Markku Suksi

Asiantuntijalausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asiassa HE 250/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

Pyydettynä antamaan asiantuntijalausunto yllä mainitusta hallituksen esityksestä esitän seuraavat huomioni perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten näkökulmasta:

A. Kielellisten oikeuksien edistäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuntalain (410/2015) 2 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan kuntalain kuntayhtymän toimielimiä koskevia säännöksiä sovelletaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntayhtymän hallinnosta. Se palauttaisi mekanismin, joka oli voimassa kumotun kuntalain 3 § 2 momentin nojalla. Lisäys on mielestäni perustuslain 14 §:n osallistumisoikeuksia vahvistava säännös. Perustuslain 17 §:ssä ja 122 §:n 1 momentissa mainittujen kielellisten perusoikeuksien perspektiivistä säännösehdotus on mielestäni tarpeellinen muistutus siitä, että kuntalain kansalliskieliä koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi myös kaksikielisissä kuntayhtymissä. Tällöin on todennäköisimmin kyse lähinnä kuntalain 29 §:n 3 momentti viestinnästä (jonka itse asiassa tulisi toteutua kielilain 35 §:n 2 momentin mukaisesti), 31 §:n 1 momentin 5 kohta muun toimielimen kokoonpanosta ja 90 §:n 2 momentti kaksikielisen kunnan hallintosäännöstä, sillä kuntalain 64 §:n 1 momentissa todetaan näiden peruskuntaa koskevien säännösten soveltaminen myös kuntayhtymään. Tästä perspektiivistä katsottuna lakiehdotus edistää perusoikeuksia perustuslain 22 §:n mukaisesti.

B. Lakisääteisen yhteisen toimielimen jäsenyys

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntalain 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen kumoamista. Nyt voimassa oleva lainkohta käsittelee kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa ja määrää, että sellaisessa tilanteessa jokaisella yhteistoimintaan määrätyllä kunnalla tulee olla toimielimessä vähintään yksi jäsen. Säännös tukee lakisääteiseen yhteistoimintaan osallistuvien pienten kuntien ja niiden asukkaiden itsehallinnollista oikeutta osallistua päätöksentekoon. Alkuperäinen tarkoitus lienee ollut, että tätä demokraattista mekanismia vahvistettaisiin nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon alueella. Ehdotettu säännöksen toisen virkkeen kumoaminen johtaisi siihen, että yhteiseen toimielimeen ei tarvitsisi valita jäsentä jokaisesta yhteistoiminnassa mukana olevasta kunnasta, vaikka kyse olisikin lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Virkkeen kumoaminen liittyy hallituksen esityksen mukaan meneillään olevaan maakuntauudistukseen, sillä kun sosiaali- ja terveyshuolto siirrettäisiin tulevaisuudessa maakunnan vastuulle, tulisi maakunnan asukkaiden edustautuminen järjestetyksi suorilla vaaleilla, jolloin nyt voimassa olevaa lakisääteisen yhteistoimintamuodon osallistumisoikeutta ei enää tarvita.

2. Asiassa voidaan nähdä liityntä myös hiljattain annettuun hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 224/2016 vp), jossa ehdotetaan luotavaksi uusi lakisääteinen ylikunnallinen tehtävä, sosiaalipäivystys. Kyseinen hallituksen esitys jätti kuitenkin epäselväksi sen asian, mihin julkisyhteisöön sosiaalipäivystyksestä huolehtivat virkamiehet olisivat virkasuhteessa. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen (HE 250/2016 vp) nojalla onkin sitten selvää, että HE 224/2016 –esityksen mukainen sosiaalipäivystys voitaisiin organisoida siten, että jokaisella alueen kunnalla ei välttämättä olisi yhteistoimintaa varten perustetussa toimielimessä vähintään yksi kunnan valitsema jäsen. Perustuslakivaliokunta on kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan mm. lausunnossaan 37/2006 vp ja siinä mainituissa eräissä muissa lausunnoissa todennut, että se on kiinnittänyt ”huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa”. Nyt ehdotettu päätöksentekojärjestelmä koskisi myös lakisääteisiä kunnallisen yhteistyön muotoja ja mahdollistaisi sen, että yksittäinen kunta voisi saada yksipuolisen määräämisvallan, tosin toisen kunnan suostumuksella. Perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi tulisi siten tässä yhteydessä se, voiko kunta lakisääteisen yhteistoiminnan alueella vapaaehtoisesti luovuttaa määräysvaltaansa (esimerkiksi sosiaalipäivystyksen suhteen) yhteistoiminnasta vastaavalle kunnalle tai ylikunnalliselle elimelle siten, että ensin mainitulla kunnalla ei olisi toimielimessä lainkaan kunnan valitsemaa jäsentä. Tällaisessa tilanteessa yksittäinen kunta voisi saada yksipuolisen määräysvallan ainakin suhteessa sellaiseen kuntaan, joka ei ole edustettuna toimielimessä. Tätä taustaa vasten kuntalakiin esitetty muutos voisi olla ongelmallinen.

C. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

1. Esitykseen sisältyy säännösehdotuksia siltä varalta, että kunnan hallinto ja toiminta ovat niin poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, että kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään niistä. Säännösehdotus tulisi kuntalain 64 §:n 1 momentin mukaan sovellettavaksi myös kuntayhtymissä, sillä kuntalakiin lisättäisiin uusi 12 a –kappale. Näyttäisi siltä, että lakiehdotukseen sisältyvää 12 a –lukua, joka koskee selvitysmenettelyä, voitaisiin esityksen yksityiskohtaisten perustelujen kohdassa 2 (voimaantulo, s. 23) tarkoitetun vastaisesti soveltaa heti vuoden 2017 alusta, ellei viitettä 12 a –lukuun lisätä ehdotettuun 147 §:ään.

2. Säännösehdotuksen 109 a §:n 1 momentissa lähdetään siitä, että menettely voisi alkaa, jos kunta ei ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi. Momentissa esitetyt kohdat kiinnittyvät hyvin lakiin ja siksi on mahdollista edellyttää sitä, että kunta ei ole ryhtynyt hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi. Momentissa kuitenkin esitetään myös sitä, että selvitysmenettely voisi alkaa, jos kunta ei olisi ryhtynyt toimenpiteisiin sen suhteen, että kunnan hallinto saatettaisiin hyvän hallintotavan mukaiseksi. Käsitettä ”hyvä hallintotapa” ei esityksessä määritellä, vaan siinä käytetään useita kertoja käsitettä ”hyvä hallinto”, mutta mielikuvaksi jää, että ”hyvä hallintotapa” voisi olla lähinnä kunnan taloushallintoon liittyvä käsite ja ehkä siinä

merkityksessä lähellä yrityshallinnossa käytettävää käsitettä ”corporate governance”. Kyseessä on pykäläehdotuksen mukaan joka tapauksessa ilmiö, joka ei varsinaisesti ole lainvastaisuus, sillä lainvastainen toiminta on tuotu esille juuri ennen käsitettä ”hyvä hallintotapa”. ”Hyvä hallintotapa” voisi kuitenkin esityksen mukaan toimia itsenäisenä perusteena selvitysmenettelyn käynnistämiselle silloin, kun kyse on kyse on 2 kohdan mukaisista, jossain määrin avoimista ja tulkinnanvaraisista tilanteista, jotka eivät (ainakaan vielä) ole johtaneet 1 kohdan esitutkintakynnyksen tai 2 kohdan ”perusteltua syytä epäillä” -kynnyksen ylittymiseen lainvastaisuuden kohdalla. Käsite ”hyvä hallintotapa” löytyy muun muassa 8 §:n otsikosta laissa kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä (535/1998), huomion kiinnittämismahdollisuutena kansanterveyslain (66/1972) 44 §:stä, varhaiskasvatuslain (36/1973) 8 c §:stä, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 77 §:stä, sosiaalihuoltolain (710/1982) 57 §:stä ja noin seitsemästä muusta laista, mutta käsitteen sisältöä ei niissä määritellä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä käsite ”hyvä hallintotapa” näyttäisi olevan hyvin harvinainen.[1] Käsite ”hyvä hallintotapa” ei kuitenkaan missään asiayhteydessään vastaa lainvastaisuutta, ja se näyttäisi joka tapauksessa olevan käsite, joka putoaa kuntalain 85 §:n ulkopuolelle ja jonka täsmällinen sisältö voi vaihdella sen mukaan, mikä valvova viranomainen sitä käyttää. Myöskään käräjäoikeus ei luottamushenkilöä koskevassa virkarikosasiassa perustaisi päätöstä hyvän hallintotavan käsitteelle (niin kuin ei myöskään syyttäjä syytettä laatiessaan), vaan lainvastaisuudelle. Mielestäni käsite ”hyvä hallintotapa” on aivan liian avoin ja antaisi valtion viranomaiselle eli valtiovarainministeriölle mahdollisuuden puuttua kuntien hallintoon ja toimintaan myös tilanteissa, joissa kyse ei ole lainvastaisuudesta, vaan lähinnä hallinnon ja toiminnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Siksi pidän momenttia tältä osin perustuslain 121 §:n ja kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ongelmallisena. Viittaus käsitteeseen ”hyvä hallintotapa” tulisi sen takia poistaa pykäläehdotuksesta.

3. Säännösehdotuksen 109 a §:n 1 momentti on teknisesti tarkasteltuna hieman ongelmallisesti konstruoitu, sillä näyttäisi siltä, että riittämättömät toimenpiteet kunnan hallinnon saattamiseksi lain [tai hyvän hallintotavan] mukaiseksi kohdistuisivat lähinnä momentin 2 kohtaan. Momentin 1 kohdan mukaan selvityshenkilön tai –ryhmän asettamiseksi riittäisi, että on aloitettu esitutkinta vakavasta virkarikoksesta, kun taas 2 kohdan nojalla edellytettäisiin lisäksi, että kunta ei ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin asiaintilan korjaamiseksi (mutta esityksen tekstin mukaan ainoastaan tätä ei liene tarkoitettu). Tällä tavalla luettuna pykäläehdotus on liian avoin ja 1 kohdan suhteen perustuslain 121 §:ään sisältyvän kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ongelmallinen. Silloin olisi mahdollista, että lakiehdotuksen tarkoituksen vastaisesti selvitysmenettely voitaisiin aloittaa verraten usein. Valtiovarainministeriöstä voisi sellaisessa tapauksessa muodostua hyvin vahvaksi kunnallisen toiminnan valvojaksi, joka voisi säännönmukaisesti asettua valtuuston asemaan kuntalain 85 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa silloin, kun on aloitettu esitutkinta 1 kohdan mukaisesti. Momentin aloitus olisi siksi muutettava esimerkiksi seuraavasti (edellisen kohdan ”hyvä hallintotapa” –

[1] Ks. KHO 29.7.2008/1772: ”Vaikka hallintopäätöksen perustelut voidaan hallintolain 45 §:n 2 momentin mukaan jättää esittämättä, jos päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia, hyvä hallintotapa edellytti, että virkaa tai tehtävää hakeneen henkilön riitauttaessa tällaisen päätöksen sen perustelut esitetään oikaisuvaatimusvaiheessa tai viimeistään hallinto-oikeudelle annettavassa lausunnossa.”

käsitteen poistoehdotuksen huomioiden): ”Selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on, että kunta ei ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi silloin, kun 1) on aloitettu….”. Momentti loppuisi siinä tapauksessa sanoihin ”… tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan.”, jolloin loput ehdotetusta momentista poistuisi.

4. Säädösehdotuksen 109 a §:n 4 momentti luo valtiovarainministeriölle toimivallan päättää kuntalain 85 §:n mukaisesta luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan. Toimivalta on toissijainen ja edellyttää, että kunnan valtuusto ei ole toteuttanut selvitysmiehen tai selvitysryhmän esitystä ko. henkilöiden pidättämisestä toimestaan. Selvitysmies tai selvitysryhmä asettuu hallituksen esityksessä tarkoitetuissa tapauksissa valtiovarainministeriön 109 a §:n 1 momentin nojalla tekemän päätöksen mukaisesti kunnanhallituksen tilalle tekemään esityksen valtuustolle. Päätös sivuuttaisi siten ko. erityistapauksissa kunnan asukkaiden perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden omiin ja itse valittuihin toimielimiin. Mielestäni selvitysmiehen tai selvitysryhmän asettaminen ja ko. esityksen muodostaminen ja esittäminen valtuustolle päätöstä varten hallituksen esityksessä tarkoitetuissa vaikeissa tilanteissa olisi kuitenkin vain vähäinen poikkeaminen kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan. Päätösvalta säilyisi nimittäin vielä tässä vaiheessa valtuustolla, joka on kunnan asukkaiden kunnallisvaaleissa valitsema korkein itsehallinnollinen elin ja joka toteuttaa kunnan itsehallinnon periaatetta siten kuin se muodostuu perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi oikeudeksi omiin ja itse valittuihin toimielimiin: kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

5. Pykäläehdotus tekisi kuitenkin suuremman poikkeuksen perustuslain 121 §:n 1 momentin em. periaatteeseen antamalla valtiovarainministeriön tehdä sitova päätös luottamustoimesta pidättämisestä siinä tapauksessa, että kunnan valtuusto ei ole hyväksynyt selvitysmiehen tai –ryhmän ehdotusta. Valtuusto olisi siis hallituksen esityksessä hahmotellussa tilanteessa tehnyt negatiivisen päätöksen, eli hylännyt selvitysmiehen tai –ryhmän ehdotuksen tai muuttanut sitä. Ehdotettu menettely johtaisi siihen, että valtiovarainministeriö voisi tehdä vastakkaisen päätöksen, eli kumota vaaleilla valitun valtuuston tahdon. Valtuusto on valittu kunnallisvaaleissa ja toteuttaa siksi myös perustuslain 14 §:n 3 momentin perusoikeutta äänestää kunnallisvaaleissa, joten esitys näyttäisi sivuuttavan valtuuston tavalla, joka ei ole vähäinen poikkeus kunnallisen itsehallinnon suojaan. Valtuuston tahdon vastaisia toimenpiteitä ei yleensä ole mahdollista tehdä, paitsi silloin, kun kyse olisi kuntajaon muutoksesta valtuuston tahdon vastaisesti kuntarakennelain (1698/2009) 18 §:n 2 momentin nojalla, jolloin valtuusto sivuutetaan kansanäänestyksellä (mikä ei mielestäni olisi hyvä menettely tilanteessa, jossa kyse on yhdestä tai useammasta henkilöstä, jotka ovat epäilyksenalaisia).

6. Hallituksen esityksessä esitellään muutamia vaihtoehtoisia tapoja ratkaista käsillä oleva lainsäädännöllinen ongelma (s. 15), nimittäin uusien vaalien määrääminen tai mahdollisuus, että valtiovarainministeriö päättäisi luottamustoimesta pidättämisestä ilman selvitysmenettelyä. Ensimmäinen tapa olisi selkeämmin kunnallisen itsehallinnon mukainen, kun taas jälkimmäinen tapa olisi selvästi perustuslain 121 §:n vastainen. Mielestäni tässä kohdin olisi mahdollista hahmotella myös eräs varsin tavanomainen ratkaisu, joka huolehtisi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen syyttömyysolettaman

asianmukaisemmasta huomioonottamisesta, nimittäin hallinto-oikeudessa valitusmenettelyn kautta tehtävä päätös. Koska selvitysmiehen tai –ryhmän esitys olisi ensisijaisesti tehtävä valtuustolle, joka sen jälkeen joko hyväksyisi sen kokonaisuudessaan, hyväksyisi sen muutettuna tai hylkäisi sen, syntyisi käsitykseni mukaan valituskelpoinen valtuuston päätös, jonka hallinto-oikeus voisi tutkia kiireellisessä järjestyksessä sen suhteen, onko luottamustoimesta pidättämiselle ehdotetun 109 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisia perusteita. Valitusoikeus olisi tällaisessa tapauksessa kunnallisvalituksen tapaan asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä, mutta valitusoikeus voitaisiin myöntää laissa myös valtiovarainministeriölle tai selvitysmiehelle ja -ryhmälle valtiovarainministeriön edustajana. Hallinto-oikeudelle voitaisiin asettaa kiireellisen käsittelyn velvoite (vrt. yliopistolain (558/2009) 83 a §:n 2 momentti) ja valitusaikaa voitaisiin tällaisessa erityistapauksessa harkita lyhennettäväksi kahteen viikkoon. Kunnallisvalituksen kautta hallinto-oikeuden toimesta tehtävä päätös luottamustoimesta pidättämisestä silloin, kun valtuusto ei hyväksy selvitysmiehen tai –ryhmän esitystä olisi mielestäni selkeämmin kunnallisen itsehallinnon suojan mukainen käsittelytapa kuin päätöksenteko valtiovarainministeriön toimesta.

7. Hallituksen esityksessä ehdotettuun menettelyyn sisältyy myös varsin erikoinen kahden rinnakkaisen ja jopa suurin piirtein samanaikaisen päätöksen mahdollisuus. Sellainen valtuuston päätös, jolla selvitysmiehen tai –ryhmän esitys hylätään olisi joka tapauksessa kuntalain kunnallisvalitussääntöjen mukaisesti valituskelpoinen (ellei aseteta erillistä valituskieltoa selvitysmiehen tai –ryhmän esityksen nojalla tehdystä valtuuston päätöksestä, mitä ei nyt ole sisällytetty hallituksen esitykseen; vrt. kuntalain 24 § 1 mom., johon sisältyy valituskielto valtuuston neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevaan päätökseen). Vaikka valtiovarainministeriö voisikin valtuuston negatiivisen päätöksen jälkeen tarpeen mukaan tehdä asiassa päätöksen, olisi erillinen kunnallisvalitus mahdollinen, jolloin hallinto-oikeus antaisi ratkaisun samassa asiassa. Tässä kohdin on siksi myös otettava huomioon sellainen hallituksen esityksen mukainen mahdollisuus, että valtiovarainministeriö ja hallinto-oikeus voivat päätyä eri lopputuloksiin reagoidessaan kukin tahollaan valtuuston tekemään päätökseen. On eri asia, että valtiovarainministeriön tekemästä päätöksestä voitaisiin valittaa hallinto-oikeuteen, nähtävästi hallintovalituksella ainoastaan asianosaisten toimesta eikä kunnallisvalituksella.

8. Hallituksen esityksessä todetaan (s. 25), että kyseessä on uudentyyppinen kuntien valvonnan sääntely, josta ei ole aikaisempaa perustuslakivaliokunnan tulkintaa. Näin näyttäisi olevan, mutta jossain määrin samankaltaisesta järjestelystä oli kyse laissa kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994; n.k. Lex Karkkila), joka oli periaatteessa määräaikainen ja joka ei enää ole voimassa. Perustuslakivaliokunta käsitteli hallituksen esitystä HE 84/1994 vp lausunnossaan 9/1994 ja tuli siihen lopputulokseen aikaisemman tulkintakäytännön perusteella, että laki tuli säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla, eli perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Siinä pidettiin ongelmallisina sekä kuntaselvittäjän eittämättä laajoja valtaoikeuksia että mahdollisuutta siirtää sellainen valtuuston tai kunnanhallituksen päätös sisäasiainministeriön lopullisesti päätettäväksi, jolla valtuusto tai hallitus ei ole suostunut tekemään kuntaselvittäjän esittämää päätöstä. Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen (Lex Kittilä?) mukaisen

selvitysmiehen tai –ryhmän sisällöllinen toimivalta olisi selkeästi rajatumpi kuin aikaisemman kuntaselvittäjän ja siksi ainoastaan mielestäni vähäinen poikkeaminen kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta, jolloin siitä voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Yllä olevissa kohdissa esitetyistä syistä johtuen olen kuitenkin sitä mieltä, että valtiovarainministeriölle nyt ehdotettu toimivalta ryhtyä toimeen sekä lainmukaisuuden että hyvän hallintotavan ylläpitämiseksi kunnissa siten, että valtuuston päätös voidaan sivuuttaa siinä tapauksessa että valtuusto ei menettele selvitysmiehen tai –ryhmän esityksen mukaisesti, luo mahdollisuuden puuttua kunnallisen itsehallinnon ydinalueelle sellaisella tavalla, että perustuslakiin kohdistuva poikkeus ei ole vähäinen vaan verraten merkittävä.

Lakiehdotusta ei mielestäni yllä esitettyjen syiden takia voitaisi säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, ellei sitä ensin muuteta sellaiseksi, että se sisältää vain vähäisen poikkeamisen kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta.

Turku 29.11.2016

Markku Suksi
Julkisoikeuden professori