HE 250/2016 vp

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KUNTALAIN MUUTTAMISESTA

Aluksi totean, että en ole aikaisemmin osallistunut otsikossa mainitun hallituksen esityksen valmisteluun enkä sen kommentointiin. Pyydettynä lausuntonani esitän siitä kunnioittavasti seuraavan.

1 Kokonaisarvio esityksestä

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa sekä kunnallisia luottamushenkilöitä, erityisesti valtuutettuja koskevat säännökset ovat perustuslain kannalta ongelmallisia.

Esityksen antamiselle ei olekaan kaikilta osin perusteltua tarvetta. Niin ikään esityksen tietopohja on kapea ja oikeusvertaileva näkökulma tarkoitushakuinen. Samoin esitys on valmisteltu kiireessä eikä lausuntomenettelyn jälkeisessä jatkovalmistelussa ole annettu arvoa oikeudelliselle asiantuntemukselle (korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusministeriön lausunnot).

Muodolliselta kannalta esityksen jäsentely (laajan ja suppean vakio-otsikoinnin välimuoto) ei ole onnistunut. Esityksestä puuttuvat rinnakkaistekstit, mikä vaikeuttaa ehdotettujen muutosten hahmottamista. Myös kielellisesti esitys on viimeistelemätön (jopa esittelevän ministeriön nimi on kaksi kertaa kirjoitettu väärin).

2 Taustaksi: kunnallinen itsehallinto ja valtionvalvonnan kehityspiirteitä

Maamme *kunnallinen itsehallinto* on vanhaa perua. Ei kuitenkaan ole perusteita puhua saksalaisista juurista, kuten hallituksen esityksen oikeusvertailevassa katsauksessa todetaan. Nykyisen järjestelmän sääntelyn varhaisvaiheet käynnistyivät vuosien 1865 ja 1873 kunnallisasetuksilla, joiden esikuvina olivat Ruotsin vastaavat säädökset.

Maamme itsenäistyttyä vuoden 1919 hallitusmuotoon otettiin kunnallista itsehallintoa koskevat säännökset, joiden mukaan maa jakaantui kuntiin (50 § 1 mom.) ja kuntien itsehallinnon tuli perustua ”kansalaisten itsehallintoon niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään” (51 § 2 mom.). Kyseiset säännökset antoivat kunnille niin sanottua institutionaalista suojaa. Tämä tarkoitti sitä, että tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ei voitu puuttua kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että itsehallinto olisi menettänyt merkityksensä. Tämän suuntainen tulkintakäytäntö oli vakiintunut erityisesti 1970- ja 1980-luvulla perustuslakivaliokunnan käytännössä.

Oikeuskirjallisuudessa esitettiin 1950-luvulta alkaen erilaisia käsityksiä perustuslain suojan laajuudesta. Joltinenkin yksimielisyys vallitsi siinä, että erityisesti seuraavat kysymykset nauttivat perustuslain suojaa:

- kunnan kansanvaltainen rakenne; erityisesti kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päättävä toimielin, valtuusto

- kunnan oikeus verottaa jäseniään
- kunnan yleinen toimiala
- tietty suvereenius valtiosta.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslakisääntelyä ehdotettiin eri yhteyksissä täsmennettäväksi. Vakavin yritys tehtiin vuonna 1992 kunnalliskomiteassa, jonka ehdotuksen pohjalta uudistusta jatkettiin oikeusministeriössä. Hanke kuitenkin kariutui alkukesällä 1993 valtiovarainministeriön vastustukseen. Asia oli vielä vuonna 1994 eduskunnan käsiteltävänä lakialoitteen pohjalta, mutta eduskunta hylkäsi aloitteen. Samalla eduskunta esitti kuitenkin toivomuksen kuntien itsehallintoa koskevien perustuslain säännösten uudistamisesta.

Vuoden 2000 perustuslain 121 §:ään otettiin aikaisempaa täsmällisemmät säännökset kunnallisesta itsehallinnosta. Lisäksi kuntajaosta säädettiin perustuslain 122 §:n 2 momentissa.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Näin perustuslaissa aikaisempaan tapaan vahvistetaan maan jakautuvan kuntiin. Säännöksessä ei puhuta mitään kuntakoosta eikä ylipäätään mitään kunnalle asetettavista kriteereistä. Edelleen tässä momentissa vahvistetaan kunnan hallinnon perustuvan itsehallinnon periaatteille. Säännöksessä käytetään ilmaisua ”kunnan asukkaat”, jolla viitataan kaikkiin kunnassa asuviin kuntalaisiin. Näiden vaali- ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain 14 §:ssä.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan ”kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla”. Lainkohdassa mainituilla ”yleisillä perusteilla” tarkoitetaan perustelujen mukaan kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumismuotoja. Perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä tarkoittaisi kunnan asukkaiden oikeutta valitsemiinsa hallintoelimiin ja sitä, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.

Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnan tehtäviä. Itsehallinnon kulmakivenä on edelleen kunnan yleinen toimiala. Lisäksi säännöksen mukaan kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla, ei sitä alemmanasteisilla säädöksillä. Säädettäessä kunnille uusia tehtäviä on myös huolehdittava niiden tosiasiallisista edellytyksistä huolehtia velvollisuuksistaan.

Perustuslain 121 §:n 3 momentissa on vahvistettu kunnille verotusoikeus, jota on yleisesti pidetty aidon itsehallinnon tunnusmerkkinä. Momentin toisessa virkkeessä on säännelty siitä, että lailla on säädettävä verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännöksessä puhutaan kunnallisen veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten valtion veroista. Kunnilla onkin itsehallintoperiaatteen mukaisesti oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti.

Valtion kuntiin kohdistuva valvonta oli kuntajärjestelmän alkuaikoina tiukkaa. Erityisen voimakasta valtion puuttuminen kuntien hallintoon oli erityishallinnon aloilla, kuten koulutoimessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Monet kuntien tekemät päätökset piti alistaa valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Samoin yksityiskohtaista valtionvalvonta oli myönnettäessä kunnille eri tarkoituksiin valtionosuuksia, -avustuksia ja lainoja. Aina vuoteen 1969 saakka maassamme oli voimassa laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta (862/1941), joka mahdollisti taloudelliseen ahdinkoon joutuneen kunnan valtion määräysvallan alaiseksi. Tosin lain soveltaminen jäi käytännössä vähämerkitykselliseksi. Valtionvalvontaa merkitsi myös muutoksenhakujärjestelmä.

Erityisesti kunnan toimialaa koskevat hallintotuomioistuimen ratkaisut ohjasivat kuntien toimintaa. Tärkeä asema valtionvalvonnassa oli lääninhallituksilla, jonka tehtävä lainsäädännössä vähitellen lieventyi kuntien valvonnasta ”silmällä pitämiseen”. Tämä silmälläpito tarkoitti sitä, että asioita kunnissa hoidettiin ”lakien ja asetusten mukaan”. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa valtion ohjaus sai uusia muotoja, joista tärkeimmät olivat lakisääteiset suunnittelujärjestelmät. Niillä korjattiin erityisesti terveydenhoitojärjestelmän rakenteellista epätasa-arvoa perushoidon ja erikoissairaanhoidon välillä.

Koko julkisen hallinnon toimintaperiaatteet muuttuivat 1980-luvun taitteessa. Kuntien ohjausta vähennettiin normeja purkamalla, suunnittelujärjestelmiä keventämällä ja lopulta niistä luopumalla, keskusvirastoja (esim. Lääkintöhallitus ja Sosiaalihallitus) lakkauttamalla sekä poistamalla kuntien yksityiskohtainen talousohjaus. Talouslama 1990-luvun alkupuolella merkitsi kuntien valtionosuuksien leikkauksia sekä valtion osittaista vetäytymistä kuntien tehtävien rahoituksesta.

Suurta oikeuskulttuurin muutosta merkitsivät maassamme Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja sen ihmisoikeussopimukseen (1989), perusoikeusuudistus (1995), Euroopan unionin jäsenyys (1995) ja perustuslakiuudistus. Kuntien itsehallinnon vahvistumisen kannalta olennainen asia oli Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ratifiointi (1993).

Voimassa olevan järjestelmän mukaan valtion kuntiin kohdistama valvonta on kolmitasoinen:

1) *Valtiovarainministeriö* seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa (Kuntalaki 10 § 1 mom.).
2) *Laillisuusvalvonta*
   a) *Ylimmät laillisuusvalvojat* (valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies) valvovat, että kunnalliset viranomaiset, viranhaltijat ja työntekijät sekä muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäviään hoitaessaan ylimmät laillisuusvalvojat valvovat myös perusoikeuksia ja ihmisoikeuksien toteutumista (PL 108 ja 109 §). Ylimmät laillisuusvalvojat voivat puuttua kuntien toimintaan tarkastusten, kantelujen ja muuten saatujen tietojen pohjalta.
   b) *Aluehallintovirastot* harjoittavat kuntiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa niille tehtyjen kantelujen pohjalta (Kuntalaki 10 § 2 mom.).
3) *Tuomioistuimet* – erityisesti hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus – ratkaisevat niille tehtyjen valitusten perusteella laillisuuskysymykset (PL 3 § 3 mom. ja 9 luku sekä tuomioistuinlaki, 673/2016).

Nykyinen järjestelmä vastaa yleisemminkin valtiosääntöistä vallanjakoa. Luontevaa on, että poliittisen päätöksentekijän, ministerin johtamalle valtiovarainministeriölle ei kuulu laillisuusvalvontaa.

3 Kuntalain muutostarve, esityksen tietopohja ja asian valmistelu

Kuntalain muutostarve

Uusi kuntalaki (410/2015) säädettiin viime vaalikaudella. Kuntalaki on vuosien 1948, 1976 ja 1995 lakien tavoin kunnallishallintoa ja sen toimintaa koskeva yleislaki, joka on tarkoitettu olemaan pitkälle tulevaisuuteen voimassa. Valitettavasti uutta kuntalakia ei valmisteltu sillä perusteellisuudella ja huolellisuudella kuin sen edeltäjiä. Jo tulevan maakuntauudistuksen vuoksi

kunnan asema muuttuu täysin toiseksi ja aiheuttaa kuntalakiin muutostarpeita. Myös olisi ollut aihetta odottaa sitä, että olisi nähty kuntarakenteen kehitys tulevaisuudessa. Lisäksi kuntalain valmistelussa laiminlyötiin eräitä muita, esimerkiksi kunnallishallinnon kokeiluihin ja oikeusturvaan liittyvien kysymysten selvittäminen ja valmistelu.

Käsillä oleva kuntalain muutosesitys sen sijaan herättää suurta ihmetystä. Yhtä yksittäistä kuntaa koskeneiden tapahtumien vuoksi ehdotetaan Suomen järjestelmälle täysin uudenlaisen sääntelyn toteuttamista, jossa valtiovarainministeriölle annetaan aivan uudenlainen, laillisuuden vartijan rooli. Jopa asiaa koskevan selvitysraportin tekijä, *Kari Prättälä* toteaa raporttinsa saatesanoissa (s. 5): ”Jokainen kunnallista itsehallintoa arvostava varmasti olisi toivonut, ettei selvityksen sisältämää sääntelyä olisi tarvinnut koskaan pohtia.”

Myös hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esille, että poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevia uusia säännöksiä ei tulla juuri tarvitsemaan. Esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa (3) todetaan: ”Tällaisia selvityksiä arvioidaan käynnistettävän *äärimmäisen harvoin* (kurs. tässä).” Ja edelleen: ”Sellaisia tilanteita, joissa kunta toimii vastoin lakia tai jättää lain säännöksiä noudattamatta tietoisesti ja toistuvasti tapahtuu *äärimmäisen harvoin* (kurs. tässä).”

Esityksen nykytilan arviointia koskevassa jakson (1.3) alussa todetaan näin: ”Kuntalaissa ei ole säännöksiä, jotka mahdollistaisivat valtion puuttumisen tilanteisiin, joissa kunnan päätöksentekokyky ja sen myötä päätöksenteon laillisuus, uskottavuus ja luotettavuus ovat vaarantuneet esimerkiksi esteellisyyksien ja rikostutkinnan johdosta.” Tämä ei ole kuitenkaan mikään ongelma, koska kunta itse, laillisuusvalvontaviranomaiset ja kuntalaiset esimerkiksi kunnallisvalituksen muodossa voivat vaikuttaa asiaan.

Esitys sisältää eräitä muitakin vähempimerkityksellisiä muutosehdotuksia, joista osa vaikuttaa perusteluilta. Eräiden ehdotusten tarpeellisuus voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi tai ainakin tarkemmin pohdittavaksi.

Esityksen tietopohja ja asian valmistelu

Esitys pohjautuu keskeisiltä osin selvitysmiehenä toimineen Kari Prättälän laatimaan, 25.4.2016 päivättyyn selvitysraporttiin ”Kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet – kunnan omat toimet vai selvitysmenettely?” (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 16/2016). Selvitysmiehelle oli annettu kuitenkin liian vähän aikaa raporttinsa laatimiseen, mistä tekijä huomauttaakin saatesanoissaan. Periaatteelliselta kannalta isompi ongelma on se, että raportti on laadittu hallituksen esitysluonnoksen muodossa. Toisin sanoen: valtiovarainministeriö on *ulkoistanut* sille kuuluvan lainvalmistelutehtävän.

Ilmeisesti tiukan aikataulun vuoksi hallituksen esitystä vaivaa *historiattomuus*. Esityksessä olisi ollut tarpeen osoittaa, että valtion kuntiin koskeva valvonta on aikojen kuluessa kehittynyt kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen suuntaan. Tämä kehityssuunta näkyi jo kuntien itsehallintokomitean mietinnössä (KM 1983:3) vuodelta 1983. Valtion rooliksi on jäänyt vain laillisuuden valvonta. Esityksen ehdotukset kääntäisivät suunnan toiseksi, joka saattaa jatkua maakuntahallinnon toteuttamisessa.

Esityksen *kansainvälinen vertailu* eli tieto muiden maiden lainsäädännöstä on ongelmallinen. Siinä on hakemalla haettu tukea valtionvalvonnan vahvistamiselle. Esitys ei täytä objektiiviselle tarkastelulle asetettavia vaatimuksia. Esitetty vertailutieto on *tarkoitushakuista*.

Suorastaan harhauttavia ovat *Saksan* kunnallishallinnosta esitetyt tiedot. Saksan järjestelmähän on tyystin toisenlainen kuin Suomen: kuntia on osavaltioihin perustuvassa maassa noin 12 600 ja niiden keskimääräinen asukasluku on 6 700. Kuntien ja osavaltioiden välillä on vielä ylemmänasteinen paikallishallinnon taso, piirikunta (Kreis), joka huolehtii niin kunnallisista kuin valtion aluehallinnon tehtävistä. Erityisen monimutkaiseksi järjestelmä muodostui vuonna 1990 Saksojen yhdistyttyä.

Asian *jatkovalmistelussa* lausuntokierroksen jälkeen valtiovarainministeriössä kiinnittää huomiota se, että esitysluonnosta arvostelleille korkeaa oikeudellista asiantuntemusta edustaneille tahoille ei ole annettu niille kuuluvaa painoa. Sekä korkeimman hallinto-oikeuden (5.9.2016 Dnro H 239/16) ja oikeusministeriön (15.9.2016 OM 118/43/2016) antamien perusteellisten lausuntojen pohjalta valtiovarainministeriössä olisi pitänyt ymmärtää, ettei lainsäädäntöhanketta olisi kannattanut enää jatkaa.

4 Ehdotusten arviointi

Kuntalain (yleislain) suhde erityislakeihin (2 §)

Kuntalain soveltamisalaa koskevaa 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälään lisätään seuraava 2 momentti:

> ”Tämän lain kuntayhtymän toimielimiä koskevia säännöksiä sovelletaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntayhtymän hallinnosta.”

Muutoksesta on hallituksen esityksen yleisperusteluissa todettu näin: ”Erikoissairaanhoitolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa on säädetty poikkeavasti kuntayhtymän hallinnosta. Laissa ehdotetaan *oikeustilan selventämiseksi* (kurs. tässä) säädettäväksi kuntalain ensisijaisuudesta suhteessa erityislakien kuntayhtymän hallintoa koskeviin säännöksiin.” Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kumotun kuntalain 3 §:n 2 momenttiin sekä siihen, että erityislakien säännöksiä kuntayhtymän valtuustosta, yhtymävaltuuston jäsenmäärästä sekä äänivallan perusteista ei ole käytännössä sovellettu, vaan kuntayhtymien jäsenkunnat ovat voineet sopia perussopimuksessa kuntayhtymän hallinnosta kuntalain mukaisesti. – Toisin kuin esityksessä annetaan ymmärtää, lisäys ei ole vähäpätöinen muutos. Se sisältää poikkeuksen yhteen oikeusjärjestelmän perustavista kysymyksistä: erityislaki syrjäyttää yleislain (Lex specialis derogat legi generali). Ehdotettua lisäystä ei tule hyväksyä. Sitä paitsi muutos näyttää lakisystemaattiselta kannalta oudolta: laajan yleislain alkuun, sen 2 §:ään otetaan vähäinen yksityiskohta (joka lisäksi kadottaa osittain merkityksensä mahdollisen maakuntahallinnon toteuduttua).

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely (uusi 12 a luku)

Ehdotettu uusi 109 a § antaa valtiovarainministeriölle *arvostuksenvaraisten kriteerien* pohjalta toimivaltaa selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamiseen. Sääntelymallina ollut kuntalain 118 § on kokonaan eri asemassa, koska kunnan taloudelliset vaikeudet on osoitettavissa euromääräisinä lukuina ja objektiivisina tosiseikkoina. Erityisen arveluttavaa on se, että sääntelyllä puututaan kunnan itsehallinnon ytimeen eli kunnan hallintoon.

Pykälän 2 momentissa ei puhuta nimenomaisesti *esteellisyydestä*. Lainkohdassa mainittu lainvastaisuus pitää ilman muuta sisällään myös esteellisyyden. On myös huomattava, että rikostutkinta (ainakaan pelkkänä rikosilmoituksena) ei ratkaisukäytännössä aina periaatteessa aiheuta

esteellisyyttä. Ruotsissa ja Norjassa on käyty keskustelua myös siitä, että kunnan hallinnossa esteellisyyskysymykset ovat herkkiä; jääviksi toteaminen saattaa muuttaa luottamushenkilöelinten poliittista kokoonpanoa.

Pykäläehdotuksen 4 momentissa annettaisiin valtiovarainministeriölle toimivalta tehdä lopullinen, heti täytäntöönpantava päätös luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan. Tällainen puuttuminen luottamushenkilöiden, erityisesti kansanvaltaisesti valittujen valtuutettujen asemaan ei sovi poliittisesti johdetulle ministeriölle.

Kun poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely on mielestäni maamme hallintojärjestelmään soveltumaton, en pidä tarpeellisena lausua ehdotetuista 109 b ja 109 c §:stä. En ota kantaa myöskään kuntalain 85 §:n muutosehdotukseen, joka liittyy olennaisesti ehdotettuun selvitysmenettelyyn.

Muut ehdotukset

Edellä mainittujen säännösten lisäksi kuntalakiin ehdotetaan lukuisa joukko erilaisia muutoksia, jotka eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia. Muutama kommentti niistä lienee kuitenkin paikallaan.

Ensinnäkin kuntalain *17 §:ään* ehdotetaan lisättäväksi *uusi 3 momentti* siltä varalta, että valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi tietyn asian käsittelemiseksi valtuutettujen tai varavaltuutettujen esteellisyyden vuoksi. Kuntalain 103 §:n mukaan valtuusto on päätösvaltainen, kun vähintään 2/3 valtuutetuista on läsnä. Mahtaakohan tämä säännös olla tarpeen, koska valtuutettujen esteellisyys on huomattavasti rajatumpaa kuin muiden luottamushenkilöiden? Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitut esteellisyyden syyt (esim. rikostutkinta) eivät vakuuta.

Edelleen ehdotetaan lisättäväksi kuntalain *35 §:ään uusi 4 momentti* kunnanhallituksen jäsenten esteellisyyksien vuoksi. Heihin sovelletaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä eli esteellisyysperusteet ovat laajemmat kuin valtuutetuilla. Toisaalta kunnanhallituksen päätösvaltaisuuteen riittää, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on läsnä. Myös sähköinen osallistuminen on mahdollista. Tämänkin momentin lisäys vaikuttaa tarpeettomalta. Sinänsä valiokuntaratkaisu saattaa olla toimivakin ratkaisu; onhan siitä kokemuksia kunnanjohtajan erottamisasioissa.

Ja lopuksi: kuntalain *51 §:n 2 momentin* muutos sekä *147 §:n* siirtymäsäännökseen ehdotetut muutokset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta.

Espoossa, 30. päivänä marraskuuta 2016

Matti Niemivuo
Julkisoikeuden emeritusprofessori