

Till kommun- och stadsstyrelserna
och samkommunernas styrelser

Den nya kommunallagen

Riksdagen godkände den nya kommunallagen och andra lagar i samband med den 13.3.2015 och republikens president stadsfäste lagen 10.4.2015.

Kommunallagen (410/2015) träder i kraft 1.5.2015, dock så att en betydande del av lagen tillämpas först fr.o.m. 1.6.2017 då den nya kommunala valperioden inleds. I praktiken syns lagens verkningar i kommunernas verksamhet först från början av kommande valperiod.

Syftet bakom totalrevideringen av kommunallagen har varit att beakta de ändringsbehov som beror på förändringar i kommunernas omvärld och kommunalförvaltningens nya strukturer. Lagen är också i fortsättningen en allmän lag om kommunens förvaltning, verksamhet, beslutsförfarande och ekonomi.

I detta cirkulär behandlas främst kommunallagens ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser samt de ändringar som den nya lagen medför för kommunens förvaltning och verksamhet.

Kommunförbundet stödjer kommunerna och samkommunerna i tillämpningen av lagen och inleder projekt som underlättar förberedelserna inför den nya lagen. Kommunförbundet har för avsikt att utarbeta mallar för kommunerna och samkommunerna, åtminstone förvaltningsstadgan, kommunikationsanvisningarna, koncerndirektiven, direktörsavtalen och samkommunernas grundavtal. Bestämmelserna om dessa tillämpas från och med 1.6.2017. Det är meningen att mallarna ska finnas till hands senast i början av 2016.

Närmare upplysningar:

Servicepost förvaltningsjuristerna: Forvaltningsjuristerna@kommunforbundet.fi

Ledande jurist Heikki Harjula, tfn. 050 66 735

Jurist Katariina Huikko, tfn. 050 566 4327

Jurist Mervi Kuittinen, tfn. 050 520 8071

Ledande jurist Pirkka-Petri Lebedeff, tfn. 0500 482 016

Jurist Tanja Mansikka, fr.o.m. 15.8.2015, tfn. 040 717 4173

Ledande jurist Kirsi Mononen, tfn. 040 569 5511

Ledande jurist Juha Myllymäki, tfn. 050 64 894

Ledande jurist Riitta Myllymäki, fr.o.m. 1.8.2015, tfn. 050 349 5460

Jurist Ida Sulin, tfn. 050 563 3023

Direktör för juridiska ärenden Arto Sulonen, tfn. 0400 850 232

Utgångspunkter för den nya kommunallagen

Den nya kommunallagen försöker svara på förändringarna i omvärlden. Det har skett betydande ändringar i lagstiftningen och verksamhetsmiljön sedan 1995:

- EU-medlemskapet som påverkar lagstiftningen om offentliga upphandlingar, konkurrensrätten och bestämmelserna om statligt stöd
- marknadskrafternas inflytande på kommunens verksamhet
- grundlagsreformen år 2000
- de strukturella förändringarna inom förvaltningen, särskilt inom social-, hälso- och sjukvården
- fler uppgifter för kommunerna
- förändringarna i kommunernas ekonomiska ställning
- regional differentiering
- mer koncernfokusering
- ökad valfrihet för invånarna i fråga om tjänster
- informationsteknikens utveckling.

Enligt 1 § i kommunallagen är lagens syfte att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. Syftet är också att främja den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet. Enligt 1 § i lagen ska kommunen främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.

Kommunallagen är också i fortsättningen en *allmän lag* om ordnandet av kommunens förvaltning, verksamhet, beslutsfattande och ekonomi. Lagen tillämpas om inte något annat föreskrivs i någon annan lag. Man har försökt minska behovet av speciallagstiftning men en speciallag åsidosätter kommunallagen om lagarna står i konflikt med varandra.

Den nya kommunallagen är liksom lagen från 1995 en möjliggörande lag. Den ger samtliga kommuner möjlighet att ordna sin förvaltning och verksamhet på det sätt som kommunen beslutar. Den nya lagen ska också skapa klarhet i kommunens verksamhetsprinciper och kunna anpassa kommunernas verksamhet till en allt mer komplicerad omvärld. Dessa drag syns särskilt i bestämmelserna som styr kommunernas verksamhet på marknaden: bestämmelserna tydliggör tillämpningen av EU-rätten på nationell nivå.

I kommunallagen ses *kommunens verksamhet* mer än tidigare som en bred helhet. I lagen definieras begreppet "kommunens verksamhet" så att det utöver den juridiska kommunkoncernen också omfattar samarbetet mellan kommuner samt kommunens verksamhet som baserar sig på ägande, avtal eller finansiering.

Bestämmelserna om exempelvis bolagiseringsskyldigheten har bidragit till att det fästs särskild vikt vid *koncernbestämmelserna* och *ägarstyrningen* i lagen.

Samtliga bestämmelser om *ledningen* av kommunen har samlats i ett kapitel i lagen. Syftet är att stärka ledarskapet i kommunen och den politiska ledningens beslutsförmåga samt att skapa en klarare arbetsfördelning mellan den politiska och den professionella ledningen. Syftet är också att göra kommunstrategin till ett lagstadgat centralt styrmedel för ledningen och på så sätt sammanföra de splittrade bestämmelserna om planering på lång sikt.

Fortsättningsvis är målet att stärka den *representativa demokratin* och att göra förtroendeuppdrag mer lockande samt att modernisera och stärka medlen för *direkt demokrati*.

Ett centralt mål är också att trygga hållbarheten i *kommunernas ekonomi* och betona långsiktigt ansvarstagande i beslutsfattandet. Bland annat bestämmelserna om skyldigheten att täcka underskott har skärpts, förfarandet för kriskommuner har reviderats och skyldigheten att täcka underskott har utsträckts till att också gälla samkommuner.

Lagen medför också nya möjligheter att utnyttja *datateknik* särskilt i beslutsfattandet och kommunikationen.

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

Den nya kommunallagen medför ändringar också i andra lagar som styr kommunens verksamhet. Ändringar har gjorts bland annat i kommunstrukturlagen, vallagen, språklagen och olika lagar om arbetslivet. Den nya kommunallagen och lagarna i samband med den träder i kraft 1.5.2015. En betydande del av bestämmelserna i kommunallagen tillämpas ändå först från och med början av följande valperiod, dvs. 1.6.2017. Till dess iakttas bestämmelserna i kommunallagen från år 1995. Många av de nya bestämmelserna förutsätter ändå att kommunerna förbereder sig på ändringarna redan innan bestämmelserna träder i kraft.

En stor principiell och praktisk ändring är att kommunalvalet flyttas till april och att den nya valperioden inleds från början av juni. Detta har även påverkat ikraftträdelse- och övergångsbestämmelserna. Ett flertal bestämmelser tillämpas först från och med 1.6.2017 då mandattiden börjar för fullmäktige som väljs i april.

Utgångspunkten är att följande kapitel i kommunallagen tillämpas genast från 1.5.2015:

- 1 kap. Allmänna bestämmelser
- 2 kap. Kommunens uppgifter och organiseringsansvar
- 3 kap. Förhållandet mellan staten och kommunen
- 8 kap. Samarbete mellan kommuner
- 9 kap. Kommunala affärsverk
- 11 kap. Personal
- 13 kap. Kommunens ekonomi
- 14 kap. Granskning av förvaltning och ekonomi
- 15 kap. Kommunens verksamhet på marknaden.

Bestämmelserna i nämnda kapitel är sådana att de antingen inte är bundna till valperioden eller inte innehåller betydande ändringar i sak jämfört med kommunallagen år 1995. För en del av bestämmelserna finns det ändå särskilda bestämmelser om tillämpning och ikraftträdande i 148–150 § i lagen.

I kapitel 8 om samarbete mellan kommuner tillämpas följande bestämmelser från och med 1.6.2017: 59 § (samkommunsfullmäktige), 60 § 2 mom. (val av representanter till samkommunsstämmen) och 64 § 4 mom. (uppsägning eller förflyttning till andra uppgifter av ledande tjänsteinnehavare i en samkommun samt direktörsavtal för ledande tjänsteinnehavare). Bestämmelserna i kapitlet om samarbete mellan kommunerna har samband med de kapitel som träder i kraft 1.6.2017. De kan därför inte tillämpas förrän den nya mandattiden börjar. Också samarbetsavtalen ska följa den nya lagen senast 1.6.2017.

Kapitel som träder i kraft vid ingången av nästa mandatperiod, dvs. 1.6.2017:

- 4 kap. Fullmäktige
- 5 kap. Kommuninvånarnas rätt till inflytande
- 6 kap. Kommunens organ
- 7 kap. Kommunens ledning och kommunstyrelsen
- 10 kap. Förtroendevalda
- 12 kap. Besluts- och förvaltningsförfarande
- 16 kap. Begäran om omprövning och kommunalbesvär.

De förtroendevaldas mandattid fortsätter

Tidpunkten för kommunalvalet ändras från oktober till april och fullmäktiges mandattid inleds vid ingången av juni. Ändringen i vallagen innebär att följande kommunalval förrättas i april 2017 och fullmäktiges mandattid inleds enligt 15 § 1 mom. i kommunallagen 1.6.2017.

Kommunalval förrättades senast i oktober 2012 och mandattiden för de förtroendevalda som då valdes fortsätter till utgången av 2016. På grund av att tidpunkten för kommunalvalet ändras har mandattiden för det fullmäktige som valdes i valet 2012 förlängts till utgången av maj 2017. Detta innebär att mandattiden också för de förtroendevalda i andra kommunala organ som utsetts för samma mandattid som fullmäktige fortsätter till slutet av maj 2017, eller rättare sagt tills nya förtroendevalda har valts till organen på fullmäktiges sammanträde i juni 2017.

Mandattiden för de fullmäktigeledamöter som valdes i kommunalvalet 2012 och övriga förtroendevalda som utsetts efter valet skulle normalt ta slut vid utgången av år 2016. De förtroendevalda har i praktiken förbundit sig att sköta sitt förtroendeuppdrag till dess. Därför föreskrivs det i övergångsbestämmelserna om att de förtroendevalda har rätt att lämna sitt uppdrag vid utgången av den lagenliga mandattiden, dvs. vid utgången av 2016. Det krävs inget annat särskilt skäl för att lämna uppdraget. I stället för en fullmäktigeledamot som lämnar sitt uppdrag kallas en ersättare och i stället för en annan förtroendevald som lämnar sitt uppdrag väljs en ny förtroendevald. Om en person lämnar sitt uppdrag ska detta anmälas skriftligen till fullmäktige eller det organ som har utsett den förtroendevalda och som beslutar om beviljande av befrielse från förtroendeuppdraget. Avgångsbeskedet ska lämnas senast 30.11.2016.

Övriga övergångsbestämmelser

I 148–150 § finns övergångsbestämmelser som gäller

- täckande av underskott samt utvärderingsförfarandet

Utgångspunkten är att skyldigheten i 110 § 3 mom. att täcka ett underskott i kommunens balansräkning inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes tillämpas första gången på underskott i balansräkningen för räkenskapsperioden 2015. Underskott i balansräkningen för den nämnda räkenskapsperioden ska därmed täckas senast i bokslutet för 2020. På samma sätt ska 119 §, som gäller utvärderingsförfarandet i en samkommun, tillämpas första gången på underskott i balansräkningen för 2015.

De kommuner som har de största underskotten har getts ytterligare tid att anpassa sig till skyldigheten att täcka underskott. Om underskottet i balansräkningen är mer än 500 euro per invånare, skjuts skyldigheten att täcka underskottet upp så att det behöver vara täckt senast i bokslutet för räkenskapsperioden 2022. Beslut om specificerade åtgärder för att täcka underskottet ska fattas direkt i ekonomiplanen, första gången för räkenskapsperioderna 2017–2020. Dessa beslut fattas 2016.

De i 118 § 3 mom. avsedda ekonomiska nyckeltalen som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten och som leder till ett utvärderingsförfarande i en kommun som har en speciellt svår ekonomiskt ställning fastställs utifrån uppgifter om ekonomin på koncernnivå. Det ger en mer tillförlitlig bild av kommunens ekonomi som helhet. När lagen träder i kraft samlas uppgifter om kommunkoncernens bokslut in endast i fråga om balansräkningen.

Insamlingen av uppgifterna från koncernresultaträkningen och finansieringsanalysen måste förberedas så att insamlingen kan ske från början av år 2015. I utvärderingsförfarandet börjar kommunkoncernens nyckeltal tillämpas år 2017, då statistik för 2015 och 2016 borde vara tillgängliga. På utvärderingsförfarandet tillämpas 2015 och 2016 de nyckeltal för primärkommunerna som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice och den förordning som utfärdats med stöd av den och som gäller när kommunallagen träder i kraft.

- granskning av förvaltning och ekonomi

Bestämmelserna om granskning av förvaltning och ekonomi i 14 kap. i kommunallagen tillämpas första gången när förvaltningen och ekonomin för 2015 granskas. Bestämmelserna i den nya lagen tillämpas i praktiken när utvärderingsberättelsen och revisionsberättelsen bereds våren 2016. På granskningen av räkenskapsperioden 2014 tillämpas bestämmelserna i kommunallagen från år 1995.

I 122 § i kommunallagen finns bestämmelser om att en revisionssammanslutning ska väljas till revisor i kommunen. Bestämmelsen tillämpas första gången när de revisionsavtal som ingåtts under kommunallagen från 1995 löper ut och det väljs en ny revisor, som ska vara en revisionssammanslutning. Således inverkar kommunallagens ikraftträdande inte på de gällande avtalen.

- bolagiseringsskyldigheten.

Bestämmelser om bolagiseringsskyldigheten (626/2013) infördes i kommunallagen från 1995 och trädde i kraft 1.9.2013. Redan dessa bestämmelser omfattade övergångsbestämmelser och en del av övergångsperioderna är fortfarande aktuella.

Kommunerna kan erbjuda *köpta tjänster enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företags-service*, exempelvis träning, rehabilitering och sakkunnigtjänster. Sådana tjänster ska bolagiseras före utgången av år 2016 eller också ska verksamheten ordnas på något annat sätt som inte snedvrider konkurrensen.

Även skyldigheten att bolagisera *sjukvårdstjänster inom företagshälsovården* träder i kraft vid ingången av år 2017. Under övergångsperioden ska kommunen dock tillämpa en marknadsmässig prissättning enligt 128 § av företagshälsovårdstjänster som omfattas av bolagiserings-skyldigheten.

Bolagiseringsskyldigheten gäller inte företagshälsovårdens lagstadgade förebyggande tjänster.

Också övergångsbestämmelsen om pensionsskydd och befrielse från överlåtelseskatt i samband med bolagisering har förlängts så att den gäller bolagiseringar som sker före utgången av år 2016.

Vad förändras och vad är som förut?

Här följer en lista på vad som förändras i den nya lagen och vad som är lika som tidigare.

Förändringar:

- Det lagstadgade samarbetet kring kommunens uppgifter, organisationsansvaret och produktionen av tjänster definieras (2 kap.)
- Kommunstrategin blir lagstadgad (37 §)
- Organiseringen och ledningen av verksamheten:
 - Kommunalvalet flyttas till april och fullmäktiges mandattid börjar den 1 juni (15 §)
 - Kommunen avgör fullmäktiges storlek (16 §)
 - Koncernstyrningen betonas och ägarstyrningen regleras; koncerndirektiven blir lagstadgade (46–48 §)
 - En nämnd kan vara ett utskott (30–31 §)
 - Kommunstyrelsens ordförande får en starkare roll (40 §)
 - Direktörsavtalet blir lagstadgat för kommundirektören (42 §)
 - Uppdraget för ett organs presidium kan återkallas på grund av bristande förtroende (34 §)
 - Större öppenhet i fråga om det kommunala partistödet (19 och 82 §)
 - Formerna för deltagande och påverkan moderniseras (22 §)
 - Initiativrätten utvidgas till att omfatta servicetagare samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen (23 §)
 - Nya bestämmelser om s.k. påverkansgrupper 26–28 §
- De förtroendevaldas ställning:
 - Ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid förbättras (33, 80, 81 §)
 - Samtycke krävs för alla förtroendeuppdrag (70 §)
 - Bestämmelserna om redogörelser för bindningar har införts i lagen (84 §)
- Samarbete mellan kommuner:
 - Närmare bestämmelser särskilt om modellen med en ansvarig kommun (52 §)
 - I samkommunernas grundavtal ska man avtala om ett system för uppföljning av ekonomin och verksamheten och om rapporteringsskyldigheten (56 §)

- Besluts- och förvaltningsförfarandet:
 - Förvaltningsstadgan den enda instruktionen (90 §)
 - Endast kommunstyrelsen har övertagningsrätt enligt lagen (92 §)
 - Beslutsmetoder: ordinarie sammanträde, elektroniskt sammanträde och elektroniskt beslutsförfarande (98–100 §)
 - Det allmänna datanätet huvudsaklig kanal för kommunens tillkännagivanden och kommunikation (29, 108 och 109 §)
 - Protokoll ska hållas tillgängliga också i det allmänna datanätet (140 §)
- Bestämmelserna om täckande av underskott i kommunens ekonomi skärps (110, 118 och 119 §)
- Kommunerna och marknaden:
 - Tillämpning av EU-lagstiftning nationellt (15 kap.) bl.a. bestämmelser om beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet (129 §) och om fastställande av de marknadsmässiga villkoren för överlåtelsen av eller arrendeavtal för en fastighet som ägs av kommunen (130 §)
- Granskning av förvaltning och ekonomi:
 - Revisionsnämndens uppgifter preciseras (121 §)
 - Revisorn måste alltid vara en OFR-sammanslutning och dotter-sammanslutningarna ska ha samma revisor (122 §).

Vad är som förut?

- Speciallag åsidosätter allmän lag, dvs. kommunallagen (2 §)
- Kommunmedlem (3 §)
- Kommunens namn och benämningen stad (4 §)
- Kommunvapen (5 §)
- Antalet ersättare i fullmäktige (17 §)
- Rösträtt (20 §); dock även under vissa förutsättningar personer som är anställda i en internationell organisation
- Principerna för kommunal folkomröstning (24 §), förutom att 15 år fyllda har initiativrätt och tröskeln för initiativ är 4 %
- Organens mandattid och val av ordförande (32–33 §)
- Rollen för tillfälliga utskott (35 §)
- Ställningen för kommunala affärsverk (9 kap.)
- Kravet på politisk proportionalitet i samkommunerna (58 § 3 mom.)
- Allmän valbarhet (71 §)
- Begränsningar i valbarheten till olika organ (72–77 §)
- Förlust av valbarhet (78 §)
- Skötseln av förtroendeuppdrag (79 §)
- Arvoden och ersättningar för förtroendevalda (82 §), förutom att fullmakt att ta ut s.k. partiskatt konstateras
- Bestämmelserna om förtroendevaldas felaktiga och brottsliga förfarande (85–86 §)
- Personalens rättsliga ställning (11 kap.)
- Delegering (91 §)
- Beredning och behandling av fullmäktigeärenden (93–95 §), fullmäktiges sammanträden (94 §), tillsyn över lagligheten (96 §)
- Jäv (97 §)
 - undantaget om samfundsjäv i fråga om kommunernas dotter-sammanslutningar slopas
 - undantaget om samkommuner och affärsverk kvarstår
- Sammanträdet offentlighet (101 §), beslutsförhet (103 §) omröstning (104 §), val (105 §), avvikande mening (106 §), protokoll (107 §)
- Principerna för kommunens budget och ekonomiplan (110 §), förutom bestämmelserna om täckande av underskott
- Bokförings- och bokslutsprinciperna (112–116 §), förutom att koncernbokslut alltid ska upprättas
- Behandling av revisionsberättelsen (125 §)
- Ändringssökande (16 kap.).

Hur går vi vidare?

Den nya kommunallagen träder i kraft 1.5.2015, men i praktiken tillämpas de bestämmelser som mest påverkar kommunernas verksamhet först från ingången av följande kommunala valperiod, dvs. från 1.6.2017. Kommunförbundet stödjer kommunerna och samkommunerna i tillämpningen av lagen och inleder projekt som underlättar förberedelserna inför den nya lagen. Kommunförbundet har för avsikt att utarbeta mallar för kommunerna och samkommunerna, åtminstone förvaltningsstadgan, kommunikationsanvisningarna, koncerndirektiven, direktörsavtalen och samkommunernas grundavtal. Bestämmelserna om dessa tillämpas från och med början av nästa valperiod. Mallarna ska finnas till hands senast i början av år 2016.

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
verkställande direktör



Heikki Harjula
ledande jurist