

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 250/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 62/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
- kunnanvaltuuston puheenjohtaja Inkeri Yritys, Kittilän kunta
- vt. kunnanjohtaja Kyösti Tornberg, Kittilän kunta
- professori Pekka Viljanen
- selvityshenkilö, oikeustieteen lisensiaatti Kari Prättälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Poliisihallitus
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia siten, että laissa säädettäisiin poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Lisäksi säädettäisiin

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

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 muutettaviksi.

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevan sääntelyn tavoitteet ja lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntalakiin (410/2015) säännöksiä, joilla kunta velvoitetaan puuttumaan kunnan toimintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä, joka mahdollistaa viime kädessä valtiovarainministeriölle oikeuden pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi luottamushenkilön virkarikosepäilyn vuoksi, jos kunta ei ole tehnyt kyseistä päätöstä sille säädettävän velvoitteen mukaisesti.

Hallintovaliokunta korostaa, että hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten keskeinen lähtökohta on kunnallisen itsehallintoperiaatteen mukaisesti korostaa kunnan omaa vastuuta hallinnon ja talouden järjestämisessä. Kunnan luottamushenkilöiden ja viranomaisten tulee itse selvittää vaikeuksien syyt ja tehdä päätökset, joilla ongelmat voidaan selvittää. On kuitenkin varauduttava myös siihen mahdollisuuteen, ettei tämä onnistu pelkästään kunnan omin toimenpitein. Käsiteltävänä olevan lainsäädännön tavoitteena onkin laillisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon takeiden turvaaminen kunnan hallinnossa kaikissa olosuhteissa. Kyseessä on yleinen koko kuntakenttää koskeva sääntely. Tiivistetysti valiokunta toteaa, että hyvän hallinnon turvaamista koskevaan sääntelyyn sisältyvät seuraavat ehdotukset: 1) laajojen esteellisyystilanteiden hallinta päätöksenteossa, 2) velvollisuus pidättää luottamushenkilö kunnallisesta luottamustoimesta tutkinnan tai

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

oikeudenkäynnin ajaksi ja 3) poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettely.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan valtiosääntöoikeudellisesti olevan keskeistä, että kuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä (uusi 12 a luku, etenkin 109 a §). Tältä osin valiokunta viittaa jäljempänä tarkemmin lausuttuun.

Uudet varavaltuutetut (17 §:n 3 momentti) ja tilapäinen valiokunta (35 §:n 4 momentti)

Valiokunta pitää tarpeellisena, että kuntalakiin otetaan uusi säännös sen varalta, ettei valtuustoa saada päätösvaltaiseksi tietyn asian käsittelemistä varten valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisuuden vuoksi. Tällaisessa tilanteessa keskusvaalilautakunnan on vaalilain (714/1998) 93 §:n 2 momenttia noudattaen määrättävä valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä tarpeellinen määrä uusia varavaltuutettuja. Nämä uudet varavaltuutetut voivat osallistua valtuuston kokoukseen ainoastaan niissä asioissa, joissa valtuutetut ja varavaltuutetut ovat esteellisiä (17 §:n 4 momentti).

Vastaavasti on aiheellista säätää valtuustolle velvollisuus asettaa tilapäinen valiokunta, jos kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat esteellisiä hoitamaan kunnanhallitukselle kuntalain 38 ja 39 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä eikä kunnanhallitusta tämän vuoksi saada päätösvaltaiseksi. Tilapäisen valiokunnan tehtävänä on hoitaa niitä kunnanhallituksen tehtäviä, joita kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Tilapäisen valiokunnan toimikausi päättyy, kun sen asettamisen aiheuttaneiden asioiden käsittely on kunnassa päättynyt (35 §:n 4 momentti).

Luottamustoimesta pidättäytyminen ja pidättäminen (85 §)

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä luottamushenkilön mahdollisuudesta vetäytyä oma-aloitteisesti luottamustoimen hoitamisesta esimerkiksi silloin, kun hän on esitutkinnaa rikosepäilyn johdosta. Sen vuoksi valiokunta pitää asianmukaisena, että luottamusmies voi ehdotetun 85 §:n 3 momentin nojalla myös itse vetäytyä luottamustoimesta tutkimuksen ja oikeudenkäynnin ajaksi. Valtuustolla on edelleen voimassa olevan lain mukaisesti oikeus pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan. Valtuuston ei kuitenkaan tarvitse harkita asiaa, jos henkilö on itse vetäytynyt luottamustoimestaan. Voimassa olevan lain ilmaisulla "tutkimuksen ajaksi" tarkoitetaan saadun selvityksen mukaan 85 §:n 3 momentissa esitutinnan ohella esimerkiksi kunnan aloittamaa sisäistä tutkintaa.

Valiokunta pitää perusteltuna, että säädettävässä 85 §:n 4 momentissa asetetaan valtuustolle velvollisuus pidättää luottamushenkilö toimestaan tutinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi. Edellytyksenä on, että toimenpide on välttämätön kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Momentissa on kysymys nimenomaan epäillyn rikoksen johdosta suoritettavasta esitutkinna, ja valiokunta ehdottaakin selvytyden vuoksi sanan "tutinnan" täsmentämistä 85 §:n 4 momentissa muotoon "esitutkinna".

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan luottamushenkilön asemaan puuttuvan päätösvallan merkittävyys huomioon ottaen lakiehdotuksen 85 §:n 4 momentin säännös on syytä sanonnallisesti kytkeä nimenomaisesti 85 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin lainkohdan perusteluissa viitatuin tavoin. Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 85 §:n 2 momenttiin sisältyy voimassa olevaan sääntelyyn nähden asianmukainen täsmennys niistä edellytyksistä, joiden vallitessa kunnanhallitus voi vaatia luottamushenkilöltä ensi vaiheessa selityksen ja ryhtyä muihin momentista ilmeneviin toimenpiteisiin. Kysymys on siitä, että on syytä epäillä luottamushenkilön toimestaan syyllistyneen virkarikokseen. Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Perustuslakivaliokunnan tavoin hallintovaliokunta pitää tarpeellisena 85 §:n 4 momentin täydentämistä perusteluissa lausuttu huomioon ottaen. Hallintovaliokunta ehdottaa 85 §:n 4 momentin hyväksymistä näin kuuluvana:

"Valtuuston on luottamushenkilön toimestaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan 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. Pidätämispäätös voidaan panna täytäntöön heti."

Kunnan harkitessa luottamushenkilön pidättämistä toimestaan 85 §:n 3 ja 4 momentin eri tilanteissa päätöksenteko vähintäänkin vaikeutuu, jos kunnalla ei ole riittävästi tietoa esitutkinnasta. Tutkinnanjohtajan velvollisuus ilmoittaa kunnalle epäiltyä vakavaa rikosta koskevasta esitutkinnasta koskee esitutkintalain 3 luvun 6 §:n nojalla vain kunnan viranhaltijaa. Samoin tutkinnanjohtajan oikeus lievemmissä rikosepäilyissä koskee pelkästään viranhaltijaa, mutta ei luottamushenkilöä.

Valiokunta pitää perusteltuna, että tässä yhteydessä otetaan kuntalain 85 §:n 5 momenttiin säännös kunnan viranomaisen oikeudesta saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta myös luottamushenkilön tekemäksi epäilyistä virkarikoksesta. Valiokunnan mielestä sopivassa yhteydessä on loogisen sääntelykokonaisuuden kannalta aiheellista ottaa asiaa koskeva sääntely esitutkintalakiin senkin vuoksi, ettei säännös jää kuntalakiin sijoitettuna tutkinnanjohtajilta huomaamatta. Tällöin kuntalakiin voidaan jättää pelkästään informatiivinen viittaus esitutkintalakiin.

Selvyyden vuoksi valiokunta ehdottaa 85 §:n 5 momentin loppuun lisättäväksi, että tutkinnanjohtajan toimivalta esitutkintalain 3 luvun 6 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tekemiseen liittyy luottamushenkilön luottamustoimessaan tekemäksi epäiltyyn virkarikokseen.

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely (12 a luku, erityisesti 109 a §)

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettavalle sääntelylle poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä on esitetty hallituksen esityksessä sellaisia perusteluita, että niiden perusteella on sinänsä mahdollista kajota kunnalliseen itsehal-

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

lintoon. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että sääntelyä on kunnallisen itsehallinnon suojan johdosta tulkittava suppeasti. Valiokunta kiinnittää myös huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen.

Lakiehdotus sisältää ehdotetun 12 a luvun sääntelyn lisäksi myös muita säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan kunnan päätöksentekokyky esityksessä tarkoitetuissa poikkeuksellisissa tilanteissa (uusien varavaltuutettujen määrääminen; 17 §, tilapäisen valiokunnan asettaminen; 35 §, valtuuston velvollisuus luottamustoimesta pidättämiseen; 85 §). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä harkita, olisivatko mainitut muut keinot riittäviä lakiehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallintovaliokunta katsoo tältä osin saamansa selvityksenkin perusteella, että lakiehdotuksen 12 a luvussa ehdotettuun sääntelyyn on selkeä tarve. Lakiehdotukseen sisältyvät muut säännökset korostavat kunnan ja yksittäisen luottamushenkilön omaa vastuuta, mutta ne eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole riittäviä turvaamaan hyvän hallinnon toteutumista kunnan päätöksenteossa. Lainsäätäjän velvollisuutena on säännöksiin turvata kunnan hyvä hallinto myös sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kunnan oma kyky ja keinot — mukaan lukien lakiehdotuksen 17, 35 ja 85 §:ään sisältyvät keinot ja tavanomaiset laillisuuden valvontakeinot — eivät ole riittäviä. Valiokunta tähdentää, että selvitysmenettelyssä laaditaan kunnan käsiteltäväksi oikeudellinen selvitys ja toimenpide-ehdotukset kunnan auttamiseksi. Tarkoitus on tukea kuntaa siinä, että se kykenee omin toimin huolehtimaan kunnan hallinnon laillisuudesta. Selvitysmenettelystä säätämällä valiokunta arvioi olevan myös ylipääsemättömien ongelmien syntymistä ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Lakiehdotuksen 109 a §:n 1 momentin mukaan valtiovaraministeriö voi kuntaa kuultuaan asettaa kunnan hallintoa selvittämään selvityshenkilön tai selvitysryhmän, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään.

Selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on 109 a §:n 2 momentin nojalla, että 1) on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäillystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta tai että 2) on muuten perusteltua syytä epäillä kunnan viranomaisten tai sen toimielinten jäsenten olennaisesti tai toistuvasti toimineen lainvastaisesti tai laiminlyöneen lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu viimesijaiseksi tarkoitettu selvitysmenettely ei sinänsä ole perusteiltaan kunnallisen itsehallinnon suojan vastainen. Perustuslakivaliokunnan mielestä 109 a §:n 1 ja 2 momentin sääntely selvitysmenettelyn edellytyksistä on kuitenkin kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ongelmallisen avointa ja perustaa ongelmallisen laajan toimivallan siltä osin kuin sääntelyn on tarkoitettu toimivan ministeriön 4 momentissa tarkoitettun päätöksenteon edellytyksenä. Perustuslakivaliokunnan mukaan luottamustoimesta pidättämisen asialliset edellytykset on sinänsä määritelty täsmällisesti lakiehdotuksen 85 §:n 4 momentissa. Kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ongelmallisen avoin sääntely kytkeytyy organisatorisen toimivallan määrittelyyn 109 a §:ssä, joka on laadittu ensisijaisesti silmällä pitäen selvityshenkilön tai -ryhmän asettamista. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimivalta kuntaan nähden on rajoitet-

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

tu ehdotuksen tekemiseen tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi lainmukaiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ministeriön lakiehdotuksessa 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettu päätöksentekovalta kajoaa kuitenkin selvitysryhmän tehtäviä ja toimivaltaa merkittävästi enemmän kunnalliseen itsehallintoon.

Lakiehdotuksen 109 a §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu jo yhden henkilön virkarikoksen perusteella täyttyvä edellytys muodostaa lakiehdotuksen 109 a §:n 1 momentin kanssa yhdessä luettunakin liian vähäisen kynnyksen kunnallisen itsehallinnon suojaan puuttumiselle 4 momentin tarkoittamalla tavalla.

Hallintovaliokunta toteaa 109 a §:n 2 momentin 1 kohdan osalta, että esityksen perustelujen mukaan 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. Joka tapauksessa hallintovaliokunta ehdottaa säännöksen tarkentamista siten, että selvitysmenettelyyn ryhtymisen edellytyksenä on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen usean jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi. Jälkimmäinen edellytys, joka sisältyy esityksessä 2 momentin 2 kohtaan, selventää myös 1 kohtaan lisättyä sääntelyä siten, että selvitysmenettelyyn ei ole tarvetta eikä perustetta, mikäli kunta on ryhtynyt asiassa riittäviin toimenpiteisiin. Perusteluista saa valiokunnan mielestä tukea sille, että kyseinen lisäys vastaa myös ehdotuksen tarkoitusta. Valiokunta katsoo, että tapauskohtaisesti on arvioitava, kuinka laajaan joukkoon toimielimen jäseniä esitutkinnan tulee tällöin kohdistua ottaen huomioon epäillyn rikoksen tai usean rikoksen vakavuus sekä vaikutus kunnan päätöksenteon uskottavuudelle ja luotettavuudelle.

Hallintovaliokunnan ehdottamassa muodossa 109 a §:n 2 momentin 1 kohta kuluu seuraavasti:

"1) on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen *usean* jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta *eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi*;"

Lakiehdotuksen 109 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan selvityshenkilö tai selvitysryhmä voidaan asettaa, mikäli 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdoituksen suhde lakiehdotuksen 85 a §:n 4 momentin sääntelyyn luottamushenkilön pidättämisestä toimestaan tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi ei ole aivan selvä. Säännösehdoituksen tarkoittama, sinänsä perustuslain 21 §:n takaamien hyvän hallinnon perusteiden ilmentymänä pidettävä hyvä hallintotapa on luonteeltaan avoin ja joustava oikeusnormi.

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

Lakiehdotuksen 109 a §:n sääntelyä on rajattava ja täsmennettävä siltä osin kuin siinä säädetty edellytykset kohdistuvat pykäläehdotuksen 4 momentin mukaiseen päätösvaltaan. Lisäksi ministeriön päätösvallan määrittelyä pykäläehdotuksen 4 momentissa on täydennettävä nimenomaisella maininnalla päätösvallan käyttämisen välttämättömyydestä pykäläehdotuksen 1 momentissa tarkoitetuista vaikeuksista selviämisen kannalta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä luottamushenkilön asemaan puuttuvan päätösvallan merkittävyys huomioon ottaen lakiehdotuksen 85 §:n 4 momentin säännös on syytä sanonnallisesti kytkeä nimenomaisesti 2 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin lainkohdan perusteluissa viitatuin tavoin. Tältä osin hallintovaliokunta viittaa edellä 85 §:n 4 momenttiin liittyen lausuttuun.

Perustuslakivaliokunnan tavoin hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 109 a §:n 2 momentin 2 kohtaan sisältyvä, sinänsä perustuslain 21 §:n takaamien hyvän hallinnon perusteiden ilmentymänä pidettävä hyvä hallintotapa on luonteeltaan avoin ja joustava oikeusnormi. Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan arvioon, että sääntelyehdotus muodostaa tältä osin ongelmallisen täsmennettävän perusteen puuttumiselle kunnallisen itsehallinnon suojaan pykäläehdotuksen 4 momentin tarkoittamalla tavalla. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 109 a §:n 2 momentin 2 kohdasta poistettavaksi ilmaisun siitä, ettei kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi "hyvän hallintotavan mukaiseksi". Hallintovaliokunta katsoo lisäksi, että kunnan hallinnon saattaminen lain mukaiseksi merkitsee samalla sen saattamista hyvän hallintotavan mukaiseksi. Hallintovaliokunnan ehdottamassa muodossa 109 a §:n 2 momentin 2 kohta on seuraavan sisältöinen:

"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 (*poist.*) mukaiseksi."

Hallintovaliokunta toteaa, kuten perustuslakivaliokuntakin lausunnossaan, että 109 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi selvitysmenettelyn käynnistämisen edellytyksistä (1 ja 2 momentti). Valiokunta toteaa lisäksi, että pykälän 1—3 momentissa asetetuilla edellytyksillä on välillinen vaikutus valtiovarainministeriölle 4 momentissa ehdotettuun toimivaltaan viimesijaisesti selvitysmenettelyn jälkeen päättää luottamushenkilön pidättämisestä toimestaan. Pykälän 4 momentissa valtiovarainministeriön toimivalta luottamustoimesta pidättämiseen on riippuvainen 85 §:n 4 momentin mukaisten edellytysten täytymisestä eli siitä, että luottamushenkilö on epäiltynä virkakoksesta esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä ja että valtuustolla on mainitun pykälän nojalla velvollisuus pidättää luottamushenkilö toimestaan edellyttäen sen olevan välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Lisäksi selvitysmenettelyssä on tullut tehdä kunnalle luottamustoimesta pidättämistä koskeva toimenpide-ehdotus. Luottamustoimesta pidättäminen, siltä osin kuin se kuuluu valtiovarainministeriön toimivaltaan, on aina kytkennässä aloitettuun esitutkintaan. Hallintovaliokunta katsoo, että 109 a §:n 4 momentti, jossa säädetään valtiovarainministeriön toimivallan perusteista, tulee muotoilla tarkkarajaisemmaksi siten, että siitä ilmenee selkeämpi yhteys 85 §:n 4 momentin mukaisiin edellä mainittuihin olosuhteisiin. Lisäksi säännökseen tulee lisätä "välttämättömyysedellytys" luottamustoimesta pidättämisen edel-

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

lytyksiin. Valtiovarainministeriön toimenpiteen tulee olla välttämätön kunnan hallinnollisten vaikeuksien selvittämiseksi siten, että kunnan päätöksenteon laillisuus turvataan. Näillä ja 85 §:n 4 momenttiin valiokunnan ehdottamilla muutoksilla tarkentuu myös 109 a §:n suhde 85 §:n 4 momenttiin.

Hallintovaliokunnan ehdottamassa muodossa 109 a §:n 4 momentti kuuluu seuraavasti:

"Jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan 85 §:n 4 momentissa säädetyllä perusteella luottamushenkilön toimestaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi eikä valtuusto ole näin menetellyt, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta, jos luottamustoimesta pidättäminen on välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat."

Lakiehdotuksen 109 c §:n perusteella valtiovarainministeriöllä on valmistellessaan 109 a §:ssä tarkoitettua selvityshenkilön ja selvitysryhmän asettamista sekä luottamustoimesta pidättämistä oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus esitutinnan aloittamisesta. Edellä 85 §:n 5 momentin osalta lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa myös 109 c §:n loppuun lisättäväksi, että oikeus saada ilmoitus esitutinnan aloittamisesta johtuu luottamushenkilön luottamustoimessaan tekemäksi epäilystä virkarikoksesta.

Muut ehdotukset

Hallituksen esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset 1) kuntalain kuntayhtymän toimielimiä koskevan sääntelyn ensisijaisuudesta suhteessa erityislainsäädäntöön (3 §:n 2 momentti), 2) Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan ja tällaisen henkilön perheen jäsenen äänestämisen mahdollistamiseksi soveltamalla äänioikeutta koskevaa kuntalain 20 §:ää jo vuoden 2017 kuntavaaleissa (147 §:n 1 momentti), 3) kuntien yhteistyösopimusten muuttamista koskevan siirtymäajan jatkamisesta (147 §:n 5 momentti) ja 4) kuntien yhteistä toimielintä koskevan säännöksen muuttamisesta (51 §). Valiokunnalla ei ole huomauttamista mainittujen sääntelyehdotusten osalta.

Säätämisyjärjestys

Hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan PeVL 62/2016 vp lakiehdotuksen 109 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Lakiehdotus voidaan näin ollen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 250/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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 §

Soveltaisala

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 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.

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

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.

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 toimessaan syylistynyt 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 **luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esittökinnan** tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

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 luottamushenkilön tekemäksi epäilystä virkarikoksesta.

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 usean jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi; 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 luottamushenkilön toimeksaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi eikä valtuusto ole näin menetellyt, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta, jos luottamustoimesta pidättäminen on välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön heti.

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

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 hänen 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 tehtävänsä 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 ja selvitysryhmän asettamista sekä luottamustoimesta pidättämistä sillä on oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus esitutinnan aloittamisesta **luottamushenkilön tekemäksi epäillystä virkarikoksesta**.

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 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 valinneelle 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 peritty-

Valiokunnan mietintö HaVM 26/2016 vp

jen 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 9.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto