Olli Mäenpää
29.11.2016

Perustuslakivaliokunnalle

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

Luottamushenkilön pidättäminen toimestaan

Kuntien hallinnon tulee perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnallinen itsehallinto sisältää muun muassa oikeuden kuntalaisten itsensä välittömästi tai välillisesti valitsemiin hallintoelimiin (PeVL 63/2014 vp). Kunnan keskeisen päätösvallan tulee kuulua kansanvaltaisesti valituille toimielimille, ja luottamushenkilöillä tulee olla määräävä asema kunnan päätöksenteossa (PeVL 42/1996 vp). Kunnan hallinto ja päätöksenteko perustuvat siten ensisijaisesti luottamushenkilöhallintoon ja luottamushenkilöiden keskeiseen asemaan. Toimivalta pidättää kunnan luottamushenkilö toimestaan kesken toimikauden merkitsee siten rajoitusta yhteen kunnallisen itsehallinnon peruselementtiin.

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. Myös ehdotetun säännöksen soveltamiskohteena olisi 85 §:n 2 momentissa säädetty tilanne, jossa on syytä epäillä luottamushenkilön luottamustoimessaan syyllistyneen virkarikokseen tai muuten menetelleen luottamustoimessaan velvollisuuksiensa vastaisesti. Jos tällainen menettely luottamustoimessa on vakavaa tai toistuvaa tai muuten erityisen moitittavaa, valtuuston pidätysvelvollisuus edellyttää lisäksi, että vaarantaisi kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden.

Säännösehdotuksen ensisijaisena tarkoituksena voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon peruselementteihin kuuluvan luottamushenkilöhallinnon edellytysten, uskottavuuden ja toimivuuden turvaamista. Kynnys pidätysvallan käyttämiselle on asetettu hyvin korkealle. Luottamushenkilöhallinnon ei myöskään voida katsoa suojaavan luottamustoimen käyttämistä virkarikoksen tekemiseen tai toistuvaan lainvastaiseen menettelyyn. Ehdotetun säännöksen voidaan siten peruslähtökohdiltaan katsoa mukautuvan kunnallisen itsehallinnon puitteisiin. Luottamushenkilön asemaan puuttuvan päätösvallan merkittävyys huomioon ottaen ja selvyyden vuoksi näyttäisi kuitenkin välttämättömältä, että ehdotetun 4 momentin säännöksen soveltaminen olisi lakitekstissä kytketty nimenomaisesti 2 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin.

Luottamushenkilön oikeusturva perustuu ensisijaisesti oikeuteen tulla kuulluksi ja oikeuteen hakea valittamalla muutosta valtuuston tai ministeriön päätöksestä, jolla hänet on pidätetty toimestaan. Hallinto-oikeus voi myös kieltää tai keskeyttää pidättämispäätöksen toteuttamisen. Koska tutkinta ja lainvoimaiseen tuomioon päättyvä oikeudenkäynti voivat kestää kaiken kaikkiaan pitkään ja tilanne saattaa niiden kestäessä olennaisesti myös muuttua, voisi luottamushenkilön oikeusturvan kannalta olla paikallaan säätää valtuustolle velvollisuus seurata luottamustoimesta pidättämisen perusteita ja tarvittaessa olosuhteiden muututtua tehdä asiasta uusi päätös. Tällaisella menettelyllä turvattaisiin myös luottamushenkilöhallinnon perusteita.

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

Kuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 a luku, joka sääntelee erityistä kuntaan kohdistuvaa selvitysmenettelyä. Hallinnollisiin vaikeuksiin liittyvä selvitysmenettely on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon takeiden kannalta. Julkisen vallan ja siten myös kunnan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata muun muassa perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon toteutuminen. Lisäksi selvitysmenettely ja siinä käytettävä hallinnollinen päätösvalta kohdistuisivat kunnan toimintaan ja hallintoon, joten ehdotusta on arvioitava myös perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Selvitysmenettelyn oikeudelliset edellytykset

Selvitysmenettelyn vireillepanon yleisenä edellytyksenä olisi, että kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään. Sääntelyn tarkoituksena voidaan katsoa ensisijaisesti olevan perustuslain 21 §:ssä edellytetyn hyvän hallinnon takeiden turvaaminen säätämällä lailla menettelystä, jolla hyvä hallinto voidaan toteuttaa myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Samalla sääntely liittyy myös perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon toimivuuden turvaamiseen tilanteessa, jossa kunta ei pysty pelkästään itse toimien varmistamaan hallintonsa ja toimintansa asianmukaisuutta. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan nämä näkökohdat huomioon ottaen katsoa olevan hyväksyttävät tavoitteet.

Selvitysmenettelyn tarkemmat edellytykset määräytyisivät 109 a §:n 2 momentin mukaan, jossa määritellään kaksi vaihtoehtoista edellytystä vireillepanolle. Edellytyksenä on esitutkinnan aloittaminen vakavan virkarikoksen johdosta, jolloin esitutkintakynnyksen on pitänyt ylittyä. Vaihtoehtoisesti edellytetään sekä perusteltua epäilyä kunnan olennaisesta tai toistuvasta lainvastaisesta menettelystä että kunnan laiminlyöntiä ryhtyä riittäviin toimiin tilanteen korjaamiseksi. Selvitysmenettelyn edellytyksiä voidaan pitää riittävän tiukkoina ja selvitysmenettelyn kynnystä riittävän korkeana.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta on tärkeää, että kunnalla on ensisijaisesti mahdollisuus ja velvollisuus saattaa kunnan hallinto lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi. Selvitysmenettelyä ei siten vakavankaan lainvastaisuusepäilyn johdosta ole mahdollista aloittaa, jos kunta toimii itsehallintonsa puitteissa aktiivisesti tilanteen korjaamiseksi. Tämä on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta ensinnäkin siksi, että itsehallinto turvaa ensisijaisesti kunnan omaa aktiivisuutta ja toiseksi siksi, että itsehallinnon ei voida katsoa suojaavan kunnan selvästi lainvastaista menettelyä tai lakiin perustuvien velvollisuuksien toistuvaa laiminlyöntiä. Selvitysmenettelyn edellytyksiä voidaan pitää asianmukaisina, joskin perustuslain 21 §:ään kytkeytyvän hyvän hallinnon takeiden kannalta olisi täsmällisempää edellyttää, että kunta saattaa kunnan hallinnon lain ja hyvän hallinnon mukaiseksi.

Selvitysmenettelyn seuraukset ja seuraamukset

Selvitysmenettelyssä on tehtävä ehdotus (tai ehdotukset) tarvittaviksi toimenpiteiksi. Ensisijaisena menettelynä on ehdotusten käsittely valtuustossa ja ehdotusten johdosta tehtävä valtuuston päätös. Koska kunnan päätösvalta kuuluu vaaleilla välittömästi valitulle valtuustolle, ehdotus mukautuu kunnallisen itsehallinnon peruskriteereihin. Tältä kannalta on myös perusteltua, että valtuusto päättää siitä, miten lainmukainen ja hyvän hallinnon edellyttämä tilanne palautetaan. Ministeriöllä ei siten olisi toimivaltaa määrätä kunta toimenpiteisiin ilmeisen lainvastaisten menettelyjen ja toimenpiteiden korjaamiseksi.

Jos selvitys on pantu vireille esitutkinnan johdosta, valtuustolla ei luonnollisesti ole toimivaltaa käyttää päätösvaltaa esitutkinnan johdosta vireille tulleessa menettelyssä joka voi johtaa myös oikeudenkäyntiin rikosprosessissa. Valtuusto voi kuitenkin myös tällaisessa tilanteessa päättää toimivaltansa puitteissa toimenpiteistä, joilla tilanne sen omin toimenpitein saatetaan lain ja hyvän hallinnon mukaiseksi.

Valtiovarainministeriö voisi 109 a §:n 4 momentin mukaisessa tilanteessa ja siinä säädetyin edellytyksin pidättää luottamushenkilön toimestaan. Arvion lähtökohtana on tässä suhteessa itsehallintoon kuuluva kuntien itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin. Koska kunnan viranomaiset eivät ole valtion viranomaisten alaisia, valtion viranomaisilla ei ole hallinto-organisatorisiin suhteisiin perustuvaa ohjaus- ja valvontavaltaa tai määräystenantovaltaa suhteessa kunnan viranomaisiin (erityisesti määräystenantovallan osalta ks. PeVL 13/2009 vp, PeVL 74/2002 vp). Valtiovarainministeriön päätösvalta sisältäisi ehdotuksen mukaan kunnallista itsehallintoa sen olennaisen elementin muodostavaa luottamushenkilöhallintoa rajoittavan päätösvallan käyttöä, joten sitä on välttämätöntä arvioida kunnallisen itsehallinnon laajuuden kannalta.

Kuntia ei niiden itsehallinnollisen aseman vuoksi voida ohjata ja valvoa valtionhallinnon hierarkkisten ohjaus- ja valvontasuhteiden puitteissa. Kunnat eivät ole valtion viranomaisten alaisia, joten valtion viranomaisilla ei ole yleistä toimivaltaa an-

taa niille sitovia hallinnollisia määräyksiä. Kuntiin ei myöskään voida kohdistaa hallintokoneiston sisäistä, pelkästään hallinnolliseen hierarkiaan tai alaisuussuhteeseen perustuvaa ohjausta ja valvontaa.

Tältä osin on paikallaan ottaa huomioon, että valtiovarainministeriön päätösvallan käyttö olisi viimesijaista, kun sen sijaan ensisijainen päätösvalta kuuluu valtuustolle. Ensi vaiheessa valtuusto päättää, onko luottamushenkilön pidättämiselle toimestaan kuntalain 85 §:n 3 ja 4 momentissa määritellyt edellytykset. Valtuusto päättää ensisijaisesti myös siitä, onko luottamustoimesta pidättäminen aiheellista selvityksessä tehdyn esityksen perusteella. Ministeriö voisi käyttää pidätystoimivaltaa vasta näiden vaiheiden jälkeen. Ministeriön päätösvallan käytölle olisi lisäksi täsmälliset, kuntalain 85 §:n 4 momentissa säädetyt edellytykset. Ministeriön toimivalta ei ulottuisi kunnan päätösvaltaan korjata ilmeiset lainvastaisuudet muilla toimenpiteillä.

Ehdotetulle sääntelylle on myös painavat ja hyväksyttävät perusteet, ja ministeriön päätösvallan edellytyksiä voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisina. Ministeriön päätösvallan käyttäminen edellyttäisi erityisen selvityksen sisältämän informaation huomioon ottamista. Lisäksi päätöksen tekeminen edellyttäisi valtuuston ja asianomaisen luottamushenkilön kuulemista. Kokonaisuutena arvioiden ministeriölle ehdotettua päätösvaltaa ei näin ollen voida pitää kunnallisen itsehallinnon ongelmallisena rajoituksena.

Selvityshenkilö ja selvitysryhmä

Selvityshenkilöä ja selvitysryhmää koskevat perussäännökset sisältyvät lakiehdotuksen 109 b §:ään. Selvityshenkilöllä tai selvitysryhmällä ei olisi itsenäistä päätösvaltaa, vaan niiden tehtävä rajoittuu ainoastaan asian selvittämiseen. Tehtävää on perusteltua sen sisällön ja kohteen vuoksi pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Selvityshenkilön tai -ryhmän asettaisi valtiovarainministeriö kuntaa kuultuaan. Ehdotetut säännökset edellyttävät selvittäjiltä riittävää oikeudellista asiantuntemusta ja toimintaa riippumattomina kunnasta ja valtiovarainministeriöstä.

Ehdotettua sääntelyä voidaan perustuslain 124 §:n kannalta pitää riittävänä ja asianmukaisena. Siinä otettaisiin riittävästi huomioon myös kunnalliseen itsehallintoon perustuvat vaatimukset.

Tietojen antaminen esitutkinnan aloittamisesta

Kunnalla ja valtiovarainministeriöllä olisi oikeus saada tiedot esitutkintaviranomaiselta esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukaisen esitutkinnan aloittamisesta. Tietojen luovuttamista on paikallaan arvioida perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin ja henkilötietojen suojan kannalta.

Luovutettava tieto on säännösehdotuksessa määritelty riittävän täsmällisesti. Sääntelyn ei voida katsoa sisällöllisesti muodostuvan ongelmalliseksi yksityiselä-

män suojan kannalta. Säännös mukautuu muutenkin viranomaisen tiedonsaanti-oikeutta koskevaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön tältä osin (esim. PeVL 49/2016 vp, s. 7-8).