Valiokunnan lausunto PeVL 62/2016 vp– HE 250/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 250/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
- professori (emeritus) Matti Niemivuo
- professori Mikael Hidén
- professori Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Olli Mäenpää
- professori Markku Suksi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia.

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.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 2 §:ssä säädetyn laillisuusperiaatteen, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon takeiden ja 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Valmis
5.0

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lainmuutokset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallituksen käsityksen mukaan esitys olisi tarpeen saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion perusteet

Valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä on, että kuntalakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Lisäksi säädettäisiin nykyistä tarkemmin kunnan velvollisuudesta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan sekä hallinnon järjestämisestä poikkeustilanteissa.

Selvitysmenettelyssä valtiovarainministeriöllä olisi oikeus asettaa selvityshenkilö tai selvitysryhmä selvittämään, mihin toimenpiteisiin kunnan tulisi ryhtyä hallinnon poikkeuksellisten vaikeuksien selvittämiseksi. Selvityksen perusteella 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.

Hallinnollisiin vaikeuksiin liittyvä selvitysmenettely on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon takeiden kannalta. Julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n johdosta turvata perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon toteutuminen. Selvitysmenettely on lisäksi merkityksellinen erityisesti perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta. Perustuslain pykälän ensimmäisen momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 46/2010 vp, s. 3/II, PeVL 37/2006 vp, s. 5/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 65/2002 vp, s. 2—3).

Kunnallisen itsehallinnon suoja

Lakiehdotuksen 109 a §:ssä säädetään poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Pykäläehdotuksen 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. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on, 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 olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet la-

kisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi.

Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan selvityshenkilö tai selvitysryhmä tekee ehdotuksen tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi tämän lain ja muiden lakien mukaiseksi. Saatuaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset valtuuston on käsiteltävä ne ilman aiheetonta viivytystä ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon.

Pykäläehdotuksen 4 momentissa säädetään valtiovarainministeriön päätösvallasta. Jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan 85 §:n 4 momentissa säädetyllä perusteella eikä valtuusto ole näin menetellyt, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta. Ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön heti. Lakiehdotuksen 85 §:n 4 momentissa säädetään virheellisestä menettelystä luottamustoimessa. Sen mukaan valtuuston on 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. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiovarainministeriölle pykäläehdotuksen 4 momentissa ehdotettu päätösvalta merkitsee kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin puuttumista. Valiokunta on aiemmin arvioinut samankaltaisia säännösehdotuksia. Voimassa olevaa perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon aikana valiokunta arvioi ehdotusta laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta (HE 84/1994 vp). Lakiehdotukseen sisältyi säännösehdotus kuntaselvittäjän toimivallasta ja siihen liittyvästä ministeriön toimivallasta, jonka mukaan kuntaselvittäjä saattoi kieltää kunnanvaltuuston ja -hallituksen päätöksen täytäntöönpanon ja saattaa asian omat muutosvaatimuksensa esittäen uudelleen käsiteltäväksi. Tuolloin ehdotetun säännöksen perusteella kuntaselvittäjällä olisi ollut mahdollisuus saattaa tällainen asia sisäasiainministeriön päätettäväksi, jos päätöstä ei asian uudessa käsittelyssä muuteta hänen esittämällään tavalla. Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota siihen, että säännösten mukaiset valtuudet tulisivat käytettäviksi lakiehdotuksessa vain yleisluonteisesti määritellyn tarkoituksen edistämiseksi. Valiokunta katsoi, ettei sääntelyä voitu sovittaa yhteen hallitusmuodon kuntien itsehallintoa koskevien säännösten kanssa, vaan lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 4/1994 vp, s. 2/I—II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevan perustuslain näkökulmasta säännösehdotusta valtioneuvostolle osoitettavasta toimivallasta päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä 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 laissa säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Valiokunta antoi merkitystä sille, että säännöksen tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Tämän johdosta pakkoliitoksen taustalla olevat intressit olivat valiokunnan mielestä niin painavia, että ne oikeuttivat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon (PeVL 20/2013 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt ehdotettavalle sääntelylle poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä on esitetty hallituksen esi-

tyksessä sellaisia perusteluita, että niiden perusteella on sinänsä mahdollista kajota kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että sääntelyä on kunnallisen itsehallinnon suojan johdosta tulkittava suppeasti. Valiokunta kiinnittää myös huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen.

Lakiehdotus sisältää ehdotetun 12 a luvun sääntelyn lisäksi myös muita säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan kunnan päätöksentekokyky esityksessä tarkoitetuissa poikkeuksellisissa tilanteissa (varavaltuutettujen määrääminen; 17 §, tilapäisen valiokunnan asettaminen; 35 §, valtuuston velvollisuus luottamustoimesta pidättämiseen; 85 §). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä harkita, olisivatko mainitut muut keinot riittäviä lakiehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu viimesijaiseksi tarkoitettu selvitysmenettely ei sinänsä ole perusteiltaan kunnallisen itsehallinnon suojan vastainen. Valiokunnan mielestä 109 a §:n 1 ja 2 momentin sääntely selvitysmenettelyn edellytyksistä on kuitenkin kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ongelmallisen avointa ja perustaa ongelmallisen laajan toimivallan siltä osin kuin sääntelyn on tarkoitettu toimivan ministeriön 4 momentissa tarkoitetun päätöksenteon edellytyksenä. Valiokunnan mukaan toimesta pidättämisen asialliset edellytykset on sinänsä määritelty täsmällisesti lakiehdotuksen 85 §:n 4 momentissa. Kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ongelmallisen avoin sääntely kytkeytyy organisatorisen toimivallan määrittelyyn 109 a §:ssä, joka on laadittu ensisijaisesti silmällä pitäen selvityshenkilön tai -ryhmän asettamista. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimivalta kuntaan nähden on rajoitettu ehdotuksen tekemiseen tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi lainmukaiseksi. Valiokunnan mielestä ministeriön lakiehdotuksessa 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettu päätöksentekovalta kajoaa kuitenkin selvitysryhmän tehtäviä ja toimivaltaa merkittävästi enemmän kunnalliseen itsehallintoon.

Lakiehdotuksen 109 a §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäillystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu jo yhden henkilön virkarikoksen perusteella täyttyvä edellytys muodostaa lakiehdotuksen 109 a §:n 1 momentin kanssa yhdessä luettunakin liian vähäisen kynnyksen kunnallisen itsehallinnon suojaan puuttumiselle 4 momentin tarkoittamalla tavalla.

Lakiehdotuksen 109 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan selvityshenkilö tai selvitysryhmä voidaan asettaa, mikäli 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. Valiokunnan mielestä säännösehdotuksen suhde lakiehdotuksen 85 a §:n 4 momentin sääntelyyn luottamushenkilön pidättämisestä toimestaan tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi ei ole aivan selvä. Säännösehdotuksen tarkoittama, sinänsä perustuslain 21 §:n takaamien hyvän hallinnon perusteiden ilmentymänä pidettävä hyvä hallintotapa on luonteeltaan avoin ja joustava oikeusnormi. Valiokunnan mielestä se muodostaa ongelmallisen täsmentymättömän perusteen puuttumiselle kunnallisen itsehallinnon suojaan pykäläehdotuksen 4 momentin tarkoittamalla tavalla.

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2016 vp

Lakiehdotuksen 109 a §:n sääntelyä on rajattava ja täsmennettävä siltä osin kuin siinä säädetyt edellytykset kohdistuvat pykäläehdotuksen 4 momentin mukaiseen päätösvaltaan. Lisäksi ministeriön päätösvallan määrittelyä pykäläehdotuksen 4 momentissa on täydennettävä nimenomaisella maininnalla päätösvallan käyttämisen välttämättömyydestä pykäläehdotuksen 1 momentissa tarkoitetuista vaikeuksista selviämisen kannalta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä luottamushenkilön asemaan puuttuvan päätösvallan merkittävyys huomioon ottaen lakiehdotuksen 85 §:n 4 momentin säännös on syytä sanonnallisesti kytkeä nimenomaisesti 2 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin lainkohdan perusteluissa viitatuin tavoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 109 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 7.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen