VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kari Prättälä: Kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet

– kunnan omat toimet vai selvitysmenettely?

Valtiovarainministeriön raportti – 16/2015

Kunta-asiat

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2016	
Tekijät	oikeustieteen lisensiaatti Kari Prättälä	
Julkaisun nimi	KARI PRÄTTÄLÄ: KUNNAN HALLINNON POIKKEUKSELLISET VAIKEUDET – kunnan omat toimet vai selvitysmenettely?	
Asiasanat	kunnat, lainsäädäntö	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2016	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut.	
ISBN 978-952-251-772-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 37	Kieli Suomi

Tiivistelmä

OTL Kari Prättälän tehtävänä oli selvittää mahdollisia kuntalain säännöksiä, joilla voitaisiin puuttua tilanteisiin, joissa kunnan päätöksentekokyky ja sen myötä päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus ovat vaikeutuneet esteellisyyssäännöksien ja rikostutkinnan johdosta. Tehtävänä oli myös selvittää säännöksiä tilanteisiin, joissa kunta tai sen toimielinten jäsenet ovat jättäneet noudattamatta esteellisyyttä koskevia tai muita kunnan päätöksenteon turvaavia säännöksiä.

Selvitysraportti on kirjoitettu hallituksen esitysluonnoksen muotoon.

25.4.2016

KARI PRÄTTÄLÄ: KUNNAN HALLINNON POIKKEUKSELLISET VAIKEUDET – kunnan omat toimet vai selvitysmenettely?

Selvitysraportti hallituksen esitysluonnoksen muodossa

SAATTEEKSI

Tämän kuntalain muutostarpeita koskevan selvityksen on saattanut vireille yhtä kuntaa ja sen oikeudellisia ongelmia koskeva julkinen keskustelu, kunnan viranomaisten toimintaan kohdistuva rikostutkinta sekä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevat lukuisat valitukset.

Selvityksessä kartoitetaan lainsäädännön muutoksia, joilla luottamusta kunnan päätöksentekoon vaarantavat ongelmat voitaisiin välttää tai ainakin puuttua niihin riittävän varhaisessa vaiheessa. Selvityksessä esitetään yleistä, kaikkia kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Selvitysraportti on kirjoitettu hallituksen esitysluonnoksen muotoon.

Selvityksen lyhyt määräaika on vaatinut turvautumista monien henkilöiden asiantuntemukseen. Hallitusneuvos Auli Valli-Lintu sekä Suomen Kuntaliiton lakiasiain johtaja Arto Sulonen ja johtava lakimies Mervi Kuittinen ovat työn eri vaiheissa esittäneet huomioitaan ja kommenttejaan. Työtä on luonnollisesti edesauttanut se, että lain tarpeesta ja sääntelyn kohteistakin on käyty julkista keskustelua. Professorit Olli Mäenpää ja Pekka Viljanen ovat julkisuudessakin esittämiensä näkökohtien lisäksi kommentoineet säännösten muotoilua ja perusteluja. Professori Eija Mäkinen ja emeritusprofessori Aimo Ryynänen ovat toimittaneet käyttööni Pohjoismaita ja Saksan Liittotasavaltaa koskevaa aineistoa, jota ilman kansainvälinen vertailu tällä aikataululla olisi ollut huomattavan vaivalloista. Esityksen kannanotoista, virheistä ja puutteista vastuu on tietenkin yksinomaan minun.

Jokainen kunnallista itsehallintoa arvostava varmasti olisi toivonut, ettei selvityksen sisältämää sääntelyä olisi tarvinnut koskaan pohtia.

Helsingissä 25.4.2016

Kari Prättälä

LUONNOS Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalain muuttamisesta

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

YLEISPERUSTELUT

1 NYKYTILA

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö
1.1.1 Kuntaan kohdistuva yleinen valtionvalvonta
1.1.2 Kuntien toiminnan ja talouden seuranta ja laillisuusvalvonta (kuntalain 10 §)
1.1.3 Kunnallisvalitus valtionvalvonnan keinona
1.1.4 Kuntien talouden valvonta
1.1.5 Yleiset laillisuusvalvojat kunnan hallinnon valvojina
1.1.6 Luottamushenkilön esteellisyyden toteaminen ja luottamustoimesta pidättäminen
1.1.7 Kunnan hallinnon järjestäminen

1.2 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja Euroopan neuvoston suositukset

1.3 Pohjoismaiden ja Saksan Liittotasavallan lainsäädäntö
1.3.1 Pohjoismaat
1.3.2 Saksan Liittotasavalta
1.3.3 Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta

1.4 Nykytilan arviointi

2 KESKEISET EHDOTUKSET

2.1 Yleiset, kaikkia kuntia koskevat säännökset
2.2 Kunnan viranomaisilla ensisijainen velvollisuus itse selvittää ja ratkaista ongelmansa
2.3 Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettely
2.4 Olisiko nopeampi menettely mahdollinen?
2.5 Riittävä tieto esitutkinnasta

3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

4 ASIAN VALMISTELU

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT

Kuntalaki

2 VOIMAANTULO

3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS

LAKIEHDOTUS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Valtiovarainministeriö voisi asettaa selvityshenkilön tai selvitysryhmän, joka esittäisi kunnalle, mihin toimenpiteisiin sen tulisi ryhtyä hallinnon poikkeuksellisten vaikeuksien selvittämiseksi. Ministeriö voisi viime kädessä määrätä kunnan muuttamaan ilmeisen lainvastaisia päätöksiään tai toimintatapojaan lain vaatimukset täyttäviksi. Kunnalla olisi laissa säädetyin edellytyksin velvollisuus luottamushenkilön pidättämiseen luottamustoimesta. Ministeriöllä olisi oikeus tehdyn selvityksen jälkeen kunnan luottamushenkilöiden luottamustehtävistä pidättämiseen, jos kunta ei ole päätöstä tehnyt. Lisäksi säännöksillä laajennettaisiin kunnan mahdollisuuksia hallintonsa järjestämiseen poikkeustilanteessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan …

YLEISPERUSTELUT

1 NYKYTILA

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

1.1.1 Kuntaan kohdistuva yleinen valtionvalvonta

Kuntien valvonnassa kuntalain (410/2015) lähtökohtana on se, että ensisijaisesti kunnalla itsellään on vastuu valvonnan järjestämistä. Kuntalain 14 luvussa säädetään kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Kunnanhallituksen tehtävänä on huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallituksella on myös vastuu valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta. Tätä kunnan itsensä vastuulla olevaa valvontaa ei seuraavassa tarkemmin kuvata.

Kunnan hallintoon kohdistuva yleinen valtionvalvonta perustuu Suomessa pääasiassa kunnallisvalitukseen sekä yleisten laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, toimintaan. Lisäksi aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaisesti. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskien on säädetty erityinen menettely (kuntalain 118 §), mutta vastaavaa menettelyä ei ole poikkeuksellisessa hallinnon kriisissä olevaa kuntaa koskien. Valvontaviranomaisilla ei ole mahdollisuutta oma-aloitteisesti puuttua kunnan yleiseen hallintoon silloinkaan, kun kunnan toiminta ja hallinto on ajautunut kriisiin laajan rikostutkinnan tai oikeudellisesti kestämättömien toimintatapojen vuoksi, esimerkiksi rikostutkinnassa olevan luottamushenkilön osallistuessa tutkinnan kohteena olevien asioiden käsittelyyn tai kunnassa ei muuten noudateta esteellisyyssäännöksiä.

Kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden, erityisesti sosiaali- ja terveydentoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen hoitamiseen kohdistuva valvonta on perinteisesti ollut laajempaa ja yksityiskohtaisempaa kuin edellä mainittu yleinen valtionvalvonta. Seuraavassa tarkastellaan yksinomaan yleistä valtionvalvontaa.

1.1.2 Kuntien toiminnan ja talouden seuranta ja laillisuusvalvonta (kuntalain 10 §)

Kuntalain 10 §:n 1 momentin mukaan *valtiovarainministeriö* seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Ministeriö ei harjoita yksittäisen kunnan laillisuusvalvontaa eikä tutki kuntaa koskevia kanteluita. Yksittäistä kuntaa koskevaa merkittävää päätösvaltaa ministeriöllä on kuitenkin kuntalain 118 §:n mukaan, joka koskee erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä.

Kuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan *aluehallintovirasto* voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

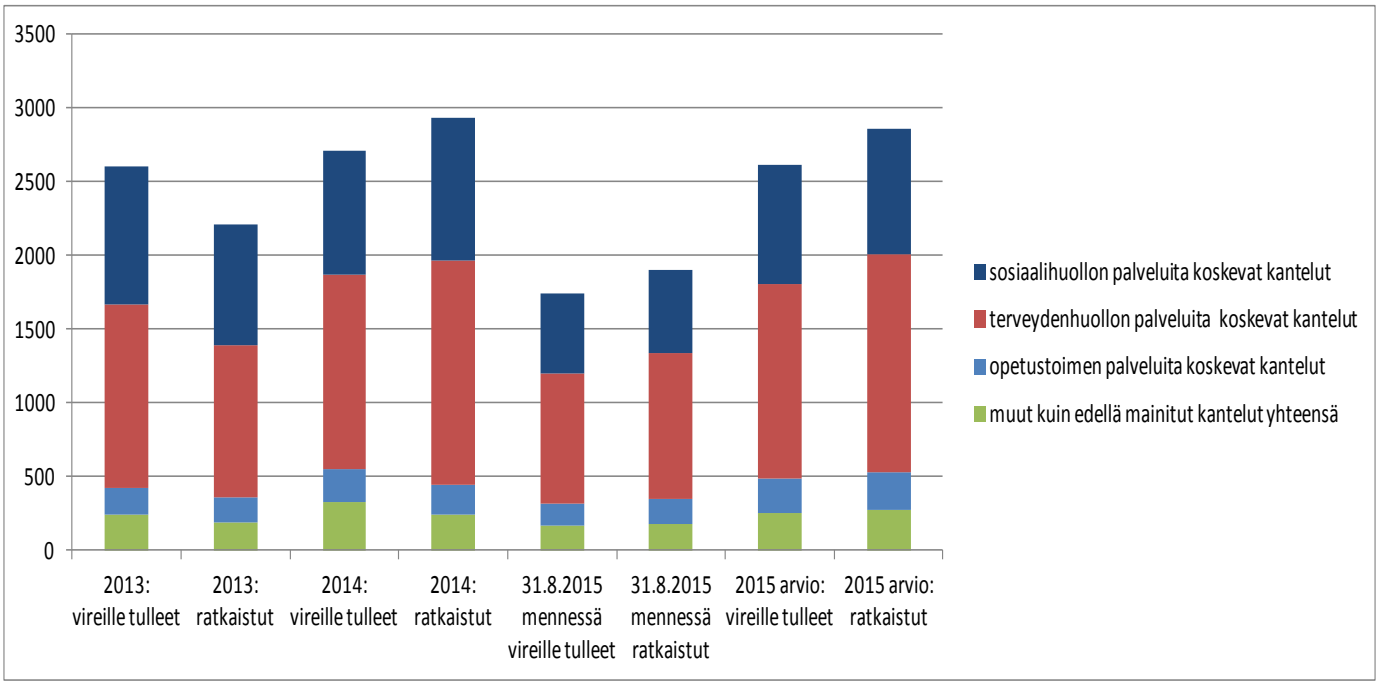
Aluehallintovirastolla ei ole lakiin perustuvaa yleistä toimivaltaa oma-aloitteisesti puuttua kuntien toiminnassa havaitsemiinsa laillisuusvirheisiin. Kunnat eivät ole aluehallintoviraston alaisia, eikä aluehallintovirastolla myöskään ole yleiseen johto- tai valvontavaltaan perustuvaa oikeutta kunnan tai sen viranomaisten ohjaamiseen tai valvontaan. Erityislaeissa aluehallintovirastolle on edelleen säädetty lukuisia ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Kuntalain mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Asia voi tämän säännöksen nojalla tulla vireille vain ulkopuolisen aloitteesta. Säännös ei anna aluehallintovirastolle oikeutta viran puolesta puuttua havaitsemiinsa lainvastaisuuksiin. Vielä vähemmän se oikeuttaa aluehallinto-viraston antamaan ohjeita tai oma-aloitteisesti esittämään näkemyksiä kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta.

Mikäli asiassa ilmenee moitittavaa, kanteluviranomainen voi kohdistaa kantelun kohteeseen muun muassa seuraavat toimenpiteet:
– antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle
– kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn
– saattaa asianomaisen tietoon käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta
tai hyvän hallintotavan mukaisesta menettelystä (hallintolain 53 c §).

Aluehallintovirasto voi asiaa tutkittuaan myös todeta, että kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin.

Kuntalain 64 §:n 2 momentin mukaan 10.2 §:ää ei sovelleta kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan. Säännös lisättiin aikoinaan vuoden 1995 kuntalakiin eduskuntakäsittelyssä lähinnä korostamaan maakuntien liittojen itsenäisyyttä suhteessa tuolloiseen lääninhallitukseen, mutta se säädettiin koskemaan ja koskee edelleen myös muuta kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa. Säännös on säilytetty kuntalaissa lähinnä sen vuoksi, että aluehallintovirasto ja osin muutkin valvontaviranomaiset voivat ohjata ja valvoa lakisääteistä yhteistoimintaa erityissäännösten perusteella. Aluehallintovirasto voi myös tutkia erityissäännökseen perustuvan kuntayhtymää koskevan kantelun.



Kuvio 1. Aluehallintovirastojen vireille tulleiden ja ratkaistujen kanteluiden määrät (kpl) ja niiden kehitys 2013–2015

Kuntalain mukaiset "kunnalliskantelut" sisältyvät yllä olevassa kuviossa ryhmään "muut kuin edellä mainitut kantelut". Niitä tuli aluehallintovirastojen asianhallinnan raportin mukaan vireille vuonna 2014 161 kappaletta ja vuonna 2015 117 kappaletta.

1.1.3 Kunnallisvalitus valtionvalvonnan keinona

Jo vuoden 1995 kuntalakia säädettäessä oli selkeänä tavoitteena vähentää yleistä valtionvalvontaa, toisin sanoen valvontaa, joka kohdistuu kuntalain ja muiden kunnallishallinnon yleisten säännösten noudattamiseen. Näin kunnallisvalituksesta on muodostunut pääasiallinen yleisen valvonnan keino. Sen sijaan kunnille erityislainsäädännöllä säädettyjen lakisääteisten tehtävien valvonta on laajaa ja se on jopa yksityiskohtaistunut.

Kunnallisvalitus valvontakeinona on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta valtion hallintoviranomaisten harjoittamaa luontevampi valvontakeino. Tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ilman valitusta ottaa asiaa käsiteltäväkseen. Tuomioistuimen toimivalta rajoittuu puhtaasti oikeudellisiin kysymyksiin. Tuomioistuimilla ei ole myöskään oikeussuojan antamisen ja laillisuuden valvonnan rinnalla muita kunta–valtio – suhteeseen liittyviä tehtäviä, jotka saattavat heikentää luottamusta laillisuusvalvonnan puolueettomuuteen.

1.1.4 Kuntien talouden valvonta

Kuntien talouden ohjauksen ja valvonnan vahvistamiseen on vaikuttanut erityisesti Euroopan Unionin ja euroalueen talouspolitiikan tehostamista koskevat toimet, jotka ovat tuoneet kuntalain 12 §:ään säännökset julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan, kuntatalousohjelman.

Kunnan taloutta koskien on luotu erityinen arviointimenettely, jonka tarkoituksena on ensisijaisesti kunnan omin toimenpitein turvata kunnan talouden kuntoon saattaminen, mutta ehdotukset saatetaan myös ministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Kuntalain 118 §:ään on siirretty valtionosuuslaista säännös *erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä*. Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos pykälässä säädetyt erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät.

Valtion ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan tulee selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön.

Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella tarvittaessa ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi, esimerkiksi arviointimenettelyn piirissä olevan kunnan liittämisestä toiseen kuntaan.

Kuntarakennelain 16 a §:ssä säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevasta *erityisestä kuntajakoselvityksestä*. Tässä selvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Edellytyksenä päätökselle on, että kuntajaon muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja tilanteessa täyttyvät kuntarakennelain mukaiset kuntajaon muuttamisen edellytykset.

1.1.5 Yleiset laillisuusvalvojat kunnan hallinnon valvojina

Sekä eduskunnan oikeusasiamies että valtioneuvoston oikeuskansleri voivat tutkia kunnallisiin viranomaisiin kohdistuvia kanteluja. Tämä laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Oikeuskanslerille on viime vuosina tehty vuosittain yli sata kunnallisviranomaisiin kohdistuvaa kantelua. Jaottelusta ei ilmene, kuinka moni kanteluista kohdistuu nimenomaan kuntien yleishallintoon. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusvuonna 2014 yleisiä kunnallisasioita koskevia ratkaistuja kanteluita ja omia aloitteita oli 171. Toimenpiteisiin johti 24 ratkaisua.

Oikeusasiakanslerin ja oikeusasiamiehen toimenpiteet kantelun johdosta ovat yhteneviä. Kantelun seuraukset riippuvat siitä mitä asian selvittelyssä tulee ilmi. Yleinen laillisuusvalvoja voi
– nostaa syytteen, jos asiassa ilmenee vakava lainvastaisuus
– antaa huomautuksen, jos viranomainen on menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa
– saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä
– kiinnittää viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin
– tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi
– kiinnittää huomiota lainsäädännössä havaittuun puutteeseen ja tehdä puutteen poistamiseksi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai suositella viranomaista hyvittämään aiheutuneen vahingon.

1.1.6 Luottamushenkilön esteellisyyden toteaminen ja luottamustoimesta pidättäminen

Luottamushenkilön esteellisyydestä säädetään kuntalain 97 §:ssä. Esteellinen luottamushenkilö ei saa olla osallistua asian valmisteluun, päätöksentekoon tai olla läsnä toimielimen kokouksessa. Luottamushenkilön on säännöksen 5 momentin mukaan itse ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan monijäsenisen toimielimen jäsenen, esittelijän ja muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä päättää toimielin. Henkilö ei itse saa osallistua esteellisyytensä käsittelyyn. Vain silloin, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä, henkilö voi olla mukana käsittelemässä omaa esteellisyyttään.

Kuntalain 85 ja 86 §:ssä säädetään mahdollisuudesta pidättää henkilö toimestaan rikollisen menettelyn johdosta. Lain 85 §:n mukaan valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jos luottamushenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen luottamustoimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Asian valmistelee kunnanhallitus. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja.

Luottamustoimen ulkopuolisesta rikollisesta menettelystä valtuusto voi kuntalain 86 §:n mukaan pidättää luottamushenkilön toimestaan oikeudenkäynnin ajaksi, jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla. Jos luottamushenkilö vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan. Päätös pannaan täytäntöön heti.

1.1.7 Kunnan hallinnon järjestäminen

Perustuslain 121 §:n1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännöksessä ilmaistu kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden periaate määrittää monin tavoin kunnan hallinnon organisointia. Ylimmän toimielimen on oltava kunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema. Ylimmällä toimielimellä tulee olla päätösvalta suhteessa kunnan muihin toimielimiin, ja sillä on oltava yleinen toimivalta päättää kunnan asioista. Lisäksi kunnan hallinnolla on oltava tietty riippumattomuus suhteessa valtionhallintoon.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. ”Yleiset perusteet” viittaa siihen, että kunnalle itselleen on jätettävä riittävä liikkumavara oman hallintonsa järjestämiseen.

Valtion viranomaiset eivät enää nykyisin voi puuttua kunnan luottamushenkilöorganisaatioon alistamis- tai vahvistamismenettelyllä. Vielä 1970-luvulla kunnan keskeisten hallinnonalojen ohjesäännöt, joissa kunnan toimielinten toimivalta ja muu toiminta määriteltiin, oli alistettava lääninhallituksen vahvistettaviksi. Ainakaan näin laaja alistamisvelvollisuus tuskin olisi sopusoinnussa perustuslain kanssa.

1.2 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja Euroopan neuvoston suositukset

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on Euroopan neuvostossa laadittu kansainvälinen sopimus, joka ilmaisee yleisen eurooppalaisen käsityksen kunnallisen itsehallinnon periaatteista.

Suomi allekirjoitti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan kesäkuussa 1990 ja se tuli Suomessa voimaan vuoden 1991 lokakuun alusta (66/1991). Se on voimassa lain tasoisena säännöksenä, joten se on lähtökohtaisesti tuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Peruskirjan 7 artiklan 1 kohdan mukaan paikallisella tasolla luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä.

Peruskirjan 8 artiklan mukaan paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä määrätyillä tavoilla ja niissä tapauksissa, kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty. Paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Paikallisviranomaisten hallinnollisessa valvonnassa on varmistettava, että viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on kuntien valvontaa koskevassa suosituksessaan (Recommendation no. (98) 12) jäsenvaltiolle tarkastellut näiden kahden artiklan välistä suhdetta. Ministerikomitea suosittaa jäsenvaltioita hyväksymään sopivia valvonnan keinoja. Kuntien toimielinten jäseniin kohdistuvia hallinnollisia pakkokeinoja (toimesta pidättäminen tai erottaminen tai kunnallisen toimielimen hajottaminen) suositetaan käytettäväksi vain poikkeuksellisesti ja niiden käyttöön liitettäväksi asianmukaiset takeet sen turvaamiseksi, että pakkokeinot ovat sopusoinnussa kunnallisen toimen vapaan harjoittamisen kanssa.

1.3. Pohjoismaiden ja Saksan Liittotasavallan lainsäädäntö

1.3.1 Pohjoismaat

Vain Suomessa ja Ruotsissa on kunnallisvalitus

Suomi ja Ruotsi poikkeavat yleisen kunnallisvalvonnan osalta selkeästi muista pohjoismaista – Suomi ja Ruotsi ovat ainoat maat, joissa tunnetaan kunnallisvalitus. Kuntien toiminnan laillisuutta valvovat lisäksi yleiset lainvalvojat – Suomessa eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri, Ruotsissa valtiopäivien oikeusasiamies, Riksdagens ombudsman.

Ruotsin hallintovalitus ja kunnallisvalitus muistuttavat pitkälti suomalaista järjestelmää. Valtion hallintoviranomaisten oma-aloitteinen mahdollisuus puuttua kuntien yleisen hallinnon laillisuusongelmiin on vähäinen.

Ruotsissa ei ole erityisiä säännöksiä sellaisen tilanteen varalta, jossa kunnan toiminta on vakavissa vaikeuksissa lain säännösten noudattamatta jättämisen johdosta. Vuosituhannen vaihteessa lain ja tuomioistuinten päätösten noudattamatta jättäminen (*lagtrots* ja *domstoltrots*) oli Ruotsin kunnissa kuitenkin niin vakava ongelma, että asiaan puututtiin lainsääntöteitse. Ruotsin kuntalakiin lisättiin vuonna 2002 säännös, jonka mukaan jos kunnan päätös on lainvoimaisella päätöksellä kumottu ja päätös on pantu täytäntöön, päätöksen tehneen viranomaisen on välittömästi ryhdyttävä toimiin tilanteen korjaamiseksi siinä määrin kuin mahdollista *(kommunallagen 10:15)*.

Norjassa ja Tanskassa ei ole hallintotuomio-istuimia. Tästäkin johtuen valtionhallinnon harjoittama valvonta toimii laajemmin valtuuksin kuin Suomessa ja Ruotsissa. Norjan ja Tanskan erona on se, että Tanskan valvontaa harjoittava valtion viranomainen, *statsforvaltningen*, on suhteellisen riippumaton, kun Norjassa taas valtionvalvonta kuuluu maakunnan johtajan *(fylkesmannen)* tehtäviin. Alla käsitellään tarkemmin Norjaa ja Tanskaa.

Valvontaviranomaiset

Tanskan perustuslain 82 pykälän mukaan ”kuntien oikeudesta hoitaa asioitaan itsenäisesti valtion valvonnassa säädetään lailla”. Kuntalaissa säädetään yleisestä valvonnasta, erityisissä laeissa erityisestä valvonnasta. Se, mikä koskee kuntia, koskee yleensä myös viittä itsehallinnollista aluetta, joskin niiden toiminta kuuluu laajasti erityisen valvonnan piiriin (mm. terveydenhuolto). Lisäksi parlamentin oikeusasiamies valvoo sekä kuntien että alueiden toimintaa.

Yleistä valvontaa harjoittaa viisi alueellisesta valtion viranomaista, joiden toiminta-alueet vastaavat itsehallinnollisten alueiden toimialueita. Ylimpänä valvontaviranomaisena on sisä- ja terveysministeriö.

Tanskan kuntalaissa (*styrelselov)* on jonkin verran myös mainituille valtion viranomaiselle alistettavia tai näiden suostumuksen vaativia kuntien päätöksiä. Niiden määrä on kuitenkin huomattavasti vähentynyt. Näissä asioissa valvonta kohdistuu myös päätösten tarkoituksenmukaisuuteen.

Alueellisilla valtion viranomaisilla on oikeus toimia oma-aloitteisesti harkintansa mukaan. Nämä viranomaiset eivät ole valitusviranomaisia, tuomioistuimia, joten ne eivät ole lähtökohtaisesti velvollisia toimimaan valitusten tai kanteluiden perusteella. Ne seuraavat ja tarkkailevat, että kuntien ja kuntien yhteistoimintaelinten toiminnassa noudatetaan lakia. Valvonta on puhdasta oikeusvalvontaa, joten sen ulkopuolelle jää tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvat asiat.

Norjassa maakunnan johtaja toimii tässä tehtävässä ministeriön delegointipäätöksen nojalla ja ministeriön alaisena. Ministeriö voi myös tietyin edellytyksin puuttua alemman valvontaviranomaisen päätöksiin.

Erityisesti Norjassa painotetaan kunnan sisäistä valvontaa, jota harjoittaa erityinen valvontavaliokunta *(kontrollutvalg).* Pohjoismaat ovat kuitenkin kaikkikin esimerkiksi saksalaisen tai Etelä-Euroopan kunnallisen kulttuurin alueisiin verrattuna väljemmän ohjauksen maita.

Suomessa ja Ruotsissa asia voidaan saattaa myös hallintoriitana hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Tanskassakin ulkopuolinen taho, ei kuitenkaan kunta, voi viedä asian tuomioistuinkäsittelyyn. Norjassa tämäkin mahdollisuus on ”heikosti kehittynyt”, todetaan Norjan uutta kuntalakia koskevassa ehdotuksessa.

Valitusoikeus

Tanskassa ei ole säännöksiä valitusoikeudesta yleisissä kunnallisasioissa, mutta käytännössä kuka tahansa voi saattaa asian ”valvontavalituksella” valvontaviranomaisen tutkittavaksi. Tanskan valvontaviranomaisella on myös velvollisuus tutkia tehty kantelu, jos on syytä olettaa, että kysymyksessä on lainvastaisuus, joka ei ole vähäpätöinen.

Norjassa ei kuntalaisella ole yleistä kunnallisvalitusoikeutta, mutta lain mukaan vähintään kolme kunnanvaltuutettua voi tehdä laillisuusvalituksen maakunnan johtajalle. Maakunnan johtaja voi ottaa asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

Kuten edellä on todettu, sekä Norjassa että Tanskassa valituksessa tai kantelussa on kysymys valvontatoimien käynnistämisestä, eikä valvontaviranomaisen tutkintavalta ei rajoitu valittajan esittämiin perusteisiin, kuten hallintotuomioistuimessa.

Kummassakaan maassa ei ole erityisiä valvontakeinoja sellaisen tilanteen varalle, josta Suomen kuntalain muutosten valmistelussa on kysymys. Selitys on todennäköisesti se, että valvontaviranomaisilla on riittävät keinot jo yleisen valvontaa koskevan toimivallan perusteella.

Valvonnan keinot

Valvonnan eri keinoista on säädetty laajemmin Tanskan kuntalaissa. Esimerkkinä seuraavassa käydään läpi Tanskan yleisen valvonnan keinoja.

Lievin keino on menettely, jossa valvontaviranomainen toteaa kunnan lainvastaisen menettelyn (*konstatering af gældende ret)*. Tällä toteamuksella ei ole oikeudellista sitovuutta mutta se yleensä kunnat noudattavat sitä, koska tietävät, että voimakkaampia toimia voi seurata. Valvontaviranomainen voi kumota kunnanvaltuuston lainvastaisen päätöksen, mutta ei tehdä uutta päätöstä sen sijaan kunnan puolesta. Päätöksen kumoamisen edellytyksenä on, että päätöksen lainvastaisuus on ilmeistä (*klarhedsprincip)*. Ennen päätöksen kumoamista sen täytäntöönpano voidaan kieltää.

Valvontaviranomainen voi myös velvoittaa kunnan tekemään päätöksen tai ryhtymään toimenpiteeseen silloin kun se on laiminlyönyt lakisääteisen velvoitteensa. Velvoitteen täyttämistä voidaan tehostaa valtuuston jäsenille asetettavalla uhkasakolla.

Norjassa ministeriön on delegoinut valvontatehtäviä maakunnan johtajalle ja ministeriö on myös ohjeistanut valvontatehtävien hoidon.

Valitus valvontaviranomaisen päätöksestä

Tanskassa alueellisen valvontaviranomaisen päätöksestä voi valittaa ministeriöön se kunnan viranomainen, jonka päätöksestä on kysymys.

Norjassa maakunnan johtajan päätöksestä ei ole valitusoikeutta, mutta ministeriön puoleen saatetaan kääntyä sen johdosta, että alemman viranomaisen päätös katsotaan lainvastaiseksi. Ministeriöllä on suhteellisen korkea kynnys puuttua alemman viranomaisen päätökseen, mutta se voi kumota päätöksen, jossa on vakavia laillisuusvirheitä, ja lähettää asian alemmalle viranomaiselle uuden päätöksen tekemistä varten.

Erikoinen piirre on sekä Tanskassa että Norjassa, että kuntaa ei katsota valvonta-asiassa asianosaiseksi, eikä se voi saattaa asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sen voi tehdä vain ulkopuolinen – yksityinen tai viranomainen, jolla on intressi asiassa. Valvontaviranomaisten laajasta toimivallasta johtuen tällaiset prosessit ovat kuitenkin harvinaisia.

Islannin erityissäännös

Islannin kuntalaki (138/2011) on ainoa Pohjoismaiden kuntalaeista, jossa on varauduttu poikkeuksellisiin tilanteisiin. Se lienee kirjoitettu lähinnä luonnonkatastrofien varalle, mutta sanamuotonsa mukaan se soveltuu muihinkin hätätilanteisiin. Säännös on kuntalain XV luvun

muissa säännöksissä. Artiklan 131 otsakkeena on *Kun kunnanvaltuustot ovat kykenemättömiä toimimaan*. Jos ministeriö katsoo, että kunnanvaltuusto tulee kykenemättömäksi toimimaan kunnan ollessa hätätilanteessa esimerkiksi luonnonkatastrofin johdosta, ministeriö voi antaa naapurikunnan valtuuston ja tehtävään sopivien lautakuntien tehtäväksi hoitaa kunnan hallintoa. Ministeriö voi, jos se on tarpeen, myös nimetä erityisen toimielimen huolehtimaan toimimattoman kunnan valtuuston ja sen lautakuntien tehtävistä. Ministeriö voi antaa asetuksella ohjeita tällaisen toimielimen työskentelyyn. Ministeriön asettamispäätös on voimassa neljä kuukautta kerrallaan.[1]

1.3.2 Saksan Liittotasavalta

Saksan Liittotasavalta on tärkeä vertailumaana toisaalta sen vuoksi, että siellä ovat myös suomalaisen kuntahallinnon juuret ja toisaalta sen vuoksi, että Saksassa ovat säilyneet huomattavan vahvoina sellaiset kunnallishallinnon yleisvalvonnan piirteet, jotka pohjoismaista – erityisesti Ruotsista ja Suomesta - ovat kadonneet tai jotka eivät tänne koskaan ole rantautuneetkaan.

Saksan Liittotasavalta on liittovaltio, jossa liittovaltion perustuslakin säätää Suomen perustuslain tapaan kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteistä *(Grundgesetz 28 art. 2 kohta)*, mutta kullakin osavaltiolla on perustuslain asettamissa rajoissa säädetty oma kuntalakinsa *(Gemeindeordnung).*

Kuntiin kohdistuvassa yleisvalvonnassa Saksan osavaltioiden lainsäädännössä on eroavuuksia, mutta ei niin paljon, etteikö voisi yleisesti selostaa Saksan kuntien yleistä valvontaa. Tämä ns. kunnallisvalvonta *(kommunal Aufsicht)* on pääasiassa osavaltion ministeriön tai valtion aluehallinnon harjoittamaa valvontaa, mutta pienimpien kuntien valvojana voi olla myös ylemmän tason kunnallisen itsehallinnon, piirikunnan *(Kreis)* toimielin. Liittovaltion kuntiin kohdistamaa valvontaa ei ole. Kunnallisvalvonnan lisäksi valtion viranomaiset valvovat kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamista *(Fachaufsicht),* jossa valvontavaltuudet menevät samaan tapaan kuin Suomessakin yleisvalvontaa syvemmälle.

Preventiivinen, *ennakollinen valvonta* on Saksassa pitkälti sen kaltaista kuin Suomessa oli vielä vuoden 1976 kunnallislaissa – alistettavia sääntöjä ja talouden hoitoa (investointilainoja jne.) koskevia alistettavia asioita on runsaasti.

Repressiivinen, *jälkikäteinen valvonta* on monimuotoista ja laajaa. Seuraavassa osavaltion lainsäädännön esimerkit perustuvat pääosin Schleswig-Holsteinin kuntalakiin (jonka pykäliin viitataan lyhenteellä GO).

Valvontaviranomaisella on ensinnäkin laaja tietojensaantioikeus, johon sisältyy sekä preventiivisiä että repressiivisiä piirteitä. Viranomainen voi tehdä tarkastuksia ja katselmuksia kunnassa, se voi osallistua kunnan viranomaisten kokouksiin, se voi vaatia kunnalta suullisia ja kirjallisia kertomuksia sekä saada asiakirjoja nähtäväkseen. (GO 122 §).

[1] Selostus pohjautuu säännöksen englanninkieliseen käännökseen.

Valvontaviranomainen voi valittaa kunnan viranomaisen oikeudenvastaisesta päätöksestä ja vaatia, että kunta kumoaa päätöksen tai määräyksen määräajassa ja että kunta peruuttaa lainvastaisen päätöksen tai määräyksen perusteella tehdyt toimenpiteet. Valvontaviranomainen voi edelleen vaatia, että päätöksen täytäntöönpanoa lykätään asian tutkimisen, kuitenkin enintään kuukauden ajan (GO 123).

Näiden toimivaltuuksien lisäksi valvontaviranomainen voi mm. vaatia kunnan määräajassa huolehtimaan laissa säädetyistä velvoitteistaan (GO 124 §). Jos kunta ei määräajassa noudata valvontaviranomaisen antamaa määräystä, valvontaviranomainen voi kunnan kustannuksella itse huolehtia toimeenpanosta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi (GO 125 §).

Kun kunnan hallinnon lainmukainen hoitaminen vaatii ja valvontaviranomaisen muut valtuudet eivät riitä, valvontaviranomainen voi asettaa kuntaselvittäjän (Beaufragte), joka huolehtii kunnan kustannuksella joistakin tai kaikista kunnan tehtävistä. Kuntaselvittäjällä on kunnan toimielimen asema (GO 127 §).

Joidenkin osavaltioiden kuntalaeissa on myös mahdollisuus valtuuston hajottamiseen. Esimerkiksi Nordrhein- Westfalenin kuntalain 125 §:n mukaan ministeriö voi hajottaa valtuuston kun se on pysyvästi kykenemätön päätöksentekoon tai kun kunnan tehtävien säännösten mukaisesta hoitamisesta ei muuten ole varmuutta. Uudet kuntavaalit on järjestettävä kolmen kuukauden kuluttua hajottamisesta.

Saksan kunnan toimintaa valvovilla viranomaisilla on siis varsin laajat valtuudet puuttua kuntien toimintaan ja päätöksiin, Toisaalta saksalainen hallinto-oikeus on kehittynyttä ja edellyttää noudatettavan tarkasti erityisesti suhteellisuusperiaatetta – tavoiteltavaan päämäärään nähden liian voimakkaisiin valvontatoimiin ei saa ryhtyä. Kunnat voivat myös valittaa valvontaviranomaisen toimista hallintotuomioistuimeen, joka puolestaan arvioi, onko valvontaviranomaisen kunnan päätökseen tai määräyksiin puuttuminen tapahtunut lainmukaisesti.

1.3.3 Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta

Suomi ja Ruotsi poikkeavat selkeästi muista Pohjoismaista ja erityisesti Saksan Liittotasavallasta kuntien hallinnon yleisvalvonnassa. Suomessa ja Ruotsissa on muista maista poiketen yleinen kunnallisvalitusoikeus. Kuntien hallinnon yleinen valvonta nojautuu vahvasti tähän instituutioon, joskaan valtion valvonta ei ole kunnallisvalituksen ensisijainen tarkoitus, vaan tarkoituksena on oikeussuojan antaminen. Valvonnan eriytymistä valtion hallintoviranomaisten harjoittamasta valvonnasta tukee lisäksi hallintotuomioistuinten riippumattomuus.

Norjassa ja Tanskassa valvontaviranomaisilla on Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöä laajemmin mahdollisuus puuttua oma-aloitteisestikin kunnan yleiseen hallintoon. Erityisesti Saksassa eri osa-valtioiden lainsäädännössä on lukuisia tarkasti säänneltyjä puuttumiskeinoja.

1.4 Nykytilan arviointi

Kunnallisvalitus on kuntalaisten ja asianosaisten keino valvoa kunnan ja sen toimielinten päätösten laillisuutta. Kunnallisvalitus, jonka kunnan asukas voi tehdä suoraan tuomioistuimelle, tunnetaan vain Suomessa ja Ruotsissa. Kunnallisvalituksen ensisijaisena tarkoituksena on kuitenkin oikeussuojan antaminen. Välillisesti sen avulla valvotaan myös niiden päätösten laillisuutta, jotka kuntalainen tai asianosainen saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kunnallisvalitus on kunnallista itsehallintoa sen asukkaiden harjoittamana ja valvomana hallintona tukeva laillisuuden valvontakeino. Hallinnon laillisuuden valvonnan näkökulmasta ja hallinnon tehokkuuden valvontakeinona siinä on kuitenkin puutteita. Valvonta ei ole systemaattista, eikä se välttämättä painotu valvottavien asioiden yhteiskunnallisen merkittävyyden näkökulmasta oikealla tavalla.

Kunnallisen itsehallinnon vaatimukset kunnallisvalitus valvontajärjestelmänä täyttää esimerkillisesti – valvonnan käynnistäjinä ovat kuntalaiset ja valitusviranomaisen voi tutkia vain valittajan vaatimat asiat. Valitusperusteet rajoittuvat puhtaasti laillisuusperusteisiin.

Tämä ei kuitenkaan takaa sitä, että kunnallisvalitus olisi kaikissa tilanteissa riittävän tehokas tapa valvoa kunnan päätöksentekoa ja toimintaa. Oikeusturva ja lainmukaisuuden valvonta saattavat jäädä toteutumatta sen vuoksi, että valituksen käsittely jatkovalitusmahdollisuuksineen on pitkäkestoinen prosessi tai että päätös on pantu täytäntöön välittömästi päätöksenteon jälkeen, eikä asiaintilaa voida palauttaa ennalleen päätöksen tultua kumotuksi. Tässä se eroaa edellä selostetuista Norjan, Tanskan ja Saksan Liittotasavallan valvontajärjestelmistä, joissa valvovan viranomaisen puuttumismahdollisuudet sekä ajallisesti että asiallisesti ovat laajemmat.

Aluehallintovirastoille tehdään myös kuntalain 10 §:n 2 momentissa säädettyjä kanteluita, mutta niiden määrä on vähäinen verrattuna kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyviin kanteluihin. Kanteluviranomaisen toimivalta on myös varsin rajoitettu verrattuna erityislaeissa säädettyihin valvonnan keinoihin. Useimpien aluehallintovirastojen kosketuspinta kunnan yleisen hallinnon lainmukaisuuden valvontaan on ohentunut verrattuna 1990- luvun lääninhallituksiin senkin vuoksi, että kunnan toimielinten päätöksiä ei enää alisteta vahvistettaviksi.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva arviointimenettely on johtanut siihen, että kunnat kiinnittävät erityistä huomioita talouden tunnuslukuihin ja välttävät joutumista arviointimenettelyyn. Säännös ei näin ollen pelkästään lisää valtion valvontakeinoja, vaan se myös korostaa kuntien vastuuta oman taloutensa kunnossapidosta.

Kuntalain keskeisenä periaatteena on korostaa kunnan omaa vastuuta hallintonsa ja taloutensa järjestämisessä. Kuntalaissa ei ole otettu huomioon tilannetta, jossa kunta on esimerkiksi laajan esteellisyyden vuoksi kykenemätön järjestämään omaa hallintoaan.

Jos henkilö ei esteellisyydestään huolimatta ilmoita esteellisyyttään eikä toimielin velvoita häntä vetäytymään päätöksenteosta, asia jää kunnallisvalituksen varaan. Päätös, jonka tekemiseen henkilö on esteellisenä osallistunut, voi tulla kumotuksi menettelyvirheen johdosta. Tämä ei ole ongelma silloin, jos esteellisyys koskee yhtä yksittäistä päätöstä. Jos samaan esteellisyysperusteeseen liittyviä päätöksiä on useita, henkilö ei itse vetäydy päätöksenteosta eikä toimielin häntä siitä pidätä, valitus on usein liian hidas keino asian

korjaamiseen. Vaikka täytäntöönpanokielto voidaan antaa ennen ratkaisua pääasiaan, se annetaan tavanomaisesti vasta pääasiaratkaisun yhteydessä.

Virkarikoksesta epäilty luottamushenkilö pyytää yleensä eroa luottamustoimesta tai pidättäytyy sen hoitamisesta tutkinnan ajaksi, jolloin hänen varajäsenensä hoitaa tehtävää. Jos hän ei näin menettele, eikä kunta pidätä heitä luottamustoimesta, asiaan on vaikea valitusteitse korjata. Kunnalla ei nykylainsäädännön mukaan ole velvollisuutta luottamushenkilön pidättämiseen, eikä kunta välttämättä saa edes riittävän täsmällistä tietoa esitutkinnasta toimenpiteen arvioimiseen.

Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa kunnan toimielintä on ollut vaikeaa saada päätösvaltaiseksi jäsenten esteellisyyksien perusteella ja joissa rikostutkinnan laajuuden vuoksi luottamus kunnan päätöksentekoon on heikentynyt.

2 KESKEISET EHDOTUKSET

2.1 Yleiset, kaikkia kuntia koskevat säännökset

Esityksessä ehdotetaan toimia, joilla poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa oleva kunta voisi selvitä näistä vaikeuksistaan.

Ehdotuksessa esitetään yleistä, kaikkia kuntia ja kuntayhtymiä koskevaa lainsäädäntöä, jonka soveltuisi mahdollisiin tuleviinkin hallinnon kriisitilanteisiin..

Laki kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta (658/1994) säädettiin yleisenä, tosin sanoen kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia kuntia koskevana siitä huolimatta, että sitä tiedettiin sovellettavan vain yhteen kuntaan. Laki säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä määräaikaisena. Määräaikaisuus merkitsi sitä, että laki koski tosiasiassa ainoastaan yhtä kuntaa.

Myöhemmin erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva lainsäädäntö on säädetty yleisenä lakina, jossa on tarkasti määritelty lain soveltamisedellytykset (ks. kuntalain 118 §). Pysyvä, kuntiin yleisesti sovellettava lainsäädäntö luo oikeudellista vakautta. Kunta voi laissa säädettyjen tunnuslukujen avulla seurata oman kunnan tilannetta ja ryhtyä kunnan taloutta vakauttaviin toimiin ennen kuin on tarpeen ryhtyä kuntalain 118 §:n edellyttämiin toimenpiteisiin.

Pysyvä, yleinen lainsäädäntö on myös hallinnolliseen kriisiin ajautuneen kunnan ollessa kysymyksessä selkeämpi ja perustuslain näkökulmasta ongelmattomampi vaihtoehto kuin yksittäistä kuntaa koskeva laki.

Erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva arviointimenettely on kuntalaissa. Myös hallinnolliseen kriisiin ajautuneen kunnan valvonnasta on luontevaa säätää kuntalaissa.

Keskeinen säännös ehdotuksessa on uusi kuntalain 10 a §, jossa säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Menettely koskisi poikkeuksellisia tilanteita, jossa eräissä säännöksissä liikuttaisiin kunnallisen itsehallinnon suojan raja-alueilla.

2.2 Kunnan viranomaisilla ensisijainen velvollisuus itse selvittää ja ratkaista ongelmansa

Lähtökohta ehdotetuissa säännöksissä on kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti se, että kunnan luottamushenkilöt ja kunnan viranomaiset itse selvittävät vaikeuksien syyt ja tekevät päätökset, joilla ongelmat voidaan selvittää.

Tilanteessa, jossa kunnan toimielinten jäseniä on rikostutkinnassa, luottamushenkilön itsensä on ensisijassa harkittava, voiko hän toimia rikostutkinnan aikana luottamustehtävissä. Tätä korostettaisiin lain 85 §:n 3 momentissa: valtuusto voisi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Kunnalle säädettäisiin myös velvollisuus pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta, jos se olisi kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat.

Jos kunta on ollut 10 a §:n mukaisessa selvitysmenettelyssä (alla kohta 2.3) ja selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan 85 §:n 4 momentin perusteella, eikä valtuusto ole tästä päättänyt, valtiovarainministeriö voisi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta. Ministeriön päätös voitaisiin panna täytäntöön heti.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 47 ja 48 §:ssä viranhaltijan virasta pidättämisestä on säädetty samantapaisin edellytyksin ja menettelytavoin kuin kuntalaissa on säädetty luottamushenkilön luottamustehtävästä pidättämisestä. Kuntalain muutoksia vastaavat muutokset tulisi tehdä myös lakiin kunnallisesta viranhaltijasta. Tämä koskisi myös valtionvarainministeriön mahdollisuutta pidättää viranhaltija tehtävästään. Tätä koskevat muutokset valmistellaan erikseen.

Laissa varauduttaisiin myös siihen, että esteellisyys rikostutkinnan tai muun syyn johdosta on niin laajaa, että valtuusto tai kunnanhallitus olisi tästä syystä toimintakyvytön. Jos valtuutettuja ja varavaltuutettuja on rikostutkinnan tai muun syyn vuoksi esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon, eikä valtuustoa tämän vuoksi saada päätösvaltaiseksi, kunnan keskusvaalilautakunta voisi vaalilain 93 §:n 2 momenttia noudattaen kunnanvaltuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrätä uusia esteettömiä varavaltuutettuja. Näin määrätyt varavaltuutetut osallistuvat valtuuston kokoukseen niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä. Kunnanhallituksen sijasta tulisi asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan tehtäviä, joissa luottamushenkilöiden esteellisyys on niin laajaa, ettei kunnanhallituksen toimintakykyä voida turvata varajäsenten avulla. Tämä järjestely tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun hallituksen ei katsota menettäneen valtuuston luottamusta, jolloin se kuntalain 34 §:n mukaan voitaisiin erottaa kesken toimikauden.
Valtuuston päätöksenteon ongelmia saattaisi olla mahdollista ratkaista myös sillä, että

kunnassa määrättäisiin pidettäviksi uudet vaalit. Tällainen säännös on muun muassa joissakin Saksan osavaltioiden kuntalaeissa. Tätä koskevia säännöksiä ei nyt ehdotettaviin säännöksiin sisälly. Uusien vaalien määrääminen edellyttäisi tilannekohtaista arviota siitä, missä tilanteessa se voisi edistää vaikeuksien ratkaisemista ja samoin mahdollisten kansainvälisten kokemusten kartoittamista.

2.3 Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettely

Useimmissa tapauksissa lainvastaisesta päätöksestä tehty kunnallisvalitus tai muusta toimenpiteestä tehty kantelu korjaa tilanteen. Ongelmat voivat kuitenkin kasautua esimerkiksi sen johdosta, että useista päätöksistä on samanaikaisesti vireillä valituksia tai rikostutkinnassa on laaja joukko kunnan päättäjiä, eivätkä luottamushenkilöt tai kunnan viranomaiset ole ryhtyneet niihin edellä selostettuihin toimenpiteisiin, joilla kunnan hallinto saatettaisiin lain ja hyvän hallintotavan mukaiseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että valtiovarainministeriö voisi asettaa selvityshenkilön tai selvitysryhmän selvittämään poikkeuksellisen suurissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan hallintoa (10 a §).

Esityksessä on päädytty siihen, että selvityksenhenkilön tai selvitysryhmän asettajana olisi valtiovarainministeriö eikä aluehallintovirasto, jolle tehtävä myös voisi soveltua. Ratkaisulla korostetaan menettelyn poikkeuksellisuutta ja sitä, että kysymyksessä on aina myös valtakunnallinen linjanveto. Selvityksen käynnistäminen olisi aina ministeriön harkinnassa.

Arviointiryhmän asettaminen on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta erityisissä taloudellisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskien koeteltu ja onnistuneena pidetty tapa etsiä ratkaisua kunnan ongelmiin. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset käsittelisi ensi vaiheessa asianomainen kunta ja se voisi usein jo tässä vaiheessa oikaista tai korjata – silloin kun se lainsäädännön mukaan on mahdollista – ilmeisen lainvastaiset päätöksensä ja menettelytapansa sellaisiksi, että niihin ei olisi tarvetta ministeriön toimesta puuttua. Valtuustolla olisi ministeriön asettama enintään kahden kuukauden määräaika selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotusten käsitellylle. Ministeriö voisi määrätä kahta kuukautta lyhyemmän määräajan, jos asianmukainen kuuleminen voitaisiin olosuhteet huomioon ottaen lyhemmässäkin ajassa turvata ja jos kunnassa ilmenneiden ongelmien vakavuus edellyttää pikaista tilanteeseen puuttumista.

Valtiovarainministeriö toteaisi selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella, mitä seikkoja se pitää kunnan hallinnossa ja toiminnassa edelleen ilmeisen lainvastaisina ja määräisi tarvittaessa, että kunta ryhtyy valtiovarainministeriön edellyttämiin toimenpiteisiin ilmeisen lainvastaisten menettelyjen tai toimintatapojen korjaamiseksi sekä kunnan hallinnon ja muun toiminnan saattamiseksi kuntalain ja muun lainsäädännön mukaiseksi.

Ministeriön päätösvalta rajoittuisi määräyksen antamiseen yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Ministeriö voisi pidättää luottamushenkilön tai luottamushenkilöitä toimestaan 85 §:n 4 momentin perusteella, mutta edellytyksenä olisi se, että tämän pykälän mukainen selvitysmenettely olisi käyty läpi, eikä valtuusto olisi asiasta päättänyt.

Se, että valtiovarainministeriöllä on päätöksenteon pohjana selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset ja valtuuston niiden johdosta tekemät päätökset ja niihin antamat vastaukset, antaa ministeriön päätöksenteolle selkeän perustan.

2.4 Olisiko nopeampi menettely mahdollinen?

Valmistelussa on ollut esillä myös vaihtoehto, jonka mukaan ministeriö voisi pidättää luottamushenkilön luottamustoimesta ilman selvitysmenettelyä, jos kunta ei olisi täyttänyt 84 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuuttaan luottamustoimesta pidättämiseen. Säännös voisi tällöin kuulua esimerkiksi seuraavasti: ”Jollei valtuusto ole tehnyt päätöstä luottamushenkilön pidättämisestä, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta.”

Jos säännös sijoitettaisiin ehdotetun 84 §:n 4 momentin toiseksi viimeiseksi lauseeksi, se tarkoittaisi sitä, että pidättämisen edellytykset ja pidättämismenettely määräytyisivät yksinomaan tuon momentin mukaisesti. Tällainen menettely voisi tulla kysymykseen erityisesti silloin, jos momentissa mainitut seikat, tutkinnassa olevien rikosten vakavuus ja toistuvuus ja niiden vaikutus kunnan päätöksenteon uskottavuuteen ja luotettavuuteen ovat olleet pidemmän aikaa selkeästi näkyvissä. Lain 10 a §:ssä säädettyjä selvitysmenettelyn käynnistämisen edellytyksiä kunnan ei tällöin tarvitsisi täyttää.

Tämä vaihtoehto edellyttäisi ministeriön valmistelun käynnistämisen ja päätöksenteon pohjaksi samalla tavoin riittävän täsmällistä tietoa esitutkinnasta kuin ehdotuksessa esitetty selvitysryhmän asettaminen. Samoin tieto olisi oltava kunnassa sillä viranomaisella, joka voisi esteettömästi valvoa kunnan etua asiassa.

Toiseksi ministeriöllä pitäisi olla tieto siitä, että kunta ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin luottamushenkilöiden pidättämiseksi luottamustoimistaan. Ehdotetussa selvitysmenettelyssä tämä tieto saataisiin valtuuston vastauksesta selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukseen. Selvityshenkilöllä olisi myös selkeä erikseen säädetty oikeudellinen asema ja tehtävään liittyvä tietojensaantioikeus ja kunnan viranomaisilla velvollisuus avustaa tietojen hankkimisessa muissa selvitystehtävän suorittamiseen liittyvissä seikoissa.

Valtiovarainministeriön valmistellessa asiaa selvityshenkilöä tai selvitysryhmää asettamatta sen tulisi kuulla kuntaa ja tämän kuulemisen yhteydessä tiedustella kunnan toimenpiteitä ja päätösaikataulua. Ministeriön omat virkamiehet tekisivät selvitykset ja ehdotukset toimenpiteiksi, jotka lakiehdotuksessa ovat selvityshenkilön tai selvitysryhmän tehtävänä. Jos tähän ratkaisuun päädyttäisiin, ministeriön tai sen tehtävään määrätyn virkamiehen tietojensaantioikeudesta ja oikeudesta saada muuta apua kunnalta pitäisi säätää samaan tapaan kuin nyt on säädetty 10 b §:ssä.

Selvitysmenettely olisi menettelynä hitaampi, jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä asetettaisiin selvittämään poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan vaikeuksia koko laajuudessaan toimeksiantoa täsmentämättä.

Silloin kun selvitysmenettelyä joudutaan pohtimaan, kysymys on yleensä laajasta ongelmien kokonaisuudesta. Tässä tilanteessa olisi paikallaan, että rikostutkintaa ja sen seuraamuksia tarkastellaan osana selvitystä. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimeksiantoa voitaisiin

tällöinkin täsmentää siten, että sen tehtävänä olisi esimerkiksi ensi vaiheessa selvittää kunnan toimenpiteet luottamushenkilöiden luottamustehtävästä pidättämiseen sekä tarve ja edellytykset ministeriön jatkotoimille. Ero ministeriön omaan valmisteluun ei olisi kovin suuri.

Edellä kohdassa 2.3. on selostettu, miksi selvitysmenettelyä on pidetty ministeriön välittömästi käynnistämää omaa valmistelua parempana vaihtoehtona. Nämä perustelut koskevat myös luottamushenkilön luottamustoimesta pidättämisen valmistelua.

2.5 Riittävä tieto esitutkinnasta

Kunnan harkitessa luottamushenkilön esteellisyyttä eri tilanteissa ja erityisesti luottamushenkilön luottamustehtävästä pidättämistä kunnan viranomaisen päätöksentekoa vaikeuttaa se, että kunnalla ei ole riittävästi tietoa esitutkinnasta. Esitutkintaviranomaisen velvollisuus ilmoittaa kunnalle virkarikosta koskevaa esitutkinnasta koskee vain kunnan viranhaltijaa. Sama tiedonpuute olisi valtiovarainministeriötä silloin, kun se harkitsee selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamista selvittämään sitä, mihin toimenpiteisiin kunnan tulisi tai olisi tullut ryhtyä käynnissä olevan laajan rikostutkinnan johdosta. Esityksessä ehdotetaan, että esitutkintalain mukainen ilmoitusvelvollisuus ja oikeus ilmoittaa esitutkinnasta laajennettaisiin mainituissa tapauksissa koskemaan myös kunnan luottamushenkilöä.

3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

Se, että kunta toimii vastoin lakia tai jättää lain säännöksiä noudattamatta tietoisesti ja toistuvasti, on hyvin harvinaista. Se, että laissa olisi kunnallisvalituksen sekä aluehallintovirastolle ja yleisille laillisuusvalvojille tehtävien kanteluiden ohella mahdollisuus erityiseen hallinnon selvitysmenettelyyn poikkeuksellisissa tilanteissa, vaikuttaisi mitä todennäköisimmin siihen, ettei uusia säännöksiä olisi kovin usein tarvetta soveltaa. On myös todennäköistä, että viimeistään siinä vaiheessa, kun selvityshenkilö tai selvitysryhmä toteaa tietyt ilmeiset lainvastaisuudet, kunta ryhtyy itse korjaamaan havaittuja virheitä. Jos näin ei tapahdu, ministeriö voi tehdä oman arvionsa kunnan tilanteesta ja puuttua siihen laissa säädetyissä rajoissa.

Valtionvarainministeriöllä olisi nykyistä selkeästi laajempi toimivalta asiassa, joka koskee luottamushenkilön pidättämistä toimestaan. Tämän toimivallan käytölle asettavat edellytykset olisivat nekin hyvin tiukat, joten se tulisi kysymykseen hyvin harvoissa tapauksissa etenkin, kun ensisijainen velvollisuus asioiden lainmukaisen hoidon järjestämiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon olisi kunnan viranomaisilla itsellään. Lainsäädännön vaikutukset ministeriön toimintaan olisivat näin ollen varsin vähäiset. Sellaisen kunnan toimintaan, joka noudattaa lakia ja hoitaa kuntalain ja muun lainsäädännön mukaiset velvoitteensa, ehdottavilla säännöksillä ei olisi vaikutusta.

4 ASIAN VALMISTELU

- - - - - - - -

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT

1 Kuntalaki

10 a §. *Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely.* Hallinnon selvitysmenettelyn ja ehdotettavan hallinnon selvityshenkilön tai selvitysryhmän esikuvana on lain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Menettely, selvityshenkilön tai selvitysryhmän tehtävät sekä valtiovarainministeriön toimivalta poikkeaisivat 118 §:n mukaisesta menettelystä. Säännöksen keskeisenä tavoitteena olisi säätää valtiolle puuttumiskeinot tilanteessa, jossa kunta itse kykene hallinnon poikkeuksellisia vaikeuksia ratkaisemaan. Säännöksen olemassaolo vaikuttaisi todennäköisesti siihen, että kunnat pitäisivät huolen siitä, etteivät ajaudu tilanteeseen, jossa säännöksen keinoihin jouduttaisiin turvautumaan.

Selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettaminen on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta luonteva tapa lähteä etsimään hallinnon ongelmiin ratkaisua. Selvityshenkilön toimenpide-ehdotukset käsittelisi ensi vaiheessa asianomainen kunta ja se voisi usein jo tässä vaiheessa oikaista tai korjata – silloin kun se lainsäädännön mukaan on mahdollista – ilmeisen lainvastaiset päätöksensä ja menettelytapansa sellaisiksi, että niihin ei olisi tarvetta ministeriön toimesta puuttua.

Pykälän *1 momentissa* menettelyn soveltamisala ja sen edellytykset on pyritty määrittelemään niin, että menettely tulisi erittäin harvoin sovellettavaksi. Menettely koskisi kuntaa, jonka hallinto tai muu toiminta on poikkeuksellisissa vaikeuksissa. Se ei koskisi kuntaa, jonka talous on poikkeuksellisissa vaikeuksissa. Menettelyssä ei myöskään olisi kysymys poliittisesta epäluottamuksesta. Lain määrittelemissä tapauksissa usein olisi kysymys siitä, että rikostutkinnan vuoksi esteelliset luottamushenkilöt osallistuvat edelleen päätöksentekoon. Tällöin asianomaisen kunnan valtuusto voisi itse edesauttaa hallinnon kriisin ratkaisemista esimerkiksi käyttämällä kuntalain 34 §:n mukaista luottamushenkilön erottamismenettelyä tai pidättämällä rikostutkinnan kohteena olevat henkilöt kuntalain 85 §:n mukaan päätöksenteosta. Poikkeuksellinen tilanne saattaa syntyä juuri siitä, että valtuusto ei turvaudu sen käytössä oleviin keinoihin. Selvitysmenettelyn käynnistäminen edellyttäisi lisäksi aina arviota siitä, että kunta ei omin toimenpitein kykene vaikeuksista selviytymään.

Menettelyn käynnistämiselle ei voida asettaa samanlaisia täsmällisiä kriteerejä kuin talouden arviointimenettelylle. Pykälän 2 momentissa tarkennettaisiin selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksiä. Nämä edellytykset kuvaavat samalla 1 momentissa tarkoitettuja poikkeuksellisia vaikeuksia. Menettelyn käynnistäminen tapahtuisi päättämällä selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisesta. Päätös olisi aina ministeriön harkinnassa.

Selvityshenkilön tai selvitysryhmän jäsenten tulisi 10 b §:n mukaan olla kunnasta riippumattomia ja selvityshenkilöllä tai selvitysryhmässä tulisi olla tehtävän vaatima oikeudellinen asiantuntemus. Yksi selvityshenkilö voisi useimmissa tapauksissa hoitaa tehtävän lyhemmässä määräajassa kuin selvitysryhmä. Selvitysryhmälle voisi olla tarvetta silloin, jos tehtävät selvitykset vaativat suuren työmäärän tai monen tyyppistä erityisosaamista. Kunnan edustusta selvityksessä ei ole katsottu asianmukaiseksi, koska kysymyksessä olisi ennen kaikkea oikeudellisen arvion tekeminen kunnan toiminnasta. Selvitys olisi joka tapauksessa tehtävä tiiviissä yhteistyössä kunnan kanssa ja selvityksen tavoitteena olisi aikaansaada sellaiset suositukset, että kunta voisi omin päätöksin ja toimenpitein saada välttämättömät korjaukset tehdyiksi.

Edellytyksenä selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamiselle on ensinnäkin se 1 momentissa todettu seikka, että kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään. Pykälän *2 momentin 1 kohdan* mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettaminen edellyttäisi, että on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäillystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta. Yksittäisen luottamushenkilön tai viranhaltijan tekemä vakavakaan virkarikos ei yleensä ole syy selvitysmenettelyn aloittamiseen, mutta esimerkiksi jos rikostutkinta koskee kokonaista toimielintä, eikä kunta ryhdy toimenpiteisiin, joilla estetään rikostutkinnassa olevien henkilöiden osallistuminen tai vaikuttaminen päätöksentekoon rikostutkinnan kohteena olevissa asioissa, menettelyn käynnistämiselle saattaisi olla perusteita. Vakava virkarikos viittaa erityisesti rikoslaissa törkeäksi määriteltyihin virkarikoksiin, kuten törkeään lahjuksen ottamiseen ja törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen, mutta vakaviksi virkarikoksi voidaan katsoa olosuhteista riippuen muitakin.

Viranomainen säännöksessä tarkoittaisi kuntalain mukaisesti kunnan toimielimiä ja viranhaltijoita.

Pykälän 2 momentin *2 kohdan* mukaan selvityshenkilö tai selvitysryhmä voitaisiin asettaa, jos on muuten syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat toimineet lainvastaisesti tai olennaisesti tai toistuvasti laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan. Tämä ei välttämättä edellyttäisi, että teoista tai laiminlyönneistä olisi käynnistetty esitutkinta.

Yleensä kunnan poikkeukselliset hallinnon ongelmat johtuisivat siitä, että laaja rikostutkinta vaikeuttaa toimielinten lain ja hyvän hallintotavan mukaista toimintaa.. Kysymys olisi yleensä siitä, että kunnan hallinto on ajautunut tilaan, jossa kunnan viranomaisten päätökset ja toimintatavat ovat selkeästi ja toistuvasti lainvastaisia. Toistuvuus johtaa siihen, että tavanomaisin oikeusturvakeinoin, esimerkiksi kunnallisvalituksin tai kanteluin, kunnan hallinnon tilaa ei saada riittävän nopeasti korjattua. Usein selvitysmenettely voitaisiin kuitenkin jättää käynnistämättä toteamalla, että muut oikeuskeinot ovat käytettävissä. Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa on menetelty lainvastaisesti, mutta uusia tekoja ei ole näköpiirissä. Se, että kunnallisvalitus tai kantelu on vireillä tai että esimerkiksi kantelua ei ole tehty, ei olisi menettelyn käynnistämisen esteenä, jos on ilmeistä, että niillä ei ole saatavissa kunnan toiminnan tai hallinnon tilaan riittävän nopeasti korjausta.

Pykälän 2 momentissa *3 kohdassa* mainitulla muulla kunnan hallintoa tai toimintaa vakavasti vaikeuttavalla seikalla viitataan siihen, että säännös voisi tulla muussakin poikkeuksellisessa tilanteessa sovellettavaksi. Tällöinkin edellytyksenä olisi se, että kunnan hallinto ja toiminta olisi 1 momentissa mainitulla tavalla poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään.

Kaikkien edellä mainittujen kohtien soveltaminen edellyttäisi lisäksi sitä, että kunta ei itse ole ryhtynyt tai ryhdy korjaustoimenpiteisiin.

Menettelyn käynnistämistä harkittaessa olisi otettava huomioon suhteellisuusperiaate: selvitysryhmää ei tulisi asettaa, jos arvioidaan, että muilla oikeuskeinoilla tai kunnan omin päätöksen korjauksia olisi saatavissa riittävän nopeasti.

Poikkeuksellisuutensa vuoksi menettelyn olisi perusteltua olla valtiovarainministeriön toimivallassa. Vaikka menettelyn edellytykset on pyritty määrittelemään yksityiskohtaisesti, selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettaminen olisi viime kädessä harkintaan perustuva ratkaisu, jolla on valtakunnallista merkitystä.

Ongelma luottamushenkilön luottamustehtävästä pidättämisessä tai jopa esteellisyyden arvioinnissa on se, että esitutkintaa koskevat tiedot eivät ole julkisia, eikä myöskään kunnalla ole välttämättä tietoa siitä, mitä rikosta tai keitä henkilöitä tutkinta koskee, jollei kunta itse ole tehnyt tutkintapyyntöä tai jollei tutkinnan kohteena oleva henkilö itse tätä tietoa kunnalle anna.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 3 kohdan mukaan pääsääntöisesti salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä mm. poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen.

Myöskään salassa pidettävien tietojen antamista toiselle viranomaiselle koskeva julkisuuslain 29 § ei koske mainittuja tietoja. Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos asiakirja on tarpeen käsiteltäessä muun muassa viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alistusasian käsittelemiseksi. Aluehallintovirastolla tietojensaantioikeus ilmeisesti olisi silloin kun se kantelun perusteella tutkii kunnan viranomaisen toimia, mutta siitä tässä ei ole kysymys.

Esitutkintalain 3 luvun 6 §: n mukaan tutkinnanjohtajan *on ilmoitettava* esitutkinnan aloittamisesta rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa tarkoitetun virkamiehen esimiehelle mahdollisia virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä varten, jos virkamiestä epäillään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tutkinnanjohtajalla *on oikeus* ilmoittaa myös virkamiehen tekemäksi epäillyn muun rikoksen esitutkinnan aloittamisesta, jos tutkittavana oleva rikos on sellainen, että sillä voidaan olettaa olevan merkitystä virkatehtävien suorittamisen kannalta.

Kunnallisiin luottamushenkilöihin tämä ilmoitusvelvollisuus ei ulotu, koska säännös on rajattu koskemaan 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja virkamiehiä. Luottamushenkilöt ovat kyllä virkarikossääntelyn piirissä (RL40:12.1 §: Tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön.), mutta heidät mainitaan 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa.

Esitutkinnasta tiedottamisesta on säädetty esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 1 momentissa seuraavasti: ”Jos esitutkinnasta on asian yhteiskunnallisen merkityksen, sen herättämän yleisen mielenkiinnon, rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä tarpeen tiedottaa, tiedottaminen on tehtävä niin, että ketään ei aiheettomasti saateta epäilyksenalaiseksi ja että kenellekään ei tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa.” Tiedottaminen ei välttämättä anna kunnalle tai valtiovarainministeriölle riittävän yksilöityä tietoa luottamustehtävästä pidättämisen perustaksi.

Tietojen saaminen esitutkinnasta olisi välttämätöntä, jotta ministeriö voisi käynnistää selvitysmenettelyn.[2]

Tavoitteena selvityksessä olisi, että valtuusto voisi hyväksyä selvityksessä esitetyt toimenpiteet ja kunnassa ryhdyttäisiin niiden edellyttämiin korjaustoimenpiteisiin. Pykälän *3 momentin* mukaan selvitysryhmä tai selvityshenkilö tekisi ensi vaiheessa kunnalle ehdotuksen toimenpiteistä, joihin kunnan tulee ryhtyä hallinnon saattamiseksi lainmukaiseksi. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpiteitä asiantilan korjaamiseksi rajoittaa luonnollisesti lainsäädäntö – esimerkiksi luottamuksensuoja saattaa estää lainvastaisen päätöksen korjaamisen. Ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä viranomainen ei voi yksipuolisesti muuttaa virheellistä päätöstään asianosaiselle huonompaan suuntaan. Periaate saa ilmauksensa muun muassa hallintolain päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevissa säännöksissä. Vastaava rajoitus koskee tietysti myös kunnan omia ja valtiovarainministeriön tämän pykälän mukaisia toimia.

Valtuustolla olisi *4 momentin* mukaan asettama enintään kahden kuukauden määräaika selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotusten käsitellylle. Ministeriö voisi määrätä kahta kuukautta lyhyemmän määräajan, jos asianmukainen kuuleminen voitaisiin olosuhteet huomioon ottaen tässäkin ajassa turvata.

Tavoitteena olisi, että valtuusto hyväksyisi ne ehdotetut toimenpiteet, jotka ovat sen toimivallassa, ja edellyttäisi kunnan muiden viranomaisten päättävän tai ryhtyvän toimiin tehtyjen ehdotusten täytäntöön panemiseksi. Se, että valtuusto ei päätä toimenpide-ehdotusten hyväksymisestä, tai että muut toimielimet eivät ryhdy valtuuston edellyttämiin toimenpiteisiin, vaikuttaisi ministeriön arvioon lisätoimenpiteiden tarpeellisuudesta.

---

[2] Ks. ehdotettu säännös ”Valtiovarainministeriön valmistellessa hallinnon selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamista sillä on oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta.” Jatkovalmistelussa on selvitettävä laajemmin kuin tässä on ollut mahdollisuus se, millä tavoin valtiovarainministeriöllä 10a §:n mukaisia ja vastaavasti kunnalla 85 §:n mukaisia toimenpiteitä valmistellessaan on mahdollisuus saada riittävä tieto päätöksenteon pohjaksi ja millä tavoin tietojen salassapito näissä tapauksissa turvataan. Kunnan tarve saada tietoa luottamushenkilöä koskevasta virkarikostutkinnasta ei koske pelkästään hallinnon kriisitilanteita.

Selvitysryhmän tai selvityshenkilön 3 momentin mukaiset toimenpide-ehdotukset ja valtuuston niiden johdosta tekemät 4 momentin päätökset olisivat *5 momentin* mukaan valtiovarainministeriön päätöksenteon pohjana, kun se arvioi kunnan päätösten ja toimenpiteiden lainmukaisuutta. Tämä antaisi ministeriön päätöksenteolle selkeän perustan. Jos ministeriöllä olisi suoraan laissa säädetty päätösvalta, se joutuisi joka tapauksessa tekemään vastaavan selvityksen.

Ministeriö arvioisi, saatuaan valtuuston vastauksen ja päätökset, mitkä selvityshenkilön tai selvitysryhmän esittämistä toimenpide-ehdotuksista vaatisivat vielä ministeriön määräyksen. Ministeriö toisaalta toteaisi ne seikat, jotka ovat ilmeisen lainvastaisia, ja toisaalta tarvittaessa määräisi toimenpiteet, joihin kunnan olisi ryhdyttävä.

Ministeriön antama määräys merkitsisi, että valtiovarainministeriö voisi pyytää aluehallintovirastolta virka-apua ja aluehallintovirasto voisi aluehallintolain 20 §:n mukaan esimerkiksi sakon uhalla velvoittaa kunnan viranomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa, joka määräykseen sisältyy.

Ministeriön päätösvalta rajoittuisi määräyksen antamiseen yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Ministeriö voisi pykälän *6 momentin* mukaan asianmukaisen kuulemisen jälkeen pidättää luottamushenkilön tai luottamushenkilöitä toimestaan 85 §:n 4 momentin perusteella, mutta edellytyksenä olisi se, että tämän pykälän mukainen selvitysmenettely olisi käyty läpi, eikä valtuusto olisi asiasta päättänyt. Lisäksi ministeriön toimivallan käyttöä rajoittaisivat myös lain 85 §:n 4 momentissa säädetyt pidättämisen edellytykset. Pidättäminen koskisi luottamustoimen hoitamista kokonaisuudessaan. Lievempänä toimenpiteenä voisi tulla kysymykseen määräyksen antaminen siitä, että luottamushenkilö ei osallistu asioiden käsittelyyn asioissa, joista hän on rikostutkinnassa tai muusta syystä esteellinen.

Valtiovarainministeriön päätösvallan sitominen hallinnon selvitysmenettelyyn saattaa vaikuttaa kohtuuttomalta tilanteessa, jossa pidättämisen edellytykset ovat selkeästi olemassa, mutta kunta ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin. Menettelyn aiheuttamaa viivettä voitaisiin kuitenkin huomattavasti lyhentää esimerkiksi siten, että rajattaisiin selvityshenkilön toimeksianto koskemaan yksinomaan sitä, onko syytä ryhtyä 85 §:n 4 momentissa säädettyyn toimenpiteeseen, ja selvitykselle asetettaisiin lyhyehkö määräaika. Ministeriön olisi joka tapauksessa selvitettävä vastaavat asiat valmistellessaan pidättämispäätöstä. Selvityshenkilö tai selvitysryhmä olisi työssään ministeriöstä riippumaton, joten ministeriön ratkaisujen perustuminen selvityksessä esitettyihin toimenpide-ehdotuksiin lieventäisi jännitettä, jota valtion hallintoviranomaisen voimakas puuttuminen kuntalaisten valitsemien luottamushenkilöiden asemaan ja toimiin aiheuttaa.

Ministeriön päätöksestä voisi valittaa hallintolainkäyttölain 7 § :n mukaan hallinto-oikeuteen mutta se olisi heti pantavissa täytäntöön.

10 b §. *Selvityshenkilö ja selvitysryhmän jäsenet.* Selvityshenkilön tai selvitysryhmän jäsenten tulisi olla kunnasta riippumattomia. Selvityshenkilöllä tai selvitysryhmässä tulisi olla tehtävän vaatima oikeudellinen asiantuntemus. Selvitysryhmässä voisi oikeudellisen asiantuntijan lisäksi tarvittaessa olla muunkin alan asiantuntijoita. Selvityshenkilöksi tai selvitysryhmän jäseneksi voitaisiin nimittää olla myös valtiovarainministeriön virkamies, mutta hän toimisi tässä tehtävässään samalla tavoin ministeriöstä riippumattomana kuin muukin tehtävään nimitetty henkilö.

Selvityshenkilö ja selvitysryhmän jäsen toimisivat *2 momentin* mukaan virkavastuulla. Sovellettaviksi voisivat tulla rikoslain (39/1889) 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset, koska selvitystehtävän mukaisia tehtäviä hoitaessaan selvityshenkilö tai selvitysryhmän jäsen olisivat rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä. Edellä mainitun perusteella heihin sovellettaisiin muun muassa lahjusten ottamista, virkasalaisuuden rikkomista, virka-aseman väärinkäyttämistä sekä virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain säännöksiä. Samoin heihin sovellettaisiin vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin selvityshenkilön ja selvitysryhmän jäsenen oikeudesta saada tehtävänsä suorittamisessa tarvittavia tietoja. Tiedonsaantioikeus koskisi sellaisia kuntien ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta sekä palvelujen järjestämistä koskevia salassa pidettäviä tietoja, jotka olisivat välttämättömiä selvitystehtävän suorittamiseksi. Kunnan viranomaiset olisivat velvollisia myös muuten avustamaan selvityshenkilöä tai selvitysryhmää tehtävän suorittamisessa.

17 §. *Varavaltuutetut.* Valtuutetuilla on tämän pykälän mukaan sama määrä varavaltuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yleensä varavaltuutettujen määrä on riittävä siihen, että valtuusto säilyy päätösvaltaisena silloinkin kun valtuusto on tekemiensä päätösten johdosta rikostutkinnassa. Jos päätöksiä on useita ja ne ovat olleet lähes yksimielisiä ja jos myös varajäsenet ovat osallistuneet näiden päätösten tekemiseen, voi syntyä tilanne, jossa valtuustoa ei enää esteettömässä kokoonpanossa saada päätösvaltaiseksi päättämään rikostutkinnan kohteena olevista asioista. Laaja esteellisyys voi johtua muistakin syistä.

Vaalilain 93 §:n 2 momentissa säädetään valtuuston täydentämismenettelystä, jos valtuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi. Kunnan keskusvaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja tämän pykälän 1 momentin mukaisesti. Jollei kaikkia varavaltuutetun toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, jää varavaltuutettujen määrä vajaaksi.

Säännöksen uudessa *3 momentissa* ehdotetaan samaa menettelyä käytettäväksi siinä tapauksessa, että valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi laajan rikostutkinnan tai muusta syystä johtuvan esteellisyyden johdosta.

35 §. *Tilapäinen valiokunta.* Jos esteellisyys koskee kunnan muuta toimielintä kuin valtuustoa niin laajasti, että sitä ei varajäseniä käytettäessäkään saada päätösvaltaiseksi, kunnalla on yleensä mahdollisuus asettaa näitä tehtäviä hoitamaan toinen toimielin, koska esimerkiksi lautakunnan tai toimikunnan tehtäviä ei ole laissa säädetty.

Esteellisyys, jonka perusteena on esimerkiksi laaja rikostutkinta, johtaa yleensä siihen, että kunnanhallitus ei enää nauti valtuuston luottamusta ja valtuusto päättää lain 34 §: perusteella kunnanhallituksen jäsenten erottamisesta. Uutta kunnanhallitusta valittaessa voidaan ottaa huomioon se, että hallitus on tässä tilanteessa toimintakykyinen. Näin ei kuitenkaan aina voida tai haluta menetellä.

Kunnanhallituksen asema poikkeaa muista valtuuston alaisista toimielimistä siinä, että sen asema ja keskeiset tehtävät on määritelty kuntalain 38 ja 39 §:ssä. Kunnanhallituksen rinnalle ei ilman lain valtuutusta voida asettaa toista toimielintä hoitamaan kunnanhallitukselle kuuluvia tehtäviä. Ehdotetun säännöksen mukaan erikseen asetettavalle tilapäiselle valiokunnalle annettaisiin tehtäväksi hoitaa niitä kunnanhallituksen käsiteltäviä asioita, joita kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Valiokunnan toimikausi jatkuisi siihen saakka kunnes näiden asioiden käsittely kunnassa on päättynyt. Valiokunta valmistelisi ja veisi valtuuston päätettäväksi tehtäviinsä kuuluvat asiat ja päättäisi valtuuston päätösten täytäntöönpanosta näissä asioissa.

85 §. *Virheellinen menettely luottamustoimessa.* Pykälän *2 momentin* sanamuotoa tarkennettaisiin vastaamaan paremmin rikoslainsäädännössä käytettyä käsitteistöä. Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun ”on syytä epäillä, että rikos on tehty”. Pykälän 2 momentin nykyinen sanamuoto viittaa pikemminkin syytekynnykseen, josta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 §:n 1 momentin 3 kohdassa: syyttäjän on nostettava syyte epäillystä rikoksesta on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä käytäntöä, joka on mahdollistanut selityksen pyytämisen silloinkin, kun ei ole epäilystä rikoksesta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin mahdollisuus luottamushenkilölle vetäytyä itse luottamustoimen hoitamisesta silloin kun hän on esitutkinnassa. Säännös, jonka mukaisesti käytännössä nykyisinkin toimitaan, korostaisi luottamushenkilön omaa vastuuta arvioida asemaansa luottamushenkilönä.

Uudessa *4 momentissa* asetettaisiin ensinnäkin valtuustolle velvollisuus pidättää luottamushenkilö toimestaan säännöksen määrittelemissä olosuhteissa. Tällaista velvollisuutta kunnalla ei nykyisin ole vaan pelkästään oikeus. Velvollisuus edellyttää ensinnäkin rikoksen vakavuuden, mahdollisen toistuvuuden ja muiden vastaavanlaisten seikkojen arvioimista. Toiseksi on arvioitava, onko pidättäminen nuo mainitut seikat huomioon ottaen välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Vastaavasti kuin valtiovarainministeriöllä, myös kunnan viranomaisella olisi sen valmistellessa tämän pykälän 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä, oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta. Tältä osin viitataan lain 10 a §:n 2 momentin perusteluihin.

Valtiovarainministeriö voisi tehdä päätöksen kunnan puolesta, jos se katsoo, että kunnalla olisi ollut velvollisuus luottamustoimesta pidättämiseen. Päätös tehtäisiin kunnan ja asianomaisten luottamushenkilöiden kuulemisen jälkeen. Valtiovarainministeriön toimivallasta luottamushenkilön pidättämiseen luottamustoimesta säädettäisiin 10 a §:n 4 momentissa. Valtiovarainministeriön toimivaltaa rajoittaisi tällöin sekä se, että kunta on ollut 10 a §:n mukaisessa selvitysmenettelyssä. Toiseksi myös tässä 4 momentissa säädettyjen edellytysten olisi täytyttävä.

2 VOIMAANTULO

Vuoden 1995 kuntalaki (365/1995) on kumottu vuoden 2015 kuntalain tultua voimaan. Edellisen kuntalain eräitä lukuja sovelletaan edelleen, mutta muutokset esitetään vuoden 2015 kuntalain säännöksiin. Kun muutettavan säännöksen on tarkoitus tulla voimaan ennen 1.6.2017, toisin sanoen ennen kuin asianomaista kuntalain lukua sovelletaan, tästä on säädettävä asianomaisen muutoksen voimaantulosäännöksessä. (Voimaantulosäännöstä ei esitykseen ole vielä kirjoitettu.)

3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS

Suomen perustuslain 121 §:ssä on säädetty kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta. Kunnan viranomaisten tietty itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Itsenäisyyteen kuuluu muun muassa se, että kunnan viranomaiset eivät ole valtion viranomaisten alaisia, joten valtion viranomaisilla ei ole puhtaasti hallinto-organisatorisiin suhteisiin perustuvaa ohjaus- ja valvontavaltaa suhteessa kunnan viranomaisiin.

Perustuslaissa on ilmaistu myös keskeiset oikeusvaltion julkisen vallan käyttöä koskevat periaatteet: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin lakia noudatettava.” (perustuslain 2 §:n 3 momentti). Tämä periaate koskee myös kuntia julkisina ja julkista valtaa käyttävinä viranomaisina.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lainsäätäjän on turvattava myös se, että kunnan päätöksenteosta ja muusta vastaavat noudattavat lakia myös omassa hallinnossaan. Kunnan asukkailla on kuntalain mukaan oikeus valittaa kunnan viranomaisten lainvastaisista päätöksistä ja he voivat kannella aluehallintovirastolle ja yleisille lainvalvojille. Lainsäätäjän on turvattava hyvä hallinto myös tilanteessa, jossa nämä tavanomaiset laillisuuden valvontakeinot eivät ole riittäviä.

Mainitut perustuslain säännökset määrittävät puitteita kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan järjestämiselle. Perustuslaki asettaa rajoja sekä valvonnan sisällölle että valvontaan oikeuttavien normien säädöstasolle. Valvonnan tulee perustua lakiin. Valvonnan kohteen on oltava riittävän rajattu. Mitä syvemmälle itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin – itsenäiseen talouteen ja yleiseen toimialaan – valvonta suuntautuu, sitä rajatumpaa sen on oltava (ks. PeVL 9/1994 vp., lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta). Niinpä kunnan talousarvion alistamisvelvollisuutta ei voida säätää tavallisella lailla, mutta yksittäisten kunnan talouteen liittyvien päätösten (takauksen, lainanoton) alistamisvelvollisuus on aikanaan voitu toteuttaa ilman perustuslain säätämisjärjestystä.

Kuntien valvonta ja ohjaus voi olla voimakkaampaa erityisesti sellaisissa kunnan lakisääteissä tehtävissä, joilla on perusoikeuskytkentä (ks. esim. PeVL 46/2010 vp., jossa oli kysymys valtion tietohallinnon ohjauksesta; siinä valtion kuntiin kohdistuva ohjaus katsottiin välttämättömäksi rajata perusoikeuskytkennästä johtuen koskemaan vain kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamista). Lakisääteisiin tehtäviin kohdistuvaa valtionvalvontaa on edellä nimitetty *erityiseksi valtionvalvonnaksi*.

Rajatumpaa ohjaus- ja valvontavalta on kuntiin kohdistuvassa *yleisessä valtionvalvonnassa*. Kuten edellä todettiin, kuntien yleisen hallinnon valvontaa väljennettiin erityisesti 1990-luvulla, jolloin kuntalaista poistettiin viimeisetkin alistettavat asiat ja lääninhallituksen – sittemmin aluehallintoviraston – oma-aloitteinen valta tutkia muutettiin kantelun johdosta tapahtuvaksi.

Kunnan yleiseen hallintoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa on johdonmukaisesti kehitetty kuntalaisten tai asianosaisten toimesta tapahtuvaksi. Kunnallisvalitus toimii toissijaisesti myös valtionvalvonnan keinona, mutta valvovana viranomaisena on valtion hallintoviranomaisen sijasta hallintotuomioistuin.

Se, että kunnan yleisen hallinnon valvontaa on kehitetty valtionhallinnon ulkopuolelta tulevan aloitteen varassa tapahtuvaksi, ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö muunkinlainen valvonta voisi täyttää perustuslain edellytyksiä.

Lainsäätäjällä on vastuu siitä, että oikeusvaltioperiaatteen edellytykset kuntien toiminnassa täyttyvät silloinkin kun lain säätämät tavanomaiset valvontakeinot eivät ole riittäviä. Nämä poikkeuksellisia olosuhteita koskevat valvontakeinot on kuitenkin säädettävä sellaisiksi, että ne täyttävät myös kunnallisen itsehallinnon lainsäädännölle asettamat vaatimukset. Ainakin seuraaviin näkökohtiin on kiinnitettävä huomiota:

– lainsäädännössä on oltava selkeät toimintamallit hallinnon laillisuusongelmien ratkaisemiseen kunnan omilla päätöksillä tai toimenpiteillä;

– ennen kuin valtion valvontatoimiin ryhdytään, kunnalla on yleensä oltava mahdollisuus omin toimenpitein saattaa asiat lain mukaisiksi;

– valtion ja asianomaisen kunnan yhteistoiminta ratkaisujen löytämiseksi – esimerkiksi siihen tapaan kuin taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneen kunnan kohdalla on menetelty - on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta parempi vaihtoehto kuin esimerkiksi pelkkä kuuleminen.

– valtion viranomaisen valvontaa koskeva toimivalta on rajattava koskemaan poikkeuksellisia olosuhteita, joihin korjausta ei tavanomaisin oikeusturva- tai valvontakeinoin voida saada aikaan;

– valvontakeinoja käytettäessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta: toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan valtioneuvosto oikeutta määrätä kuntien yhteistoiminnan ehdoista tilanteessa, jossa kunnat eivät pääse keskenään sopimukseen pelastusalueen muodostamisen ehdoista. Valiokunnan mukaan ”valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien 1 momenttiin perustuva sopimusvalta korvautuisi valtioneuvoston päätöksellä yksipuolisesti asetettavilla yhteistoiminnan ehdoilla”. (PeVL 32/2001 vp. s. 2 – 3) Valiokunta kuitenkin totesi, että valtioneuvoston toimivaltaa rajoittavat sekä säädettävän lain että pelastustoimilain aineelliset säännökset. Olennaisia rajoituksia aiheutuisi lisäksi hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista. Valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen. Valiokunta ei pitänyt näin ymmärrettyä valtioneuvoston määräysvaltaa ristiriitaisena perustuslaissa

turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Samansuuntainen on perustuslakivaliokunnan lausunto aluehallinnon uudistamisesta (PeVL 21/2009 vp, s. 4).

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säännöksissä valtiovarainministeriö voisi velvoittaa kunnan tekemään tiettyjä päätöksiä ja henkilön luottamustoimesta pidättäminen voisi tulla valtuuston päätöksen sijaan. Valtiovarainministeriön toimivallasta hallinnon selvitysmenettelyn käynnistämiseen ja luottamushenkilöiden luottamustehtävästä pidättämiseen ja menettelyn perusteella annettaviin määräyksiin säädettäisiin yksityiskohtaisesti. Menettelyn käynnistämisen edellytykset on pyritty määrittelemään niin, että menettely koskisi erittäin poikkeuksellisia olosuhteita.

Kunnalle ei valtiovarainministeriön päätöksellä asetettaisi uusia velvoitteita, vaan tarkoituksena olisi yksinomaan saada kunta noudattamaan voimassa olevia kuntalain ja muiden lakien säännöksiä. Kunnalla olisi jo ennen selvitysmenettelyn käynnistämistä mahdollisuus saattaa asiat lainmukaisiksi ja tämä mahdollisuus sillä olisi menettelyn kestäessä ja vielä sen jälkeenkin ennen kuin ministeriö olisi tarpeen käyttää omaa toimivaltaansa.

Ministeriön toimivalta on määritelty siten, että se voisi ainoastaan yksilöidä vallitsevat lainvastaisuudet ja määrätä kunnan noudattamaan lakia. Lainvastaisuuden on oltava ilmeistä. Ministeriön toimivallan käyttämistä rajoittaisi se, että 10 a §:ää sovellettaisiin vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, jolloin korjausta ei säännöksessä kuvatuista syistä ole saatavissa tavanomaisin muutoksenhaku- tai valvontakeinoin.

Selostetusta valtiovarainministeriön toimivallan rajauksesta muodostaisi poikkeuksen ministeriön toimivalta pidättää kunnan luottamushenkilö luottamustoimesta. Tämä koskisi tilannetta, jossa valtuusto olisi ehdotettavan uuden kuntalain 85 §:n 4 momentin mukaan velvollinen pidättämään luottamushenkilön toimestaan, mutta ei ole tällaista päätöstä tehnyt. Tällaista velvollisuutta kunnalla ei ole aiemmin ollut vaan pelkästään oikeus.

Valtuuston olisi pidätettävä luottamushenkilö luottamustoimesta, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Kunta olisi lisäksi saanut ilmoituksen poliisilta käynnissä olevasta esitutkinnasta, jonka perusteella se voi arvioida tilanteen vakavuutta. Jos valtuusto ei tätä velvollisuuttaan täytä, valtiovarainministeriö voisi tehdä päätöksen kunnan puolesta, jos se katsoo, että kunnalla olisi ollut velvollisuus luottamustoimesta pidättämiseen. Päätös edellyttäisi, että kunnassa on käynnistetty 10 a §:n mukainen selvitys ja että selvityshenkilö tai selvitysryhmä on katsonut, että kunnalla on velvollisuus luottamushenkilön toimesta pidättämiseen. Kysymyksessä ei ole yleinen oikeusohje, vaan konkreettinen, yksittäisasiaa koskeva päätös.

Säännökset on pyritty laatimaan niin, että ne eivät olisi kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan tai oikeusvaltioperiaatteen kannalta ongelmallisia. Kysymyksessä on kuitenkin aivan uudentyyppinen kuntien valvonnan sääntely, josta ei ole aikaisempaa perustuslakivaliokunnan tulkintaa.

Erityisesti se, että valtiovarainministeriö voisi pidättää myös suoralla vaalilla valitun valtuutetun toimestaan olisi kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta äärimmäinen toimenpide siitä huolimatta, että valtuusto itse voi jo nykyisen lainsäädännön mukaan

pidätyksen suorittaa laissa säädetyin edellytyksin. Lakiehdotuksen mukaan valtuustolla olisi tarkoin laissa säädetyin edellytyksin tähän myös velvollisuus. Vain siinä tapauksessa, että valtuusto ei täytä tätä velvollisuutta, valtiovarainministeriö voisi käyttää omaa päätösvaltaansa. Valtiovarainministeriön pidätyspäätös edellyttäisi myös sitä, että ministeriö on saanut esitutkintaviranomaisilta tiedon tutkinnan kohteena olevista henkilöistä.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys olisi tarpeen saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

LAKIEHDOTUS

Laki kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kuntalain (410/2015) 85 §:n 2 ja 3 momentti,

lisätään kuntalakiin (410/2015) uusi 10a §, lain 17 §:ään uusi 3 momentti, 35 §:ään uusi 4 momentti ja 85 §:ään uudet 4 ja 5 momentit seuraavasti:

(Rinnakkaistekstien sijaan 85 §:n 2 ja 3 momentissa muutetut kohdat ovat kursiivilla; muut muutokset ovat uusia pykäliä tai momentteja)

10 a §. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

Jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään, valtiovarainministeriö voi kuntaa kuultuaan asettaa kunnan hallintoa selvittämään 10 b §:ssä tarkoitetun selvityshenkilön tai selvitysryhmän.

Selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on, että
1) on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäillystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta; tai
2) on muuten syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat toimineet lainvastaisesti tai olennaisesti tai toistuvasti laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan; tai
3) on ilmennyt muita kunnan hallintoa tai toimintaa vakavasti vaikeuttavia seikkoja,

eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi. Valtiovarainministeriön valmistellessa hallinnon selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamista sillä on oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta.

Selvityshenkilö tai selvitysryhmä tekee ehdotuksen niiksi toimenpiteiksi, joihin kunnan tulee ryhtyä hallinnon saattamiseksi tämän lain ja muiden lakien mukaiseksi.

Saatuaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset valtuuston on käsiteltävä ne valtiovarainministeriön asettamassa määräajassa, joka ei voi olla kahta kuukautta pidempi, ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimia varten.

Valtiovarainministeriö toteaa selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella, mitä seikkoja se pitää kunnan hallinnossa ja toiminnassa edelleen ilmeisen lainvastaisina ja määrää tarvittaessa, että kunta ryhtyy valtiovarainministeriön edellyttämiin toimenpiteisiin ilmeisen lainvastaisten menettelyjen tai toimintatapojen korjaamiseksi sekä kunnan hallinnon ja muun toiminnan saattamiseksi tämän lain ja muun lainsäädännön mukaiseksi.

Jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan 85 §:n 4 momentin perusteella, eikä valtuusto ole tästä päättänyt, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta. Ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön heti.

10 b §. Selvityshenkilö ja selvitysryhmän jäsenet

Edellä 10 a §:ssä tarkoitetulla selvityshenkilöllä tai selvitysryhmässä tulee olla tehtävän vaatima oikeudellinen asiantuntemus.

Selvityshenkilöön tai selvitysryhmän jäseneen sovelletaan tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta.

Selvityshenkilöllä tai selvitysryhmän jäsenellä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten välttämättömät kuntien ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot sekä muuta apua.

17 §. Varavaltuutetut

- - - - - - - - -

Jos valtuutettuja ja varavaltuutettuja on rikostutkinnan tai muun syyn vuoksi esteellisiä osallistumaan päätöksentekoon, eikä valtuustoa tämän vuoksi saada päätösvaltaiseksi, kunnan keskusvaalilautakunta voi vaalilain 93 §:n 2 momenttia noudattaen kunnanvaltuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrätä tämän pykälän 1 momentin mukaisesti uusia esteettömiä varavaltuutettuja. Näin määrätyt varavaltuutetut osallistuvat valtuuston kokoukseen niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä.

35 §. Tilapäinen valiokunta

- - - - - - -
Jos kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenten ovat rikostutkinnan tai muun syyn vuoksi esteellisiä hoitamaan kunnanhallitukselle 38 tai 39 §.n mukaan kuuluvia tehtäviä, eikä kunnanhallitusta saada tästä syystä päätösvaltaiseksi, valtuusto tulee asettaa tilapäinen valiokunta, joka hoitaa niitä kunnanhallituksen käsiteltäviä asioita, joita kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Tätä tehtävää varten asetetun valiokunnan jäsenten vaalikelpoisuudesta on voimassa, mitä kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuudesta säädetään ja siitä on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään. Tätä tehtävää varten asetetun tilapäisen valiokunnan toimikausi päättyy, kun näiden asioiden käsittely kunnassa on päättynyt.

85 §. Virheellinen menettely luottamustoimessa.

- - - - - - -
Jos on syytä epäillä, että *luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai* muuten *menetellyt* siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, *jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta*. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Valtuusto 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.

Kunnan viranomaisen valmistellessa tämän pykälän 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä sillä on oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (PDF)
ISBN 978-952-251-772-2 (PDF)

Huhtikuu 2016