Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 30.11.2016 KELLO 9.00
HE 250/16 vp kuntalain muuttamisesta

Keskeiset muutosehdotukset esityksessä koskevat mahdollisuutta kohdistaa poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaan kuntaan erityinen selvitysmenettely ja tähän menettelyyn liittyviä kunnan velvoitteita ja valtion viranomaisen toimivaltuuksia. Lisäksi lakiin ehdotetaan joitakin yksittäisten säännösten muutoksia. Esityksen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva suppeahko jakso, jossa ehdotusta tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon suojan ja yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kannalta. Jakso ei anna tässä aihetta enempiin kommentteihin. Tarkastelen seuraavassa ensi sijassa po. selvitysmenettelyyn liittyväää sääntelyä ja sen suhdetta kunnallisen itsehallinnon suojaan.

- - - - - - -

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon ”tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Perustuslain turvaamalla kunnallisella itsehallinnolla on erilaisia, mm. verotusoikeuteen liittyviä ulottuvuuksia. Tässä yhteydessä on merkitystä erityisesti kunnan (asukkaiden) oikeudella omiin hallintoelimiin, oikeudella itse päättää , miten kunnan asioita lakien puitteissa hoidetaan. Ajatusta tehtävien hoitamisesta omilla elimillä voidaan pitää tavallaan väistämättömänä piirteenä kaikissa itsehallinnollisissa järjestelyissä. Kuntien itsehallinnon osalta siihen on eri otteissa viitattu myös perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ja perustuslain säätämisen yhteydessä. Varhaisemmista kannanotoista voidaan mainita esim. vanhojen kaupunkien erityisrasitusten poistamista koskenut lausunto vuoden 1975 II valtiopäiviltä (pevl 4/75 II vp). Valiokunta totesi siinä mm.:

> ”Kuntien itsehallintoon on katsottu kuuluvan ensisijaisesti oikeus omiin hallintoelimiin sekä kunnallinen verotusoikeus. Käsiteltävänä oleviin lakiehdotuksiin

> perustuva raastuvanoikeuksien ja maistraatin siirtäminen valtion haltuun ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vähennä sillä tavoin kunnan oikeutta omaan ja sen itsensä toimesta valittuun hallinto-organisaatioon, että kysymyksessä olisi kuntien itsehallintoperiaatteen ja siihen sisältyvän organisaatiovallan rajoitus. Perustuslakivaliokunta korostaa tässä yhteydessä sitä, että uudistuksella pyritään siihen, että kaikki kunnat tulevat oikeushallinnollisesti ja yleishallinnollisestikin samaan asemaan."

Nykyisen perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin kunnallista itsehallintoa koskevasta säännöksestä mm.(HE 1/98 vp, s. 175):

> "Asiallisesti ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 29/1992 vp, 9 ja 17/1994 vp, 31 ja 42/1996 vp)."

Voidaan perustellusti katsoa, että perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon kuuluu - rajoiltaan ehkä täsmentymättömänä mutta kuitenkin väistämättömänä elementtinä - oikeus omiin hallintoelimiin. Vaikuttaa myös perustellulta ajatella, että näin kuvattuun oikeuteen sisältyy ainakin jonkinlaista päättämisvaltaa organisaatiosta ja organisaation miehityksestä. Tähän nähden on ehdotuksen kriittisin kohta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta lain uudessa 12 a luvussa tarkoitettu selvitysmenettely ja erityisesti selvitysmenettelyä koskeva uusi 109 a §. Se, että voidaan asettaa selvitysmies tai selvitysryhmä, että selvitysmies tai -ryhmä voi tehdä kunnan elimille esityksiä ja että kunnan elinten on tällaiset esitykset käsiteltävä, ei nähdäkseni ole tässä ongelmallista kun otetaan huomioon millaisesssa tilanteessa tällaiseen menettelyyn voidaan ehdotuksen mukaan ryhtyä. Perustuslain kannalta huomiota vaativaa on tässä sen sijaan se, että uuden 109 a §:n 4 momentin mukaan ministeriö voi, jos valtuusto ei ole noudattanut selvitysmiehen ehdotusta luottamusmiehen pidättämisestä toimestaan, valtuustoa ja luottamusmiestä kuultuaan "päättää asiasta." Tämä "päättämis"mahdollisuus ilmeisesti sisältää ainakin sen, että ministeriö päättää selvitysmiehen kunnalle tekemän ehdotuksen mukaisesta luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan. Tällainen pidättäminen voisi koskea useita luottamushenkilöitä ja, jos olen ymmärtänyt ehdotukset oikein, siten esimerkiksi valtuuston tai kunnanhallituksen enemmistöä (tai mahdollisesti koko kunnanvaltuustoa tai kunnanhallitusta). Valtuus, jonka nojalla ministeriö voi asettamansa selvityselimen valmistelun pohjalta ja kunnan kannanottojen sitomatta vapauttaa kunnanhallituksen tai kunnanvaltuuston enemmistön tehtävästään ja siten pakottaa ko. elinten kokoonpanon uusimiseen, on kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta

epäilemättä merkittävä. Valtuus voi antaa aihetta ainakin seuraavanlaisiin kysymyksiin: voiko tämänkaltainen valtuus ylipäänsä olla sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa – jos valtuutta voidaan pakottavien syiden sitä vaatiessa pitää hyväksyttävänä, onko lakiehdotuksessa kyse tällaisista pakottavista syistä - jos tällaisia pakottavia syitä on, onko lakiehdotus laadittu sekä syiden että valtuuksien kannalta rajatuksi niin, että kunnallisen itsehallintoon kajotaan vain välttämättömässä määrin.

Nyt esilläolevaan järjestelyyn rinnastuvia tilanteita ei tiettävästi ole ollut esillä perustuslakivaliokunnan käytännössä. Vaikka rinnastettavia tapauksia ei ole, mainitsen seuraavassa kuitenkin pari kannanottoa, jotka nähdäkseni tarjoavat käyttökelpoista vertailuaineistoa.

Vuoden 1994 valtiopäivillä valiokunnassa oli käsiteltävänä ehdotus laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta (ns.Lex Karkkila). Valtion korkotuella ja vakautuslainalla ja viime kädessä kuntaselvitysmenettelyllä pyritiin estämään poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan veroäyrin kohoaminen pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle. Kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallinen oli asetettavan kuntaselvittäjän toimivalta ja siihen liittyvä ministeriön toimivalta. Kuntaselvittäjä saattoi kieltää kunnanvaltuuston ja -hallituksen päätöksen täytäntöönpanon, saattaa asian omine muutosvaatimuksineen uudelleen käsiteltäväksi ja, jos päätöstä ei muutettu, saattaa asian ministeriön päätettäväksi. Valiokunta totesi ehdotuksesta mm.(pevl 9/94 vp):

> ”Näiden säännösten mukaiset valtuudet tulisivat käytettäviksi lain 1 §:ssä vain yleisluonteisesti määritellyn tarkoituksen edistämiseksi. Valtuuksien käyttöala olisi näin ollen käytännössä rajoittamaton ja olisi siksi säännöstasolla olennaisesti toisenlainen kuin esimerkiksi yksittäistapauksiin rajoittuva kunnan viranomaisten päätösten alistaminen valtion viranomaiselle. Ehdotettujen valtuuksien alaan jäisivät niin kunnan talousarviota ja veroäyrin hintaa koskevat päätökset kuin kaikki muutkin päätökset, joilla on tai voi olla kunnallistaloudellista vaikutusta.
> …. Tällaista sääntelyä ei voida sovittaa yhteen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännösten kanssa kuntien itsehallinnosta. Lakiehdotus on kyseisten säännösten muodostaman kokonaisuuden takia käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.”

Laki saäädettiin määräaikaisena poikkeuslakina ja sen voimassaoloaikaa jatkettiin sittemmin kolmeen otteeseen perustuslainsäätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta (658/1994, 1148/1996, 1103/1997 ja 1064/1998). Tässä yhteydessä voidaan valiokunnan kannanotosta panna merkille yhtäältä, että valiokunta edellytti lain käsittelemistä perustuslainsäätämisjärjestyksessä kunnallisen itsehallinnon suojan vuoksi ja toisaalta että valiokunta esitti näin siitä huolimatta , että lainsäätämistoimelle voitiin esittää painavia,

myös perusoikeuksiin liittyviä syitä. Valiokunnan lausunnon mukaan:

> ”Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan tukien ja kuntaselvityksen lähtökohtana on turvata yksittäisen kunnan asukkaiden verorasituksen kohtuullisuus, heidän välttämättömät peruspalvelunsa ja kunnan maksukyky silloin, kun kunnan itsehallinnolliset toimielimet epäonnistuvat tässä.”

Vuoden 2013 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi mm. kuntajakolain muuttamista koskeneesta esityksestä lausunnon pevl 20/13 vp. Lausunnossa muun ohessa todettiin kuntaliitosmenettelystä tehtyjen ehdotusten (joihin sisältyi mm. mahdollisuus kuntaliitokseen valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos liitos sai enemmistön kannatuksen liitosta vastustaneesssa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä) ”yhtä poikkeusta lukuun ottamatta” olevan valtiosäännön kannalta ongelmattomia. Jatkoksi valiokunta totesi (s. 5-6):

> ”Edellä mainittu poikkeus koskee erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa ja sen kanssa yhdistettäviä kuntia. Valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin perusteella päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä tällaista kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät....
> Tällaisessa tilanteessa on otettava erityisesti huomioon, että ns. kriisikunnan osalta tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. …. Valiokunta pitää tärkeänä, että pakkoliitosmahdollisuuden kynnystä selvennetään myös edellyttämällä muutoksen välttämättömyyttä ("...jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi."). Välttämättömyyskriteeri rajaa myös sitä, miten monta kuntaa yhdistäminen voi koskea .”

Lausumasta voidaan tässä poimia erikseen esille se, että valiokunta piti kunnallista päätöksentekoa koskevaa merkittävää kajoamista kunnalliseen itsehallintoon mahdollisena kun kajoamiseen oli painavat asukkaiden perustuslaillisten oikeuksien turvaamiseen liittyvät syyt.

Miten nyt käsiteltävänä oleviin ehdotuksiin sitten olisi - viitatut tulkintakannanototkin huomioon ottaen - syytä suhtattua kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta? Minusta tässä voidaan periaatteellisena lähtökohtana hyväksyä se, että sen tyyppiset kunnallisen hallinnon epäkohdat, joihin esityksessä viitataan, voivat joissain tilanteissa oikeuttaa sen tyyppisiin kunnalliseen itsehallintoon kajoamisiin, joita ehdotuksessa on esitetty. Toisin

sanoen, jos jossakin kunnassa olisi ”hallinto hunningolla” pitkäaikaisesti ja kunnan ja kuntalaisten kannalta vakavasti ja tavalla, johon tarjolla olevat, mm. tuomioistuinmenttelyyn liittyvät keinot eivät pysty tuomaan ajan ja sisällön puolesta hyväksyttävää parannusta, täytyy valtiolla olla mahdollisuus räätälöityyn, kunnalliseen itsehallintoon vain välttämättömän verran kajoavaan väliintuloon tilanteen korjaamiseksi. Tällaisen lähtökohdan hyväksyminen jättää ehdotuksessa vielä kahdenlaisia - edellä jo viitattuja – kysymyksiä avoimeksi. Yhtäältä on kysymys siitä, rajautuvatko ehdotetut itsehallintoon kajoamisvaltuudet vain vakaviin tilanteisiin, joiden ei voida olettaa muuten korjautuvan hyväksyttävällä tavalla, ja toisaalta siitä, onko kajoamisvaltuudet rajoitettu siihen, mikä on tarvittavan korjauksen saamiseksi välttämätöntä.

Esitän seuravassa joitakin näkökohtia, jotka koskevat ehdotettujen säännösten tarkkarajaisuutta edellä mainittujen kysymysten kannalta. Tässä suhteessa on ehkä syytä todeta, että ehdotusten tarpeellisuutta ja tarvittavaa tarkkarajaisuutta ei voida tässä arvioida (vain) kysymyksenä siitä, kuinka ehdotukset vastaavat sitä, miten Kittilän kunnan tämänhetkiseen tilanteeseen katsotaan aiheelliseksi reagoida. Kun kyseessä on pysyväksi tarkoitettu, yleisiksi muotoilluille kriteereille rakentuva laki, on sen säännösten merkitystä arvioitava tältä pohjalta. (Vuoden 1994 Lex Karkkila oli tässä suhteessa jossain määrin eri asemassa.)

Niiden tilanteiden määrittelyksi, joissa ministeriön 109 a §:n 4 momentin mukainen päätösvalta voi tulla käytettäväksi, on säännöksen 1 momentti selvästi liian väljä. Määrittelyn tai määrittelyn täsmennyksen onkin nähtävästi ajateltu tapahtuvan säännöksen 2 momentissa. Minusta soveltamistilanteiden määrittely jää kuitenkin myös 2 momentin huomioon ottaen kunnallisen itsehallinnon suojaan kajoamisen kannalta liian väljäksi (kun säännöksen mahdollistamaa soveltamisalaa ei voida arvioida siltä pohjalta, miltä tilanne Kittilän kunnassa nyt näyttää). Jos 2 momentin 1) kohdan mukaisesti on aloitettu esitutkinta kunnan jonkin toimielimen yhden jäsenen epäillyn vakavan virkarikoksen johdosta, ei tämä mitenkään voi riittää perusteeksi ministeriön säännöksen 4 momentin mukaiselle päättämisvallalle. Minusta on vakavasti kysyttävä, voiko tällainen yhteen henkilööön kohdistuva esitutkinta edes yhdessä 1 momentin kriteerin kanssa riittää asianmukaisesti rajaamaan tilanteet, joissa ministeriön 4 momentin mukainen valtuus voi tulla sovellettavaksi. Säännöksen 1 momentin kriteerinähän on viime kädessä ministeriön arvion varaan jäävä ”jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään.”

Säännöksen 2 momentin 2) kohta on ministeriön säännöksen 4 momentin mukaisen päätösvallan soveltamistilanteen määrittelyksi vielä väljempi kuin 2 momentin 1) kohta. Momentin 2) kohdassa kriteerinä on se, että ”on muuten perusteltua syytä epäillä” kunnan viranomaisten tai sen toimielimen jäsenten olennaisesti tai toistuvasti toimineen lainvastaisesti , eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi. Säännös ei – perustelujenkaan mukaan (s. 21) – edellytä, että asiassa olisi käynnistetty esitutkinta. Se, onko ”muuten perusteltua syytä epäillä” kohdassa tarkoitettuja asioita, jää viime kädessä riippumaan ministeriön harkinnasta. Tässäkin on nähdäkseni syytä vakavasti kysyä, onko näin väljästi ohjattuun ministeriön harkintaan perustuva selvitysmiehen asettaminen ja siihen mahdollisesti myöhemmin liittyvä säännöksen 4 momentin mukainen ministeriön päätös luottamusmiesten pidättämisestä toimestaan sopusoinnussa sen kanssa, että 4 momentin mahdolliseksi tekemä kajoaminen kunnallisen itsehallinnon suojaan edellyttää kajoamisvaltuuden riittävän tarkkarajaista, vain välttämättömään rajoittuvaa säätelyä. (Edellä tässä kappaleessa esitetty rakentuu oletukselle, että 4 momentin mukaista valtuutta on ajateltu voitavan soveltaa myös 2 momentin 2) kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Tällaisen soveltamisen mahdollisuus ei kuitenkaan oikein vastaa säännöstekstejä sikäli, että yhtäältä 109 a §:n 4 momentissa puhutaan pidättämisestä toimesta ”85 §:n 4 momentissa säädetyllä perusteella” ja 85 §:n 4 momentissa taas puhutaan henkilön pidättämisestä toimesta ”tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi” ja toisaalta 109 a §:n 2 momentin 2) kohta ei puolestaan lainkaan rakennu tutkinnan tai oikeudenkäynnin olemiselle vireillä.)

Ministeriölle 109 a §:n 4 momentissa osoitettu päätösvalta on varsin laaja – ministeriö ”päättää asiasta”. Kun kyseessä on kajoaminen kunnalliseen itsehallintoon – kunnan oikeuteen päättää toimielimistään - olisi jo säännöstekstissä mielestäni osoitettava, että ministeriön päätös on aina suhteutettava tilanteeseen, rajoitettava siihen, mikä tilanteessa voidaan katsoa välttämättömäksi. Tässä suhteessa ei mielestäni voida tyytyä siihen, että säännösteksti jätetään väljäksi ja perusteluissa viitataan mahdollisiin lievempiin ratkaisuihin, kuten nyt on perusteluissa (s.22) viitattu mahdollisuuteen antaa määräys siitä, että ko. luottamushenkilö ei osallistu käsittelyyn asioissa, joista hän on rikostutkinnassa tai on muusta syystä esteellinen.

Sekä lain ja erityisesti juuri 109 a §:n soveltamistilanteiden ja myös 109 a §:n mukaisten valtuuksien sisällön kannalta on esityksessä jäänyt häiritseväksi ja ongelmalliseksikin se,

että siinä ei juuri lainkaan käsitellä mahdollisesti vireillä olevien tai vireille tulevien oikeudenkäyntien ja niissä tehtävien päätösten merkitystä ehdotettujen säännösten soveltamisen kannalta. Kyse ei välttämättä ole valtiosääntöoikeudellisesti merkittävistä periaatenäkohdista, kuten mahdollisesti nähdystä tarkoituksesta ennakolta vaikuttaa riippumattomissa tuomioistuimissa tehtäviin ratkaisuihin. Kysymys on ehkä enemmän toimenpiteiden vakuuttavuudesta. Miten esim. tultaisiin arvioimaan ministeriön 109 a §:n 4 momentin nojalla tekemää päätöstä vapauttaa jonkin kunnanhallituksen jäsenet toimestaan, jos tuomioistuin myöhemmin päätyy siihen, että ko. jäsenet eivät ole asiassa syyllistyneet lainvastaisuuteen? Tuomioistuinmenettelyjen mahdollisten vaikutusten sivuuttamisella saattaisi olla merkitystä myös arvioitaessa ehdotetulla tavalla muotoiltujen järjestelyjen ja toimivaltuuksien yleistä soveltuvuutta kunnallisen itsehallinnon suojaan.