

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 90 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntalakia ja hyvinvointialueesta annettua lakia.

Lakeihin ehdotetaan lisättäviksi säännökset, joiden mukaan kunnan ja hyvinvointialueen olisi otettava hallintosääntöön tarpeelliset hallintoa, päätöksentekoa ja valtuuston toimintaa koskevat määräykset häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Ehdotettavia säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymään ja hyvinvointiyhtymään.

Esityksen tavoitteena on parantaa kunnan ja hyvinvointialueen hallinnon ja päätöksenteon varautumista valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla pyritäisiin välillisesti edistämään kunnan ja hyvinvointialueen hallinnon ja päätöksenteon jatkuvuutta ja toimintaedellytyksiä myös poikkeusolojen ja häiriötilanteiden aikana.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Kunnan hallinto ja päätöksenteko normaalioloissa	4
2.2 Kunnan hallinnossa ja päätöksenteossa varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin	6
2.3 Kunnan päätöksenteko ja hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa	8
2.4 Hyvinvointialueen hallinto ja päätöksenteko normaalioloissa	10
2.5 Hyvinvointialueen varautuminen ja päätöksenteko poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa	10
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
6 Lausuntopalaute.....	14
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	15
7.1 Laki kuntalain 90 §:n muuttamisesta	15
7.2 Laki hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta	17
8 Voimaantulo	17
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	17
LAKIEHDOTUKSET	20
Laki kuntalain 90 §:n muuttamisesta	20
Laki hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta	21
LIITE	22
RINNAKKAISTEKSTIT	22
Laki kuntalain 90 §:n muuttamisesta	22
Laki hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Voimassa oleva kuntalaki (410/2015) tai hyvinvointialueesta annettu laki (611/2021, jäljempänä hyvinvointialuelaki) ei sisällä sääntelyä kunnan tai hyvinvointialueen hallinnon ja päätöksenteon varautumisesta normaaliolojen häiriötilanteisiin tai valmiuslain (1552/2011) mukaisiin poikkeusoloihin. Kuntia ja kuntayhtymiä koskee kuitenkin valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus, jonka mukaisesti niiden tulee varmistaa etukäteisillä toimenpiteillä tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Vastaavaa velvoitetta sovelletaan 1.1.2023 alkaen myös hyvinvointialueeseen ja hyvinvointiyhtymään.

Valmiuslain yleiseen varautumisvelvollisuuteen katsotaan kuuluvan myös ennakkosuunnittelu, jolla on pyrittävä turvaamaan kunnallinen päätöksenteko poikkeusoloissa. Valmiuslaki sisältää kunnan ja 1.1.2023 alkaen myös hyvinvointialueen hallinnon järjestämistä koskevat säännökset, joiden tarkoituksena on turvata viimesijaisesti kunnan ja hyvinvointialueen päätöksenteon jatkuvuus poikkeusolojen aikana. Valmiuslain mukaiset poikkeukselliset toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön ainoastaan valmiuslain mukaan todetuissa poikkeusoloissa, laissa tarkemmin säädetyn toimivaltuussäännösten käyttöönottonettelyn mukaisesti. Käytännössä kynnys valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamiselle on korkea, eikä niiden soveltaminen tule kyseeseen poikkeusoloja lievemmissä normaaliolojen häiriötilanteissa.

Valmiuslaki tai kuntia ja hyvinvointialueita koskeva muu lainsäädäntö ei sisällä nimenomaista velvoitetta varautua poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin kunnan tai hyvinvointialueen hallintosääntöön otettavien määräyksin. Kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaan kunnan ja hyvinvointialueen hallinnon järjestäminen perustuu hallintosääntöön, jossa valtuusto tai aluevaltuusto päättää kunnan tai hyvinvointialueen organisaatiosta, johtamisesta sekä hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Laeissa säädetään ainoastaan hallintosäännön vähimmäisisällöstä, joten hallintosääntöön on käytännössä kuitenkin mahdollista lisätä määräyksiä myös poikkeusoloja ja häiriötilanteita varten. Erityisesti Covid-19-pandemian sekä vuonna 2022 tapahtuneiden turvallisuusympäristön muutosten johdosta tällaiset määräykset ovat yleistyneet kuntien ja hyvinvointialueiden hallintosäännöissä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden varautumisen lähtökohtana on, että häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana toimitaan mahdollisimman pitkään normaaliolojen johtamisjärjestelyiden, päätöksentekomenettelyiden ja organisaatorakenteiden mukaisesti. Olosuhteista riippuen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa toimiminen voi kuitenkin edellyttää nopeampaa päätöksentekoa, tehostettua johtamista tai normaalista poikkeavan toimivallan käyttöä. Tämä edellyttää tarpeellisten hallinnon järjestämistä koskevien määräysten ottamista hallintosääntöön. Covid-19-pandemia osoitti, että hallintosäännön muuttaminen jo poikkeusolojen alettua voi olla haastavaa, joten poikkeusolojen ja häiriötilanteiden vaikutukset kunnan ja hyvinvointialueen hallintoon tulisi huomioida hallintosäännössä mahdollisuuksien mukaan jo ennakolta. Ennakolta laaditut hallintosääntömääräykset voivat osaltaan varmistaa kunnan hallinnon ja päätöksenteon toimintaedellytysten jatkumista poikkeusolojen ja häiriötilanteiden aikana. Kuntien ja hyvinvointialueiden ennakkoarautumisen varmistamiseksi kuntalakiin ja hyvinvointialuelakiin onkin perusteltua esittää lisättäväksi sääntelyä, joka velvoittaisi antamaan hallintosäännössä tarpeelliset määräykset myös poikkeusoloja ja häiriötilanteita varten.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi -palvelussa 15.8.–26.9.2022. Lausuntoja pyydettiin muun muassa kunnilta, hyvinvointialueilta, maakuntien liitoilta, eräiltä muilta kuntayhtymiltä, ministeriöiltä sekä Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Myös muut tahot saivat antaa esitysluonnoksesta lausunnon. Lausuntoja annettiin yhteensä 36. Lausunnot ja lausuntotiivistelmä ovat luettavissa [valtioneuvoston hankeikkunassa tunnuksella VM089:00/2022](#).

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 18.10.2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kunnan hallinto ja päätöksenteko normaalioloissa

Kunnan johtamisesta, päätöksenteosta ja hallinnosta säädetään kuntalaissa. Kunnan viranomaisille kuuluvasta päätösvallasta voidaan kuntalain lisäksi säätää erityislainsäädännössä.

Kunnan päätösvallalla tarkoitetaan kunnan hoidettavaksi lain mukaan tai muuten kuuluvia asioita, joissa kunta voi tehdä tai jossa sen edellytetään tekevän päätöksiä. Päätösvalta kuuluu ensisijaisesti valtuustolle, joka kuntalain 14 §:n 1 momentin mukaan vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta ja käyttää kunnan päätösvaltaa. Lisäksi kuntalain eräissä muissa pykälissä sekä erityislaeissa on säännöksiä valtuuston päätösvaltaan kuuluvista asioista.

Kuntalain 14 §:n 2 momentin mukaan valtuusto päättää muun ohessa kuntastrategiasta, kunnan hallintosäännöstä, kunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta sekä omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Riskienhallinnan osalta valtuusto käyttää päätösvaltaa päättämällä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Näistä päättäessään valtuusto päättää esimerkiksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä, toimivallasta ja raportointimenettelyistä.

Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille kuntalain 91 §:n 1 momentin mukaisesti. Valtuuston toimivallan siirto tapahtuu aina hallintosääntöön otettavalla määräyksellä, eikä se näin ollen ole mahdollista yksittäisen päätöksen perusteella. Toimivallan siirtäminen hallintosäännön määräyksillä on kielletty niissä yksittäisissä asioissa, joista valtuuston on kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Myöskään silloin, kun erityislaissa on määrätty päätösvalta tietyille kunnan viranomaiselle, valtuusto ei voi hallintosäännössä määrätä päätösvallasta toisin. Erityislainsäädännössä voi kuitenkin olla erikseen säännöksiä toimivallan delegoinnista, jolloin ne syrjäyttävät kuntalain säännökset. Valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan muulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen kuntalain 91 §:n 2 momentin mukaisesti. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen. Pykälän 3 momentissa on lisäksi rajattu hallinnollisen pakon käyttämistä sisältävien asioiden osalta mahdollisuus siirtää toimivaltaa yksinomaan toimielimille.

Kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden johtaminen kuuluu kuntalain 38 §:n mukaan kunnan hallitukselle. Hallituksen tehtävät on määritelty tarkemmin lain 39 §:ssä. Sen mukaan hallitus vastaa kunnan hallinnosta, joka kattaa esimerkiksi vastuun hallituksen alaisen hallinnon yhteensovittamisesta sekä käytännön hallinnosta huolehtimisesta. Hallitus vastaa myös muun ohessa kunnan taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Riskien hallinnan ja siihen sisältyvän varautumisen osalta hallitukselle

kuuluu vastuu huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä valtuuston päättämien perusteiden mukaisesti. Kunnanhallitukselle kuuluvaan velvollisuuteen kuuluu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja toimeenpanon lisäksi tuloksellisuuden seuranta sekä johtopäätösten raportointi valtuustolle toimintakertomuksessa. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä säädetään erikseen kuntalain 40 §:ssä, jonka mukaisesti kunnanhallituksen puheenjohtajalle kuuluu kunnanhallituksen tehtävien toteuttamisen edellyttämän poliittisen yhteistyön johtaminen sekä muut hallintosäännössä määrätyt tehtävät.

Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa kuntalain 38 §:n 3 momentin mukaisesti. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kunnanjohtajan asemasta säädetään tarkemmin 41 §:ssä ja pormestarin asemasta 44 §:ssä. Kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävät perustuvat lain lisäksi hallintosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin. Kunnanjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan välisestä työnjaosta voidaan sopia johtajasopimuksessa tai kunnan hallintosäännössä. Kunnanjohtajan tai pormestarin velvollisuutena on esimerkiksi järjestää yhdessä kunnanhallituksen kanssa kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta valtuuston päättämien perusteiden mukaisesti.

Kunnan konsernijohto vastaa kuntalain 48 §:n mukaisesti kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohtoon kuuluvien tehtävistä ja toimivallan jaosta määrätään tarkemmin hallintosäännössä.

Kunnassa voi olla kuntalain 30 §:n mukaisesti kunnan pakollisten toimielinten eli valtuuston, hallituksen ja tarkastuslautakunnan lisäksi muita toimielimiä. Toimielinten ja kunnan muiden viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta määrätään tarkemmin hallintosäännössä.

Kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä määrätään valtuuston päättämällä tavalla kunnan hallintosäännössä. Hallinnon ja toiminnan järjestämiseen kuuluu kunnan organisaatiosta ja johtamisesta päättäminen. Valtuusto päättää hallintosäännössä esimerkiksi kunnan toimielimistä ja niiden tehtävistä sekä toimivallan jakautumisesta kunnan viranomaisten välillä. Myös kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Hallintosäännön vähimmäisisällöstä säädetään kuntalain 90 §:ssä, jonka mukaan hallintosäännössä on oltava tarpeelliset määräykset ainakin kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä valtuuston toimintaan liittyvistä asioista, jotka pykälässä on yksityiskohtaisemmin lueteltu. Hallintosäännössä tulee olla tarpeelliset määräykset muun muassa toimielinten kokoontumisesta, viestinnän periaatteista, menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi sekä esimerkiksi sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja sopimusten hallinnasta. Hallintosäännön määräykset ovat luonteeltaan suhteellisen pysyviä ja ne sitovat myös valtuustoa, joka ei voi poiketa säännöstä muutoin kuin sitä muuttamalla.

Toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää kuntalain 98 §:n mukaan varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa (sähköinen kokous) tai sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely). Sähköisestä kokouksesta säädetään 99 §:ssä. Hallintosäännössä tulee olla tarpeelliset määräykset toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä. Kokousten julkisuudesta säädetään 101 §:ssä. Yleisölle on turvattava hallinnon julkisuusperiaatteen mukaisesti mahdollisuus seurata julkista kokousta myös silloin, kun kyse on sähköisestä kokouksesta. Kunnan hallintosääntöön voidaan käytännössä ottaa tarpeelliset määräykset julki-

sen sähköisen kokouksen yleisöjulkisuuden toteuttamisen tavasta. Hallintosäännön määräyksillä ei voida poiketa esimerkiksi valtuuston kokousten julkisuutta koskevasta sääntelystä. Kuntalain mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päätä.

2.2 Kunnan hallinnossa ja päätöksenteossa varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin

Kuntia koskee valmiuslain 12 §:n mukainen yleinen varautumisvelvollisuus, jonka mukaan niiden tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain esitöiden (HE 3/2008 vp, s. 37) mukaan poikkeusolot saattavat muuttaa tai lisätä viranomaisten tehtäviä taikka johtaa siihen, että tehtäviä joudutaan suorittamaan nopeammin. Tämän vuoksi muutoksista selviytyminen edellyttää poikkeusoloihin varautumista jo normaalioloissa. Lisäksi kriisi saattaa myös ilmaantua niin äkillisesti, että siihen on varauduttava etukäteen.

Poikkeusoloihin varautumisen katsotaan usein liittyvän kiinteästi toiminnan suunnitteluun myös poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten. Myös Valtioneuvoston periaatepäätöksenä annetun Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS 2017, s. 94) mukaan varautumisen käsite kattaa varautumisen sekä poikkeusoloihin että häiriötilanteisiin. Varautuminen erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin perustuu viranomaisten tehtäviä koskeviin säädöksiin (Valtiovarainministeriö ym.: Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012, s. 21). Häiriötilannetta ei ole määritelty lainsäädännössä, mutta kokonaisturvallisuuden sanaston (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, s. 60) mukaan häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistyötä ja viestintää. Häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissa. Esimerkiksi vakavat luonnononnettomuudet, mellakka ja terrorismi voivat olla häiriötilanteita. Poikkeusoloilla puolestaan tarkoitetaan valmiuslaissa tarkoitettua yhteiskunnan tilaa, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkatilanteita, että viranomaisille on tarpeen mahdollistaa tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö.

Poikkeusolojen määritelmä säädetään valmiuslain 3 §:ssä. Pykälän mukaan poikkeusoloja ovat 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Pykälään lisättiin valmiuslain muutoksella (706/2022) erityisesti hybridiuhkatilanteisiin tarkoitettu poikkeusolomääritelmä. Pykälän (kohta 6) mukaan poikkeusoloina pidetään myös a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn, b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen; c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen; d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen; e) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen; f) yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai g) edellä a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen kohdistuva uhka, toi-

minta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Valmiuslain yleiseen varautumisvelvollisuuteen katsotaan kuuluvan ennakkosuunnittelu, jolla kunnallinen päätöksenteko voitaisiin turvata myös poikkeusoloissa (HaVL 10/2008 vp, s. 3). Valmiuslaki ei kuitenkaan aseta kunnille päätöksenteon turvaamisen ennakkosuunnitteluun liittyviä tarkempia velvoitteita. Laissa ei esimerkiksi edellytetä, että kunnan hallintosääntöön tulisi ottaa määräyksiä, jotka koskevat kunnan päätöksentekoa ja hallinnon järjestämistä poikkeusoloissa.

Kuntalaki ei sisällä nimenomaisesti kuntien valmiutta tai varautumista koskevaa sääntelyä. Kuntalaissa ei oteta myöskään kantaa kunnan hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa tai normaaliolojen häiriötilanteissa. Lain voimassa oleva sääntely kuitenkin mahdollistaa jo nykyisellään, että kunnat voivat yleisen varautumisvelvollisuutensa mukaisesti varautua normaalioloista poikkeaviin tilanteisiin ottamalla hallintosääntöön määräyksiä poikkeusoloja ja näitä lievempiä häiriötilanteita varten. Käytännössä näin on toimittu useissa kunnissa. Erityisesti keväällä 2020 alkanut Covid-19-pandemia ja sen vuoksi keväällä 2020 todetut poikkeusolot johtivat käytännössä siihen, että kuntien hallintosäännöissä yleistyivät määräykset, joilla häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ja niistä mahdollisesti kuntien hallintoon ja päätöksentekoon kohdistuviin vaikutuksiin on pyritty nimenomaisesti varautumaan.

Myös Kuntaliiton laatimaan kunnan hallintosääntömalliin (Kunnan hallintosääntömalli, 2021, s. 38–39) on vuonna 2021 täydennetty mallimääräykset, jotka koskevat hallintosäännön mukaisesta normaalista toimivallasta poikkeamista kunnan järjestämisvastuulla olevaan toimintaan kohdistuvissa uhka- tai riskitilanteissa. Mallimääräykset koskevat niiden perusteluiden mukaan tilanteita, joissa normaalista toimivallasta poikkeamiselle on oltava välttämätön syy. Perusteluiden mukaan päätösvallassa voidaan tehdä päätöksiä, jotka ovat välttämättömiä palveluiden turvaamiseksi ja tilanteen saattamiseksi normaaliksi ja päätösvaltaa voidaan käyttää vain sen verran, kuin välttämätön syy edellyttää. Mallimääräysten mukaan kunnanjohtaja tai toimialajohtaja voisi käyttää normaalista toimivallasta poikkeavaa päätösvaltaa kunnan palvelujen turvaamiseksi ja tilanteen normalisoimiseksi välttämättömän syyn vuoksi. Välttämättömistä syistä on mainittu esimerkkeinä henkeen ja terveyteen kohdistuvat uhat sekä elintärkeiden palveluiden keskeytymiseen, talouteen, kiinteistöihin, muuhun omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvat uhat, jotka aiheuttavat välittömän vaaran tai muun vakavan toiminnallisen tai taloudellisen riskin. Poikkeavalla päätösvallassa tehdyistä päätöksistä tulisi raportoida kunnanhallitukselle. Normaalista toimivallasta poikkeavan päätösvalan käyttöön ottamisesta määräajaksi päättäisi valtuusto tai hallitus, jotka voisivat päättää myös päätösvalan käytön lakkaamisesta. Käytännössä useissa kunnissa on lisätty hallintosääntömallia vastaavat määräykset kunnan hallintosääntöön.

Erinäisiä kuntien varautumista koskevia velvoitteita sisältyy myös kuntien palveluita koskevaan toimialakohtaiseen erityislainsäädäntöön. Osan kuntien varautumista koskevaa sääntelyä muodostavat myös kuntalain säännökset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Lakisääteiset varautumisvelvoitteet liittyvät usein keskeisesti kunnan palveluiden jatkuvuuden turvaamiseen, eivätkä ne siten suoranaisesti kytkeydy yleisemmin kunnan hallinnon ja päätöksenteon jatkuvuuden turvaamiseen.

Kuntien varautumista on ohjeistettu tarkemmin esimerkiksi Pelastusopiston laatimassa oppaassa (Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön, 2012) sekä Kuntaliiton, Huoltovarmuuskeskuksen, Turvallisuuskomitean, Pelastusopiston, valtiovarainministeriön ja sisäministeriön yhteistyössä laaditussa oppaassa (Kunnan varautumisen johtaminen,

2020). Jälkimmäisessä on kuvattu kunnan luottamushenkilöjohdon vastuiden jakautumista kunnan varautumisessa. Sen mukaan valtuusto päättää kunnan strategisista tavoitteista, määrärahoista ja riskienhallinnan perusteista ja kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta sekä valvoo, että kunta toimii valtuuston päätösten mukaisesti. Kunnanjohtajan vastuulle kuuluu huolehtiminen siitä, että varautuminen ja riskienhallinta käytännössä toimivat ja tehtävät on asianmukaisesti organisoitu, vastuutettu ja resursoitu. Oppaan mukaan varautuminen on osa kunnan turvallisuuskulttuuria ja hyvä turvallisuuskulttuuri edellyttää, että varautuminen on mukana kuntakonsernin strategisissa tavoitteissa sekä päivittäisessä johtamisessa. Tavoitteena on, että kunnan johdon linjausten kautta kunta voi varautumisessa siirtyä reagoinnista ennakointiin, joka osaltaan vähentää reagoinnin tarvetta. Johdon linjaukset varautumisen vaatimuksista tulisi kirjata erilaisiin kunnan prosesseja ohjaaviin asiakirjoihin, kuten kuntastrategiaan, hallintosääntöön ja konserniohjeeseen.

2.3 Kunnan päätöksenteko ja hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa

Valmiuslain 4 §:ssä säädetään erikseen periaatteista, joiden mukaan valmiuslain mukaisten viranomaisten toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön. Sen mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi toimivaltuuksia voidaan käyttää ainoastaan silloin, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslain keskeisenä periaatteena on, että viranomaiset toimivat poikkeusoloissakin mahdollisimman pitkälle normaaliorganisaatioillaan. Tätä on pidetty myös kunnan päätöksenteon järjestämisestä poikkeusoloissa ohjaavana painavana periaatteena (HaVL 10/2008 vp, s. 3). Lähtökohtana on, että valtuusto käyttää ylimpänä toimielimenä kunnan päätösvaltaa poikkeusoloissakin ja hallitus vastaa muun muassa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valvoo, että kunnassa toimitaan valtuuston päätösten mukaisesti. Kunnanjohtaja johtaa hallituksen alaisena kunnan toimintaa myös poikkeusoloissa. Muut toimielimet osallistuvat päätöksentekoon ja johtamiseen toimi- ja päätösvaltansa mukaisesti (Kunnan varautumisen johtaminen, 2020, s. 7 ja 30).

Valmiuslain 108 §:n 1 momentti mahdollistaa valtuuston välittömän koollekutsumisen poikkeusoloissa. Lisäksi valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä. Jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, on pykälän 2 momentin mukaan kunnanhallituksella oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä asioista. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan kunnanhallituksen on mahdollisimman pian saatettava 2 momentissa tarkoitettut päätökset valtuuston päätettäväksi. Pykälän 4 momentin mukaan säännöksiä sovelletaan myös kuntayhtymään. Lain esitöiden (HaVL 10/2008 vp, s. 3) mukaan valtuuston kokoontumista ja päätöksentekoa helpottavan valmiuslain sääntelyn tarkoituksena on turvata valtuuston asema kunnan päätösvaltaa käyttävänä elimenä myös poikkeusolojen aikana sekä siten osaltaan taata perustuslain 121 §:n vaatimus kunnan itsehallinnosta myös poikkeusoloissa. Hallituksen päätösvaltaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että kunnalla on koko ajan toimivaltainen päätöksentekoelin.

Kunnan hallintoa koskeva valmiuslain 108 § voi tulla sovellettavaksi poikkeusoloissa ainoastaan silloin, kun valtioneuvosto säätää sen soveltamisen aloittamisesta erikseen käyttöönotto-

asetuksella. Käytännössä pykälän soveltamiskynnys on osoittautunut korkeaksi maassa todettujen poikkeusolojen aikana. Pykälän säännösten soveltamista ei aloitettu keväällä 2020 Covid-19-pandemian vuoksi, jolloin valmiuslakia sovellettiin ensimmäistä kertaa sen voimassaoloaikana. Sen sijaan kunnissa siirryttiin laajasti sähköisten kokousten käyttöön, mitä osaltaan edesauttoi sähköiseen päätöksentekoon siirtymistä helpottanut väliaikainen kuntalain muutos (292/2020) sekä vastaavasti kuntalain sähköistä kokousta koskevan 99 §:n 1.6.2021 voimaan tullut muutos (429/2021).

Valmiuslain kunnan hallintoa koskevalla sääntelyllä on tarkoitettu varauduttavan kunnan päätöksenteon jatkuvuuden turvaamiseen valmiuslaissa määritellyissä poikkeusoloissa, mutta ei poikkeusoloja lievemmissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Valmiuslain esitöissä on kuitenkin todettu, että poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi toiminnan suunnitteluun myös poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten (HE 3/2008 vp, s. 37).

Yhteiskunnassa voi käytännössä ilmetä hyvin erilaisia ja vakavuudeltaan eriasteisia normaaliolojen häiriötilanteita, jotka vaikuttavat myös kuntiin. Häiriötilanteet voivat olla paikallisia, alueellisia tai valtakunnallisia ja tapahtua siten yhden tai useamman kunnan alueilla. Häiriötilanteiden vaikutukset voivat kohdistua kunnan palveluihin ja ulottua myös kuntalaisiin. Häiriötilanteesta voi olla kyse esimerkiksi silloin, jos kunnan juomavesilähde uhkaa saastua, laajalle levinnyt maastopalo lähestyy kuntakeskusta tai teollisuusaluetta taikka kunnan alueelle kohdistuu terroriteko tai sen uhka. Kuntien kannalta on tärkeää tunnistaa riskit ja uhkat, jotka voivat aiheuttaa häiriötä palveluihin sekä pyrkiä etukäteen minimoimaan häiriötilanteiden haittavaikutukset ja turvaamaan keskeiset palvelut kuntalaisille kaikissa tilanteissa (Kunnan varautumisen johtaminen, 2020, s. 6–7 ja 10, 27 ja 29).

Lähtökohtana on, että kunnissa toimitaan niin häiriötilanteiden kuin poikkeusolojenkin aikana mahdollisimman pitkään normaaliin johtamisjärjestelyjen, päätöksentekomenettelyiden ja toimivaltamääräysten mukaisesti. Reagoiminen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa ilmeneviin uhkisiin ja niiden aiheuttamiin riskeihin voi kuitenkin edellyttää esimerkiksi normaalia nopeampaa päätöksentekoa, tehostettua johtamista ja kriisiviestintää. Kiireellisissä tilanteissa voi myös syntyä tilanteita, joissa välttämätön päätöksenteko edellyttää normaalioloissa sovellettavista toimivaltamääräyksistä poikkeamista.

Häiriötilanteiden osalta kuntalaki ei sisällä sääntelyä, joka turvaisi viimesijaisesti kunnan välttämättömän päätöksenteon tai mahdollistaisi esimerkiksi hallintosäännön määräyksistä poikkeamisen. Myöskään valmiuslain sääntely ei mahdollista suoraan hallintosäännön määräyksistä poikkeamista. Hallintosäännön muuttaminen jo häiriötilanteiden tai poikkeusolojen alettua voi osoittautua haastavaksi, sillä muutokset voitaisiin joutua valmistelemaan kiireellisesti ja valtuusto tulisi saada päätösvaltaisena koolle niistä päättämään. Häiriötilanteen tai poikkeusolojen luonteesta riippuen tämä voi osoittautua haastavaksi esimerkiksi silloin, jos sähköisten kokousten edellyttämät tietoliikenneyhteydet eivät ole toiminnassa tai kokoontuminen fyysiseen kokoukseen ei ole tarkoituksenmukaista. Tästä syystä kunnan tulisi pyrkiä jo ennakolta varmistamaan, että sen hallintosääntö sisältää esimerkiksi riittävät toimivallan delegointia koskevat määräykset, joilla päätöksenteon jatkuvuutta pystyttäisiin turvaamaan.

Vaikka lainsäädäntö sinänsä jo nykyisin mahdollistaa kuntien ottavan hallintosääntöön määräyksiä häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten, se ei kuitenkaan velvoita kuntia toimimaan näin. Nykysääntelyä voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena, sillä ilman velvoittavaa sääntelyä kaikissa kunnissa ja kuntayhtymissä ei välttämättä tehdä ennakkollista arviota siitä, sisältääkö hallintosääntö riittävät määräykset, joilla kunnan hallinnon ja päätöksenteon jatkuvuutta ja toimintaedellytyksiä pyritäisiin häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta turvaamaan.

2.4 Hyvinvointialueen hallinto ja päätöksenteko normaalioloissa

Hyvinvointialueissa säädetään hyvinvointialueen johtamisesta, päätöksenteosta ja hallinnon järjestämistä lähtökohtaisesti kuntalakia vastaavalla tavalla.

Hyvinvointialueilla ylintä päätösvaltaa käyttää aluevaltuusto, jonka tulee tehdä hyvinvointialuetta ja sen toimintaa koskevat tärkeimmät päätökset. Aluevaltuuston tehtävistä ja sen päätösvaltaan kuuluvista asioista säädetään tarkemmin hyvinvointialuelain 22 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan aluevaltuusto vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Pykälän 2 momentin säännökset aluevaltuuston päätettäviksi kuuluvista asioista vastaavat kuntalain sääntelyä valtuuston päätettäviksi kuuluvista asioista. Aluevaltuusto päättää siten muun muassa hyvinvointialueen hallintosäännöstä ja samalla hyvinvointialueen organisaatiosta sekä toimivallan jakautumisesta hyvinvointialueen viranomaisille. Hallintosäännön sisällöstä säädetään yksityiskohtaisemmin hyvinvointialuelain 95 §:ssä ja toimivallan siirtämisestä lain 96 §:ssä, jotka vastaavat lähtökohtaisesti kuntalain vastaavia säännöksiä.

Hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta johdetaan hyvinvointialuelain 42 §:n mukaisesti. Sen mukaan aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa ja hyvinvointialuejohtaja johtaa aluehallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Aluehallituksen tehtävistä säädetään tarkemmin lain 43 §:ssä, joka vastaa pääpiirteittäin kuntalain sääntelyä kunnanhallituksen tehtävistä sisältäen kuitenkin eräitä muitakin tehtäviä. Aluehallituksen tehtävistä hyvinvointialuekonsernin omistajaohjauksessa ja konserni-valvonnassa säädetään 50 §:ssä, jonka säännökset hyvinvointialueen konsernijohdosta vastaavat lähtökohdiltaan kuntalain konsernijohtoa koskevaa sääntelyä. Myös aluehallituksen puheenjohtajan ja hyvinvointialuejohtajan asemaa ja tehtäviä koskeva sääntely (44 ja 45 §) vastaa kunta-laissa olevaa sääntelyä.

Hyvinvointialueen muista toimielimistä säädetään hyvinvointialuelain 35 §:ssä. Muiden kuin pakollisten toimielinten tehtävistä ja toimivallasta määrätään tarkemmin hyvinvointialueen hallintosäännössä.

Hyvinvointialuelaki sisältää kuntalakia vastaavat säännökset toimielimen päätöksentekotavoista (103 §), sähköisestä kokouksesta (104 §) ja kokouksen julkisuudesta (106 §). Hyvinvointialuelain 95 §:ssä säädetään kuntalakia vastaavalla tavalla myös siitä, mistä toimielinten sähköisiin ja muihin päätöksentekotapoihin liittyvistä asioista hallintosäännössä on oltava määräykset.

2.5 Hyvinvointialueen varautuminen ja päätöksenteko poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa

Hyvinvointialueiden varautumista koskevia velvoitteita sisältyy eri lainsäädäntöön. Hyvinvointialuelain 150 §:ssä asetetaan hyvinvointialueelle normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskeva varautumisvelvollisuus. Pykälän mukaan hyvinvointialueen on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Varautumisvelvollisuus koskee myös lain 4 §:ssä tarkoitettuja hyvinvointialuekonserniin ja hyvinvointialueen toimintaan kuuluvia organisaatioita.

Lain esitöiden (HE 241/2020 vp, s. 648) mukaan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa lähtökohdiana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla. Näissä tilanteissa viranomaisten tehtävät saattavat kuitenkin muuttua tai lisääntyä taikka niitä saatetaan myös joutua suoritta-

maan nopeasti tai äkillisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtäviä voidaan joutua asettamaan tärkeysjärjestykseen. Tämä edellyttää, että häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa. Poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi myös toiminnan suunnitteluun poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten. Erilaisia varautumistoimenpiteitä voivat olla esimerkiksi valmiussuunnitelmat, koulutus ja harjoitukset, poikkeusolojen viestinnän ja tietoliikenteen suunnittelu sekä varautumista koskevien ohjeiden antaminen. Varautumisvelvollisuuden lisäksi hyvinvointialuelaki sisältää muita varautumista koskevia säännöksiä. Esimerkiksi lain 49 §:n mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset hyvinvointialuekonsernin valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta hyvinvointialuekonsernissa.

Myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021, jäljempänä järjestämislaki) sisältää varautumista koskevaa sääntelyä sosiaali- ja terveyspalveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi. Lain 50 §:n mukaan hyvinvointialueen on varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Palvelujen jatkuvuus on varmistettava myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta. Pykälässä säädetään tarkemmin myös HUS-yhtymän varautumisvelvoitteista. Lain esitöiden (HE 241/2020 vp, s. 671 ja 783) mukaan varautumista edellyttäviä tilanteita voivat olla esimerkiksi suuronnettomuudet, vakavien tartuntatautien leviäminen, yksityisen palveluntuottajan konkurssit, markkinoiden toimimattomuus, myrskyt ja tulvat, väkivalta-, terrori- ja säteilyvaaratilanteet, sähkön- ja vedenjakelun häiriöt tai tietojärjestelmien häiriöt. Sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta ja varautumista koskevat uhkakuvat ovat pääsääntöisesti kuntien ja hyvinvointialueiden rajat ylittäviä. Koska häiriötilanteet voivat olla luonteelta äkillisiä, niihin tulee varautua ennalta yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Lisäksi järjestämislaki asettaa hyvinvointialueen varautumiselle myös muita velvoitteita, jotka liittyvät esimerkiksi varautumiseen liittyvään yhteistyöhön sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella (36 ja 51 §) sekä velvollisuuteen huomioida varautuminen hankintasopimuksissa (15 §). Hyvinvointialueen pelastustoimen varautumiseen liittyvää sääntelyä on pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa (613/2021) sekä pelastuslaissa (379/2011).

Hyvinvointialueeseen ja hyvinvointiyhtymään tullaan vuoden 2023 alusta soveltamaan myös valmiuslain 12 §:ssä säädettyä varautumisvelvollisuutta, kun tätä koskeva valmiuslain muutos (631/2022) tulee voimaan 1.1.2023. Samalla lainmuutoksella valmiuslakiin lisättiin myös uusi 108 a § hyvinvointialueen hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa. Pykälässä säädetään aluevaltuuston ja aluehallituksen poikkeuksellisista toimivaltuuksista poikkeusoloissa. Pykälän säännökset vastaavat periaatteiltaan kunnan hallintoa koskevan 108 §:n säännöksiä ja niiden soveltaminen voidaan aloittaa vastaavalla tavalla valmiuslaissa tarkemmin säädettyssä menettelyssä poikkeusolojen vallitessa.

Kuten kuntalaki, myös hyvinvointialuelaki mahdollistaa jo nykyisin, että hyvinvointialueet voivat varautua poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin hallintosääntöön otettavilla hallinnon järjestämisestä ja päätöksentekoa koskevilla määräyksillä. Myös Kuntaliiton laatimassa hyvinvointialueen hallintosääntömallissa on mallimääräykset, jotka koskevat normaalista toimivallasta poikkeamista ja raportointia poikkeusolojen sekä häiriötilanteiden aikana (Hyvinvointialueen hallintosääntömalli, 2021, s. 41–42). Määräykset vastaavat lähtökohdiltaan kunnan hallintosääntömallin määräyksiä ja mahdollistavat normaalista toimivallasta poikkeavan päätösvallan käytön hyvinvointialuejohtajalle, terveydenhuollon vastaavalle lääkärille ja toimialajohtajalle. Hyvinvointialueet voivat ottaa hallintosääntöön esimerkiksi hallintosääntömallia vastaavia määräyksiä häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten.

Hyvinvointialuelain mukainen varautumisvelvollisuus tai vuoden 2023 alusta voimaan tulevat hyvinvointialueeseen sovellettavat valmiuslain säännökset eivät nimenomaisesti velvoita hyvinvointialueita tai hyvinvointiyhtymiä varautumaan häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin hallintosääntöön otettavilla määräyksillä. Nykysääntelyä voidaan pitää ongelmallisena samoista syistä kuin edellä on todettu kuntalain nykysääntelyn osalta. Vastaavista syistä kuten kunnissa, tulisi myös hyvinvointialueilla jo ennakkoon varautua häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten hallintosääntöön erikseen otettavilla määräyksillä ja näin pyrkiä varmistamaan päätöksenteon ja hallinnon jatkuvuus myös poikkeuksellisissa tilanteissa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa kunnan ja hyvinvointialueen hallinnon ja päätöksenteon varautumista valmiuslain mukaisten poikkeusolojen sekä normaaliolojen häiriötilanteiden varalle. Esitetyillä muutoksilla pyritään varmistamaan, että kunnissa ja hyvinvointialueilla käytäisiin toiminta läpi ja valmisteltaisiin tarpeelliset hallintosääntöön määräykset, jotka turvaisivat päätöksenteon ja hallinnon jatkuvuutta häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana. Sääntelyn tavoitteena on pyrkiä välillisesti parantamaan kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksentekojärjestelmien ja hallinnon toimintaedellytyksiä myös poikkeuksellisissa tilanteissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kuntalain hallintosääntöä koskevaa 90 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallintosääntöissä tulisi antaa tarpeelliset määräykset kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä ja valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Sääntelyä sovellettaisiin kuntalain 64 §:n mukaisesti myös kuntayhtymään.

Kuntalakia vastaava sääntely ehdotetaan lisättäväksi hyvinvointialuelain 95 §:ään. Sääntelyä sovellettaisiin hyvinvointialuelain 69 §:n mukaisesti myös hyvinvointiyhtymään.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotetulla sääntelyllä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntien, hyvinvointialueiden, kuntayhtymien tai hyvinvointiyhtymien talouteen.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan edistävän kuntien ja hyvinvointialueiden etukäteistä varautumista erilaisiin, myös äkillisesti ilmeneviin uhka- ja kriisitilanteisiin, jotka saattavat edellyttää poikkeamista normaalisti sovellettavien hallintosääntömääräysten mukaisista hallintorakenteista.

Ehdotus parantaisi nykyistä tilannetta, jossa hallinnon ja päätöksenteon järjestämistä koskeva etukäteissuunnittelu häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten on ollut ensisijaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden yleisen valmiussuunnittelun ja hallintosääntöön mahdollisesti otettujen määräysten varassa. Ehdotettu sääntely tukisi siten osaltaan myös valmiuslaissa säädettyyn yleiseen varautumisvelvollisuuteen kuuluvan, päätöksentekokyvyn jatkuvuutta koskevan ennakkosuunnittelun toteuttamista. Mahdollisten häiriötilanteiden tai poikkeusolojen toteutuessa sääntelyn hallinnolliset vaikutukset voisivat välillisesti ilmetä siten, että kunnissa ja hyvinvointialueilla pysyttäisiin tekemään tilanteen edellyttämät kiireelliset päätökset ja muut toimenpiteet ilman hallintosääntöön erikseen tässä tilanteessa tehtäviä muutoksia.

Esityksellä olisi hallinnollisia vaikutuksia erityisesti sellaisiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin, joiden hallintosäännöt eivät vielä nykyisin sisällä määräyksiä häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Tällöin niiden tulisi valmistella tarpeelliseksi katsotut muutokset ja käydä läpi muun muassa johtamisjärjestelmänsä sekä voimassa olevat toimivaltuudet sekä resurssit. Tarpeellisten hallintosäännön muutosten valmistelun arvioidaan lisäävän jossain määrin hallinnollista työtä kunnissa ja hyvinvointialueilla. Poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa saattavat henkilöstön tehtävät käytännössä muuttua. Muutoksia saattaa seurata myös kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksistä. Muutokset eivät johdu välittömästi esityksestä, mutta voivat olla sen välillisiä seurauksia. Ehdotetulla sääntelyllä ei muutettaisi muualla laissa säädettyjä varautumisvelvoitteita ja viranomaisille erikseen säädettyä toimivaltaa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esitystä valmistellessa on arvioitu myös sääntelyvaihtoehtoa, jonka mukaan kunnanhallituksella tai hallintosäännössä määrättyllä kunnan viranomaisella olisi hallintosääntöön perustuvasta toimivallasta poiketen suoraan kuntalain nojalla oikeus tehdä kunnan hallintoa, taloutta ja palvelujen järjestämistä koskevat välttämättömät päätökset häiriötilanteissa ja valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa. Tällainen sääntelyvaihtoehto mahdollistaisi, että hallitus lain nojalla tai hallintosäännössä määrätty viranomainen voisi hallintosäännön määräyksistä poiketen käyttää päätösvaltaa, jota valtuusto on hallintosäännössä siirtänyt kunnan muille toimielimille, viranhaltijoille tai luottamushenkilöille. Päätösvaltaa ei voisi kuitenkaan käyttää asioissa, jotka lain mukaan kuuluvat valtuustolle tai tietyille kunnan viranomaiselle. Sääntelyn tarkoituksena olisi ollut välttämättömän kunnallisen päätöksenteon turvaaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Hyvinvointialuelakiin olisi ehdotettu lisättäväksi vastaava sääntely, jonka mukaisesti päätösvalta olisi ollut aluehallituksella tai hallintosäännössä määrättyllä hyvinvointialueen viranomaisella.

Sääntely, joka mahdollistaisi hallintosäännön määräysten mukaisesta toimivallasta poikkeavan päätöksenteon suoraan kunnanhallitukselle tai hallintosäännössä määrättylle viranomaiselle laissa erikseen säädetyissä tilanteissa, katsottiin valmistelussa ongelmalliseksi erityisesti lain-säädännön tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusten näkökulmasta. Poikkeavan toimivallan käyttöä koskevien rajojen tarkkarajainen määrittäminen olisi voinut muodostua ongelmalliseksi, sillä laista olisi tullut ilmetä riittävän täsmällisesti toimivallan laajuus sekä edellytykset sen käytölle. Erityisesti tämä olisi voinut koskea poikkeavan toimivallan käytön mahdollistamista lain määritelmän mukaisissa häiriötilanteissa. Sääntelyyn olisi tullut lisätä häiriötilanteen määritelmä. Häiriötilanteiden kohdalla ei ole kyse yksiselitteisestä tai vakiintuneesta käsitteestä, vaikka sille on olemassa joitain yleisemmin käytettyjä määritelmiä. Häiriötilanteiden toteamiseen ei ole myöskään olemassa vastaavaa laissa säädettyä mekanismia kuin poikkeusolojen toteamiseen. Säännöksen soveltaminen häiriötilanteissa olisi siten edellyttänyt myös tarkempaa sääntelyä häiriötilanteiden toteamiseen liittyvästä menettelystä, jotta edellytykset poikkeavan toimivallan käytölle häiriötilanteiden aikana olisivat ilmenneet laista riittävällä tarkkuudella. Kaikkiaan sääntelyvaihtoehtoon jäi sisältymään riski siitä, että se olisi voinut johtaa poikkeavan toimivallan käyttöön laajemmin kuin laissa olisi tarkoitettu.

Sääntely olisi voinut osoittautua epätarkoituksenmukaiseksi suhteessa kunnissa ja hyvinvointialueilla valmiina oleviin johtamisjärjestelmiin ja päätöksenteon rakenteisiin. Näin ollen sääntelyvaihtoehto, jossa kunnanhallitus olisi voinut suoraan lain nojalla tehdä tiettyjä päätöksiä, olisi voinut tarkoittaa poikkeusta periaatteeseen, jonka mukaan kunnat ja hyvinvointialueet päättävät itse hallintonsa järjestämisestä myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Päätösvalta hallinnon järjestämisestä on valtuustolla, joka päättää hallintosäännössä toimivallan jakautumisesta kunnan eri viranomaisten välillä. Eri kunnissa toimivaltaa on voitu siirtää eri tavoin kunnan muille toimielimille ja niiden alaisille viranhaltijoille. Mahdollisuus lain nojalla keskittää päätösvaltaa

suoraan hallitukselle häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana voisi siten epätarkoituksenmukaisesti sekoittaa johtamiseen ja päätöksentekoon liittyviä vastuita. Varautumiseen liittyvänä periaatteena voidaan yleensä pitää sitä, että toimiviin johtamisjärjestelmiin ei turvallisuuspoikkeamien aikana puututa, vaan johtamista pyritään tehostamaan tilanteen edellyttämin tavoin. Edellä kuvattua vaihtoehtoa tarkoituksenmukaisempaan pidettiin esitykseen valittua sääntelyvaihtoehtoa, jonka mukaan hallinnon järjestäminen myös häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana jää kaikilta osin valtuuston ratkaistavaksi asiaksi.

Lainsäädännön tarpeita arvioitaessa on arvioitu myös niin kutsuttua nollavaihtoehtoa olla ehdottamatta kuntalakiin tai hyvinvointialuelakiin uutta sääntelyä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyen. Vaikka lainsäädäntö nykyisin jo mahdollistaa näitä tilanteita varten tarpeellisten hallintosääntömääräysten lisäämisen hallintosääntöön ja useissa kunnissa ja hyvinvointialueilla on näin jo toimittu, yhteiskunnassa tapahtuneiden turvallisuusympäristön muutosten vuoksi tätä vaihtoehtoa ei pidetty riittävänä turvaamaan kuntien ja hyvinvointialueiden hallinnon ja päätöksenteon varautumista erilaisiin uhka- tai riskitilanteisiin. Myöskään pelkkää ohjeiden laatimista ja hyvien käytäntöjen tiedottamista ei pidetty riittävänä vaikuttavana keinona tehostamaan kunnan varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

6 Lausuntopalaute

Lausunnot sekä lausuntokierroksella saadusta lausuntopalautteesta laadittu yhteenveto on nähtävillä valtioneuvoston hankesivuilla.

Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat esitystä tai siihen ei ollut huomauttamista. Esitystä pidettiin perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Hallintosäännössä annettavien määräysten arvioitiin muun muassa vähentävän häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa epävarmuutta, nopeuttavan päätöksentekoa, tehostavan kriisin hoitamisen aloittamista sekä turvaavan johtamiskykyä. Eräissä lausunnoissa esitettiin kuitenkin huomioita tai täsmennystarpeita esitykseen. Yksittäiset lausunnon antaneet kunnat ja hyvinvointialueet eivät pitäneet ehdotettua sääntelyä tarpeellisena.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely tehostaisi ja selkeyttäisi poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista, jolloin se olisi omiaan tukemaan myös valmiuslain 12 §:ssä säädetyn varautumisvelvoitteen noudattamista. Oikeusministeriö piti hyvänä, että esityksessä pyritään esittämään käytännön esimerkkejä erilaisista häiriötilanteista. Lausunnon mukaan esityksessä olisi hyvä tuoda esiin kaavailtujen säännösten soveltamiskynnykseen liittyvää problematiikkaa, jotta olisi hahmotettavissa, ettei missä tahansa normaaliolojen häiriötilanteessa ole asiallisia perusteita soveltaa normaaleista poikkeavia johtamisjärjestelyjä, päätöksentekomenettelyitä tai toimivaltamääräyksiä. Lausunnon kiinnitettiin huomiota myös viranomaisen toimivallan jakoon liittyviin riskeihin ja todettiin, että on syytä painottaa sitä, että hallintosääntömääräyksissä olisi mahdollista siirtää toimivaltaa vain sellaisissa asioissa, joissa se on lain mukaan sallittua.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan pidettiin muutoksia kannatettavina. Lausunnon kiinnitettiin huomiota siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan jatkossa vaikuttavat muutkin kuin yksittäisen hyvinvointialueen päätöksentekojärjestelyt. Lausunnon mukaan esityksessä jää vähälle huomiolle hyvinvointialueiden välinen yhteistyö poikkeusolojen ja häiriötilanteiden aikaisessa toiminnassa. Esityksessä katsottiin tarpeelliseksi arvioida ehdotetun sääntelyn mahdollisia vaikutuksia järjestämislain 51 §:n 5 momentin mukaisiin tilanteisiin (useampaa hyvinvointialuetta koskevan häiriötilanteen johto- ja koordinointivastuut).

Suomen Kuntaliitto ry piti lausunnossaan tarpeellisena ja kannatettavana, että ehdotuksen mukaisesti laissa edellytettäisiin poikkeusolojen ja normaaliajan häiriötilanteiden huomiointia kuntien ja hyvinvointialueiden hallintosäännössä. Lausunnossa todettiin, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa vastaavien säännösten kirjaamisen kuntien ja hyvinvointialueiden hallintosääntöön. Lausunnon mukaan on tarpeen korostaa, että hallintosäännön määräyksillä voidaan delegoida vain toimivaltaa, jota ei ole laissa määrätty päätettäväksi viranomaiselle tai toimieliemelle. Hallintosäännön määräyksillä ei poikettaisi kuntalain 91 §:n sääntelystä. Kuntaliitto piti tärkeänä, että lähtökohtaisesti normaalista poikkeavaa toimivaltaa käytetään mahdollisimman vähän ja että myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa huolehditaan päätöksenteon avoimuudesta, demokratian toteutumisesta sekä toimivaltasäännöksistä. Lausunnossa ehdotettiin, että ehdotettua sääntelyä täsmennettäisiin lisäämällä viittaus valmiuslain 3 §:ään ja esitettiin harkittavaksi, että normaaliolojen häiriötilanteita täsmennettäisiin vielä lainsäädännössä ja sen perusteluissa.

Yksittäisissä kuntien lausunnoissa kiinnitettiin huomioita muun muassa ehdotetun sääntelyn suhteeseen viranomaisten julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin salassapitosääntelyyn. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei hallintosäännön määräysten tulisi yhdessä valmiussuunnitelman yleisen osan kanssa muodostaa salassapidettävää tietoa. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ohjeistuksen tarpeellisuuteen. Eräissä lausunnoissa esitettiin kuntalakiin tehtäväksi muita muutoksia koskien muun muassa valtuuston päätösvaltaisuutta sekä laajempia delegointimahdollisuuksia. Järjestöiltä saaduissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota henkilöstövaikutuksiin sekä työ- ja virkasuhdetta koskevaan lainsäädäntöön ja sopimuksiin.

Lausuntopalaute ei antanut aihetta esityksen sisällölliseen muuttamiseen. Lausuntojen perusteella esityksen yleisperusteluihin sekä säännöskohtaisiin perusteluihin on tehty muutoksia ja täydennyksiä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kuntalain 90 §:n muuttamisesta

90 §. Hallintosääntö. Pykälään ehdotetaan uutta 3 momenttia, jossa säädettäisiin siitä, että kunnan hallintosäännössä olisi oltava tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin kuntalain 64 §:n mukaan myös kuntayhtymiin.

Ehdotetussa uudessa 3 momentissa poikkeusoloilla tarkoitettaisiin valmiuslain mukaisia poikkeusoloja, eli valmiuslain 3 §:ssä lueteltuja yhteiskuntaan kohdistuvia erityisen vakavia uhkia. Poikkeusoloissa toimiminen voisi edellyttää myös kunnissa poikkeamista viranomaisille kuuluvista normealeista toimivaltuuksista tai muista hallinnon järjestämiseen liittyvistä asioista, joihin olisi perusteltua, että kunnan hallintosääntö sisältäisi riittävät määräykset poikkeusoloihin reagoimiseksi. Ehdotetussa sääntelyssä normaaliolojen häiriötilanteilla viitattaisiin poikkeusoloja lievempiin tilanteisiin, joihin reagoiminen voisi poikkeusoloja vastaavalla tavalla edellyttää kunnissa esimerkiksi nopeampaa päätöksentekoa ja välttämättömän päätöksenteon turvaamista. Häiriötilanteilla voitaisiin tarkoittaa esimerkiksi sellaisia henkeen ja terveyteen sekä elintärkeiden palveluiden keskeytymiseen, talouteen, kiinteistöihin, muuhun omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvia uhkia, jotka aiheuttaisivat välittömän vaaran tai muun vakavan toiminnallisen tai taloudellisen riskin.

Ehdotetussa sääntelyssä ei otettaisi tarkemmin kantaa poikkeusoloja ja häiriötilanteita varten otettavien määräysten soveltamisen aloittamiseen liittyviin kysymyksiin. Hallintosäännössä olisi määräystä koskevan asian luonteesta riippuen mahdollista määrittää tarkemmin, milloin määräykset tulisivat sovellettaviksi esimerkiksi määrätyissä häiriötilanteissa. Määräyksestä voisi siten esimerkiksi ilmetä, että sen soveltaminen edellyttäisi hallintosäännössä määrätyn kunnan viranomaisen erillistä päätöstä, jonka mukaan määräyksen soveltaminen aloitetaan ja lopetetaan.

Ehdotettu sääntely ei velvoittaisi kuntaa ottamaan hallintosääntöön määräyksiä erikseen tietyistä 90 §:n 1 momentissa luetelluista asioista, vaan se jättäisi valtuuston päättäväksi, mistä kyseisessä lainkohdassa luetelluista asioista määräykset olisi tarpeen ottaa. Myös se, kuinka yksityiskohtaisia määräykset olisivat, jäisi valtuuston harkintaan.

Hallintosääntöön otettaisiin häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten tarpeelliset määräykset ensinnäkin 90 §:n 1 momentin 1 kohdassa luetelluista hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä asioista. Hallintosäännössä voitaisiin antaa esimerkiksi johtamista koskevia määräyksiä, joiden mukaan kuntaa johdettaisiin poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Hallintosääntö voisi sisältää määräyksiä esimerkiksi häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kunnan johtamista tukemaan perustettavista johtoryhmistä tai muista apu- tai valmisteluelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja tehtävistä. Kyse ei olisi kuitenkaan kunnan lakisääteisestä toimielimestä, jolle voitaisiin kuntalain 91 §:n mukaisesti delegoida hallintosäännössä kunnan päätösvaltaa. Lisäksi hallintosäännössä voitaisiin ottaa huomioon valmiuslaissa säädetyt tehtävät, jotka voisivat poikkeusoloissa tulla kuntien hoidettavaksi. Valtuusto voisi hallintosäännössä määrittää kunnan toimielimen, jolle tehtävä ja siihen liittyvä toimivalta poikkeusoloissa kuuluisi.

Toiseksi hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset myös 90 §:n 1 momentin 2 kohdassa luetelluista päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä asioista. Hallintosääntöön voitaisiin ottaa esimerkiksi määräykset, joiden nojalla hallintosääntöön otetuista toimielinten kokouskutsun lähettämistä koskevista määräajoista voitaisiin poiketa. Tämä mahdollistaisi toimielinten nopeamman tai välittömän koollekutsumisen. Määräyksillä olisi mahdollista myös tarkentaa, mitä asioita toimielin voisi poikkeuksellisesti koollekutsutussa kokouksessa käsitellä. Päätöksentekoon ja hallintomenettelyyn liittyvät määräykset voisivat koskea myös esimerkiksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa kriisiviestinnässä noudatettavia periaatteita. Lisäksi hallintosääntöön voitaisiin ottaa esimerkiksi asian ottamista ylemmän toimielimen käsiteltäväksi koskevat tarpeelliset määräykset, jotka mahdollistaisivat poikkeamisen otto-oikeutta koskevista hallintosäännön määräyksistä. Käytännössä tällainen määräys voisi tarkoittaa sitä, ettei alemman viranomaisen tarvitsisi ilmoittaa ottokelpoisista päätöksistä ylemmälle viranomaiselle otto-oikeuden käyttöä varten.

Hallintosääntöön otettaisiin myös tarpeelliset toimivallan siirtämistä koskevat määräykset, joilla määrättäisiin kunnan viranomaisten toimivallan jakautumisesta poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Hallintosääntömääräyksissä olisi kuitenkin mahdollista siirtää toimivaltaa vain sellaisissa asioissa, joissa se on kuntalain 91 §:n mukaan sallittua. Pelkästään hallintosäännön määräyksillä ei voida poiketa viranomaiselle tai toimielimelle laissa säädetyistä toimivallasta. Lähtökohtaisesti kunnissa toimitaan häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana mahdollisimman pitkään normaalien johtamisjärjestelyjen, päätöksentekomenettelyiden ja toimivaltamääräysten mukaisesti. Hallintosääntömääräyksissä tulisi huomioida lähtökohta, että normaalista poikkeava toimivalta on rajattua ja että myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa huolehditaan päätöksenteon avoimuudesta sekä demokratian toteutumisesta. Esimerkiksi tietyille kunnan viranomaiselle hallintosäännön perusteella muutoin kuuluvasta toimivallasta olisi mahdollista poiketa ja siirtää toimivaltaa toiselle kunnan viranomaiselle, joka voisi poikkeavaa

toimivaltaa käyttäen tehdä tilanteen vaatimia päätöksiä valtuuston tarkemmin asettamin edellytyksin. Hallintosäännön määräyksillä voitaisiin varautua esimerkiksi tilanteisiin, joissa edellytetään välitöntä tai välttämätöntä päätöksentekoa. Toimivaltaa voitaisiin tietyissä asioissa delegoida viranhaltijalle. Toimivallan siirtoa koskevissa määräyksissä olisi perusteltua määrätä poikkeavaa toimivaltaa käyttävän viranomaisen lisäksi menettelystä, jonka mukaan poikkeavaa toimivaltaa voitaisiin ottaa käyttöön ja toisaalta menettelystä, jonka mukaan sen käyttö voitaisiin lakkauttaa. Lisäksi määräyksistä olisi perusteltua ilmetä mahdollisimman tarkkarajaisesti asiat, joista poikkeavaa toimivaltaa käyttävällä viranomaisella olisi oikeus päättää. Hallintosäännön määräykset voisivat sisältää poikkeuksellisella toimivallalla tehtyjä päätöksiä koskevia raportointimenettelyjä esimerkiksi kunnanhallitukselle tai muutoin asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Hallintosäännössä annettaisiin häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten tarpeelliset määräykset myös 90 §:n 1 momentin 3 kohdassa luetelluista valtuuston toimintaan liittyvistä asioista. Määräykset voisivat koskea esimerkiksi mahdollisuudesta käsitellä valtuustolle kuuluvia asioita niin fyysisesti pidettävässä kuin sähköisessäkin kokouksessa. Jos kunnan hallintosäännössä olisi määrätty kuntalain 94 §:n 4 momentissa säädettyä pidemmästä valtuuston kokouskutsun lähettämistä koskevasta määräajasta, voitaisiin häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten otettavissa määräyksissä määrätä tätä lyhemmästä, mutta vähintään laissa säädetyn mittaisesta määräajasta. Määräykset voisivat koskea myös poikkeamista esimerkiksi esityslistan toimittamista koskevista kunnan hallintosäännön määräyksistä.

7.2 Laki hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta

95 §. Hallintosääntö. Pykälään ehdotetaan uutta 4 momenttia, jossa säädettäisiin siitä, että hyvinvointialueen hallintosäännössä olisi oltava tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä aluevaltuuston toiminnasta poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin hyvinvointialuelain 69 §:n mukaisesti myös hyvinvointiyhtymiin. Ehdotettu sääntely vastaisi kuntalain 90 §:n 3 momenttiin ehdotettua sääntelyä, joten sitä koskevat säännöskohtaiset perustelut soveltuvat vastaavasti myös hyvinvointialuelakiin ehdotettuun sääntelyyn. Kuten kuntienkin osalta, aluevaltuuston päätettäväksi jäisi, mistä hyvinvointialuelain 95 §:n 1 momentissa luetelluista asioista olisi tarpeen ottaa poikkeusoloja ja normaaliolojen häiriötilanteita koskevat määräykset hyvinvointialueen hallintosääntöön ja minkä sisältöisiä määräykset olisivat.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian vuoden 2023 alussa.

Kunnan ja kuntayhtymän hallintosääntö olisi saatettava 90 §:n 3 momentin mukaiseksi viimeistään 30.6.2023. Hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallintosääntö olisi saatettava 95 §:n 4 momentin mukaiseksi vastaavasti viimeistään 30.6.2023.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 176) mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan

osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.

Kuntalain 14 §:n mukaan kunnan hallintosäännöstä päättää valtuusto. Valtuusto ohjaa hallintosäännöllä kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston omaa toimintaa. Sillä, että hallintosäännön hyväksyy nimenomaan vaaleilla valittu valtuusto, on merkittävä vaikutus koko kunnan toiminnan ja organisoitumisen kansanvaltaisuuteen.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen mukaan kunnan hallintosäännössä tulisi olla tarpeelliset määräykset kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Ehdotetun sääntelyn mukaisesti tarpeellisista määräyksistä päättäisi valtuusto, joka päättäisi myös määräysten sisällöstä ja yksityiskohtaisuudesta tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Esityksellä ei näin ollen muutettaisi sitä lähtökohtaa, että lailla säädettäisiin ainoastaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista, kun taas hallinnon järjestämisen yksityiskohdista päätettäisiin kussakin kunnassa.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan sen 4 momentin kanssa kokonaisuuden (PeVL 20/2013 vp, s. 9). Valiokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole kuitenkaan luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle (PeVL 26/2017 vp, s. 20).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallintoa ja sen reuna-ehdoja tarkemmin hyvinvointialueiden perustamiseen johtaneen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (HE 241/2020 vp) sekä aiemman, vuonna 2017 rauenneen maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) yhteydessä. Valiokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus, joka erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena ymmärrettynä on katsottava keskeisimmäksi itsehallinnon periaatteelliseksi osatekijäksi itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta (PeVL 17/2021 vp, s. 8, PeVL 26/2017 vp, s. 24). Valiokunta on nimenomaisesti kuntia suurempien alueiden itsehallinnon osalta todennut, että sen välttämättömiä peruselementtejä ovat itsehallinnon kansanvaltainen perusta ja siihen nojautuva demokraattinen päätöksenteko sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperusta (PeVL 17/2021 vp, s. 7, PeVL 26/2017 vp, s. 30).

Arvioidessaan hyvinvointialuelakiin ehdotettua sääntelyä kansanvaltaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 17/2021 vp, s. 8), että ehdotetut hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Valiokunnan kannanoton perusteella hyvinvointialueita koskevan sääntelyn kansanvaltaisuuden vaatimusten täyttymisen kannalta on merkityksellistä, että hyvinvointialueella on aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Valiokunta kiinnitti huomiota muun ohella myös siihen, että hyvinvointialuetta koskevat säännökset ovat luonteeltaan yleisiä ja jättävät hyvinvointialueen organisaatorakenteen aluevaltuuston päätettäväksi.

Hyvinvointialuelain 22 §:n mukaan aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen hallintosäännöstä, jolla se ohjaa hyvinvointialueen hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä aluevaltuuston omaa toimintaa. Sääntely vastaa tältä osin kuntalain sääntelyä

ja korostaa siten vastaavalla tavalla hyvinvointialueen toiminnan ja organisoitumisen kansanvaltaisuutta. Ehdotuksessa esitetään hyvinvointialuelakiin lisättäväksi kuntalakiin ehdotettavaa sääntelyä vastaava sääntely hallintosäännössä annettavista määräyksistä häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Koska hallintosäännön määräyksistä päättäminen jäisi hyvinvointialueella aluevaltuuston päätettäväksi, ei esitys muuttaisi sitä kansanvaltaisuutta korostavaa lähtökohtaa, että hyvinvointialuetta koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät hyvinvointialueen organisatiorakenteen ja hallinnon järjestämisen tarkemmin aluevaltuuston päätettäväksi.

Edellä mainituilla perusteluilla hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kuntalain 90 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuntalain (410/2015) 90 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 419/2021, uusi 3 momentti seuraavasti:

90 §

Hallintosääntö

Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Hallintosäännön on oltava 90 §:n 3 momentissa säädetyn mukainen viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2023.

2.

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 95 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

95 §

Hallintosääntö

Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä aluevaltuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Hallintosäännön on oltava 95 §:n 4 momentissa säädetyn mukainen viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2023.

Helsingissä 10.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

1.

Laki

kuntalain 90 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuntalain (410/2015) 90 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 419/2021, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

90 §

90 §

Hallintosääntö

Hallintosääntö

Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Hallintosäännön on oltava 90 §:n 3 momentissa säädetyn mukainen viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2023.

2.

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 95 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

95 §

95 §

Hallintosääntö

Hallintosääntö

Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä aluevaltuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Hallintosäännön on oltava 95 §:n 4 momentissa säädetyn mukainen viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2023.