

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia siten, että laissa säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Lisäksi säädettäisiin tarkemmin kunnan velvollisuudesta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan sekä hallinnon järjestämisestä poikkeustilanteissa.

Selvitysmenettelyssä valtiovarainministeriöllä olisi oikeus asettaa selvityshenkilö tai selvitysryhmä selvittämään, mihin tarvittaviin toimenpiteisiin kunnan tulisi ryhtyä hallinnon poikkeuksellisten vaikeuksien selvittämiseksi. Selvityksen perustella kunta voisi päättää tarvittavista toimenpiteistä. Kunnalla olisi laissa säädetyin edellytyksin velvollisuus luottamushenkilön pidättämiseen luottamustoimesta. Ministeriöllä olisi oikeus tehdyn selvityksen jälkeen pidättää kunnan luottamushenkilö luottamustehtävistään, jos kunta ei ole päätöstä tehnyt.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuntalakiin säännös kuntalain kuntayhtymää koskevien säännösten ensisijaisesta soveltamisesta suhteessa erityislainsäädännön kuntayhtymän hallintoa koskeviin säännöksiin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia myös siten, että kuntalain äänioikeutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin vuonna 2017 toimitettavissa kuntavaaleissa. Lisäksi eräitä kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä esitetään muutettavaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevia uusia säännöksiä sovellettaisiin vuonna 2017 vallittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Perustuslaki ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.....	3
Kuntalaki ja valvonta.....	3
Kunnallisvalitus.....	5
Kunnan talouden arviointimenettely.....	5
Luottamushenkilön esteellisyyden toteaminen ja luottamustoimesta pidättäminen.....	6
Kuntalain soveltamista koskevat siirtymäsäännökset.....	7
Kuntien yhteistoiminta.....	7
Kuntalaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien hallintoa koskevat erityissäännökset.....	7
1.2 Pohjoismaiden ja Saksan Liittotasavallan lainsäädäntö.....	8
Pohjoismaat.....	8
Saksan Liittotasavalta.....	10
1.3 Nykytilan arviointi.....	11
2 KESKEISET EHDOTUKSET.....	13
2.1 Kunnan velvollisuus pidättää henkilö luottamustoimesta sekä esteellisyytilanteet.....	14
2.2 Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettely.....	14
2.3 Tieto esitutkinnan käynnistämisestä.....	15
2.4 Kuntalain kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset.....	15
2.5 Vaihtoehtoiset keinot.....	15
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
4 ASIAN VALMISTELU.....	16
5 LAUSUNNOT JA NIIDEN HUOMIOON OTTAMINEN.....	16
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	18
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	18
1.1 Kuntalaki.....	18
2 VOIMAANTULO.....	23
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	24
3.1 Kunnallisen itsehallinnon suoja.....	24
3.2 Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja.....	25
LAKIEHDOTUS.....	27
Laki kuntalain muuttamisesta.....	27
LIITE.....	31
RINNAKKAISTEKSTI.....	31
Laki kuntalain muuttamisesta.....	31

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslaki ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Suomen perustuslain 121 §:n 1 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. Valtuustolla on oltava myös yleinen toimivalta päättää kunnan asioista.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Säännöksen perusteella kunnalle itselleen on jätettävä riittävä liikkumavara oman hallintonsa järjestämiseen.

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

Suomi allekirjoitti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 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) jäsenvaltioille 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 sopuissuunnassa kunnallisen toimen vapaan harjoittamisen kanssa.

Kuntalaki ja valvonta

Kuntalain (410/2015) lähtökohtana kuntien toiminnan valvonnassa on, että kunnalla itsellään on ensisijaisesti vastuu valvonnan järjestämisestä. Kunnanhallituksen tehtävänä on huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallituksella on myös vastuu valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta. Kuntalain 14 luvussa säädetään kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

HE 250/2016 vp

Kunnan sisäiset kantelut ovat mahdollisia. Hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetään hallintokantelun tekemisestä. Hallintolain 53 a §:n mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Kunnassa valvova viranomainen on yleensä joko lautakunta tai kunnanhallitus. Valvova viranomainen voi kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi.

Kunnan hallintoon kohdistuvan yleisen valtionvalvonnan lähtökohtana on, ettei valtion viranomaisilla ole oma-aloitteisesti mahdollisuutta puuttua kunnalliseen päätöksentekoon. Valtionvalvonnan voi jakaa ministeriön seurantarooliin, oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen sekä aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaan sekä kunnallisvalitukseen perustuvaan tuomioistuin-kontrolliin.

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.

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 vaan tutkiminen edellyttää asukkaan tekemää kantelua. Valvonta voi puuttua vain lainvastaiseen toimintaa eikä voi koskea kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta. 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.

Kanteluun perustuvan tutkimuksen lisäksi aluehallintovirastolla ei ole yleiseen johto- tai valvontavaltaan perustuvaa oikeutta kunnan tai sen viranomaisten ohjaamiseen tai valvontaan. Erityislaeissa aluehallintovirastolle on edelleen säädetty lukuisia ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Kuntalain 64 §:n 2 momentin mukaan kantelua ei voi tehdä kuntien lakisääteisenä yhteistoimintana hoidetusta toiminnasta. Aluehallintovirasto ja osin muutkin valvontaviranomaiset voivat kuitenkin ohjata ja valvoa lakisääteistä yhteistoimintaa erityissäännösten perusteella. Aluehallintovirasto voi myös tutkia erityissäännökseen perustuvan kuntayhtymää koskevan kantelun. Pääosa aluehallintovirastoille tehdyistä kanteluista kohdistuu erityislainsäädännön perusteella tehtyihin terveyden- ja sosiaalihuollon sekä opetustoimen palveluihin. Kunnalliskanteluita ei erotella tilastoissa, vaan ne lasketaan yleiskanteluosioon. Niitä tuli aluehallintovirastojen asianhallinnan raportin mukaan vireille vuonna 2014 161 kappaletta ja vuonna 2015 117 kappaletta.

HE 250/2016 vp

Aluehallintoviraston lisäksi 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.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimenpiteet kantelun johdosta ovat yhteneviä. 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 vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin
- tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi
- kiinnittää huomiota lainsäädännössä havaittuun puutteeseen ja tehdä puutteen poistamiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai suositella viranomaisesta hyvittämään aiheutuneen vahingon.

Kunnallisvalitus

Kunnallisvalitus on kunnallista itsehallintoa sen asukkaiden harjoittamana ja valvomana hallintona tukeva laillisuuden valvontakeino. Välillisesti sen avulla valvotaan myös niiden päätösten laillisuutta, jotka kuntalainen tai asianosainen saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kunnallisvalituksen tehtävä on kuitenkin ensisijassa oikeussuojan antaminen.

Kunnallisvalitus on lähinnä kunnan asukkaiden ja asianomistajan keino hakea muutosta kunnallisista päätöksistä, mutta joissain tapauksessa muutoksenhakuoikeus on laissa annettu myös valtion viranomaisille. Koska valtionvalvonta on kunnallisen itsehallinnon vuoksi rajattu tiukasti, kunnallisvalituksesta on muodostunut pääasiallinen kunnan hallinnon yleisen valvonnan keino.

Kunnallisvalituksen perusteella hallintotuomioistuin voi kumota kunnan päätöksen vain laillisuusperusteilla. Tuomioistuin on sidottu asian tutkinnassa myös vain valituksessa esitettyihin valitusperusteisiin. Hallintotuomioistuimilla ei ole oikeussuojan antamisen ja laillisuuden valvonnan rinnalla muita kunta–valtio -suhteeseen liittyviä tehtäviä.

Kunnan talouden arviointimenettely

Kuntalaissa on säädetty erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Kuntalain 118 §:n mukaan valtiorainministeriö voi käynnistää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn, jos kunnan talouden tunnus-

luvut täyttävät laissa säädetyt edellytykset. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Sääntelyn tarkoituksena on ensisijaisesti tukea kunnan omia toimenpiteitä ja turvata kunnan talouden kuntoon saattaminen.

Arviointimenettelyssä valtiovarainministeriö asettaa arviointiryhmän, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmän tehtävänä on laatia ehdotukset 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 kuntajakoselvityksen asettamisesta.

Kuntarakennelain (1698/2009) 16 a §:n mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä 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.

Luottamushenkilön esteellisyden toteaminen ja luottamustoimesta pidättäminen

Luottamushenkilön esteellisyydestä säädetään kuntalain 97 §:ssä. Esteellinen luottamushenkilö ei saa osallistua asian valmisteluun, päätöksentekoon tai olla läsnä toimielimen kokouksessa. Luottamushenkilön on 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 läsnäolon 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.

Tilanteissa, joissa henkilö on esteellinen, hänen tilalleen kutsutaan varahenkilö. Valtuutetun ollessa esteellinen hänen tilalleen kutsutaan varavaltuutettu. Varavaltuutettuja on kuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua. Jos varavaltuutetusta tulee valtuutettu, vaalilain (714/1998) 93 §:n keskusvaalilautakunta täydentää varavaltuutettuja vaalituloksen perusteella.

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.

HE 250/2016 vp

Valtuusto voi kuntalain 86 §:n mukaan pidättää luottamushenkilön toimestaan luottamustoimen ulkopuolisen rikollisen menettelyn johdosta oikeudenkäynnin ajaksi, jos luottamushenkilö on asetettu syyteeseen 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.

Kuntalain soveltamista koskevat siirtymäsäännökset

Kuntalain 147 §:n mukaan kuntalain 5 lukua ja sen myötä myös kuntalain 20 §:ää sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Lisäksi myös kuntien yhteistoimintasopimukset on saatettava 8 luvussa säädetyn mukaisiksi viimeistään vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta.

Kuntalain 20 §:n mukaan äänioikeus kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa on Suomen taikka muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus kuntavaaleissa on myös muulla edellä säädetty edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä mainittuna ajankohtana on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

Äänioikeus kuntavaaleissa on lisäksi Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla ja tällaisen henkilön perheenjäsenellä, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta, ja jolla on asuinpaikka kyseisessä kunnassa väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä, jos:

- 1) hänen tietonsa on hänen pyynnöstään talletettu väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädettyllä tavalla;
- 2) hän on kirjallisesti ilmoittanut maistraatille viimeistään 52. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16:ta haluavansa käyttää äänioikeuttaan kuntavaaleissa tai ei ole kirjallisesti peruuttanut aikaisempaa ilmoitustaan.

Kuntien yhteistoiminta

Kuntalain 8 luvussa säädetään muun muassa, että lakisääteisessä yhteistoiminnassa jokaisella kunnalla on oltava yhteisessä toimielimessä vähintään yksi kunnan valitsema jäsen (51 §:n 2 mom.) ja että kuntayhtymän perussopimuksessa on säädettävä menettelystä, jolla kuntayhtymän alijäämä katetaan tilanteessa, jossa jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua sopimusta kuntayhtymän talouden tasapainottamisesta, sekä talouden ja toiminnan seurantajärjestelmästä ja raportoinnista jäsenkunnille. Suuri osa perussopimuksista ei täytä tällä hetkellä 1.6.2017 sovellettavia säännöksiä, joten ne tulee uudistaa vastaamaan uuden kuntalain säännöksiä.

Kuntalaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien hallintoa koskevat erityissäännökset

Kumotun kuntalain (365/1995) 3 §:n 2 momentin mukaan kunnan hallinnossa oli noudatettava kuntalakia, jollei lailla nimenomaisesti toisin säädetty. Lisäksi saman lainkohdan mukaan kuntalain säännöksiä oli sovellettava sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta. Säännöksestä johtuen erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) ja kehitys-

vammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) sisältämiä kuntayhtymän hallintoa koskevia säännöksiä kuntayhtymän valtuustosta, yhtymävaltuuston jäsenmäärästä sekä äänivallan perusteista ei ole käytännössä sovellettu, vaan jäsenkunnat ovat voineet sopia kuntayhtymän hallinnosta kuntalain mukaisesti. Voimassa oleva kuntalaki ei sisällä vastaavaa säännöstä. Tästä johtuen mainittujen erityislakien kuntayhtymän hallintoa koskevat säännökset ovat teknisesti palautuneet sovellettavaksi kuntalain säätämislä. Tarkoitus ei ole ollut muuttaa oikeustilaa tältä osin.

1.2 Pohjoismaiden ja Saksan Liittotasavallan lainsäädäntö

Pohjoismaat

Ruotsi

Suomi ja Ruotsi poikkeavat yleisen kunnallisen toiminnan valvonnan osalta selkeästi muista Pohjoismaista. Suomi ja Ruotsi ovat ainoat maat, joissa on kunnallisvalitusmahdollisuus. Kuntien toiminnan laillisuutta valvovat lisäksi yleiset lainvalvojat, Suomessa eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri ja Ruotsissa valtiopäivien oikeusasiamies (Riksdagens ombudsman).

Ruotsin hallintovalitus ja kunnallisvalitus muistuttavat pitkälti suomalaista järjestelmää. Valtion hallintoviranomaisilla ei ole juurikaan oikeuksia oma-aloitteisesti puuttua kuntien yleisen hallinnon laillisuusongelmiin.

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 lainsäätöteitse. Ruotsin kuntalakiin lisättiin vuonna 2002 säännös, jonka mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on välittömästi ryhdyttävä toimiin tilanteen korjaamiseksi siinä määrin kuin mahdollista (kommunallagen 10:15), jos kunnan päätös on lainvoimaisella päätöksellä kumottu ja päätös on pantu täytäntöön.

Suomessa ja Ruotsissa asia voidaan saattaa myös hallintoriitana hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Norja ja Tanska

Norjassa ja Tanskassa ei ole hallintotuomioistuimia. Valtionhallinnon harjoittama valvonta on siten myös laajempaa kuin Suomessa ja Ruotsissa. Norjan ja Tanskan erona on se, että Tanskan valvontaa harjoittava valtion viranomainen (statsforvaltningen) on suhteellisen riippumaton. Norjassa valtionvalvonta kuuluu maakunnan johtajan (fylkesmannen) tehtäviin.

Tanskan perustuslain 82 §:n mukaan ”kuntien oikeudesta hoitaa asioitaan itsenäisesti valtion valvonnassa säädetään lailla”. Kuntalaisissa 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 kuntien toiminnan valvontaa harjoittaa viisi alueellista valtion viranomaista, joiden toiminta-alueet vastaavat itsehallinnollisten alueiden toimialueita. Ylimpänä valvontaviranomaisena on sisä- ja terveystoiministeriö.

HE 250/2016 vp

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

Tanskassa alueellisilla valtion viranomaisilla on oikeus toimia oma-aloitteisesti harkintansa mukaan eivätkä ne ole riippuvaisia tehdyistä kanteluista tai valituksista taikka niissä esitetyistä vaatimuksista. Niiden tehtävänä on seurata ja valvoa kunnan toiminnan lainmukaisuutta.

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

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

Valvonnan eri keinoista on säädetty laajemmin Tanskan kuntalaissa. Lievin keino on menettely, jossa valvontaviranomainen toteaa kunnan lainvastaisen menettelyn (konstatering af gældende ret). Tällä toteamuksella ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta 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 ministeriö on delegoinut valvontatehtäviä maakunnan johtajalle ja ministeriö on myös ohjeistanut valvontatehtävien hoidon.

Tanskassa alueellisen valvontaviranomaisen päätöksestä voi valittaa ministeriöön se kunnan viranomaisen, 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. Ministeriö voi myös lähettää asian alemmalle viranomaiselle uudelleen harkittavaksi. Tanskassa ja Norjassa on erityispiirteenä se, että kuntaa ei katsota valvonta-asiassa asianosaiseksi, eikä se voi saattaa asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Valvontaviranomaisen päätöksestä voi valittaa vain asianosainen. Tällaiset valitukset ovat kuitenkin harvinaisia.

Islanti

Islannin kuntalaki on ainoa Pohjoismaiden kuntalaeista, jossa on varauduttu poikkeuksellisiin tilanteisiin. Säännös lienee kirjoitettu lähinnä luonnonkatastrofien varalle, mutta sanamuotonsa mukaan se soveltuu muihinkin hätätilanteisiin. Kuntalain mukaan ministeriö voi antaa naapurikunnan valtuuston ja tehtävään sopivien lautakuntien tehtäväksi hoitaa kunnan hallintoa, jos se katsoo, että kunnanvaltuusto on kykenemätön toimimaan hätätilanteessa esimerkiksi

luonnonkatastrofin johdosta. Ministeriö voi lisäksi nimetä erityisen toimielimen huolehtimaan toimintakyvyttömän kunnanvaltuuston ja lautakunnan tehtävistä. Ministeriö voi antaa asetuksella ohjeita tällaisen toimielimen työskentelyyn. Ministeriön asettamispäätös on voimassa neljä kuukautta kerrallaan.

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 erityisesti Ruotsista ja Suomesta ovat kadonneet tai jotka eivät tänne koskaan ole rantautuneetkaan.

Saksan Liittotasavalta on liittovaltio, jossa liittovaltion perustuslaki säättää Suomen perustuslain tapaan kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteistä (Grundgesetz 28 art. 2 kohta). Kullakin osavalttiolla on perustuslain asettamissa rajoissa säädetty oma kuntalakinsa (Gemeindeordnung).

Kuntiin kohdistuvassa yleisvalvonnassa Saksan osavaltioiden lainsäädännössä on eroavuuksia, mutta niissä on useita yhtäläisyyksiä, joita on kuvattu seuraavassa. Saksassa kunnallisvalvonta (Kommunalaufsicht) on pääasiassa osavaltion ministeriön tai valtion aluehallinnon harjoittamaa valvontaa. 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 lakisäätteisten tehtävien hoitamista (Fachaufsicht), jossa valvontavaltuudet menevät samaan tapaan kuin Suomessakin yleisvalvontaa syvemmälle.

Saksassa on käytössä sekä ennakollista että jälkikäteistä kunnan toiminnan valvontaa. Ennakollinen valvonta on Saksassa pitkälti samankaltaista kuin Suomessa oli vielä vuoden 1976 kunnallislaisissa, jossa säädettiin laajasti sääntöjen ja talouden hoitoa (investointilainoja jne.) koskevien päätöksien alistamisesta valtion vahvistettavaksi.

Kunnan toiminnan jälkikäteinen valvonta on Saksassa monimuotoista ja laajaa. Seuraavassa osavaltion lainsäädännön esimerkit perustuvat pääosin Schleswig-Holsteinin kuntalakiin (jäljempänä GO).

Kuntalain mukaan valvontaviranomaisella on ensinnäkin laaja tietojensaantioikeus, johon sisältyy sekä preventiivisiä että repressiivisiä piirteitä. Viranomaisen voi tehdä tarkastuksia ja katselmuksia kunnassa ja se voi osallistua kunnan viranomaisten kokouksiin, vaatia kunnalta suullisia ja kirjallisia kertomuksia sekä saada asiakirjoja nähtäväkseen (GO 122 §). Valvontaviranomaisen voi valittaa kunnan viranomaisen lainvastaisesta päätöksestä ja vaatia, että kunta kumoaa päätöksen tai määräyksen määräajassa ja että kunta peruuttaa lainvastaisen päätöksen tai määräyksen perusteella tehdyt toimenpiteet. Valvontaviranomaisen 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 (Beaufragter), 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 lainmukainen hoitaminen on vaarantunut. Uudet kuntavaalit on järjestettävä kolmen kuukauden kuluttua hajottamisesta.

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

1.3 Nykytilan arviointi

Kuntalaissa ei ole ollut säännöksiä, jotka mahdollistaisivat valtion puuttumisen tilanteisiin, joissa kunnan päätöksentekokyky ja sen myötä päätöksenteon laillisuus, uskottavuus ja luotettavuus ovat vaarantuneet esimerkiksi esteellisyyksien ja rikostutkinnan johdosta. Tällaisiin tilanteisiin puuttuminen on jätetty pitkälti kunnan oman harkinnan varaan. Valtiolla on ollut mahdollisuus puuttua yksittäisiin toimiin laillisuusvalvontaviranomaisille tehtyjen kanteluiden perusteella.

Kunnallisvalitusteitse kunnan asukkaat ja asianosaiset voivat puuttua yksittäisiin kunnan päätöksiin ja saattaa asian hallintotuomioistuinkontrolliin. Hallinnon laillisuuden valvonnan näkökulmasta ja hallinnon tehokkuuden valvontakeinona kunnallisvalitusjärjestelmässä on kuitenkin puutteita. Valvonta on riippuvaista tuomioistuimelle tehdyistä valituksista eikä tuomioistuinkäsittely välttämättä painotu valvottavien asioiden yhteiskunnallisen merkittävyyden näkökulmasta oikealla tavalla. Kunnallisen itsehallinnon vaatimukset kunnallisvalitus valvontajärjestelmänä täyttää erittäin hyvin.

Kunnallisvalitus on sinänsä tehokas tapa valvoa kunnan päätöksentekoa ja toimintaa. Oikeus- turva ja lainmukaisuuden valvonta saattavat jäädä kuitenkin toteutumatta sen vuoksi, että valituksen käsittely jatkovalitusmahdollisuuksineen kestää kauan tai että päätös on pantu täytäntöön välittömästi päätöksenteon jälkeen, eikä asiointilaa voida palauttaa ennalleen päätöksen tultua kumotuksi.

Aluehallintovirastoille tehdään kunnan toiminnasta lähinnä lakisääteisten tehtävien hoitoon liittyviä kanteluita. Kanteluviranomaisen toimivalta on myös varsin rajoitettu verrattuna erityislaeissa säädettyihin valvonnan keinoihin.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva arviointimenettely on johdantanut siihen, että kunnat kiinnittävät erityistä huomioita talouden tunnuslukuihin ja välttävät joutumista arviointimenettelyyn. Säännös ei näin ollen ole pelkästään lisännyt valtion valvontakeinoja, vaan se on myös korostanut 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 esteellisyyssperusteeseen liittyviä päätöksiä on useita, eikä henkilö itse vetäydy päätöksenteosta tai 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.

Kuntalain varavaltuutettujen täydentämismahdollisuus koskee vain tilanteita, joissa varavaltuutetusta tulee valtuutettu valtuutetun vaalikelpoisuuden menettämisen, kuoleman tai eroamisen vuoksi. Säännös ei mahdollista varavaltuutettujen täydentämistä silloin, kun suurin osa valtuutetuista ja varavaltuutetuista olisi esteellisiä.

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 häntä luottamustoimesta, asiaan on vaikea valitusteitse korjata. Kunnalla ei nykyainsäädännön mukaan ole velvollisuutta luottamushenkilön pidättämiseen, eikä kunta välttämättä saa edes riittävän täsmällistä tietoa esitutkinnasta toimenpiteen arvioimiseen. Kuntalaissa ei myöskään säädetä luottamushenkilön mahdollisuudesta itse pidättäytyä tehtävän hoitamisesta tutkimuksen, esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi.

Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa kunnan toimielintä on ollut vaikeaa saada päätösvaltaiseksi jäsenten esteellisyyksien perusteella. Joissain tapauksissa esteellisyys on johtunut vireillä olevasta rikostutkinnasta.

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 (621/1999) 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 alitusasian käsittelemiseksi. Aluehallintovirastolla tietojensaantioikeus ilmeisesti olisi silloin kun se kantelun perusteella tutkii kunnan viranomaisen toimia, mutta siitä tässä ei ole kysymys.

Esitutkintalain (805/2011) 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.

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.

Kuntalain soveltamisäännöksen perusteella on syntynyt epäselvyyttä, sovelletaanko äänioikeutta koskevaa säännöstä jo vuonna 2017 järjestettävissä vaaleissa. Uudessa kuntalaissa äänioikeus laajennettiin koskemaan eräin edellytyksin Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevaan ja tällaisen henkilön perheenjäsenenä.

Voimassa olevaan kuntalakiin ei ehdotettu säännöstä kuntalain ja erityislakien välisestä suhteesta, koska kuntalain säätämisen aikaan valmistelussa olleella sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella oli tarkoitus kumota kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa koskevat erityislait. Erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa on säädetty kuntalaista poikkeavasti kuntayhtymän hallinnosta. Erityislakien säännöksiä kuntayhtymän valtuustosta, yhtymävaltuuston jäsenmäärästä sekä äänivallan perusteista ei ole käytännössä sovellettu, vaan kuntayhtymien jäsenkunnat ovat voineet sopia perussopimuksessa kuntayhtymän hallinnosta kuntalain mukaisesti. Kuntalain säätämällä ei ollut tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin, vaikka erityislainsäädännön säännökset ovat teknisesti palautuneet noudatettaviksi.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntauudistuksen siten, että uudet maakunnat aloittavat toimintansa. Hallituksen 5.4.2016 tekemien linjauksien mukaan uusille maakunnille siirretään pitkälti nykyiseen kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvat tehtävät. Täten kuntayhtymän perussopimuksen päivittäminen ja yhteistä toimielintä koskevien säännöksiä soveltaminen kuntalain mukaisesti koskisi vain muutamaa vuotta ja olisi siten tarpeetonta hallinnollista työtä. Tältä osin ehdotetaan, että yhteiseen toimielimeen ei tarvitsisi valita jäsentä jokaisesta yhteistyökunnasta vaikka yhteistoiminta koskisi lakisääteistä toimintaa. Säännös esitetään kumottavaksi. Lisäksi perussopimusta koskevan säännöksen soveltamista ehdotetaan lykättäväksi vuoden 2020 alkuun saakka.

2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kuntalakiin säännöksiä, joilla kunta velvoitettaisiin puuttumaan kunnan toimintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä, joka mahdollistaisi viime kädessä valtiovarainministeriölle oikeuden pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi luottamushenkilön virkarikosepäilyn vuoksi. Laissa ehdotetaan muutoksia kuntalain kuntien yhteistoimintasopimuksia koskevien säännösten ja äänioikeutta kuntavaaleissa koskevan säännöksen soveltamiselle. Yhteistoimintasopimukset tulisi saattaa kuntalain mukaiseksi vuoden 2019 loppuun mennessä. Äänioikeutta koskeva säännös tulisi sovellettavaksi jo vuo-

den 2017 kuntavaaleissa. Lisäksi laissa säädettäisiin kuntalain kuntayhtymää koskevien sääntösten ensisijaisuudesta suhteessa erityislakien kuntayhtymän hallintoa koskeviin säännöksiin.

2.1 Kunnan velvollisuus pidättää henkilö luottamustoimesta sekä esteellisyytilanteet

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi kunnan velvollisuuksia pidättää henkilö luottamustoimestaan, jos luottamushenkilön epäillään syyllistyneen rikokseen luottamustoimen hoitamisessa.

Lähtökohta ehdotetuissa säännöksissä on kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti, että kunnan luottamushenkilöt ja kunnan viranomaiset itse selvittävät vaikeuksien syyt ja tekevät päätökset, joilla ongelmat voidaan selvittää. Luottamushenkilön itsensä olisi ensisijassa harkittava, voiko hän toimia rikostutkinnan aikana luottamustehtävissä. Valtuusto voisi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Kunnalle säädettäisiin velvollisuus pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta, jos se olisi kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat.

Laissa varauduttaisiin myös siihen, että esteellisyys on niin laajaa, että valtuusto tai kunnanhallitus olisi tästä syystä toimintakyvytön. Jos valtuustoa ei valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyyksien vuoksi ole mahdollista saada päätösvaltaiseksi, kunnan keskusvaalilautakunnan tulisi vaalilain 93 §:n 2 momenttia noudattaen kunnanvaltuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrätä uusia 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.

2.2 Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettely

Esityksessä ehdotetaan, että valtiovarainministeriö voisi myös asettaa selvityshenkilön tai selvitysryhmän selvittämään poikkeuksellisen suurissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan hallintoa. Menettely on tarkoitettu tilanteeseen, jossa kunnan omin toimin ei ole ollut mahdollista selvittää tilanteesta. Useimmissa tapauksissa kunnan 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.

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 käsittelee asianomainen kunta ja se voisi oikaista tai korjata esimerkiksi ilmeisen lainvastaiset päätöksensä ja menettelytapansa. Valtuuston tulisi käsitellä selvityshenkilön tai selvitysryhmän ehdotukset ilman aiheetonta viivästystä.

Ministeriö voisi pidättää luottamushenkilön tai luottamushenkilöitä toimestaan tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi kuntalain 85 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tilanteessa, mutta edellytyksenä olisi se, että selvitysmenettely olisi käyty läpi, eikä valtuusto olisi asiasta päättänyt.

2.3 Tieto esitutinnan käynnistämisestä

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

2.4 Kuntalain kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset

Erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa on säädetty kuntalaista poikkeavasti kuntayhtymän hallinnosta. Laissa ehdotetaan oikeustilan selventämiseksi säädettäväksi kuntalain ensisijaisuudesta suhteessa erityislakien kuntayhtymän hallintoa koskeviin säännöksiin.

2.5 Vaihtoehtoiset keinot

Valmistelussa on selvitetty myös vaihtoehtoisia tapoja puuttua esitettyihin ongelmiin.

Valtuuston päätöksenteon ongelmia saattaisi olla mahdollista ratkaista myös siten, että kunnassa määrättäisiin pidettäväksi 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.

Valmistelussa on ollut esillä myös vaihtoehto, jonka mukaan ministeriö voisi pidättää luottamushenkilön luottamustoimesta ilman selvitysmenettelyä, jos kunta ei olisi täyttänyt kuntalain 84 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuuttaan luottamustoimesta pidättämiseen. Tämä menettely olisi nopeampi tapa puuttua kunnan ongelmiin, mutta se muuttaisi valtiovarainministeriön roolin nykyisestä yleisestä seuraajasta enemmänkin kunnan toiminnan laillisuusvalvojaksi. Esitetty menettely korostaa kuitenkin kunnan vastuuta sekä on paremmin sovittavissa yhteen kunnallisen itsehallinnon kanssa.

3 Esityksen vaikutukset

Kunnan velvollisuuksien tarkentamisella ei aiheudu kunnille tai valtiolle taloudellisia vaikutuksia. Ainoa, josta voi aiheutua valtiolle taloudellisia vaikutuksia, on esitys poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevia kuntia koskevasta selvitysmenettelystä. Selvitysmenettelystä aiheutuu kustannuksia selvityshenkilön tai -ryhmän palkkaamisesta. Kriisikuntamenettelyssä nämä kustannukset ovat noin 5 000—10 000 euroa/selvitys. Tällaisia selvityksiä arvioidaan kuitenkin käynnistettävän äärimmäisen harvoin. Sellaisia tilanteita, joissa kunta toimii vastoin lakia tai jättää lain säännöksiä noudattamatta tietoisesti ja toistuvasti tapahtuu äärimmäisen harvoin. On myös todennäköistä, että viimeistään siinä vaiheessa, kun selvityshenkilö tai selvitysryhmä toteaa tietyt ilmeiset lainvastaisuudet, kunta ryhtyy itse korjaamaan havaittuja virheitä.

Selvitysmenettely laajentaa valtionvarainministeriön toimivaltaa puuttua kunnan toimintaan. Tämän toimivallan käytölle asetettavat edellytykset olisivat kuitenkin 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.

4 Asian valmistelu

Esityksen valmistelu siltä osin, kun se koskee kunnan poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin liittyviä säännöksiä perustuu selvityshenkilö, oikeustieteen lisensiaatti Kari Prättälän selvitykseen (Kari Prättälä: Kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet – kunnan omat toimet vai selvitysmenettely?, VM:n raportti 16/2016). Esityksen jatkovalmistelu on tehty virkayönä valtiovarainministeriössä.

Esitysluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros.

Esitysehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

5 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Kuntalain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto kunnan- ja kaupunginhallituksilta sekä Suomen Kuntaliitolta, ministeriöiltä ja aluehallintovirastoilta.

Lausuntoja saatiin yhteensä 151 kappaletta. Lausunnoissa kuntalain muutosta pääosin kannatettiin.

Pääosassa lausuntoja erityisen vaikeissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevien kuntien selvitysmenettelystä säätämistä kohtaan ei ollut huomautettavaa tai ehdotusta kannatettiin ja pidettiin peruteltuna. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että selvittelymenettelyn tuloksena valtion toimilla puututaan kunnan itsehallintoon. Ehdotettua sääntelyä pidettiin kuitenkin tarpeellisena tai hyväksyttävissä olevana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn rinnastettavana menettelynä. Sääntelyä pidettiin tarpeellisena kunnan toimintakyvyn turvaamisen kannalta. Lausunnoissa pidettiin oikeana esityksen mukaista kunnan viranomaisen omien korjaavien toimien ensisijaisuutta suhteessa valtiovarainministeriön toimivaltuuksiin ja menettelyn rajaamista poikkeustilanteisiin. Lausunnoissa todettiin selvitysmenettelystä säätämällä olevan myös ennaltaehkäisevää vaikutusta. Erityisen kriittisiä huomioita esittivät korkein hallinto-oikeus ja oikeusministeriö sekä muutamat kunnat.

Lausuntokierroksella kiinnitettiin huomiota säännöksen tarkkarajaisuuteen. Ehdotettua 109 a § 3 momenttia, jonka mukaan selvitysmenettely olisi mahdollista käynnistää, jos on ilmennyt muita kunnan hallintoa tai toimintaa vakavasti vaikeuttavia seikkoja, ei useassa lausunnossa pidetty tarpeeksi tarkkarajaisena edellytyksenä. Kyseistä kohtaa 3 ehdotettiin muutettavaksi, lisättäväksi perusteluja tai poistettavaksi ehdotuksesta.

Oikeusministeriö ei pitänyt kunnallisen itsehallinnon eikä laillisuusvalvonnan yleisten organisoitiratkaisujen kannalta perusteltuna ehdotetunkaltaisen kuntien hallinnon ja toiminnan lainmukaisuuden arviointitehtävän osoittamista valtiovarainministeriölle. Selvitysmenettelyä koskeva sääntely olisi ehdotetussa muodossaan vaikeasti sovitettavissa myös hallinnon oikeussuojajärjestelmään. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen ja sen taustalla olevan kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n näkökulmasta on puolestaan ongelmallis-

ta, että ehdotettu sääntely antaisi valtiovarainministeriölle hyvin laajan harkintavallan puuttua myös kunnan luottamustoimeen valitun henkilön asemaan.

Korkein hallinto-oikeus piti ongelmallisena perustuslaissa säädettyjen tuomioistuinten riippumattomuuden, syyttömyysolettaman sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden kannalta sitä, että lainsäädäntöhankkeen taustalla on yhden kunnan hallintoon liittyvät vireillä olevat tutkinnat ja oikeudenkäynnit. Ehdotetut valtiovarainministeriön menettelyt ja päätökset olisivat mahdollisia, vaikka asioista ei olisi toimivaltaisten tuomioistuinten ratkaisuja. Korkein hallinto-oikeus pitää sääntelyä arveluttavana kuntien itsehallinnon sekä perustuslain kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteiden näkökulmasta erityisesti siltä osin kuin toimenpiteet kohdistuisivat valtuutettuihin. Esitys on ongelmallinen perustuslain 121 §:n kannalta, koska ehdotus hämärtää valtion kuntiin kohdistaman hallinnon kolmijakoa. Lausunnon mukaan olisi arveluttavaa siirtää yksittäisen kunnan toiminnan laillisuuden valvontaa ministeriölle. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että lainvalmistelun jatkaminen luonnoksen pohjalta on ongelmallista. Mikäli sääntelyä pidetään tarpeellisena kunnallisen itsehallinnon sekä kunnan ja valtion työnjaon kannalta suotavampi ratkaisu olisi mahdollistaa ulkopuolisen selvityshenkilön määrääminen viranomaisen päätöksellä, mutta jättää johtopäätösten tekeminen selvityksen pohjalta normaalin kunnallisen päätöksenteon varaan.

Lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti tai ei ollut huomauttamista esteellisyytilanteita koskeviin varavaltuutettujen määräämistä ja tilapäisen valiokunnan asettamista koskeviin ehdotuksiin. Eräiden lausuntojen mukaan ehdotetuista 17 §:n 4 momentista ja 35 §:n 4 momentista tulisi poistaa maininta rikostutkinnasta esteellisyysperusteena ja sisällyttää peruste säännöksen perusteluihin.

Kuntien yhteistoimintaa koskevia ehdotettuja säännöksiä pidettiin suurimmaksi osaksi kannattavina.

Lausuntokierroksen aikana valtiovarainministeriössä on virkatyönä valmisteltu kuntalakiin liisättäväksi säännös kuntayhtymää koskevien säännösten soveltamisesta ensisijaisesti suhteessa erityislainsäädännön kuntayhtymän ylintä päättävää toimielintä, sen kokoonpanoa ja kunnan edustajien äänivallan perusteita koskeviin säännöksiin. Kuntaliitto on lausunnossaan ehdottanut asiasta säätämistä. Voimassa olevaan kuntalakiin ei ehdotettu vanhassa kuntalaissa ollutta säännöstä kuntalain ja erityislakien välisestä suhteesta, koska kuntalain säätämisen aikaan valmistelussa olleella sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella oli tarkoitus kumota kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa koskevat erityislait. Erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityshuollosta annetussa laissa on säädetty kuntalaista poikkeavasti kuntayhtymän hallinnosta. Erityislakien säännöksiä ei ole käytännössä sovellettu. Kuntalain säätämisellä ei ollut tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin, vaikka erityislainsäädännön säännökset ovat teknisesti palautuneet noudatettavaksi.

Lausuntojen perusteella esitykseen on tehty tarkistuksia. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettelyä koskevaa 109 a §:ää on muutettu lausuntojen perusteella. Muuttaminen on tarpeen kunnallisen itsehallintoperiaatteen toteutumisen kannalta. Ehdotuksesta on poistettu valtiovarainministeriön viimesijainen toimivalta määrätä kunta toimenpiteisiin ilmeisen lainvastaisten menettelyjen ja toimenpiteiden korjaamiseksi. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset käsittelee kunnanvaltuusto. Selvityksen perusteella kunta itse tekisi tarpeelliseksi katsomansa päätökset ja käsittelee asian ilman aiheutonta viivästystä. Valtiovarainministeriöllä olisi toimivalta pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi silloin, kun kunnanvaltuusto ei ole päätöstä tehnyt selvitysmenettelyn jälkeen. Selvitysmenettelyä koskeva säännös on muotoiltu tarkkarajaisemmaksi. Ehdotuksesta on poistettu 109 a §:n 2 momentin 3 kohta, jonka mukaan selvi-

tyshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen yhtenä edellytyksenä olisi ollut, että on ilmennyt muita kunnan hallintoa ja toimintaa vakavasti vaikeuttavia seikkoja. Kunnan itsehallintoon puuttuminen on mahdollista säännöksen perusteella ainoastaan säännöksessä mahdollisimman tarkoin määritellyissä tilanteissa silloin, kun kunta ei ole omilla toimillaan korjannut menettelyään tai toimintaansa ja muut oikeussuojakeinot eivät ole tehokkaita asian ratkaisemiseksi.

Esitystä on muutettu siltä osin, kun 17 §:n 3 momentissa ja 35 §:n 4 momentissa on erikseen mainittu rikostutkinta esteellisyysperusteena. Esitysluonnoksessa säännöksissä esteellisyysperusteina on mainittu rikostutkinta tai muu syy. Säännöstä on tarkennettu tältä osin yleisempään muotoon. Esteellisuuden aiheuttavat tilanteet vaihtelevat asia- ja tapauskohtaisesti, eikä esimerkiksi rikostutkinnan vaikutus henkilön esteellisyyteen ole yksiselitteinen. Rikostutkinnan mainitseminen erikseen esteellisyysperusteena ei ole säännöksessä tarpeen. Perusteluja on tämän johdosta tarkistettu. Lisäksi 17 §:n 3 momenttia on tarkennettu siten, että keskusvaalilautakunta määräisi uusia varavaltuutettuja, ei uusia esteettömiä varavaltuutettuja, koska esteellisyysarviointia ei voida tehdä keskusvaalilautakunnassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Kuntalaki

2 §. *Soveltamisala.* Kuntalain soveltamisalaa koskevaan pykälään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin kuntalain kuntayhtymää koskevien säännösten ensisijaisuudesta suhteessa erityislakien kuntayhtymän ylintä päättävää toimielintä koskeviin säännöksiin. Erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa on säädetty kuntalaista poikkeavasti kuntayhtymän hallinnosta. Kumotun kuntalain 3 §:n 2 momentin mukaan kuntalain säännöksiä oli sovellettava sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta. Erityislakien säännöksiä kuntayhtymän valtuustosta, yhtymävaltuuston jäsenmäärästä sekä äänivallan perusteista ei ole käytännössä sovellettu, vaan kuntayhtymien jäsenkunnat ovat voineet sopia perussopimuksessa kuntayhtymän hallinnosta kuntalain mukaisesti, minkä ehdotus mahdollistaisi.

17 §. *Varavaltuutetut.* Varavaltuutettuja koskevaan pykälään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että kunnan keskusvaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja vaalilain 93 §:n 2 momentin mukaisesti silloin, kun valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi tietyn asian käsittelemiseksi valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyyksistä johtuen. Muutos vastaisi samaa menettelyä, mitä noudatetaan silloin, kun valtuutettujen ja varavaltuutettujen määrää täydennetään luottamushenkilön menettettyä vaalikelpoisuutensa, kuoltua tai kun hänelle on myönnetty ero luottamustoimesta. Pykälän tarkoittamat uudet varavaltuutetut toimisivat luottamustoimessa väliaikaisesti asian käsittelemisen vaatiman ajan. Pykälässä tarkoitettu esteellisyytilanne voi syntyä erilaisista asia- ja tapauskohtaisista syistä. Päätös voi koskea valtuutettua henkilökohtaisesti tai hänen hallintolain 28 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua läheistään henkilökohtaisesti esimerkiksi kun käsitellään kaavoitusasioita. Esteellisyys voi syntyä myös rikostutkinnan perusteella, mikäli valtuustossa käsitellään asiaa, jossa valtuutettuja tai heidän läheisiään on epäilty rikostutkinnassa. Esteellisyytilanne voi syntyä myös esimerkiksi liikkeenluovustustilanteessa. Mikäli valtuuston puheenjohtaja on esteellinen tai estynyt, pyynnön keskusvaalilautakunnalle tekisi varapuheenjohtaja.

Vaalilain 93 §:n 2 momentissa säädetään valtuuston täydentämismenettelystä, jos valtuuston toimikauden aikana varavaltuutettujen määrä jää vajaaksi. Jollei kaikkia varavaltuutettuja toimia saada täytetyiksi tässä pykälässä olevien säännösten nojalla, jää varavaltuutettujen määrä vajaaksi.

35 §. Tilapäinen valiokunta. Tilapäistä valiokuntaa koskevaa säännökseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti. Uudessa momentissa säädettäisiin valtuustolle velvollisuus asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan kunnanhallituksen tehtäviä, jos kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet tai suuri osa heistä on esteellisiä hoitamaan kunnanhallituksen tehtäviä eikä kunnanhallitusta saada päätösvaltaiseksi edes varajäsenjärjestelyillä. Tilapäisen valiokunnan jäseneksi voitaisiin valita vain kunnanhallituksen vaalikelpoinen henkilö. Valiokunnan toimikausi jatkuisi siihen saakka kunnes näiden asioiden käsittely kunnassa on päättynyt.

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 kunnanhallituksessa käsiteltäviä asioita, joita kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Valiokunnan toimivaltaan kuuluisivat ainoastaan ne asiat ja tehtävät, joissa kunnanhallitus ei esteellisyyksien vuoksi ole päätösvaltainen ja jotka valtuusto on määritellyt valiokunnan tehtäväksi. Valiokunta myös valmistelisi ja veisi valtuuston päätettäväksi tehtäviinsä kuuluvat asiat ja päättäisi valtuuston päätösten täytäntöönpanosta näissä asioissa. Tilapäisen valiokunnan toimivalta ulottuisi asiakohtaisesti myös mahdollisen valituksen johdosta annettavan lausunnon antamiseen.

51 §. Yhteinen toimielin. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteiseen toimielimeen ei tarvitsisi valita jäsentä jokaisesta yhteistoiminnassa mukana olevasta kunnasta vaikka kyse olisi lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Valmisteilla oleva maakuntauudistus poistaa suurelta osalta tarpeen valita jäsenet kaikista yhteistoimintakunnista. Säännöstä perusteltiin aiemmin sillä, että haluttiin varmistaa demokraattinen edustus jokaisesta kunnasta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Säännöksen soveltaminen on käytännössä osoittautunut hankalaksi, jos sopijakuntia on paljon. Toimielimen kokoa on tällöin hankala sovittaa sellaiseksi, että myös kunnan koko ja taloudellinen panos voidaan ottaa huomioon. Toimielimen koko voi käytännössä muodostua suureksi. Kunnan vaikuttamista voidaan tarvittaessa turvata myös muilla menettelyillä yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa.

85 §. Virheellinen menettely luottamustoimessa. Pykälän 2 momentin sanamuotoa ehdotetaan tarkennettavaksi 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 (689/1997) 1 luvun 6 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Säännöksen mukaan ”syyttäjän on nostettava syyte epäilystä rikoksesta, jos hän katsoo, että 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 muun muassa silloin, kun hän on esitutkinnassa. Säännös korostaisi luottamushenkilön omaa vastuuta arvioida asemaansa luottamushenkilönä. Voimassa olevassa laissa ei ole säädetty vetäytymismahdollisuudesta, mutta käytännössä kunnissa on näin joissain tapauksissa toimittu.

Uudessa 4 momentissa asetettaisiin ensinnäkin valtuustolle velvollisuus pidättää luottamushenkilö toimestaan säännöksen määrittelemissä olosuhteissa. Tällaista velvollisuutta kunnalla ei nykyisin ole vaan pelkästään oikeus. Velvollisuus koskee tilannetta, jossa luottamushenkilön epäillään syyllistyneen rikokseen luottamustoimen hoitamisessa ja tutkinta on aloitettu tai syyte nostettu. 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. Valtuuston puheenjohtaja voi 3 momentin mukaisesti päättää asiasta ennen valtuuston kokousta.

Kunnan viranomaisella olisi sen valmistellessa tämän pykälän 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä, oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta vastaavasti kuin lainkohdassa säädetään ilmoituksesta virkamiehen esimiehelle. Tutkinnanjohtajan ilmoitusvelvollisuus ja -oikeus olisivat esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukaiset. Ilmoitukseen sovellettaisiin esitutkintalakia ja siinä säädettyjä esitutkintaperiaatteita. Vastaava oikeus olisi valtiovarainministeriöllä 109 c §:n mukaisesti. Oikeus saada tieto aloitetusta esitutkinnasta ei edellytä, että valmistelun aloittamisesta olisi päätetty kunnassa.

Valtiovarainministeriö voisi tehdä päätöksen, jos se katsoo, että kunnalla olisi ollut velvollisuus luottamustoimesta pidättämiseen. Päätös tehtäisiin kunnan ja asianomaisten luottamushenkilöiden kuulemisen jälkeen. Valtiovarainministeriön toimivallasta luottamushenkilön pidättämiseen luottamustoimesta säädettaisiin 109 a §:n 4 momentissa. Valtiovarainministeriön toimivaltaa rajoitaisi tällöin ensinnäkin se, että kunta on ollut 109 a §:n mukaisessa selvitysmenettelyssä. Toiseksi myös tässä 85 §:n 4 momentissa säädettyjen edellytysten olisi täytyttävä.

12 a LUKU

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi 12 a luku, jossa säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevia uusia säännöksiä sovellettaisiin vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

109 a §. *Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely.* Pykälässä säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelyn asettamisen edellytyksistä, menettelystä, selvityshenkilöiden tehtävästä sekä valtiovarainministeriön oikeudesta pidättää henkilö luottamustoimesta. Säännös olisi uusi.

Säännöksen keskeisenä tavoitteena olisi säätää menettelystä tilanteessa, jossa kunta itse ei kykene ratkaisemaan hallinnon poikkeuksellisia vaikeuksia. Säännöksen tarkoituksena on, että kunta ja valtio yhdessä turvaavat perustuslain mukaisten hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kunnassa kaikissa olosuhteissa. Säännöksellä ei ole tarkoitus valtion toimenpiteillä puuttua kunnan perustuslain mukaiseen itsehallintoon, johon kuuluu päättäminen kunnan hallinnosta. Kunnalla on velvollisuus omin toimin järjestää hallintonsa lainmukaisesti. Säännöksen olemassaolo vaikuttaisi todennäköisesti siihen, että kunnat pitäisivät huolen siitä, etteivät ajaudu tilanteeseen, jossa säännöksen keinoihin jouduttaisiin turvautumaan. Hallinnon selvitysmenettelyn ja ehdotettavan hallinnon selvityshenkilön tai selvitysryhmän esikuvana on lain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenet-

tely. Menettely, selvityshenkilön tai selvitysryhmän tehtävät sekä valtiovarainministeriön toimivalta poikkeaisivat kuitenkin 118 §:n mukaisesta menettelystä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi asettaa selvityshenkilön tai -ryhmän selvittämään kunnan toimintaa, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa eikä kunta ole ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin. Päätös olisi aina ministeriön harkinnassa. Ministeriö voisi myös harkintansa mukaan asettaa joko yhden tai useamman henkilön selvittämään kunnan tilannetta. 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.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvitysmenettelyn asettamisen edellytyksistä ja siinä määriteltäisiin, mitä 1 momentissa tarkoitetuilla poikkeuksellisilla vaikeuksilla tarkoitetaan. Edellytykset on pyritty määrittelemään niin, että menettely tulisi erittäin harvoin sovellettavaksi.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettaminen edellyttäisi, että on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilystä 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 käynnistämiseksi 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. Viranomaisella tarkoitettaisiin säännöksessä kuntalain mukaisesti kunnan toimielimiä ja viranhaltijoita.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan selvityshenkilö tai selvitysryhmä voitaisiin asettaa, jos on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisäätteisiä velvoitteitaan. Tämä ei 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 kanteluiin, 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. Vireillä oleva kunnallisvalitus tai kantelu tai kantelumahdollisuuden tekemättömyys, ei olisi menettelyn käynnistämisen esteenä, jos on ilmeistä, että niillä ei ole saatavissa kunnan toiminnan tai hallinnon tilaan riittävän nopeasti korjausta.

Menettely 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 käynnistämistä harkittaessa olisi otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Selvitysryhmää ei tulisi asettaa, jos arvioidaan, että muilla oikeuskeinoilla tai kunnan omin päätöksin 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.

Pykälän 3 momentin mukaan selvitysryhmä tai selvityshenkilö tekisi kunnalle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä hallinnon saattamiseksi lainmukaiseksi. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän ehdotuksia tarvittavista toimenpiteistä asiantilan korjaamiseksi rajoittaa luonnollisesti lainsäädäntö, esimerkiksi luottamuksensuoja saattaa estää lainvastaisen päätöksen korjaamisen. Selvitys on oikeudellinen arvio tilanteesta. Kunnan päätösten lainmukaisuuden toteaminen tapahtuu lainkäytön järjestyksessä toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaisulla. Selvityshenkilöt tai selvitysryhmä ja valtiovarainministeriö eivät tekisi kuntaa sitovia ratkaisuja, lukuun ottamatta 4 momentin mukaista valtiovarainministeriön mahdollisuutta päättää luottamushenkilön pidättämisestä luottamustoimesta tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, jos kunta ei päätöstä ole tehnyt selvitysmenettelyn perusteella.

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.

Ministeriö voisi pykälän 4 momentin mukaan asianmukaisen kuulemisen jälkeen pidättää luottamushenkilön tai luottamushenkilöitä toimestaan 85 §:n 4 momentin perusteella. Päätös edellyttäisi kuitenkin, että kunnassa olisi tehty selvitysmenettely eikä valtuusto olisi pidättänyt henkilöä luottamustoimestaan. Lisäksi ministeriön toimivallan käyttöä rajoittaisivat myös lain 85 §:n 4 momentissa säädetty 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 pitkittää puuttumista tilanteeseen. 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 pidättämisspäätöstä. 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 (586/1996) 7 §:n mukaan hallinto-oikeuteen mutta se olisi heti pantavissa täytäntöön.

109 b §. *Selvityshenkilö ja selvitysryhmän jäsenet.* Pykälässä säädettäisiin selvityshenkilön tai selvitysryhmän jäsenten riippumattomuudesta, edellyttävästä asiantuntijuudesta sekä virkavastuusta sekä tiedonsaantioikeudesta. Pykälä olisi uusi.

Pykälän *1 momentin* mukaan selvityshenkilöllä tai selvitysryhmässä tulisi olla tehtävän vaatima oikeudellinen asiantuntemus ja jäsenten tulisi olla riippumattomia. Selvitysryhmässä voisi oikeudellisen asiantuntijan lisäksi tarvittaessa olla muunkin alan asiantuntijoita.

Selvityshenkilö ja selvitysryhmän jäsen toimisivat *2 momentin* mukaan virkavastuulla. Sovellettaviksi voisivat tulla rikoslain 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.

109 c §. *Valtionvarainministeriön tiedonsaantioikeus esitutinnan aloittamisesta.* Pykälässä säädettäisiin valtiovarainministeriön oikeudesta saada ilmoitus esitutinnan aloittamisesta niissä tapauksissa, joissa kunnan luottamushenkilön epäillään syyllistyneen luottamustoimessa virkarikokseen. Tiedonsaantioikeus olisi välttämätön, jotta valtiovarainministeriö voisi perustaa selvityksen asettamisen sekä luottamustoimesta pidättämisen riittävään tietoon. Pykälä vastaisi sisällöltään sitä, mitä esitetään 85 §:ssä säädettäväksi kunnan tiedonsaantioikeudesta.

147 §. *Toimielimiä ja johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälässä säädetään kuntalain eräiden säännöksiä soveltamisesta seuraavan kunnallisvaalikauden alusta eli 1.6.2017 alkaen.

Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntalain 20 §:ää sovellettaisiin jo vuonna 2017 toimitettavissa kuntavaaleissa. Muutos mahdollistaa Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalle ja tällaisen henkilön perheenjäsenelle äänestämisen seuraavissa kuntavaaleissa.

Pykälän *5 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien yhteistoimintasopimusten kuten kuntayhtymän perussopimuksen muuttamiseen annettua siirtymäaikaa jatkettaisiin vuoden 2019 loppuun saakka. Tavoitteena on välttää turhaa hallinnollista työtä kunnissa, koska suurin osa päivitettävistä perussopimuksista käy tarpeettomiksi valmisteilla olevan maakuntauudistuksen vuoksi.

2 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevia uusia säännöksiä sovellettaisiin vuonna 2017 vallittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen perustuslainmukaisuutta ja säätämisyjärjestystä on arvioitu seuraavassa siltä osin kuin valtiovarainministeriö voisi asettaa selvitysmenettelyn sekä pidättää luottamushenkilön luottamustoimestaan valtuuston päätöksen sijasta. Esityksen kannalta keskeiset perustuslain säännökset ovat perustuslain 2 § (laillisuusperiaate), 21 § (hyvän hallinnon takeet) ja 121 § (kunnallinen itsehallinto). Lisäksi kunnan ja valtiovarainministeriön oikeus saada tietoa vireillä olevasta esitutkinnasta on arvioita perustuslain 10 §:n suojaan yksityiselämän suojan näkökulmasta.

3.1 Kunnallisen itsehallinnon suoja

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa virkatoiminnan puolueettomuus ja käsittelyn objektiivisuus, joita varmistavat etenkin esteellisyyssäännökset. Nämä säännökset koskevat myös kuntia julkisina ja julkista valtaa käyttävinä viranomaisina. Lainsäätäjän on turvattava myös se, että kunnan päätöksenteosta ja muusta toiminnasta vastaavat noudattavat lakia myös omassa hallinnossaan.

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä kunnallisen itsehallinnon keskeinen ominaispiirre turvaa kunnan viranomaisille tietyn itsenäisyyden suhteessa valtion viranomaisiin. 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.

Kuten edellä nykytilan kuvauksessa on esitetty voimassa olevat valvonta-, valitus- tai muut oikeussuojakeinot eivät poikkeustapauksissa takaa kunnan toiminnan laillisuutta tai hyvän hallinnon toteutumista kunnissa. Lainsäätäjän on turvattava hyvä hallinto myös tilanteessa, jossa nämä tavanomaiset laillisuuden valvontakeinot eivät ole riittäviä, joten esityksenkaltaisen sääntelyn käyttöön on tarvetta joissain poikkeustapauksissa.

Esityksessä ehdotetaan, että valtiovarainministeriö voisi asettaa selvityshenkilön, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään. Asettamisen edellytyksenä on, että on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilyistä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta tai on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan. Selvityshenkilön tai -ryhmän esityksen perusteella valtiovarainministeriö voisi pidättää luottamushenkilön luottamustoimestaan niin kauan, kuin oikeudenkäynti on vireillä tai kunnes tutkinta on lopetettu. Tällöin valtuustolla olisi ollut velvollisuus pidättää henkilö luottamustoimestaan. Muilta kuin luottamushenkilön pidättämisen osalta selvitys ei antaisi ministeriölle oikeutta puuttua kunnalliseen päätöksentekoon.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja asettaa rajoja sekä valtiovalvonnan sisällölle että valvontaan oikeuttavien normien säädösten osalle. Selvitysmenettelyn asettaminen ei vielä puuttuisi kunnalliseen päätöksentekoon ja sen asettaminen olisi rajattu tarkoin kriteerein. Esityksessä korostettaisiin kunnan omaa vastuuta ja asetettaisiin myös selkeät toimintamallit hallinnon laillisuusongelmien ratkaisemiseen kunnan omilla päätöksillä tai toimenpiteillä. Selvitysmenettelyssä selvitysryhmä selvittäisi asianomaisen kunnan kanssa yhteistoiminnassa keinoja ratkaisujen löytämiseksi. Selvitysmenettelyn perusteella kunnan ainoa velvoite olisi käsitellä

selvitysryhmän esitys. Tältä osin selvitysmenettely ei olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Ministeriön viimekätinen toimivalta koskisi ainoastaan luottamushenkilön pidättämistä luottamustoimesta ja edellyttäisi, että tutkinta tai esitutkinta on aloitettu tai että oikeudenkäynti on vireillä. Tältäkin osin valtiovarainministeriön toimivalta olisi vasta viimesijainen ja tilanteessa valtuusto olisi laiminlyönyt velvollisuuteensa pidättää luottamushenkilön luottamustoimestaan. Ministeriön toimivallan käyttämistä rajoittaisi lisäksi se, että koko selvitysmenettely asetettaisiin vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Koska luottamustoimesta pidättäminen kestäisi vain niin kauan kuin esitutkinta tai oikeudenkäynti on vireillä, kysymys olisi määräaikaisesta toimesta.

Selvitysmenettelyn asettaminen sekä valtiovarainministeriön viimesijainen oikeus pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta ovat perusteltuja oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutumisen perusteella ja niissä on otettu myös huomioon kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja. Kysymyksessä on kuitenkin aivan uudentyypinen kuntien valvonnan sääntely, josta ei ole aikaisempaa perustuslakivaliokunnan tulkintaa.

3.2 Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja

Ehdotuksen mukaan esitutkintaviranomainen oikeutettaisiin antamaan kunnalle ja valtiovarainministeriölle esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen tieto esitutkinnan aloittamisesta. Tietojen luovuttamista on arvioitava perustuslain yksityiselämän suojaan koskevan 10 §:n 1 momentin ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suojasta säädetään momentin toisen virkkeen mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan salassapidettävän tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle voidaan lailla säätää sallituksi, jos tällaisen tiedon saaminen on välttämätöntä viranomaisen tehtävien toteuttamiseksi. Silloin kun tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, voi tietojen luovuttaminen kohdistua myös jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin (PeVL 62/2010 vp s. 3-4, PeVL 42/2010 vp s. 3, PeVL 39/2009 vp s. 3).

Esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta ja -oikeutta ehdotetaan ulotettavaksi kunnan luottamushenkilöä koskevaan esitutkintaan vastaavalla tavalla kuin säännös koskee virkamiestä. Tutkinnanjohtajan on esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukaan ilmoitettava esitutkinnan aloittamisesta virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä varten, jos virkamiestä epäillään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Virkarikoksista käytännössä tällöin tulee kysymykseen lahjuksen ottamisen törkeä tekemuoto. 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. Kynnys ilmoitusoikeudelle ei olisi korkea, koska tutkinnanjohtajalta ei voida edellyttää erityistä virkamiesoikeudellista asiantuntemusta. Ilmoituksen tulisi sisältää siinä määrin riittävät tiedot epäilystä rikoksesta, että virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin tai virkatehtävien suorittamiseen liittyvä harkinta voidaan viranomaisessa tehdä (HE 222/2010 vp s. 182).

Tiedot esitutkinnan aloittamisesta ovat henkilötietoja, joiden salassapidettävyydestä säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Tiedot eivät ole ehdottoman salassapidon piirissä, vaan säännös sisältää vahinkoedellytyslausekkeen. Esitutkinnan aloittaminen on kunnan tiedossa, jos rikosilmoitus on kunnan itsensä tekemä tai kunta on asianomistaja. Tiedot voivat olla julkisia, jos esitutkintaviranomainen on tiedottanut asiasta esitutkintalain 11 luvun 7 §:n nojalla. Esitutkinnan aloittamista koskevien tietojen luovuttaminen kunnalle ja valtiovarainministeriölle olisi mahdollista ehdotettujen nimenomaisten kuntalain säännösten perusteella.

HE 250/2016 vp

Ehdotuksen mukainen tieto koskisi ainoastaan luottamustehtävän hoitamisen edellytysten kannalta merkityksellistä tietoa. Valtiovarainministeriö tarvitsee tiedot valmistellessaan selvitysmenettelyn käynnistämistä. Tiedot aloitetusta esitutkinnasta ovat välttämättömiä ehdotetun 85 §:n 3 ja 4 momentin ja 109 a §:n 4 momentin mukaisten päätösten valmistelua varten, jotta valtuusto ja viimesijaisesti valtiovarainministeriö voisivat arvioida luottamushenkilön toimesta pidättämisen edellytysten täyttymistä. Valtuustolle ehdotuksen 85 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta pidättää luottamushenkilö toimestaan tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä ei ole mahdollista täyttää ilman tietoa esitutkinnan aloittamisesta. Ehdotuksen mukainen selvityshenkilö ja selvitysryhmän jäsen, joka on oikeutettu tehtäväänsä varten saamaan vastaavat tiedot, toimii virkavastuulla.

Ehdotus ei ole ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kanssa. Ehdotuksen mukaiset tiedot esitutkinnan aloittamisesta eivät ole yksityisyyden suojan ytimessä, koska kysymyksessä on esitutkinta, joka kohdistuisi kunnan julkisen luottamustoimen hoitoon liittyvään virkarikokseen tai velvollisuuksien vastaiseen menettelyyn. Kyseisten henkilötietojen suojaa turvataan tietojen salassapitoa koskevilla ja henkilötietojen käsittelyä rajoittavilla julkisuuslain, henkilötietolain (523/1999) ja kuntalain säännöksillä. Kunnan päätöksentekoa koskevassa verkkoviestinnässä tulee henkilötietoja käsitellä siten, että yksityisyyden suoja toteutuu.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys olisi tarpeen saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 2, 17, 35, 51 ja 85 §, 106 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto ja 147 § sekä
lisätään lakiin uusi 12 a luku seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan.

Tämän lain kuntayhtymän toimielimiä koskevia säännöksiä sovelletaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntayhtymän hallinnosta.

17 §

Varavaltuutetut

Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen kuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

Jos valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyden vuoksi, kunnan keskusvaalilautakunnan on vaalilain 93 §:n 2 momenttia noudattaen valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä tämän pykälän 1 momentin mukaisesti uusia varavaltuutettuja. Näin määrätty varavaltuutetut osallistuvat valtuuston kokoukseen niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä.

35 §

Tilapäinen valiokunta

Kun 34 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai 43 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Tilapäinen valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

HE 250/2016 vp

Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

Jos kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat esteellisiä hoitamaan kunnanhallitukselle 38 tai 39 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä, eikä kunnanhallitusta saada tästä syystä päätösvaltaiseksi, valtuuston tulee asettaa tilapäinen valiokunta, joka hoitaa niitä kunnanhallituksessa käsiteltäviä asioita, joita kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Tätä tehtävää varten asetetun valiokunnan jäsenten vaalikelpoisuuteen sovelletaan, mitä kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuudesta säädetään. Tilapäiseen valiokuntaan sovelletaan muuten, mitä kunnanhallituksesta säädetään. Tilapäisen valiokunnan toimikausi päättyy, kun sen asettamisen aiheuttaneiden asioiden käsittely kunnassa on päättynyt.

51 §

Yhteinen toimielin

Kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi.

Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä.

85 §

Virheellinen menettely luottamustoimessa

Luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimeensa 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. Pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti.

Valtuuston on tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti.

Kunnan viranomaisen valmistellessa 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä sillä on oikeus saada esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta.

12 a LUKU

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

109 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 selvityshenkilön tai selvitysryhmän.

Selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on, että:

1) on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta; tai

2) on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi.

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

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

109 b §

Selvityshenkilö ja selvitysryhmän jäsenet

Edellä 109 a §:ssä tarkoitetulla selvityshenkilöllä sekä selvitysryhmässä tulee olla tehtävän vaatima oikeudellinen asiantuntemus. Selvityshenkilön ja selvitysryhmän jäsenen tulee olla tehtävässä kunnasta ja valtiovarainministeriöstä riippumaton.

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

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

109 c §

Valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeus esitutkinnan aloittamisesta

Valtiovarainministeriön valmistellessa 109 a §:ssä tarkoitettua selvityshenkilön ja selvitysryhmän asettamista sekä luottamustoimesta pidättämistä sillä on oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta.

147 §

Toimielimiä ja johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevat siirtymäsäännökset

Edellä 4—7 lukua, 59 §:ää, 60 §:n 2 momenttia, 64 §:n 4 momenttia ja 10, 12 sekä 16 lukua sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tätä ennen toimielimiin ja johtamiseen, asukkaiden osallistumisoikeuksiin, luottamushenkilöihin, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan, mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleissa kuntalaissa säädetään. Lain 20 §:ää sovelletaan kuitenkin jo vuonna 2017 järjestettävissä kuntavaaleissa.

HE 250/2016 vp

Edellä 15 §:n 1 momenttia valtuuston toimikaudesta ja 16 §:ää valtuutettujen lukumäärästä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2017 valittavaan valtuustoon. Lain voimaan tullessa toimivaltaisen valtuuston toimikausi jatkuu toukokuun 2017 loppuun.

Valtuutettu tai muu tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen kuntalain 32 §:ssä tarkoitettu kunnan luottamushenkilö voi niin halutessaan erota toimestaan vuoden 2016 lopussa valtuuston toimikauden jatkumisen perusteella. Tällöin varavaltuutettu kutsutaan valtuutetun tilalle jäljellä olevaksi toimikaudeksi ja muuhun luottamustoimeen valitaan uusi henkilö. Valtuutetun toimesta tai muusta kunnan luottamustoimesta eroamisesta on ilmoitettava kirjallisesti valtuustolle tai luottamushenkilön valinneeille muulle toimielimelle marraskuun 2016 loppuun mennessä.

Edellä 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua kunnan velvollisuutta ilmoittaa valtuustoryhmille maksetun tuen määrä ja 82 §:n 3 momentissa tarkoitettua kunnan velvollisuutta ilmoittaa perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä sovelletaan ensimmäisen kerran laadittaessa vuoden 2015 tilinpäätös.

Kuntien yhteistoimintasopimukset on saatettava 8 luvussa säädetyn mukaisiksi vuoden 2019 loppuun mennessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 12 a lukua sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä kesäkuuta 2017.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 2, 17, 35, 51 ja 85 §, 106 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto ja 147 § sekä
lisätään lakiin uusi 12 a luku seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan.

17 §

Varavaltuutetut

Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen kuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston pu-

Ehdotus

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan.

Tämän lain kuntayhtymän toimielimiä koskevia säännöksiä sovelletaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntayhtymän hallinnosta.

17 §

Varavaltuutetut

Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen kuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston pu-

Voimassa oleva laki

heenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

35 §

Tilapäinen valiokunta

Kun 34 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai 43 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Tilapäinen valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

Ehdotus

heenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

Jos valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyyden vuoksi, kunnan keskusvaalilautakunnan on vaalilain 93 §:n 2 momenttia noudattaen valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä tämän pykälän 1 momentin mukaisesti uusia varavaltuutettuja. Näin määrätty varavaltuutetut osallistuvat valtuuston kokoukseen niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä.

35 §

Tilapäinen valiokunta

Kun 34 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai 43 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Tilapäinen valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

Jos kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat esteellisiä hoitamaan kunnanhallitukselle 38 tai 39 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä, eikä kunnanhallitusta saada tästä syystä päätösvaltaiseksi, valtuuston tulee asettaa tilapäinen valiokunta, joka hoitaa niitä kunnanhallituksessa käsiteltäviä asioita, joita kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Tätä tehtävää varten asetetun valiokunnan jäsenten vaalikelpoisuuteen sovelletaan, mitä kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuudesta säädetään. Tilapäiseen valiokuntaan sovelletaan muuten, mitä kunnanhallituksesta säädetään. Tilapäisen valiokunnan toimikausi päättyy, kun sen asettamisen aiheuttaneiden asioiden käsittely kunnassa on päättynyt.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

51 §

51 §

*Yhteinen toimielin**Yhteinen toimielin*

Kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi.

Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä.

Lakisääteisessä yhteistoiminnassa jokaisella kunnalla on toimielimessä vähintään yksi kunnan valitsema jäsen.

Kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi.

Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä.

85 §

85 §

*Virheellinen menettely luottamustoimessa**Virheellinen menettely luottamustoimessa*

Luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Jos luottamushenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimeensa virkarikokseen tai muuten menetelleen 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. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimeensa 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.

Valtuuston on tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Kunnan viranomaisen valmistellessa 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä sillä on oikeus saada esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloit-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tamisesta.

12 a LUKU

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely

109 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 selvityshenkilön tai selvitysryhmän.

Selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on, että:

1) on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta; tai

2) on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi.

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

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

109 b §

Selvityshenkilö ja selvitysryhmän jäsenet

Edellä 109 a §:ssä tarkoitettulla selvityshenkilöllä ja selvitysryhmässä tulee olla tehtävän vaatima oikeudellinen asiantuntemus. Selvityshenkilön ja selvitysryhmän jäsenen tulee olla tehtävässä kunnasta ja valtiovarainministeriöstä riippumaton.

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

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

109 c §

Valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeus esitutinnan aloittamisesta

Valtiovarainministeriön valmistellessa 109 a §:ssä tarkoitettua selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamista sekä luottamustoimesta pidättämistä sillä on oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus esitutinnan aloittamisesta.

147 §

Toimielimiä ja johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikeusvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevat siirtymäsäännökset

Edellä 4—7 lukua, 59 §:ää, 60 §:n 2 momenttia, 64 §:n 4 momenttia ja 10, 12 sekä 16 lukua sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tätä

147 §

Toimielimiä ja johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikeusvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevat siirtymäsäännökset

Edellä 4—7 lukua, 59 §:ää, 60 §:n 2 momenttia, 64 §:n 4 momenttia ja 10, 12 sekä 16 lukua sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tätä

Voimassa oleva laki

ennen toimituksiin ja johtamiseen, asukkaiden osallistumisoikeuksiin, luottamushenkilöihin, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan, mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa kuntalaissa säädetään.

Edellä 15 §:n 1 momenttia valtuuston toimikaudesta ja 16 §:ää valtuutettujen lukumäärästä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2017 valittavaan valtuustoon. Lain voimaan tullessa toimivaltaisen valtuuston toimikausi jatkuu toukokuun 2017 loppuun.

Valtuutettu tai muu tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen kuntalain 32 §:ssä tarkoitettu kunnan luottamushenkilö voi niin halutessaan erota toimestaan vuoden 2016 lopussa valtuuston toimikauden jatkumisen perusteella. Tällöin varavaltuutettu kutsutaan valtuutetun tilalle jäljellä olevaksi toimikaudeksi ja muuhun luottamustoimeen valitaan uusi henkilö. Valtuutetun toimesta tai muusta kunnan luottamustoimesta eroamisesta on ilmoitettava kirjallisesti valtuustolle tai luottamushenkilön valinneeille muulle toimielimelle marraskuun 2016 loppuun mennessä.

Edellä 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua kunnan velvollisuutta ilmoittaa valtuustoryhmille maksetun tuen määrä ja 82 §:n 3 momentissa tarkoitettua kunnan velvollisuutta ilmoittaa perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä sovelletaan ensimmäisen kerran laadittaessa vuoden 2015 tilinpäätös. Kuntien yhteistoimintasopimukset on saatettava 8 luvussa säädetyn mukaisiksi viimeistään vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta.

Ehdotus

ennen toimituksiin ja johtamiseen, asukkaiden osallistumisoikeuksiin, luottamushenkilöihin, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan, mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa kuntalaissa säädetään. *Lain 20 §:ää sovelletaan kuitenkin jo vuonna 2017 järjestettävissä kuntavaaleissa.*

Edellä 15 §:n 1 momenttia valtuuston toimikaudesta ja 16 §:ää valtuutettujen lukumäärästä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2017 valittavaan valtuustoon. Lain voimaan tullessa toimivaltaisen valtuuston toimikausi jatkuu toukokuun 2017 loppuun.

Valtuutettu tai muu tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen kuntalain 32 §:ssä tarkoitettu kunnan luottamushenkilö voi niin halutessaan erota toimestaan vuoden 2016 lopussa valtuuston toimikauden jatkumisen perusteella. Tällöin varavaltuutettu kutsutaan valtuutetun tilalle jäljellä olevaksi toimikaudeksi ja muuhun luottamustoimeen valitaan uusi henkilö. Valtuutetun toimesta tai muusta kunnan luottamustoimesta eroamisesta on ilmoitettava kirjallisesti valtuustolle tai luottamushenkilön valinneeille muulle toimielimelle marraskuun 2016 loppuun mennessä.

Edellä 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua kunnan velvollisuutta ilmoittaa valtuustoryhmille maksetun tuen määrä ja 82 §:n 3 momentissa tarkoitettua kunnan velvollisuutta ilmoittaa perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä sovelletaan ensimmäisen kerran laadittaessa vuoden 2015 tilinpäätös.

Kuntien yhteistoimintasopimukset on saatettava 8 luvussa säädetyn mukaisiksi *vuoden 2019 loppuun mennessä.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 12 a lukua sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä kesäkuuta 2017.