

Kunnan- ja kaupunginhallituksille  
Kuntayhtymien hallituksille

### **Uusi kuntalaki**

Eduskunta hyväksyi uuden kuntalain ja muut siihen liittyvät lait 13.3.2015 ja tasavallan presidentti vahvisti lait 10.4.2015.

Kuntalaki (410/2015) tulee voimaan 1.5.2015 kuitenkin siten, että merkittävää osaa laista sovelletaan vasta 1.6.2017 lukien, jolloin uusi kuntavaalikausi alkaa. Käytännössä lain vaikutukset näkyvät pitkälti kuntien toiminnassa vasta seuraavan vaalikauden alusta.

Kuntalain uudistuksen tavoitteena on ollut lain uudistaminen siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Laki on edelleen kunnan hallintoa ja toimintaa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki.

Tässä yleiskirjeessä käsitellään lähinnä lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä sekä mitä muutoksia uusi laki on tuomassa kunnan hallintoon ja toimintaan.

Kuntaliitto tukee kuntia ja kuntayhtymiä lain soveltamisessa ja käynnistää hankkeita, joilla uuteen lakiin valmistautumista voidaan helpottaa. Tarkoitus on valmistella kuntien ja kuntayhtymien käytettäväksi ainakin hallintosäännön, viestintäohjeen, konserniohjeen, johtajasopimuksen ja kuntayhtymän perussopimuksen mallit. Näitä koskevia säännöksiä sovelletaan 1.6.2017 lukien. Mallit on tarkoitus saada valmiiksi viimeistään alkuvuonna 2016.

### **Lisätiedot:**

Palvelusähköposti: [hallintolakimiehet@kuntaliitto.fi](mailto:hallintolakimiehet@kuntaliitto.fi)

Johtava lakimies Heikki Harjula, p. 050 66 735

Lakimies Katariina Huikko, p. 050 566 4327

Lakimies Mervi Kuittinen, p. 050 520 8071

Johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, p. 0500 482 016

Lakimies Tanja Mansikka, 15.8.2015 lukien, p. 040 717 4173

Johtava lakimies Kirsi Mononen, p. 040 569 5511

Johtava lakimies Juha Myllymäki, p. 050 64 894

Johtava lakimies Riitta Myllymäki, 1.8.2015 lukien, p. 050 349 5460

Lakimies Ida Sulin, p. 050 563 3023

Lakiasiain johtaja Arto Sulonen, p. 0400 850 232

## Uuden kuntalain lähtökohdat

Uusi kuntalaki pyrkii vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Vuoden 1995 jälkeen sääntely- ja toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, kuten

- EU-jäsenyys, joka vaikuttaa julkisiin hankintoihin, kilpailuoikeuteen ja valtiontukea koskevaan sääntelyyn
- kunnan toiminnan markkinaehtoistuminen
- perustuslakiuudistus vuonna 2000
- hallinnon rakennemuutokset, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa
- kuntien tehtävien lisääntyminen
- muutokset kuntien taloudellisessa asemassa
- alueellinen eriytyminen
- konsernimaisten toimintatapojen korostuminen
- palveluiden ja käyttäjien valinnanvapauden kasvu
- tietotekniikan kehitys.

Kuntalain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi kunnan toiminnassa. Tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyttä. Lain 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

Kuntalaki on edelleen kunnan hallinnon, toiminnan, päätöksenteon ja talouden *yleislaki*. Lakia sovelletaan, jollei muussa laissa toisin säädetä. Vaikka erityislainsäädännön tarvetta on pyritty vähentämään, ristiriitatilanteissa erityislain sääntely menee kuntalain edelle.

Uusi kuntalaki on vuoden 1995 kuntalain tapaan *mahdollistava* eli antaa jokaiselle kunnalle mahdollisuuksia hallintonsa ja toimintansa järjestämiseen kunnan päättämällä tavalla. Uutta lakia voi luonnehtia myös kunnan toiminnan periaatteita *selkeyttäväksi* ja monimutkaistuvaan toimintaympäristöön *sopeuttavaksi*. Erityisesti näitä piirteitä on nähtävissä säännöksissä, jotka ohjaavat kuntien toimintaa markkinoilla: säännökset selkeyttävät EU-oikeuden soveltamista kansallisella tasolla.

Kuntalaissa *kunnan toiminta* nähdään myös lainsäädännön tasolla entistä selkeämmin laajana kokonaisuutena. Laissa käsite "kunnan toiminta" määritellään siten, että se sisältää oikeudellisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan sekä omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan kunnan toiminnan.

Muun muassa yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva sääntely on vaikuttanut siihen, että *konsernisääntelyyn ja omistajaohjaukseen* on laissa kiinnitetty erityistä huomiota.

Kunnan *johtamista* koskevat säännökset on koottu laissa yhteen lukuun. Uudistuksella pyritään vahvistamaan kunnan johtamista ja poliittisen johdon päätöksentekokykyä sekä selkeyttämään poliittisen ja ammatillisen johdon työnjakoa. Tämän lisäksi lakisääteisestä kuntastrategiasta pyritään luomaan johtamisen keskeinen ohjausväline ja näin kokoamaan yhteen pitkän aikavälin suunnittelun hajanaista sääntelyä.

Edelleen tavoitteena on ollut *edustuksellisen demokratian* toimivuuden ja luottamushenkilötoimien houkuttavuuden vahvistaminen sekä *suoran demokratian* keinojen ajantasaistaminen ja vahvistaminen.

Huomiota on myös kiinnitetty *kunnan talouden* kestävyys turvaamiseen ja pitkän aikavälin vastuunkannon korostamiseen. Muun muassa alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä on tiukennettu, kriisikuntamenettelyä koskevaa sääntelyä on uudistettu ja alijäämän kattamisvelvollisuus on ulotettu kuntayhtymiin.

Laki tuo myös uusia mahdollisuuksia *tietoteknologian* hyödyntämiseen erityisesti päätöksenteossa ja viestinnässä.

## Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Uusi kuntalaki on aiheuttanut muutoksia myös muihin kunnan toimintaa säänteleviin lakeihin. Muutoksia on tullut muun muassa kuntarakennelakiin, vaalilakiin, kielilakiin ja työelämän lakeihin. Uusi kuntalaki ja muut kuntalakiin liittyvät lait tulevat voimaan 1.5.2015. Merkittävää osaa kuntalain säännöksistä sovelletaan kuitenkin vasta seuraavan vaalikauden alusta eli 1.6.2017 lukien. Siihen saakka noudatetaan vuoden 1995 kuntalain säännöksiä. Monet uudet säännökset edellyttävät kuitenkin kuntien valmistautumista muutoksiin jo ennen säännösten voimaantuloa.

Iso periaatteellinen ja käytännöllinen muutos on kuntavaalien siirtyminen huhtikuulle ja uuden vaalikauden alkaminen kesäkuun alusta. Tämä on vaikuttanut myös voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin ja useiden säännösten soveltamiseen vasta 1.6.2017 lukien, jolloin vuoden 2017 huhtikuun kuntavaaleissa valitun valtuuston toimikausi alkaa.

Lähtökohtaisesti heti 1.5.2015 lukien tulevat sovellettavaksi seuraavat kuntalain luvut:

- 1 luku. Yleiset säännökset
- 2 luku. Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu
- 3 luku. Valtion ja kunnan suhde
- 8 luku. Kuntien yhteistoiminta
- 9 luku. Kunnallinen liikelaitos
- 11 luku. Henkilöstö
- 13 luku. Kunnan talous
- 14 luku. Hallinnon ja talouden tarkastus
- 15 luku. Kunnan toiminta markkinoilla.

Mainittujen lukujen säännökset ovat sellaisia, jotka eivät ole riippuvaisia vaalikaudesta tai niihin ei ole tullut merkittäviä asiallisia muutoksia verrattuna vuoden 1995 kuntalakiin. Osa säännöksistä on kuitenkin sellaisia, joiden soveltamisesta ja voimaantulosta on säädetty erikseen lain 148–150 §:ssä.

Yhteistoimintaa koskevan 8 luvun säännöksistä 59 §:ää (yhtymävaltuusto), 60.2 §:ää (yhtymäkokousedustajan valinta) ja 64.4 §:ää (kuntayhtymän johtavan viranhaltijan irtisanominen tai muihin tehtäviin siirtäminen sekä johtavan viranhaltijan johtajasopimus) sovelletaan 1.6.2017 lukien. Säännöksillä on liittymäkohtia 1.6.2017 voimaan tulevien lukujen säännöksiin, joten näitä yhteistoimintaluvun säännöksiäkään ei voida soveltaa ennen uuden valtuustokauden alkua. Myös yhteistoimintasopimukset on saatettava uuden lain mukaisiksi 1.6.2017 mennessä.

Vasta seuraavan valtuustokauden alusta eli 1.6.2017 lukien sovellettavaksi tulevat seuraavat luvut:

- 4 luku. Valtuusto
- 5 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus
- 6 luku. Kunnan toimielimet
- 7 luku. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus
- 10 luku. Luottamushenkilöt
- 12 luku. Päätöksenteko- ja hallintomenettely
- 16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus.

## Luottamushenkilöiden toimikauden jatkuminen

Kuntavaalien ajankohta muuttuu lokakuusta huhtikuuhun. Vaaleissa valitun valtuuston toimikausi alkaa kesäkuun alusta. Seuraavat kuntavaalit toimitetaan vaalilakiin tehdyn muutoksen perusteella huhtikuussa 2017 ja valtuuston toimikausi alkaa kuntalain 15.1 §:n mukaan kesäkuun alusta eli 1.6.2017.

Kuntavaalit on toimitettu viimeksi lokakuussa 2012 ja niissä valittujen valtuutettujen toimikausi kestää vuoden 2016 loppuun. Vaalijankohdan muuttumisen vuoksi vuoden 2012 vaaleissa valitun valtuuston toimikautta on jatkettu vuoden 2017 toukokuun loppuun. Valtuuston toimikauden jatkaminen merkitsee myös sitä, että valtuuston toimikautta vastaavaksi toimikaudeksi valittujen kunnan muiden toimielinten jäsenten toimikausi jatkuu myös vuoden 2017 toukokuun loppuun tai oikeastaan siihen saakka, kunnes heidän tilalleen on valittu uudet luottamushenkilöt kesäkuun 2017 valtuuston kokouksessa.

Edellisissä kuntavaaleissa valittujen valtuutettujen ja vaalien jälkeen valittujen muiden luottamushenkilöiden toimikausi päättyisi säännönmukaisesti vuoden 2016 lopussa. He ovat käytännössä sitoutuneet hoitamaan luottamustointaan tähän saakka. Tämän vuoksi siirtymäsäännöksissä säädetään näiden luottamushenkilöiden oikeudesta erota toimestaan säännönmukaisen vaalikauden eli vuoden 2016 lopussa. Erolle ei vaadita muuta erityistä syytä. Eronneen valtuutetun tilalle kutsutaan varavaltuutettu ja muun eronneen luottamushenkilön tilalle valitaan uusi luottamushenkilö. Eroamisesta on ilmoitettava kirjallisesti valtuustolle tai muulle valinnan suorittavalle toimielimelle, joka päättää eron myöntämisestä. Eroilmoitus on tehtävä viimeistään 30.11.2016.

### **Muut siirtymäsäännökset**

Lain 148–150 §:ssä ovat yksilöidyt siirtymäsäännökset

- alijäämän kattamisesta ja arviointimenettelystä.

Lähtökohta on, että 110 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta kattaa kunnan taseeseen kertynyt alijäämä enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien sovelletaan ensimmäisen kerran tilikauden 2015 tilinpäätöksessä taseeseen kertyneeseen alijäämään. Mainitun tilikauden taseeseen kertynyt alijäämä tulee siten kattaa viimeistään vuoden 2020 tilinpäätöksessä. Samoin arviointimenettelyä kuntayhtymässä koskevaa 119 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään.

Kaikkein alijäämäisimmille kunnille on vielä annettu lisää aikaa sopeutua tiukempaan alijäämän kattamisvelvollisuuteen. Jos vuoden 2015 taseeseen kertynyt alijäämä on yli 500 euroa asukasta kohden, alijäämän kattamisvelvollisuutta lykätään vielä niin, että sen tulee olla katettu vasta viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä. Yksilöidyistä alijäämän kattamistimenpiteistä päätetään suoraan taloussuunnitelmassa ensimmäisen kerran tilikausille 2017–2020. Nämä päätökset tehdään vuonna 2016.

Lain 118.3 §:ssä säädetty erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn johtavat kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut määräytyvät konsernitason taloustietojen perusteella, mikä antaa aiempaa luotettavamman kuvan kunnan talouden kokonaisuudesta. Kuntakonsernin tilinpäätöstiedot kerätään lain voimaan tullessa vain taseen osalta.

Konsernituloslaskelman ja rahoituslaskelman tietojen keräämistä valmistellaan niin, että se olisi mahdollista vuodesta 2015 alkaen. Tämän vuoksi arviointimenettelyssä siirrytään kuntakonsernin tunnuslukuihin vuonna 2017, jolloin käytettävissä pitäisi olla vuosien 2015 ja 2016 tilastotiedot. Vuosina 2015 ja 2016 arviointimenettelyyn sovelletaan kuntalain voimaan tuloa voimassa olevia kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain ja sen perusteella annetun asetuksen mukaisia peruskuntien tunnuslukuja.

- hallinnon ja talouden tarkastuksesta

Kuntalain 14 luvun hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia säännöksiä sovelletaan ensimmäisen kerran tarkastettaessa vuoden 2015 hallintoa ja taloutta. Uuden lain säännökset tulevat käytännössä sovellettaviksi valmisteltaessa arviointikertomusta ja tilintarkastuskertomusta keväällä 2016. Tilikauden 2014 tarkastukseen sovelletaan vuoden 1995 kuntalain säännöksiä.

Kuntalain 122 §:ssä säädetään siitä, että kunnan tilintarkastajaksi on valittava tilintarkastusyhteisö. Sääntelyä sovelletaan ensimmäisen kerran, kun vuoden 1995 kuntalain aikana tehdyt tilintarkastussopimukset päättyvät ja valitaan uusi tilintarkastaja, jonka pitää olla tilintarkastusyhteisö. Kuntalain voimaantulo ei vaikuta voimassa oleviin sopimuksiin.

- yhtiöittämisvelvollisuudesta

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset otettiin vuoden 1995 kuntalakiin (626/2013) ja ne tulivat voimaan 1.9.2013. Jo niihin sisältyi siirtymäsäännöksiä ja joiltakin osin siirtymäaikoja tarvitaan edelleen.

Kunnat voivat tarjota *julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain tarkoittamia ostopalveluja*, joita voivat olla esimerkiksi valmennukset, kuntoutus ja asiantuntijapalvelut. Tällaiset palvelut on yhtiöitettävä vuoden 2016 loppuun mennessä tai järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei se vääristä kilpailua.

Myös *työterveyshuollon sairaanhoitopalvelujen* yhtiöittämisvelvollisuus tulee voimaan vuoden 2017 alusta. Siirtymäaikana kunnan tuottamat yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat työterveyshuollon palvelut on kuitenkin hinnoiteltava markkinaperusteisesti 128 §:n mukaisesti. Työterveyshuollon lakisääteisiä ennaltaehkäiseviä palveluja yhtiöittämisvelvoite ei koske.

Myös yhtiöittämissiin liittyvää siirtymäsäännöstä eläketurvasta ja varainsiirtoverovapautta on jatkettu niin, että ne koskevat 2016 loppuun mennessä toteutettuja yhtiöittämissiä.

### **Mikä muuttuu ja mikä ei muutu?**

Seuraavassa käydään luettelonomaisesti läpi sitä, mikä uudessa laissa muuttuu ja mikä pysyy ennallaan.

#### **Mikä muuttuu:**

- Kunnan tehtävissä lakisääteinen yhteistoiminta, järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen määritellään (2 luku)
- Pitkän aikavälin kuntastrategia lakisääteiseksi (37 §)
- Toiminnan organisoinnissa ja johtamisessa:
  - Kuntavaalit huhtikuuhun ja valtuuston toimikausi alkamaan kesäkuun alusta (15 §)
  - Valtuuston koko kunnan harkintaan (16 §)
  - Konserniohjaus korostuu ja omistajaohjaus terävöityy; konserniohjeista lakisääteisiä 46–48 §)
  - Lautakunta voi olla valiokunta (30–31 §)
  - Kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa vahvistetaan (40 §)
  - Kunnanjohtajan johtajasopimuksesta lakisääteinen (42 §)
  - Toimielimen puheenjohtajisto voidaan erottaa luottamuspuolan vuoksi (34 §)
  - Kunnallisen puoluerahoituksen avoimuutta lisätään (19 ja 82 §)
  - Osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja ajanmukaistetaan (22 §)
  - Aloiteoikeuden laajentaminen palvelunkäyttäjille ja kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille (23 §)
  - Ns. vaikuttamistoimielimistä säännökset kuntalakiin (26–28 §)
- Luottamushenkilöiden asemassa:
  - Päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden asemaa vahvistetaan (33, 80, 81 §)
  - Kaikki luottamustoimet vaativat suostumuksen (70 §)
  - Säännökset sidonnaisuuksien ilmoittamisesta lakiin (84 §)
- Kuntien yhteistoiminnassa:
  - erityisesti vastuukuntamallin tarkempi sääntely (52 §)
  - kuntayhtymän perussopimuksessa tulee sopia toiminnan ja talouden seurantajärjestelmästä ja raportointivelvollisuudesta (56 §)
- Päätöksenteko- ja hallintomenettelyssä:
  - Ainoaksi johtosäännöksi hallintosääntö (90 §)
  - Otto-oikeus lain nojalla vain kunnanhallituksella (92 §)
  - Päätöksentekotavat: varsinainen kokous, sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely (98–100 §)
  - Kunnan ilmoitusten ja viestinnän pääkanavaksi yleinen tietoverkko (29, 108 ja 109 §)
  - Pöytäkirjojen nähtävänä pitäminen myös yleiseen tietoverkkoon (140 §)

- Kunnan taloudessa alijäämän kattamissääntelyä terävöitetään (110, 118 ja 119 §)
- Kunnat ja markkinat:
  - EU-lainsäädännön kansallinen soveltaminen (15 luku) sisältäen mm. säännökset lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamisesta (129 §) sekä kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä (130 §)
- Hallinnon ja talouden tarkastuksessa:
  - Tarkastuslautakunnan tehtäviä täsmennetään (121 §)
  - Tilintarkastajaksi aina JHTT-yhteisö ja tytäryhteisön tilintarkastajaksi kunnan tilintarkastusyhteisö (122 §).

### **Mikä ei muutu?**

- Erityislaki menee yleislain eli kuntalain edelle (2 §)
- Kunnan jäsenyys (3 §)
- Kunnan nimi ja kaupunkinimitys (4 §)
- Kunnanvaakuna (5 §)
- Varavaltuutettujen lukumäärä (17 §)
- Äänioikeus (20 §); kuitenkin myös tietyin edellytyksin kansainvälisen järjestön palveluksessa oleva
- Kunnallisen kansanäänestyksen periaatteet (24 §), paitsi että aloiteoikeus 15-vuotiaalla ja aloitekyynnys neljä prosenttia
- Toimielinten toimikausi ja puheenjohtajiston valinta (32–33 §)
- Tilapäisen valiokunnan rooli (35 §)
- Kunnallisen liikelaitoksen asema (9 luku)
- Poliittisen suhteellisuuden vaatimus kuntayhtymässä (58.3 §)
- Yleinen vaalikelpoisuus (71 §)
- Vaalikelpoisuuden rajoitukset eri toimielimiin (72–77 §)
- Vaalikelpoisuuden menettäminen (78 §)
- Luottamustoimen hoitamisen jatkuvuus (79 §)
- Luottamushenkilön palkkiot ja korvaukset (82 §), paitsi että todetaan luottamushenkilömaksujen perintävaltuutus
- Luottamushenkilön virheellisen ja rikollisen menettelyn sääntely (85–86 §)
- Henkilöstön oikeudellinen asema (11 luku)
- Toimivallan siirtäminen eli delegointi (91 §)
- Valtuustoasioiden valmistelu ja käsiteltäväksi ottaminen (93–95§), valtuuston kokoontuminen (94 §), laillisuusvalvonta (96 §)
- Esteellisyysääntely (97 §)
  - ei kuitenkaan enää kunnan tytäryhteisöjen yhteisöjäävin poikkeusta
  - kuntayhtymissä ja liikelaitoksissa poikkeus säilyy
- Kokouksen julkisuus (101 §), päätösvaltaisuus (103 §), äänestys (104 §), vaali (105 §), eriyvä mielipide (106 §), pöytäkirja (107 §)
- Kunnan talousarvion ja –suunnitelman periaatteet (110 §), paitsi alijäämän kattamissääntely
- Kirjanpidon ja tilinpäätöksen periaatteet (112–116 §), paitsi että konsernitilinpäätös pitää laatia aina
- Tilintarkastuskertomuksen käsittely (125 §)
- Muutoksenhaku (16 luku).

**Miten tästä eteenpäin?**

Uusi kuntalaki tulee voimaan 1.5.2015, mutta käytännössä kuntien toimintaan eniten vaikuttavia säännöksiä sovelletaan vasta seuraavan kuntavaalikauden alusta 1.6.2017 lukien. Kuntaliitto tukee kuntia ja kuntayhtymiä lain soveltamisessa ja käynnistää hankkeita, joilla uuteen lakiin valmistautumista voidaan helpottaa. Tarkoitus on valmistella kuntien ja kuntayhtymien käytettäväksi ainakin hallintosäännön, viestintäohjeen, konserniohjeen, johtajasopimuksen ja kuntayhtymän perussopimuksen mallit. Näitä koskevia säännöksiä sovelletaan seuraavan vaalikauden alusta. Mallit on tarkoitus saada valmiiksi viimeistään alkuvuonna 2016.

SUOMEN KUNTALIITTO



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma  
toimitusjohtaja



Heikki Harjula  
johtava lakimies