Olli Mäenpää
29.11.2016

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 250/2016 vp)

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa oleva kunta

Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on nykyistä selvemmin velvoittaa kunta puuttumaan korjaavin toimenpitein sen omaan hallintoon ja toimintaan tilanteessa, jossa kunta on näissä suhteissa joutunut poikkeuksellisiin vaikeuksiin. Tähän tavoitteeseen liittyvät poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevaa selvitysmenettelyä koskevat säännökset. Ensisijainen velvollisuus ja vastuu korjata hallinnolliset vaikeudet on siten kunnalla ja sen luottamushenkilöillä. Valtion viranomaisena valtiovarainministeriö voisi vasta viime kädessä puuttua tilanteeseen asettamalla selvittäjän tai pidättämällä luottamushenkilön luottamustoimestaan vakavia ja/tai toistuvia lainvastaisuuksia koskevien perusteltujen epäilyjen perusteella. Ministeriöllä ei olisi muita toimivaltuuksia puuttua kunnan toimintaan poikkeuksellisten hallinnollisten vaikutusten johdosta.

Ehdotetulle sääntelylle voidaan katsoa olevan asianmukaiset ja hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät hallinnollisten ja toiminnallisten umpikujien välttämiseen, selvittämiseen ja korjaamiseen. Sääntelyn peruslähtökohdat perustuvat kunnan hyvän hallinnon toteuttamiseksi siihen, että kunta yleensä itse päättäisi korjaavista toimenpiteistä ja myös toteuttaisi ne itsenäisesti. Toisaalta sääntely kohdistuisi tilanteisiin, jotka olisivat todennäköisesti poikkeuksellisia ja sellaisina varsin harvinaisia, joskin käytännössä mahdollisia. Asianmukaisesti toimivassa kunnan hallinnossa tällaiset tilanteet ovat verraten helposti vältettävissä, kun kunta toimii lainmukaisesti ja hyvän hallinnon vaatimuksia noudattaen. Mahdollisiin poikkeustilanteisiin kunnan hallinnon ja päätöksenteon toimivuudessa on kuitenkin paikallaan varautua määrittelemällä niitä koskevat pelisäännöt selkeästi etukäteen ja samalla kunnan omaa päätösvaltaa tukien.

Ehdotetun sääntelyn oikeudellisena perusteena voidaan katsoa olevan etenkin perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon toimivuuden turvaaminen tilanteessa, jossa kunta ei pysty pelkästään itse toimien varmistamaan hallintonsa ja toimintansa asianmukaisuutta. Sääntelyn tarkoituksena on myös perustuslain 21 §:ssä edellytetyn hyvän hallinnon takeiden turvaaminen säätämällä lailla menettelystä, jolla hyvä hallinto voidaan toteuttaa myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Sen paremmin kunnallisen itsehallinnon kuin hyvän hallinnon takeidenkaan ei voida katsoa suojaavan kunnan toimielinten, viranomaisten tai luottamushenkilöiden lainvastaista menettelyä. Ehdotettu sääntely määrittelee nämä näkökohdat

huomioon ottaen riittävät ja asianmukaiset keinot, joilla poikkeukselliset tilanteet voidaan selvittää ja ratkaista.

Toisaalta ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa olevan sisällöltään täysin uudenlaista kunnallishallinnossa. Voimassa olevassa kuntalaissa on säädetty melko pitkälle samalla tavoin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Kuntalain 118 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi käynnistää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn, jos kunnan talouden tunnusluvut täyttävät laissa säädetyt edellytykset. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Kunnan taloudellisia vaikutuksia koskevan sääntelyn tarkoituksena on ensisijaisesti tukea kunnan omia toimenpiteitä ja turvata kunnan talouden kuntoon saattaminen. On perusteltua, että vastaavalla tavalla vakavia hallinnollisia ongelmia koskevat selvitys- ja korjaustoimenpiteet perustuvat myös lakiin. Tällaisessa laissa on kuitenkin otettava huomioon hallinnollisten vaikeuksien ja niiden ratkaisemisen erityispiirteet, mihin hallituksen esityksen sisältämän sääntelyn voidaan katsoa perustuvan.

Luottamushenkilön pidättäminen luottamustoimesta

Kuntalain 85 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös luottamushenkilön mahdollisuudesta ilmoittaa, että hän vetäytyy luottamustoimesta tutkinnan tai oikeudenkäynnin. Säännös tulee sovellettavaksi vain 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa, joissa on syytä epäillä luottamushenkilön syyllistyneen virkarikokseen tai menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Näissä tilanteissa luottamus luottamushenkilön toiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen voi heikentyä siinä määrin, että vetäytyminen luottamustoimesta asian käsittelyn ajaksi on perusteltua oma-aloitteisesti. Säännöksellä turvataan siten luottamusta hyvään hallintoon ja luottamushenkilön asianmukaiseen toimintaan. Säännöstä voidaan pitää tarpeellisena myös siksi, että pidättäytyminen luottamustoimesta ilman painavaa lakiin perustuvaa syytä voi merkitä virkavelvollisuuksien laiminlyöntiä.

Kuntalain 85 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 4 momentin mukaan valtuustolla olisi velvollisuus tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Päätösvallan edellytykset on säännöksessä määritelty varsin tiukoiksi, mitä voidaan pitää perusteltuna.

Päätöksenteon perusedellytyksenä olisi 2 momentin mukaisesti, että on syytä epäillä luottamushenkilön luottamustoimessaan syyllistyneen virkarikokseen tai muuten menetelleen luottamustoimessaan velvollisuuksiensa vastaisesti. Tämä peruskriteeri voisi olla paikallaan ehdotettua selvemmin kirjata myös ehdotettuun

4 momentin säännökseen, vaikka kytkentä käy ilmi asiayhteydestä – ainakin pääpiirteissään.

Päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus ovat tärkeitä tekijöitä arvioitaessa hyvän hallinnon ja laillisuuden toteutumista kunnan hallinnossa. Uskottavuus ja luotettavuus eivät voi perustua ensisijaisesti subjektiiviseen harkintaan, sillä näiden vaatimusten arviointi on luonteeltaan laillisuusharkintaa. Vaatimusten taustalla ovat muun muassa perusoikeutena perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus asianmukaiseen käsittelyyn sekä luottamus päätöksenteon puolueettomuuteen, jota korostetaan etenkin hallintolain 6 ja 28 §:ssä. Vaatimusten arvioinnissa on kuitenkin merkitystä myös sillä, voiko kuntalainen ja ulkopuolinen vakuuttua siitä, että kunnan toiminnassa noudatetaan asianmukaista menettelyä toimien puolueettomasti ja tasapuolisesti.

Ehdotetussa 4 momentissa käytetään ilmaisua ”tutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi”, kun sen sijaan 3 momentissa käytetään samaan tilanteeseen liittyen ilmaisua ”tutkimuksen ja oikeudenkäynnin ajaksi”. Käsitteistön olisi paikallaan olla tältä osin yhteneväistä. Koska tarkoituksena lienee säännellä tilannetta lähinnä esitutkinnan ja oikeudenkäynnin aikana, ilmaisu ”tutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi” vaikuttaa täsmällisemmältä. Lähtökohtana on epäilemättä, että myös valtiovarainministeriö voisi pidättää luottamushenkilön toimestaan vain tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, mikä rajoitus lakiehdotuksessa sisältyy vain 85 §:n 4 momenttiin.

Luottamushenkilön oikeusturva perustuu ensisijaisesti oikeuteen tulla kuulluksi ja hakea valittamalla muutosta valtuuston tai ministeriön päätöksestä, jolla hänet on pidätetty toimestaan. Tällä tavoin toteutuu myös luottamushenkilön toimesta pidättämistä koskevan päätöksenteon laillisuuteen kohdistuva tehokas tuomioistuinvalvonta. Koska tutkinta ja lainvoimaiseen tuomioon päättyvä oikeudenkäynti voivat kestää kaiken kaikkiaan pitkään ja tilanne saattaa niiden kestäessä olennaisesti muuttua, voisi olla paikallaan harkita valtuustolle velvoitetta seurata luottamustoimesta pidättämisen perusteita ja tarvittaessa olosuhteiden muututtua tehdä asiasta uusi päätös. Vastaavansisältöinen velvoite sisältyy kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 49 §:ään.

Tilapäinen valiokunta ja varavaltuutetut

Valtuuston velvollisuutena olisi kuntalain 35 §:ään lisättäväksi ehdotetun 4 momentin mukaan asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan kunnanhallituksessa käsiteltäviä asioita siltä osin kuin kunnanhallituksen jäsenet ovat esteellisiä hoitamaan kunnanhallitukselle 38 tai 39 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä, eikä kunnanhallitusta saada tästä syystä päätösvaltaiseksi. Samantapaiseen tilanteeseen liittyy kuntalain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettu uusien varavaltuutettujen määrääminen, jos valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyyden vuoksi.

Ehdotettujen säännösten tarkoittamat tilanteet olisivat todennäköisesti harvinaisia, joten ne tulisivat harvoin sovellettavaksi. Käytännössä tällaisia tilanteita on kuitenkin esiintynyt, joten sääntelylle voidaan katsoa olevan perusteltua ennakoivaa tarvetta. Ehdotetut säännökset mukautuvat sinänsä luottamushenkilöhallinnon perusteisiin.