

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntönnö 8.6.2016 (VM057:00/2016)

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta kuntalain muuttamisesta

1. Yleistä

Suomen Kuntaliitto (jäljempänä *Kuntaliitto*) esittää luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntalain muuttamisesta lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvät ehdotukset voidaan jaotella seuraavasti:

- 1) kunnan päätöksentekomenettelyä turvaavat säännökset tilanteissa, joissa toimielimiä ei esteellisyyksien vuoksi saada päätösvaltaiseksi (velvollisuus asettaa tilapäinen valiokunta hallituksen sijaan ja keskusvaalilautakunnan mahdollisuus määrätä uusia varavaltuutettuja esteellisten sijaan)
- 2) säännökset, jotka oikeuttaisivat ja velvoittaisivat esitutkintaviranomaisen ilmoittamaan käynnissä olevasta luottamushenkilöön kohdistuvasta esitutkinnasta kunnan luottamushenkilön toimesta pidättämistä valmistelevalle kunnan viranomaiselle (ilmoitusvelvollisuus ja -oikeus koskee nykyään vain esitutkinnassa olevia viranhaltijoita) ja säännökset kunnan velvollisuudesta pidättää luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat
- 3) uuden kuntalain voimaantuloon liittyvät korjaukset (säännökset kuntayhtymien perussopimusten muuttamisvelvollisuuden myöhentämisestä vuoden 2019 loppuun, luopuminen velvollisuudesta valita lakisääteisessä yhteistyössä kaikista yhteistyökunnista edustaja vastuukunnassa toimivaan yhteiseen toimielimeen sekä säännökset EU:n ja Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevien ja heidän perheenjäsentensä äänioikeudesta vuonna 2017 toimitettavissa kuntavaaleissa)
- 4) säännökset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa kokevasta selvitysmenettelystä.

2. Lausunnon 1-3 kohdassa tarkoitetut ehdotukset

Kuntaliitto pitää edellä kohdissa 1-3 todettuja muutoksia sisältönsä osalta perusteltuina kuntalain yleisen kehittämisen näkökulmasta.

Lakiluonnoksen 17 §:n 3 momentti pitäisi kuitenkin muotoilla siten, että uusia esteettömiä varavaltuutettuja voidaan määrätä, jos valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä osallistumaan *asian käsittelyyn* (lakiluonnoksessa päätöksentekoon), eikä valtuustoa tämän vuoksi saada päätösvaltaiseksi. Esteellisyys koskee asian kaikkia käsittelyvaiheita myös valtuutettujen ja varavaltuutettujen osalta, ei pelkästään päätöksentekoa.



Mainitussa säännöksessä esteellisyysperusteina mainitaan rikostutkinta tai muu syy. Kuntaliitto esittää harkittavaksi säännöksen kirjoittamista tältä osin yleisempään muotoon, koska esteellisyyden aiheuttavat tilanteet ovat hyvin moninaisia eikä myöskään rikostutkinnan vaikutus esteellisyyteen ole suoraviivainen. Rikostutkinnan mainitseminen erikseen esteellisyysperusteena ei ole säännöksessä tarpeen. Asiasta voitaisiin kuitenkin ottaa maininta säännöksen perusteluihin

Lakiluonnoksen 51 §:n osalta (yhteinen toimielin) puuttuvat yksityiskohtaiset perustelut.

3. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

Lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriöllä olisi mahdollisuus käynnistää poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely laissa määritellyillä edellytyksillä. Menettelyssä valtiovarainministeriö voisi kuntaa kuultuaan asettaa kunnan hallintoa selvittämään selvityshenkilön tai -ryhmän.

Menettely olisi mahdollinen, jos on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta tai useasta virkarikoksesta tai on muuten syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat toimineet lainvastaisesti tai olennaisesti tai toistuvasti laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan taikka on ilmennyt muita kunnan hallintoa ja toimintaa vakavasti vaikeuttavia seikkoja, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi

Selvitysmenettely tulisi kysymykseen vain, jos kunta itse ei ensin ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi.

Selvitystä varten asetettava selvityshenkilö tai -ryhmä tekisi ehdotuksensa kunnalle tilanteen korjaamiseksi tarvittaviksi toimenpiteiksi ja valtuuston tulisi käsitellä ne määräajassa. Kunnan tulisi ensisijaisesti itse ryhtyä ehdotusten edellyttämiin toimenpiteisiin. Jos kunta ei näin menetteli, valtiovarainministeriö määräisi tarvittaessa kunnan ryhtymään toimenpiteisiin toiminnan saattamiseksi lainsäädännön mukaiseksi. Jos toimenpide-ehdotuksiin tällöin on kuullut luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättäminen toimestaan kuntalain nojalla eikä kunta ole ehdotusta noudattanut, valtiovarainministeriö voisi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää pidättämisestä.

Ehdotetun selvitysmenettelyn kautta valtiovarainministeriö voisi merkittäväällä tavalla puuttua perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon ytimeen kuuluvaan kunnan oikeuteen päättää asioistaan (kunnalle annettavat toimenpidevelvoitteet ja valtiovarainministeriön mahdollisuus pidättää luottamushenkilö toimestaan). Tältä osin esitysehdotusta tulee arvioida perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Kuntaliitto katsoo, että esitys voidaan antaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska

- 1) kunnan päätöksentekoon puuttumisen edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi lailla (pääosin) tarkkarajaisesti (ks. kuitenkin jäljempänä)
- 2) menettely tulee sovellettavaksi vain niissä poikkeustapauksissa, joissa hallinnon yleisillä oikeussuojakeinoilla (kunnan omalla valvonnalla, kanteluilla ja valitusmenettelyllä) ei päästä lainmukaiseen toimintatapaan
- 3) säännöksillä turvataan kunnan laillista päätöksentekomenettelyä ja siten perustuslain 2 §:ssä säädetyn laillisuusperiaatteen ja 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumista (kunnallista itsehallintoa pitää toteuttaa oikeusjärjestyksen puitteissa)
- 4) kunnalla on menettelyn kaikissa vaiheissa ensin itse mahdollisuus korjata menettelyn käynnistymisen taustalla olevia päätöksiä ja toimintatapoja.

Kuntaliitto kiinnittää kuitenkin huomiota lakiluonnoksen 132 a §:n 2 momentin 3 kohtaan, jonka mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen yhtenä edellytyksenä on, että "on ilmennyt muita kunnan hallintoa ja toimintaa vakavasti vaikeuttavia seikkoja". Mainitun momentin 1 ja 2 kohdassa selvitysmenettelyn käynnistäminen on selvästi sidottu epäiltyyn lainvastaiseen toimintaan tai lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntiin. Momentin 3 kohdassa mainittu peruste sen sijaan on sanamuodoltaan hyvin tulkinnanvarainen, eikä sen soveltamisalaa täsmennetä myöskään perusteluissa. Kuntaliiton mielestä säännöstä ja sen perusteluita tulisi täsmentää tai säännös poistaa lakiehdotuksesta kokonaan.

Lopuksi Kuntaliitto toteaa, että ehdotettuja säännöksiä tulnaisiin käytännössä todennäköisesti soveltamaan hyvin rajoitetusti.

4. Kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset erikoissairaanhoidossa

Ennen 1.5.2015 voimassa olleen vanhan kuntalain 3 §:n 2 momentissa säädettiin, että kuntien yhteistoiminnan muotoa koskevia kuntalain säännöksiä sovelletaan niiden kanssa ristiriidassa olevien erityislakien, kuten erikoissairaanhoidolain, säännösten sijasta. Tämän mukaisesti kuntien yhteistoimintaan on erikoissairaanhoidolain säännösten sijasta sovellettu kuntalain kuntayhtymiä koskevia säännöksiä. Esimerkiksi erikoissairaanhoidolain säännöksiä kuntien äänivallan rajoittamisesta liittovaltuustoissa ei ole sovellettu.

Erikoissairaanhoidolain sairaanhoitopiirin kuntayhtymän liittovaltuustoa koskevat pykälät piti kumota viime hallituskaudella annettavaksi tarkoitettun sote -järjestämislain yhteydessä, mutta hallituksen esityksen rauettua eduskunnassa mainitut erikoissairaanhoidolain säännökset äänivaltarajoituksineen jäivät teknisesti voimaan. Näitä säännöksiä ei kuitenkaan ollut tarkoitus palauttaa uudelleen sovellettavaksi. Käytännössä erikoissairaanhoidolain äänivaltasäännöksiä ei sovelleta, eivätkä sairaanhoitopiirit ja erikoissairaanhoidon järjestävät kuntayhtymämuotoiset yhteistoiminta-alueet ole uuden kuntalain voimaantulon jälkeen perussopimuksiaan erikoissairaanhoidolain mukaiseksi muuttaneet.

Tämän vuoksi Kuntaliitto ehdottaa, että

- a) kuntalakiin palautetaan säännös kuntalain soveltamisen ensisijaisuudesta suhteessa voimassa olevan erityislainsäädännön hallinnon järjestämistä koskeviin säännöksiin kuntien yhteistoiminnassa tai
- b) erikoissairaanhoidolaista kumotaan säännökset äänivallan rajoittamisesta sairaanhoitopiirin liittovaltuustossa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja



Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat

