pystyvät paremmin varmistumaan, ettei päätösten taustalla ole vallan väärinkäyttöä. Vihreä liitto rp katsoo, että lakiluonnoksessa on sidonnaisuusilmoitusten pakollisuus rajattu aivan liian kapeasti.

Erityisen vaikeasti on kansainvälisessäkin kontekstissa perusteltavissa, että kunnallisdemokratian ylin päättävä elin, valtuusto, on jätetty ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolella jopa niin, ettei kunta voi edes erillisellä omalla päätöksellä laajentaa sidonnaisilmoituskovellollisuutta kaikkiin valtuutettuihin.

Sidonnaisuusilmoitusten teon rajaaminen valtuuston osalta vain puheenjohtajistoon ei vastaa kunnallisen vallankäytön todellisuutta. Valtuustojen puheenjohtajilla on usein huomattavasti vähemmän valtaa kuin vaikkapa suurimpien valtuustoryhmien puheenjohtajilla. Yksittäisillä valtuutetuilla voi tunnetusti olla sekä merkittävää tosiasiallista valtaa kunnan päätöksiin, jolloin mahdollisen intressiristiriidan piiloon jääminen on yksinkertaisesti perusteetonta.

17. Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Poliittisen toiminnan rahoituksen on oltava aina maksimaalisen avointa. Vihreä liitto rp kannattaa voimakkaasti läpinäkyvyyden lisäämistä sekä kuntien valtuustoryhmille maksaman tuen että nk. puolueveron (eli luottamushenkilöiden kokouspalkkioistaan omalle puoluejärjestölleen suorittamien maksujen, joiden teknisen pidättämisen ja tilittämisen hoitaa yleensä kunta) osalta ja tukee esitettyjä ehdotuksia askeleena oikeaan suuntaan.

18. Otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)

Vihreä liitto rp ei kannata otto-oikeuden rajaamista kunnanhallitukselle; otto-oikeuden poistaminen lautakunnilta heikentäisi tarpeettomasti lautakuntien asemaa suhteessa kunnan viranhaltijoihin.

19. Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99-101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

Ei huomautettavaa.

20. Alijäämän kattamisvelvollisuudesta määräajassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)

Vihreä liitto rp kiinnittää huomiota alijäämän kattamisvelvollisuudelle esitetyn määräajan tiukkuuteen. Nykyinen kuntalaki, joka sisältää jo alijäämän kattamisvelvoitteen määräajassa, sallii kuitenkin joustoelementin tähän määräaikaan. Jonkinlainen joustoelementti olisi tarpeen säilyttää tulevaisuudessakin, jotta tasapainotusvelvoitteen sisäänrakennettu myötäsyklisyys ei johtaisi sosiaalisilta ja taloudellisilta seurauksiltaan kärjistyviin ongelmiin liian nopean ja rajun sopeutuksen tapauksessa.

21. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)

Ei huomautettavaa.

22. Tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)

Ei huomautettavaa.

23. Tilintarkastuksesta (123 §)

Ei huomautettavaa.

24. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)

Vihreä liitto rp pitää tärkeänä mahdollisimman laajaa tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeutta.

25. Kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku)

Vihreä liitto rp pitää tärkeänä, että lakiesitys sallii edelleen kunnan takaukset kulttuuri-, liikunta- ja museorakennuksiin ja vastaaviin.

26. Lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Vihreä liitto rp huomauttaa, että siirtymäaika uuteen alijäämän kattamismenettelyyn on tiukka, erityisesti vaikeassa taloudellisessa tilanteessa, esim. rakennemuutoksen keskellä, oleville kunnille. Siirtymäaikaa tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, että hallitsematon määrä kuntia ei säädösmuutoksen vuoksi joutuisi kriisikuntamenettelyn piiriin.