

Päivämäärä  
Dnro

5.9.2016  
H 239/16

**Valtiovarainministeriölle**

## **LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA KUNTALAIN MUUTTAMISESTA VM 057:00/2016**

Esitysehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia siten, että laissa säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Lisäksi säädettäisiin tarkemmin kunnan velvollisuudesta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan sekä hallinnon järjestämisestä poikkeus-tilanteissa. Selvitysmenettelyssä valtiovarainministeriöllä olisi oikeus asettaa selvityshenkilö tai selvitysryhmä selvittämään, mihin toimenpiteisiin kunnan tulisi ryhtyä hallinnon poikkeuksellisten vaikeuksien selvittämiseksi. Ministeriö voisi viime kädessä määrätä kunnan muuttamaan ilmeisen lainvastaisia päätöksiään tai toimintatapojaan lain vaatimukset täyttäväksi. Kunnalla olisi laissa säädetyin edellytyksin velvollisuus luottamushenkilön pidättämiseen luottamustoimesta. Ministeriöllä olisi oikeus tehdyn selvityksen jälkeen pidättää kunnan luottamushenkilö luottamustehtävistään, jos kunta ei ole tehnyt päätöstä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia myös siten, että kuntalain äänestysoikeutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin vuonna 2017 toimitettavissa kuntavaaleissa. Lisäksi eräitä kuntien lakisäätteistä yhteistoimintaa koskevia säännöksiä esitetään joko muutettaviksi tai niiden voimaantuloa siirrettäväksi maakuntauudistuksen johdosta.

### *Yleisarvio*

Poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin liittyvää selvitysmenettelyä ja luottamusmiehen pidättämistä luottamustoimessa koskevat ehdotukset perustuvat selvityshenkilö Kari Prättälän selvitykseen (VM raportti 16/2016), jonka taustalla ovat korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan Kittilän kunnassa ilmenneet poikkeukselliset ongelmat. Tähän ongelmakokonaisuuteen liittyviä lukuisia kunnallisvalituksia on vireillä Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus on 3.6.2016 päätöksellään taltionumero 2529 hylännyt Kittilän kunnan valituksen Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä, jolla oli kumottu Kittilän kunnanvaltuuston päätös irtisanoa kunnanjohtaja asian käsittelyssä tapahtuneen menettelyvirheen johdosta. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asiakokonaisuuteen liittyen on vireillä lukuisia esitutkintoja, jotka eivät ole toistaiseksi johtaneet syytteen nostamiseen.



Korkein hallinto-oikeus pitää ongelmallisena Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden, perustuslain 8 §:ssä säädetyn syyttömysolettaman ja perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden kannalta sitä, että vireillä olevien oikeudenkäyntien ja esitutkimusten kuluessa ryhdyttäisiin lainsäädäntötoimiin, joiden taustalla on ainakin implisiittisesti käsitys siitä, että asianomaisissa tapauksissa olisi syyllistytty lainvastaisuuksiin tai virkarikoksiin. Valtiosäännön oikeusvaltiollisten perusteiden ja perusoikeuksien turvaamisen kannalta olisi asianmukaista odottaa, että kysymyksessä olevaan yksittäistapaukseen liittyvät hallintolainkäyttömenettelyt ja rikosoikeudelliset kysymykset on ratkaistu ennen kuin tehdään arvio siitä, onko ja missä määrin tarvetta selvittää tai täydentää lainsäädäntöä.

#### *Selvitysmenettelyä koskevat ehdotukset kunta – valtio–suhteen näkökulmasta*

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Valtion hallintoviranomaisten kuntiin kohdistuva oikeudellisesti sitova valvonta on erityisesti kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa kysymyksissä poistunut kunnan taloutta lukuun ottamatta, ja nyttemmin kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta perustuu kunnan jäsenten ja asianosaisten mahdollisuuteen saattaa kuntien päätösten lainmukaisuus hallinto-oikeuksien ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Kuntalain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettu aluehallintoviraston toimivalta tutkia kunnan toiminnan lainmukaisuutta kantelun johdosta ei johda oikeudellisesti sitovaan ratkaisuun asiassa eikä aluehallintovirastoilla ole yleistä toimivaltaa valvoa oma-aloitteisesti kuntien toimintaa. Aluehallintovirasto voi tosin aluehallintovirastoista annetun lain 20 §:n nojalla käyttää hallintopakkoa kuntaa kohtaan siltä osin kuin sille on erityislainsäädännöllä annettu toimivalta valvoa kunnan toiminnan lainmukaisuutta ko. alalla. Ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat myös kuntien toimintaa, ja ne voivat myös määrätä tarvittaessa syytteitä nostettavaksi.

Kunnallisvalitus voidaan kuntalain 135 §:n mukaan tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Kuntien hankintaviranomaisena tekemien päätösten lainmukaisuus voidaan saattaa markkinaoikeuden tutkittavaksi hankintalainsäädännön mukaisesti. Luottamushenkilön syyllistyminen virkarikokseen ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa. Kysymyksen siitä, onko kunnan päätöksenteossa menetelty lainvastaisesti, ratkaisee siten riippumaton tuomioistuin.

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö, joka on valtioneuvostosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan ministerin johdolla toimiva päällikkövirasto, voisi päättää poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä, määrätä selvityksen pohjalta kunnan ryhtymään toimenpiteisiin ilmeisen lainvastaisena pitämiensä menettelyjen tai toimenpiteiden korjaamiseksi sekä kunnan hallinnon ja muun toiminnan saattamiseksi lain mukaiseksi ja päättää luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan (ehdotettu 132 a §). Selvitysmenettelyn käynnistämisen yhtenä (vaihtoehtoisena) edellytyksenä on esitutkiminnan aloittaminen kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäillystä vakavasta virkarikoksesta tai useasta virkarikoksesta.

Ehdotuksen toteutuminen tarkoittaisi, että valtiovarainministeriö voisi pidättää jopa vaaleilla valitun luottamushenkilön tehtävästään ilman, että kysymyksessä olevan kunnan tai luottamusmiehen menettelyn lainvastaisuus olisi ensiksi hallintotuomioistuimessa todettu. Samaan voisi johtaa virkarikostutkinta, jonka käynnistämisen edellytyksenä on esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaan se, että "on syytä epäillä, että rikos on tehty", ja joka ei esitutkintalain 4 luvun 2 §:ssä säädetty syyttömyysolettama huomioon ottaen itsessään ole kannanotto epäillyn syyllistymisestä rikokseen. Ehdotetut valtiovarainministeriön menettelyt ja päätökset olisivat siis mahdollisia, vaikka asioista ei olisi toimivaltaisten tuomioistuinten ratkaisua.

Korkein hallinto-oikeus pitää tällaista sääntelyä arveluttavana kuntien itsehallinnon sekä perustuslain 2 §:n 1 momentissa säädettyjen kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteiden näkökulmasta, erityisesti siltä osin kuin toimenpiteet kohdistuisivat valtuutettuihin.

Ehdotettu sääntely on ongelmallista perustuslain 121 §:n kannalta, koska ehdotettu menettely hämärtää esitysluonnoksessakin mainittua (s. 2) valtion kuntiin kohdistaman valvonnan kolmijakoa, jossa valtiovarainministeriö seuraa kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta lainvalmistelussa, yleiset laillisuusvalvojat ja aluehallintovirastot toimivat laillisuusvalvojina oman toimivaltansa puitteissa, ja tuomioistuimet ratkaisevat laillisuuskysemykset. Kuten luonnoksessa nykytilan arvioinnissa todetaan, että "Ministeriö ei harjoita yksittäisen kunnan laillisuusvalvontaa." Toisaalla uudesta ehdotuksesta nimenomaisesti todetaan, että "kysymyksessä olisi ennen kaikkea oikeudellisen arvion tekeminen kunnan toiminnasta." (s. 16).

Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan valvonnan nykyinen kolmijako ei ole pelkästään kuntalain systematiikkaan kuuluva asia, vaan se ilmentää laajemminkin valtiosääntöistä vallanjakoa. Tähän nähden olisi arveluttavaa siirtää yksittäisen kunnan toiminnan laillisuuden valvontaa ministeriölle.

Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan ehdotetun sääntelyn mallina on käytetty kuntalain 118 §:n säädettyä talousvaikeuksissa olevan kunnan arviointimenettelyä, joka on osana kunnan taloutta koskevaa sääntelyä. Ehdotetun sääntelyn soveltamisen edellytykset ovat kuitenkin laadullisesti erilaisia kuin kuntalain 118 §:n soveltamisedellytykset. Kuntalain 118 §:n soveltamisen mahdollistavat taloudelliset vaikeudet perustuvat kunnan talouden kirjanpidosta ilmeneviin lukuihin ja ovat objektiivisia tosiseikkoja.

Poikkeuksellisten hallinnollisten vaikeuksien toteaminen on ehdotuksessa sen sijaan sidottu arvostuksenvaraisiin seikkoihin. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että hallinnon järjestämistä on pidettävä kunnallisen itsehallinnon kulmakivenä. Lisäksi kuntalain 118 §:ssä tarkoitettulla menettelyllä on yhteys kuntarakennelakiin ja viime kädessä sen mukaiseen kuntarakenteen muuttamiseen, jossa toimivalta kuuluu valtioneuvostolle. Kuntalain 118 §:ssä säädettyssä menettelyssä on kysymys myös kuntarakennetta koskevaa päätöksentekoa palvelevasta tosiasiatiedon keräämisestä ja "viimeisen tilaisuuden" antamisesta talousvaikeuksissa olevalle kunnalle välttyä yhdistämiseltä toiseen kuntaan. Sen sijaan esillä olevassa erityismenettelyssä valtiovarainministeriölle annettaisiin toimivaltaa lähteä tuomioistuinten ja laillisuusvalvontaviranomaisten sijasta arvioimaan kunnan toiminnan laillisuutta ja hyvän hallinnon mukaisuutta ja annettaisiin tähän arviointiin liittyvää toimivaltaa puuttua kunnan päätöksentekoon.

Ehdotuksessa mainitaan piittaamattomuus esteellisyyssäännöksistä erityisenä esimerkkinä poikkeuksellisista hallinnollisista vaikeuksista. Esteellisyyden synnyttäisi esitutkinta virkarikoksista.

Hallintolain ja kuntalain mukaan esteellisyys tarkoittaa päätöksentekijän erityisen kelpoisuuden puuttumista käsitellä tiettyä asiaa ja osallistua sitä koskevaan päätöksentekoon. Luottamusmies ei voi olla esteellinen yleisellä tasolla vaan vain suhteessa tiettyyn asiaan tai asiakokonaisuuteen. On vaikea nähdä, että kunnan luottamushenkilöt voisivat olla esteellisiä valtaosassa heidän ratkaistavakseen tulevia asioita, vaikka heitä koskisikin tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvä esitutkinta. Tähän nähden ehdotettujen 17, 35 ja 132 a §:n perusteleva esteellisyyssäännösten rikkomisella ei välttämättä ole asianmukaista.

Lukuun ottamatta tilanteita, joissa päätöksenteko koskee rikosilmoituksen tekemistä luottamusmiehestä itsestään tai hänen läheisestään ja siihen liittyviä jatkotoimia, esitutkinnan johdosta syntyvä esteellisyys voinee perustua lähinnä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaiseen yleiseen esteellisyyssperusteeseen eli puolueettomuuden vaarantumiseen. Tällöin esteellisyyden toteaminen lienee vain harvoin yksiselitteistä tai ilmeistä.

Lisäksi valtuutetun osalta esteellisyys asian käsittelyyn ja päättämiseen valtuustossa koskee kuntalain 97 §:n mukaan vain asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon kuntalain 14 §:n mukaiset valtuuston tehtävät, hallituksen esityksen sivulla 17 mainittu esteellisyys rikostutkinnan vuoksi voi vain rajallisesti koskea valtuutettuja valtuustossa.

Ehdotettu kunnan viranomaisen oikeus saada tietoa esitutkinnan aloittamisesta (85 §:n viimeinen momentti) ja valtiovarainministeriölle ehdotettu vastaava oikeus (132 c §) merkitsevät vakavaa puuttumista epäillyn perusoikeuksiin ottaen huomioon esitutkinnan lähtökohtainen salassa pidettävyys. Kun otetaan huomioon se, mitä edellä on todettu esitutkinnan aloittamisen edellytyksistä ja syyttömyysolettamasta, herää kysymys, olisiko säännös muotoiltava esitutkintaviranomaisen harkinnan mahdollistavaksi.

Edellä esitetty huomioon ottaen lainvalmistelun jatkaminen luonnoksen pohjalta on ongelmallista. Mikäli poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevaa erityissääntelyä kuitenkin pidetään tarpeellisena, kunnallisen itsehallinnon sekä kunnan ja valtion työnjaon kannalta suotavampi ratkaisu olisi mahdollistaa ulkopuolisen puolueettoman selvityshenkilön määrääminen valtion viranomaisen päätöksellä, mutta jättää johtopäätösten tekeminen selvityksen pohjalta normaalin kunnallisen päätöksenteon varaan. Mikäli hallituksen esitys annetaan ehdotetussa muodossa, ehdotetusta lainsäädännöstä on joka tapauksessa välttämätöntä saada perustuslakivaliokunnan kannanotto, ja sen säätämisyjärjestystä koskevia perusteluja on syvennettävä ja laajennettava.

### *Muutoksenhakukysymyksiä*

Valtiovarainministeriön ehdotetussa kuntalain 132 a §:n 4 ja 5 momentissa tarkoitettut päätökset ovat korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan valituskelpoisia hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin (891/2015) nojalla, vaikka ehdotuksessa ei ole mainintaa muutoksenhausta. Valitus tehdään hallinto-oikeuteen.

Samat kunnan päätökset ja niihin johtaneet menettelyt olisivat kuitenkin luultavasti usein myös kunnallisvalituksina vireillä hallinto-oikeudessa (tai mahdollisesti jatkovalituksena korkeimmassa hallinto-oikeudessa). Olisi esimerkiksi mahdollista, että hallinto-oikeus hylkää sellaista päätöstä koskevan kunnallisvalituksen, jota valtiovarainministeriö on täytäntöönpanokelpoisessa päätöksessään pitänyt ilmeisen lainvastaisena.

Valtiovarainministeriön päätöstä koskeva valitusoikeus rajoittuisi hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaisesti niihin, joihin päätös on kohdistettu, siis kuntaan, sekä siihen, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Viimeksi mainittu edellytys täytyy vain niiden luottamusmiesten kohdalla, jotka valtiovarainministeriö on ehdotetun 132 a §:n 5 momentin mukaisesti päättänyt pidättää toimestaan. Kunnallisvalituksen voi sen sijaan tehdä myös kunnan jäsen. Erityisesti valtuutettujen toimesta pidättämisen tapauksessa äänestäjillä voidaan katsoa olevan oikeudellinen tarve saattaa päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Tähän nähden olisi harkittava, että kunnan jäsenillä olisi kuntarakennelain 53 §:n mallin mukaisesti oikeus valittaa valtiovarainministeriön 132 a §:n 4 ja 5 momentissa tarkoitetuista päätöksistä, jos valtiovarainministeriölle kaikesta huolimatta haluttaisiin antaa toimivaltaa tällaisten päätösten tekemiseen.

#### *Yksityiskohtaisia huomautuksia*

Esitysluonnoksen lakitekninen taso ei ole viimeistelty. Asiassa lausumista hankaloittaa se, että rinnakkaistekstejä ei ole ja että yksityiskohtaiset perustelut vaikuttavat monin osin puutteellisilta. Esimerkiksi 132 a §:ssä viitataan 10 b §:ään ja 132 b §:ssä viitataan 10 a §:ään, joita ei ole esityksessä; 10 a §:ään viitataan myös yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.15). Edelleen ehdotetussa 132 c §:ssä viitataan kuntalain 132 §:ään, joka koskee kilpailulain soveltamista, kun taas säätämisyjärjestysperusteluissa (s.20) viitataan palveluvelvoitetta koskevaan kuntalain 131 §:ään.

Kuntalain 17 §:n 3 momentin ensimmäisen lauseen tulisi koskea esteellisyyttä asian käsittelyyn, ei päätöksentekoon, koska valtuutettujakin koskee käsittelykielto. Ennen vuotta 1995 valtuutettuja koski vain päätöksenteon kielto.

Kuntalain 17 §:n 3 momenttiin kaavailtu uusien varavaltuutettujen nimeämismenettely saattaisi sinänsä olla hyödyllinen. Sääntelyn sitominen "rikostutkintaan tai muuhun syyhyn" ei edellä esitetyn perusteiden mukaisesti ongelmallista. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan olisi riittävää, että toistuvasti valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi.

Myös säännöksen määre, jonka mukaan uusien varavaltuutettujen tulisi olla "esteettömiä", on edellä mainituista syistä oikeudellisesti ongelmallinen. Keskusvaalilautakunnalle ei voida antaa tähän liittyvää arviointivaltaa uusien varavaltuutettujen nimitettäessä, ja uusien varavaltuutettujen mahdollinen esteellisyys tulee arvioitavaksi kussakin asiassa tavanomaiseen tapaan. Myös ehdotetussa 35 §:n 4 momentissa tilapäisen valiokunnan asettamisedellytys olisi kirjoitettava neutraalimmin viittaamatta rikostutkintoihin.

Esitysluonnoksessa olevassa kuntalain 85 §:n säädöstekstissä on sekaisin momentteja nykyisessä ja muutettavaksi ehdotettavassa muodossaan. Ehdotetussa 2 momentissa olevan edellytyksen, jonka täytyessä kunnanhallituksen on vaadittava luottamushenkilöltä selvitys, laskeminen syytekyynyksestä esitutkintakynnykseen on tuskin

oikeudellisesti välttämätöntä, kun nykyisinkin toisena vaihtoehtoisena kynnyksenä on muu velvollisuuksien vastainen menettely toimesta.

*Kuntalain 51 ja 147 §:ää koskevat muutokset*

Korkein hallinto-oikeus pitää näitä muutoksia tarpeellisina eikä niihin ole huomautettavaa. Tosin esitysluonnoksessa ei ole kuntalain 51 §:n yksityiskohtaisia perusteluja.

Lausuntoa ovat valmistelleet hallintoneuvokset Niilo Jääskinen ja Outi Suviranta, ja sitä on käsitelty kansliaistunnossa 2.9.2016.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen