VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Hallitusneuvos Valli-Lintu
Lainsäädäntöneuvos Kuittinen

Perustuslakivaliokunnalle

HE 250/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

1. Yleistä esityksestä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia siten, että laissa säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä, kunnan velvollisuudesta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan, oikeudesta saada tietoa aloitetusta esitutkinnasta sekä menettelytavoista laajojen esteellisyystilanteiden varalle. Uuden sääntelyn tavoitteena on hyvän hallinnon toteutumisen varmistaminen kunnassa kaikissa tilanteissa.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi kuntalain siirtymäsäännöksiä siten, että kuntalain äänioikeutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin vuonna 2017 toimitettavissa kuntavaaleissa, mikä mahdollistaisi Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalle ja tällaisen henkilön perheenjäsenelle äänestämisen seuraavissa kuntavaaleissa. Lisäksi eräitä kuntien yhteistoimintaa sekä niiden soveltamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevia uusia säännöksiä sovellettaisiin vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

2. Perustuslain kannalta keskeiset säännökset

Esityksen kannalta keskeiset perustuslain säännökset ovat perustuslain 2 § (laillisuusperiaate), 21 § (hyvän hallinnon takeet) ja 121 § (kunnallinen itsehallinto). Lisäksi kunnan ja valtiovarainministeriön oikeus saada tietoa vireillä olevasta esitutkinnasta on ehdotuksessa arvioitu perustuslain 10 §:n suojaan yksityiselämän suojan näkökulmasta. Seuraavassa käsitellään esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeistä sisältöä.

Varavaltuutetut ja tilapäinen valiokunta

Laillisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon takeiden, etenkin objektiviteettiperiaatteen, toteutumista kunnan hallinnossa varmistaisivat ensinnäkin ehdotetut säännökset, jotka tur-

vaisivat kunnan päätöksenteon sekä puhevallan käytön ja toiminnan jatkuvuuden myös laajoissa esteellisyystilanteissa. Näihin liittyy esityksen ehdotukset uusien tilapäisten varavaltuutettujen määräämisestä sekä tilapäistä valiokuntaa koskeva sääntely. Esityksen mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan olisi valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia väliaikaisesti toimivia varavaltuutettuja, jos valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi tietyn asian käsittelemiseksi valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyyksistä johtuen. Lisäksi kunnanvaltuustolle tulisi velvollisuus asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan kunnanhallituksen tehtäviä, jos kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet tai suuri osa heistä on esteellisiä hoitamaan kunnanhallituksen tehtäviä eikä kunnanhallitusta saada päätösvaltaiseksi edes varajäsenjärjestelyillä.

Luottamustoimesta pidättäminen ja erityisissä hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

Laillisuusperiaatteen sekä hyvän hallinnon takeiden toteutumiseen liittyy kuntaa koskeva selvitysmenettelyn asettamismahdollisuus sekä ennen kaikkea kunnan velvollisuus pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta. Näiden ehdotuksien perustuslainmukaisuutta on lisäksi arvioitava kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Luottamushenkilön luottamustoimesta pidättämistä koskevaa sääntelyä (85 §) ehdotetaan tarkennettavaksi usealla eri tavalla. Tärkeimmät ehdotukset koskevat kuitenkin valtuuston velvollisuutta ja valtiovarainministeriön viimekätistä oikeutta pidättää luottamushenkilö toimestaan. Ehdotuksen mukaan valtuuston olisi tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Lakiin ehdotetaan kunnan viranomaiselle (85 § 5 momentti) oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta sen valmistellessa luottamushenkilön pidättämistä. Ilmoitukseen sovellettaisiin esitutkintalakia ja siinä säädettyjä esitutkintaperiaatteita. Vastaava oikeus olisi valtiovarainministeriöllä ehdotetun 109 c §:n mukaisesti

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi 12 a luku, jossa säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Valtiovarainministeriö voisi asettaa selvityshenkilön tai -ryhmän selvittämään kunnan hallintoa kuntaa kuultuaan, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään. Selvitysmenettelyn käynnistämisen kynnys olisi korkea. Selvitysmenettelyn käynnistämisen kriteereitä olisi kaksi. Edellytyksenä (109 a §) olisi, että

- on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäillystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta tai
- on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat toimineet lainvastaisesti tai olennaisesti tai toistuvasti laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi.

Selvityshenkilö tai selvitysryhmä tekisi ehdotuksen tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi lainmukaiseksi. Valtuuston on käsiteltävä ehdotus. Valtiovarainministeriöllä olisi toimivalta pidättää luottamushenkilö toimestaan, jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan ja vireillä on tutkinta tai oikeudenkäynti ja pidättäminen on kunnan päätök-

senteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat (85 §:n 4 momentti). Tällöin valtuusto olisi laiminlyönyt oman velvollisuutensa pidättää henkilö luottamustoimesta. Valtiovarainministeriöllä ei olisi muutoin mahdollisuutta puuttua kunnalliseen päätöksentekoon.

Säännöksellä ei ole tarkoitus valtion toimenpiteillä puuttua kunnan perustuslailla turvattuun itsehallintoon, johon kuuluu muun ohella päättäminen kunnan hallinnosta. Menettely olisi luonteeltaan verrattavissa ns. kriisikuntamenettelyyn. Valtiovarainministeriöllä olisi toimivalta ainoastaan luottamushenkilön pidättämisessä luottamustoimesta ja siinäkin viimesijaisena puuttumiskeinona.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotuksen taustalla on, että lainsäätäjän on turvattava hyvä hallinto myös sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, jossa kunnan omat keinot ja tavanomaiset laillisuuden valvontakeinot eivät ole riittäviä. Ehdotuksessa korostuu, että kunnalla on velvollisuus omin toimin järjestää hallintonsa lainmukaisesti. Selvitysmenettelyn asettaminen ei vielä puuttuisi kunnalliseen päätöksentekoon. Asettamisen kynnys olisi korkea ja edellytykset asettamiselle olisivat tarkkarajaiset. Selvitysmenettelyn käynnistäminen tulisi sovellettavaksi äärimmäisen harvoin. On arvioitu, että säännöksellä olisi ennaltaehkäisevää vaikutusta. Selvitysmenettelyssä kunnasta ja valtiovarainministeriöstä riippumaton selvitysryhmä selvittäisi asianomaisen kunnan kanssa yhteistoiminnassa keinoja ratkaisujen löytämiseksi. Selvitysmenettelyn perusteella kunnan ainoa velvoite olisi käsitellä selvitysryhmän esitys. Selvitysmenettely ei olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Luottamustoimesta pidättämisen osalta kyse olisi väliaikaisesta toimenpiteestä rikostutkinnan, esitutkinnan sekä oikeudenkäynnin ajaksi laissa kuvatuin edellytyksin. Lainkäytön järjestyksessä ratkaistaan syyllisyys- ja lainmukaisuuskysymykset. Siten ehdotus ei ole ristiriidassa myöskään vallan kolmijakoa koskevien periaatteiden kanssa.

Tieto esitutkinnasta ja henkilötietojen suoja

Esityksessä ehdotetaan, että kunnalla ja valtiovarainministeriöllä olisi oikeus saada tietoja esitutkinnasta. Tiedot esitutkinnasta ovat henkilötietoja, jotka ovat salassa pidettäviä vahinkoedellytyksin. Esitutkinnan aloittamista koskevien tietojen luovuttaminen kunnalle ja valtiovarainministeriölle olisi mahdollista ehdotettujen nimenomaisten kuntalain säännösten perusteella. Säännökset antaisivat laissa säädetyn perusteen salassa pidettävän tietojen luovuttamiselle ja vastaanottamiselle. Tiedon saaminen olisi välttämätöntä kunnan päätöksenteon kannalta, koska tieto esitutkinnan aloittamisesta mahdollistaisi kunnan ja viimesijaisesti valtiovarainministeriön perustamaan valmistelun oikeaan tietoon, mikä osaltaan vahvistaisi myös luottamushenkilön oikeusturvaa. Tietojen luovuttamiselle olisi esitutkintalain mukaisesti harkintavaltaa ja luovuttamiseen sovellettaisiin esitutkintaperiaatteita. Ehdotuksen mukainen tieto koskisi ainoastaan luottamustehtävän hoitamisen edellytysten kannalta merkityksellistä tietoa. Ehdotuksen mukaiset tiedot esitutkinnan aloittamisesta eivät ole yksityisyyden suojan ytimessä, koska kysymyksessä on esitutkinta, joka kohdistuisi kunnan julkisen luottamustoimen hoitoon liittyvään virkarikokseen tai velvollisuuksien vastaiseen menettelyyn. Siten ehdotuksen ei voitaisi katsoa olevan ristiriidassa yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kanssa, ja ehdotus turvaisi osaltaan kunnan päätöksenteon oikeellisuutta.