



29.08.2016

Kj/3

§ 728

Lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta kuntalain muuttamiseksi; poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettely

HEL 2016-006933 T 03 00 00

Lausunto

Kaupunginhallitus antoi valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon:

Yleistä

Helsingin kaupunki katsoo, että kuntiin kohdistuvan valtion valvonnan sääntelyn tulee ensisijaisesti turvata kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutuminen. Erityisesti tämä tulee kyseeseen säädettäessä vaaleilla valittujen valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden asemasta.

Kunnan viranomaiset ovat itsehallinnon turvaamisen lisäksi velvolliset noudattamaan myös hallinnon lainalaisuuden vaatimusta, jolloin tilanteissa, joissa lain noudattaminen on laiminlyöty, on oltava riittävät ja tehokkaat oikeudelliset keinot tilanteen korjaamiseksi.

Helsingin kaupunki pitää näin lähtökohtaisesti kannatettavana esitettyä sääntelyä valtion viranomaisen mahdollisuudesta puuttua kunnan toimintaan. Tilanteissa, joissa kunta on kyvytön tai haluton itse korjaamaan menettelynsä laillisuusvirheitä, on tarve selkeälle valtion viranomaisen määräykselle sanktioineen.

Ehdotetussa sääntelyssä myöskin toimenpiteiden suorittamisen järjestyks on oikea. Kunnalla on aina itsellään velvollisuus toimia lainmukaisesti ja korjata mahdollisuuksien mukaan hallinnossa ja päätöksenteossa ilmenneet laittomuudet. Helsingin kaupunki esittää kuitenkin kommentteina ja tarkennuspyyntöinä esitettyyn sääntelyyn seuraavaa.

Päätösvaltaisuuden varmistaminen

Ehdotettu sääntely koostuu kolmesta teemasta, joista ensimmäinen liittyy mahdollisuuksiin nykyistä laajemmin varmistaa esteettömien luottamushenkilöiden saaminen käsittelemään asioita, joissa valtuustoa tai kaupunginhallitusta ei saada päätösvaltaiseksi varajäseniä kutsumallaan.

Ehdotuksen mukaan varavaltuutettujen joukkoa voitaisiin vaalilaissa säädetyssä menettelyssä täydentää myös esteellisyystilanteissa (17 §). Tilanne tällaisessa väliaikaisessa esteessä on kuitenkin erilainen kuin pysyvässä, joten laissa tulisi ottaa kantaa nimettyjen varavaltuutettujen



29.08.2016

Kj/3

asemaan esteen poistuttua, eli menettävätkö he asemansa varavaltuutettuina asian käsittelyn jälkeen vai säilyykö mahdollisuus kutsua heitä kokoukseen muissakin vastaavissa tilanteissa. Lisäksi sääntelyssä ei ole otettu huomioon mahdollisuutta, että valtuuston puheenjohtaja olisi esteellinen. Hänellä voi olla silloin intressi olla pyytämättä uusien varavaltuutettujen nimeämistä.

Kunnanhallituksen jäsenten laajaa esteellisyyttä puolestaan voitaisiin esityksen mukaan korjata nimittämällä tilapäinen valiokunta käsittelemään kunnanhallituksen niitä asioita, joita esteellisyys koskee (35 §). Ehdotetussa pykälän 4 momentissa todetaan, että tilanne voisi tulla kyseeseen rikostutkinnan tai muun syyn vuoksi. Koska syy voisi olla mikä tahansa, voisi maininnan rikostutkinnasta jättää ainoastaan perusteluihin. Valiokunnan toimikauden pituutta voitaisiin lisäksi tarkentaa siten, että toimikausi päättyisi asioiden tultua lainvoimaisesti ratkaistua. Tällöin kyseisten asioiden muutoksenhakuvaiheeseen liittyvät ratkaisut kuuluisivat myös tilapäisen valiokunnan tehtäviin.

Luottamushenkilöiden pidättäminen toimestaan

Toinen ehdotetun sääntelyn teema liittyy luottamushenkilön pidättämiseen toimestaan ja sitä varten esitutkinnasta saataviin tietoihin.

Kynnystä kunnanhallituksen velvollisuuteen pyytää luottamushenkilöltä selvitys ja valtuuston oikeuteen pidättää tämä toimestaan tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi ehdotetaan laskettavaksi (85 §:n 2 momentti). Voimassa olevassa sääntelyssä edellytetään, että on todennäköisiä perusteita epäillä luottamushenkilöä virkarikoksesta tai velvollisuuksiensa vastaisesta menettelystä.

Ehdotuksen mukaan riittäisi, että tällaisesta olisi syytä epäillä. Kynnyksen tasoa tulisi kuitenkin pohtia myös siitä näkökulmasta, että poliittisessa kriisissä matalaa kynnystä luottamustoimen hoitamisesta pidättämisessä voitaisiin pyrkiä käyttämään väärin poliittisten vastustajien pitämiseksi päätöksenteon ulkopuolella. Korkeampi kynnys olisi omiaan ehkäisemään tätä.

Sääntely sekä kunnan että valtion viranomaisen tiedonsaantioikeudesta luottamushenkilön toiminnasta aloitetusta esitutkinnasta on esitetyssä muodossa tehoton ja sisältää kehäpäätelmän (85 §:n 5 momentti ja 132 c §). Kunta saisi ehdotuksen mukaan ilmoituksen valmistellessaan päätöstä luottamustoimesta pidättämisestä ja valtiovarainministeriö vastaavasti valmistellessaan päätöstä selvityksen aloittamisesta.

Ilmoituksen rajoittaminen tilanteisiin, joissa valmistelu on jo alkanut, tarkoittaisi, että viranomaisilla pitäisi olla jo ennen tätä ilmoitusta tieto epäilyistä virkarikoksesta, jotta päätöksen tai selvityksen valmistelu olisi



29.08.2016

Kj/3

alkanut. Tällöin ilmoitus olisi jo turha. Lisäksi esitutkintaviranomainen ei voi tietää, onko valmistelu kunnassa aloitettu, joten sen on vaikea varmistua siitä, onko sillä velvollisuus ilmoituksen tekemiseen.

Epäloogisuus korostuu erityisesti ehdotetun 132 a §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisissa tilanteissa, joissa hallinnon selvittämisen aloittamisen kriteereistä olisi nimenomaan aloitettu esitutkinta. Ministeriö ei aloita valmistelua selvitykseen ryhtymisestä ennen kuin tiedossa on aloitettu esitutkinta, mutta se ei voisi myöskään saada ilmoitusta siitä, koska valmistelu ei ole käynnissä.

Näin ollen oikeuden saada ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta tulisi olla riippumaton siitä, onko valmistelua asiasta käynnissä. Lisäksi tehokkuuden vuoksi ilmoitusvelvollisuuden pitäisi koskea kaikkia rikoksia, joiden kohdalla voidaan olettaa rikoksella olevan merkitystä luottamustehävien suorittamisen kannalta.

Selvitysmenettely

Kolmas ja keskeisin teema ehdotetussa sääntelyssä on poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin joutunutta kuntaa koskeva selvitysmenettely.

Selvitysmenettely puuttuu merkittäväällä tavalla kunnan oikeusasemaan ja on poikkeus vahvasta kunnallisesta itsehallinnosta. Päätös asiasta tulisi tämän johdosta esitetyn valtiovarainministeriön sijasta tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa, jolloin päättäjä olisi korkein valtion hallintoviranomainen. Tällöin asia kävisi läpi myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tarkistuksen. Muutoin toimenpiteet voisivat olla valtiovarainministeriön toimivallassa lukuun ottamatta päätöstä luottamushenkilön pidättämisestä toimestaan.

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö voisi selvitysmenettelyn jälkeen, jos selvityksessä on ehdotettu luottamushenkilön pidättämistä toimestaan eikä valtuusto ole sitä tehnyt 85 §:n nojalla, päättää luottamushenkilön pidättämisestä toimestaan. Tämä ratkaisu kohdistuu merkittäväällä tavalla kunnallisen luottamushenkilön oikeusasemaan, joten sen tekijänä tulisi pikemminkin olla lainkäyttö- kuin hallintoviranomainen. Näin ollen olisi perusteltua, että päätöksen tekisi hallinto-oikeus. Tällöin jäisi pois valitusvaihe hallinto-oikeuteen ministeriön päätöksestä. Valtuuston ratkaisusta laillisuusvalituksen tutkii hallinto-oikeus, jolloin olisi perusteltua, että myös ratkaisematta jättämisen voisi tässä poikkeuksellisessa tilanteessa tutkia tuomioistuin.

Ehdotetun järjestelyn esikuvana on erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Taloudellisen arviointimenettelyn aloittamisen kriteerit perustuvat selkeästi määriteltuihin tunnus-



lukuihin, ja menettelyn viimesijaisena lopputuloksena on kuntaliitos. Hallinnolliset vaikeudet ovat vaikeammin määriteltävissä eikä niiden lopputuloksena voi olla kunnan lakkauttaminen.

Selvitysmenettelyn aloittamisen kriteerit onkin ehdotuksessa määritelty sangen väljästi (132 a § 2 momentti). Ensimmäinen on tarkasti määriteltävissä; on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tekemästä vakavasta virkarikoksesta tai useista virkarikoksista. Toinen ja kolmas kohta puolestaan ovat epätarkempia. Toisen kohdan mukaan selvitysmenettely voitaisiin aloittaa epäilystä lainvastaisesta toiminnasta tai epäilystä toistuvasta lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönnistä ja kolmannen kohdan mukaan, jos on ilmennyt muita hallintoa tai toimintaa vakavasti vaikeuttavia seikkoja, joita kunta ei ole lähtenyt korjaamaan.

On selvää, että hallinnollisia vaikeuksia voi ilmentyä muustakin kuin suoranaisesti rikollisesta menettelystä, mutta toisessa ja kolmannessa kohdassa on esitettyä muodossa liikaa tilaa tulkinnalle. Myöskään lainkohdan perusteluista ei juuri saa apua tulkintaan. Valtiovarainministeriölle olisi siis jäämässä tulkintalinjan luominen niistä seikoista, jotka vakavasti vaikeuttavat kunnan toimintaa, sekä kunnan korjaavien toimien riittävyydestä. Olisi suotavampaa, jos 132 a §:n 2 momentin toisen ja kolmannen kohdan sijasta, säädettäisiin konkreettisemmista hallinnollisten vaikeuksien indikaattoreista.

Laissa tulisi myös ehdotettua sääntelyä tarkemmin ottaa kantaa menettelyn loppuvaiheeseen (132 a § 4 momentti). Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö antaa määräyksiä, joita perustelujen mukaan voitaisiin aluehallintoviraston toimesta vahvistaa uhkasakolla. Määräysten mahdollista sisältöä ei lakitekstissä tai perusteluissa avata. Myös määräysten täytäntöönpanosta voisi syntyä kunnassa hallinnollinen kriisi. Tarkempi seurausten (esimerkiksi rikosoikeudellisten) määrittely edesauttaisi myös kunnan oma-aloitteista asioidensa järjestämistä.

Muuta

Helsingin kaupunki yhtyy näkemykseen siitä, että lakiehdotus on syytä saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Kaupungilla ei ole lausuttavaa siirtymäsäännösten muuttamiseen (147 §) tai yhteiseen toimielimeen valitsemisesta lakisääteisessä yhteistoiminnassa (51 §).

Kaupunki toteaa vielä, että lakiehdotusluonnoksessa on paljon epätarkkuuksia ja virheitä, kuten viittauksia vääriin pykälänumeroihin, nykyinen ja ehdotettu 85 § päällekkäin lakiehdotustekstissä sekä 51 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden puuttuminen, jotka toivotaan korjattavan jatkovalmistelussa.



29.08.2016

Kj/3

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Antti Peltonen, hallintopäällikkö, puhelin: 310 36018
antti.peltonen(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Valtiovarainministeriö

Lausuntoehdotus

Lausunto on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Valtiovarainministeriö on 9.6.2016 saapuneella lausuntopyynnöllä (VM054:00/2016) pyytänyt muun muassa Helsingin kaupungin lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan kuntalain (410/2015) muuttamista lisäämällä siihen säännöksiä poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä ja muista tilannetta korjaavista menettelyistä.

Laissa säädettäisiin jatkossa poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä, tarkemmin kunnan velvollisuudesta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan tilanteissa, joissa kunnan päätöksenteon uskottavuus sitä vaatii, sekä hallinnon järjestämisestä poikkeustilanteissa nimeämällä uusia varavaltuutettuja ja mahdollistamalla tilapäisen valiokunnan käyttö tietyissä asioissa kunnanhallituksen tehtävien suorittamisessa.

Selvitysmenettelyssä valtiovarainministeriöllä olisi oikeus asettaa selvityshenkilö tai -ryhmä 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 päätöstä tehnyt.



29.08.2016

Kj/3

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi myös kuntalakea siten, että kuntalain äänestysvoimaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin jo vuonna 2017 toimitettavissa kuntavaaleissa. Vielä eräitä kuntien lakisäätöistä yhteistoimintaa koskevia säännöksiä esitetään joko muutettavaksi tai niiden voimaantuloa siirrettäväksi maakuntaudistuksen johdosta.

Esittelijä toteaa, että kyseessä on uusi ja uudennainen kuntiin kohdistuvaa valtion valvontaa koskeva sääntely. Ehdotettavat menettelyt ovat lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisia niissä rajatuissa tilanteissa, joissa niitä ehdotetaan tarvittaessa käytettävän. Kunta itse on ensisijaisesti vastuussa hallinnollisten ongelmien ratkaisemisesta, myöskin ehdotetun selvitysmenettelyn läpiviennin jälkeen. Valtion viranomaisen puuttaminen olisi viimesijaista. Sääntely edellyttää kuitenkin tarkennuksia ehdotukseen lausunnossa kuvatulla tavalla.

Lausunto on valmisteltu kaupunginkanslian hallinto-osaston, oikeuspalveluiden ja talous- ja suunnitteluosaston yhteistyönä.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Antti Peltonen, hallintopäällikkö, puhelin: 310 36018
antti.peltonen(a)hel.fi

Oheismateriaali

- 1 Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta kuntalain muuttamisesta
- 2 Luonnos 8.6.2016, Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Valtiovarainministeriö