OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Marietta Keravuori-Rusanen 29.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KUNTALAIN MUUTTAMISESTA (HE 250/2016 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia siten, että laissa säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Lisäksi säädettäisiin tarkemmin kunnan velvollisuudesta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan sekä hallinnon järjestämisestä poikkeustilanteissa. Selvitysmenettelyssä valtiovarainministeriöllä olisi oikeus asettaa selvityshenkilö tai selvitysryhmä selvittämään, mihin tarvittaviin toimenpiteisiin kunnan tulisi ryhtyä hallinnon poikkeuksellisten vaikeuksien selvittämiseksi. Selvityksen perustella kunta voisi päättää tarvittavista toimenpiteistä.

Kunnalla olisi laissa säädetyin edellytyksin velvollisuus luottamushenkilön pidättämiseen luottamustoimesta. Ministeriöllä olisi oikeus tehdyn selvityksen jälkeen pidättää kunnan luottamushenkilö luottamustehtävistään, jos kunta ei ole päätöstä tehnyt. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuntalakiin säännös kuntalain kuntayhtymää koskevien säännösten ensisijaisesta soveltamisesta suhteessa erityislainsäädännön kuntayhtymän hallintoa koskeviin säännöksiin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia myös siten, että kuntalain äänioikeutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin vuonna 2017 toimitettavissa kuntavaaleissa. Lisäksi eräitä kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä esitetään muutettavaksi.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

Lakiehdotuksen 109 a §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö voi kuntaa kuultuaan asettaa kunnan hallintoa selvittämään selvityshenkilön tai selvitysryhmän, ”jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään”. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettaminen edellyttäisi 2 momentin mukaan, että:

> 1) on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäillystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta; tai
>
> 2) on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai 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 tämän lain ja muiden lakien mukaiseksi. Saatuaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset valtuuston olisi käsiteltävä ne ilman aiheetonta viivytystä ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon.

Jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan virkarikosepäilyn perusteella eikä valtuusto ole näin menetellyt, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta. Perustelujen mukaan pidättäminen voisi koskea luottamustoimen hoitamista kokonaisuudessaan.

Perustuslain 121 §:stä on johdettavissa periaate, jonka mukaan valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvien valvontatoimien on perustuttava lakiin. Valvonnan järjestämisen lähtökohtana on ollut, ettei valtion viranomaisilla ole oma-aloitteisesti toimivaltaa puuttua kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnan hallintoon kohdistuva yleinen valtionvalvonta perustuu pääasiassa kunnallisvalitukseen sekä yleisten laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, toimintaan. Lisäksi aluehallintovirasto voi sille tehdyn kantelun perusteella tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaisesti. Kuntalain 10 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Ministeriö ei sen sijaan harjoita kuntien laillisuusvalvontaa eikä tutki kuntia koskevia kanteluita. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskien on säädetty erityinen menettely (kuntalain 118 §).

Esityksessä ehdotettu selvitysmenettely merkitsisi periaatteellista muutosta kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan organisointiin ja antaisi valtiovarainministeriölle viime kädessä toimivallan puuttua vaaleilla valitun luottamushenkilön asemaan. Ehdotettu sääntely poikkeaa siten tavoitteiltaan olennaisesti kuntalain 118 §:n mukaisesta arviointimenettelystä. Epäselväksi toisaalta jää, miten valtiovarainministeriö ylipäätään kykenisi huolehtimaan kunnan toiminnan lainmukaisen tilan palauttamiseen tähtäävän selvitysmenettelyn käynnistämisestä kun otetaan huomioon, ettei sen toimivaltaan vastaisuudessakaan kuuluisi kuntien laillisuusvalvonta.

Sääntelyn asiallisen merkityksen kannalta ei ole ongelmatonta, että selvitysmenettelyyn ryhtymisen ja poikkeuksellisten hallinnollisten vaikeuksien toteamisen edellytykset on sidottu 109 a §:n 2 momentissa varsin arvostuksenvaraisiin perusteisiin, vaikka säännöksessä onkin pyritty korostamaan suhteellisuusperiaatteen mukaista soveltamista. Ehdotuksen ongelmallisuutta ei lievennä sekään, että valtiovarainministeriön päätös luottamustoimesta pidättämisestä voisi tapauskohtaisesti perustua ainoastaan yhden selvityshenkilön tekemään arvioon toimenpiteen välttämättömyydestä.

Oikeusministeriö ei pidä kunnallisen itsehallinnon eikä julkisen hallinnon ja laillisuusvalvonnan yleisten organisointiratkaisujen kannalta perusteltuna ehdotetunkaltaisen kuntien hallinnon ja toiminnan lainmukaisuuden arviointitehtävän osoittamista valtiovarainministeriölle, joka on osa eduskunnalle poliittisesti vastuunalaista valtioneuvostoa. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen ja sen taustalla olevan kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n näkökulmasta on erityisen ongelmallista, että ehdotettu sääntely antaisi valtiovarainministeriölle mahdollisuuden puuttua myös kunnan luottamustoimeen valitun henkilön asemaan. Selvitysmenettelyä koskeva sääntely olisi varsin vaikeasti sovitettavissa myös oikeussuojajärjestelmään.

Ehdotetussa selvitysmenettelyä koskevassa 12 a luvussa on kaiken kaikkiaan kyse monilta osin periaatteellisesti ongelmallisesta sääntelystä, jolla olisi esityksen mukaan vain vähäinen käytännön merkitys. Vaikka sääntelyn taustalla olevat tavoitteet kunnan päätöksentekokyvyn turvaamisesta ovat kunnan asukkaiden oikeuksien toteutumisen kannalta sinänsä perusteltuja, sen on mahdollista katsoa antavan jossain määrin kyseenalaista informaatiota julkisen hallinnon toiminnasta. Lainsäätäjän on kyettävä lähtemään siitä olettamuksesta, että viranomaiset noudattavat laissa säädettyjä velvollisuuksiaan ja toimivat muutoinkin hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Hallinnon ennakolliset oikeusturvatakeet sekä oikeussuojajärjestelmä laillisuusvalvontamekanismeineen on luotu turvaamaan viranomaistoiminnan lainmukaisuus ja asianmukaisuus. Tätä täydentävät rikosoikeudellista ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta koskevat säännökset.

Ehdotetunkaltaisen, viranomaisten ja luottamushenkiöiden rikollista menettelyä sekä muuta lainvastaista toimintaa ennakoivan sääntelyn on mahdollista katsoa saattavan johtaa yleistyessään loputtomiin sääntelytarpeisiin, mitä ei voida pitää oikeuspoliittisesti asianmukaisena.

Lakiehdotus sisältää myös muita säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan kunnan päätöksentekokyky esityksessä tarkoitetuissa poikkeuksellisissa tilanteissa (varavaltuutettujen määrääminen; 17 §, tilapäisen valiokunnan asettaminen; 35 §, valtuuston velvollisuus luottamustoimesta pidättämiseen; 85 §). Oikeusministeriön mielestä olisi perusteltua harkita luopumista ehdotetusta 12 a luvun sääntelystä ja jättää poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevia kuntia koskeva menettely edellä mainittujen säännösten varaan.

Varavaltuutetut ja tilapäinen valiokunta

Kuntalain varavaltuutettuja koskevaan 17 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan olisi valtuuston puheenjohtajan esityksestä määrättävä uusia varavaltuutettuja vaalilain 93 §:n 2 momentin mukaisesti silloin, kun valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi valtuutettujen tai varavaltuutettujen esteellisyyden aiheuttavan syyn vuoksi.

Lakiehdotus viittaa ongelmalliseen asetelmaan siitä, että valtuutettuja voitaisiin ennakoidusti ja yleisesti pitää esteellisinä osallistumaan päätöksentekoon luottamustehtävässään. Kun kuitenkin otetaan huomioon momentin viimeinen virke, jonka mukaan asianomaiset varavaltuutetut voivat osallistua valtuuston kokoukseen vain niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä, sääntelylle ei ole katsottava olevan sinänsä esteitä. Vastaava huomio on esitettävissä tilapäisen valiokunnan asettamista sääntelevästä 35 §:stä.

Virheellinen menettely luottamustoimessa

Kuntalain 85 §:ään lisättäväksi ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin valtuustolle velvollisuus pidättää luottamushenkilö toimestaan säännöksessä määritellyissä olosuhteissa. Kunnan viranomaisella olisi sen valmistellessa mainitun pykälän 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta. Vastaava ilmoituksensaantioikeus on ehdotettu valtiovarainministeriölle sen valmistellessa selvityshenkilön ja selvitysryhmän asettamista sekä luottamustoimesta pidättämistä (109 c §).

Oikeusministeriössä aikanaan lausunnolla ollut kuntalain muutosehdotus oli esitysteknisesti niin puutteellinen, ettei oikeusministeriö pitänyt aiheellisena arvioida sitä luottamustoimesta pidättämistä koskevan sääntelyn

osalta. Oikeusministeriö totesi kuitenkin, että jatkovalmistelussa tulee tehdä asianmukaisesti selkoa ehdotetun ilmoituksensaantioikeuden suhteesta perustuslakiin ja esitutkintalakiin.

Kuntalain 85 §:n 5 momentista tai 109 c §:stä tai niiden perusteluista ei ole pääteltävissä, miten ilmoituksensaantioikeus käytännössä toteutuisi. Momentin perusteluissa viitataan siihen, että tutkinnanjohtajan ilmoitusvelvollisuus- ja oikeus olisivat esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukaiset. Kyseisessä pykälässä rikoksesta epäiltyä virkamiestä koskeva tutkinnanjohtajan ilmoitusvelvollisuus on sidottu epäillyn rikoksen vakavuuteen (säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta) ja ilmoitusoikeus tilanteisiin, joissa tutkittava rikos on sellainen, että sillä voidaan olettaa olevan merkitystä virkatehtävien suorittamisen kannalta. Esitutkintalain 3 luvun 6 §:n ilmoitusvelvollisuutta ja -oikeutta ei ole siis kytketty sellaisiin olosuhteisiin, joita kuntalain 85 §:n 5 momentti ja 109 c § koskisivat. Epäselväksi jää myös se, miten tutkinnanjohtajan tietoon tulevat ilmoituksensaantioikeuden perustavat olosuhteet mukaan lukien se, että rikoksesta epäilty on luottamushenkilö. Kysymyksessä olevat tilanteet myös näyttävät olevan sellaisia, joissa kunnan viranomainen tai valtionvarainministeriö tekee valmistelevia toimenpiteitä jo tietoisena luottamushenkilöön kohdistuvasta rikosepäilystä, mikä on omiaan hämärtämään ilmoituksensaantioikeuden käytännön merkitystä. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen perusteella jää kaiken kaikkiaan epäselväksi, minkälaista ilmoituksensaantijärjestelmää ollaan luomassa.

Kysymyksessä on ennen kaikkea poliisin toimintaan vaikuttava lainmuutos. Sinällään tällaiset erityiset säännökset ovat sijoitettavissa esitutkinnan yleislakina sovellettavan esitutkintalain ulkopuolelle. Erityissäännösten suhteesta esitutkintalakiin ei tule kuitenkaan jäädä epäselvyyttä.