

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 63/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja
eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö

- hallintoneuvos Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- valtiosyyttäjä, hallintoyksikön päällikkö Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Eija Mäkinen
- professori Matti Niemivuo
- professori (emeritus) Aimo Ryyänen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaa vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki on edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Laissa otetaan huomioon kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttuminen. Lain rakennetta ja käsitteitä uudistetaan.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2015 mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytyt ja vahvistettu. Kunnan toimielimiä ja johtamista, asukkaiden osallistumisoikeutta, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja

hallintomenettelyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevia uusia säännöksiä ehdotetaan sovellettavaksi vasta vuonna 2017 ensimmäisen lain voimaantulon jälkeen valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n, kielellisiä oikeuksia koskevan 17 §:n 2 momentin, yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n ja julkisuusperiaatteen ilmaisevan 12 §:n 2 momentin kannalta. Hallitus esittää lakiehdotukset hyväksyttäväksi tavallisen lain säätämisyjärjestyk-

sessä, mutta pitää tarpeellisena saattaa esitys perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohtia

Ehdotetulla uudella kuntalailla korvataan vuoden 1995 kuntalaki. Uusikin kuntalaki on kunnan hallintoa, päätöksentekoa ja taloutta koskeva yleislaki. Kuntalain valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy erityisesti perustuslain 121 §:n säännöksiin kunnallisesta itsehallinnosta. Sen 1 momentin perussäännöksen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täydennetään 2 ja 3 momentin säännöksillä.

Kuntalailla toteutetaan etenkin perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista vaatimusta siitä, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee perustuslain esitöiden perusteella muun muassa 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 on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (HE 1/1998 vp, s. 176/I).

Valtuustojen toimikauden pidentäminen

Valtuustojen toimikauden ehdotetaan kuntalakehdotuksen 15 §:n 1 momentissa alkavan vaalivuoden kesäkuun alussa eikä enää vuoden alussa. Muutos on perusteltu, sillä tällöin uusi valtuusto pääsee nykyistä nopeammin päättämään kunnan toiminnasta ja taloudesta. Nykyisten toimivaltaisten valtuustojen toimikaudet jatkuvat

lakiehdotuksen 147 §:n 2 momentin perusteella vuoden 2017 toukokuun loppuun, mikä merkitsee valtuustojen toimikauden pidentymistä viidellä kuukaudella.

Kuntien valtuustojen toimikaudesta ei ole säädetty perustuslain tasolla. Tältä kannalta lainsäätäjällä on harkintavaltaa asian suhteen. Nykyisten valtuustojen toimikauteen puuttuminen ei kertaluonteisena ja vaaliaikataulun pysyvään muutokseen perustuvana muodostu valiokunnan mielestä ongelmalliseksi myöskään siitä näkökulmasta, että kunnan asukkaiden perustuslaissa turvattuun itsehallintoon kuuluu vakiintuneesti oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Valtuutettujen ja muiden kunnan luottamushenkilöiden oikeusasemaa turvaa tältä osin lakiehdotuksen 147 §:n 3 momentti, jonka perusteella luottamushenkilöllä on oikeus erota toimestaan jo vuoden 2016 lopussa, eli neljän vuoden kauden täytyessä.

Valtuutettujen lukumäärä

Kuntalakehdotuksen 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtuutettujen lukumäärästä. Voimassa olevasta kuntalaista poiketen erikokoisten kuntien valtuutettujen lukumäärästä ei säädettäisi laissa, vaan siitä päättäisi valtuusto laissa asetettujen rajojen puitteissa. Ehdotetut vähimmäismäärät ovat edelleen sellaisia, ettei vaalien tai valtuuston kokoonpanon suhteellisuuden vaatimus vaarannu. Ehdotus ei siten muodostu perustuslain 121 §:n kansanvaltaisuutta korostavien säännösten kannalta ongelmalliseksi. Kunnalle annettavaa harkintavaltaa voidaan pitää itsehallintoperiaatteen kannalta perusteltuna.

Rahoitusperiaate

Kuntalakehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kuntatalousohjelmasta. Kuntatalousohjelma korvaa voimassa olevan peruspalve-

luohjelmamenettelyyn. Pykälän 1 momentin mukaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä valmistellaan kuntatalousohjelma, joka on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelman sisällöstä säädetään pykälän 2 ja 3 momentissa.

Kuntatalousohjelmaa koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 121 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta kiinnitti runsas vuosi sitten huomiota siihen, että rahoitusperiaatteen käytännön toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat valtion ja kuntien välinen valtiosuutta koskeva neuvottelumenettely ja peruspalveluohjelmamenettely. Valiokunta totesi, että vaikka peruspalveluohjelmaa koskevassa kuntalain säännöksessä ei tehtäväksi aseteta rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia, pykälän perusteluiden mukaan arviointi on tehtävä. Lisäksi valiokunta katsoi olevan perusteltua, että rahoitusperiaatteen arviointi olisi selkeästi lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on äskettäin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kuntien talouden vaikuttavissa hallituksen esityksissä ei ole kyetty antamaan riittävää kokonaiskuvaa, jonka pohjalta voitaisiin tehdä kattava arvio muutosten vaikutuksista rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja kunkin kunnan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tuottaa lakisääteiset palvelut ja kunnan yleisen toimialan tehtävät. Ongelmana on pidetty, ettei rahoitusperiaatteen hyväksymisestä huolimatta ole luotu yhteisesti hyväksyttyä arviointi- ja laskentamekanismia sen toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että kokonaisvaltaisen kunta-kohtaisen arvioinnin mahdollistava järjestelmä toteutetaan julkisen talouden ohjausjärjestelmän, johon kuntatalousohjelma osana kuuluu, yhteydessä (PeVL 40/2014 vp, s. 3/I).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 143 ja 255) katsotaan, että nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi kuntatalousohjelma antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Tavoitteena on, että uusi julkisen talouden ohjausjärjestelmä ja siihen sisältyvä kuntatalousohjelma muodostavat puitteet rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnille. Perustuslakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että tätä järjestelmää kehitetään johdonmukaisesti. Samalla kuntalain 12 §:ssä olisi syytä säätää nimenomaisesti rahoitusperiaatteen huomioon ottamisesta kuntatalousohjelmassa.

Luottamushenkilön tietojensaantioikeus

Kuntalakehdotuksen 83 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi luottamushenkilön tietojensaantioikeudesta. Pykälän 1 momentissa on säännös luottamushenkilön oikeudesta saada tarpeellisia pitämiään tietoja asioista, jotka eivät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) perusteella ole vielä julkisia. Pykälän 2 momentissa säädetään luottamushenkilön oikeudesta saada tietoja kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisuusperiaatteen kannalta. Kunnan luottamushenkilön tietojensaantioikeuden sääntelyllä on lisäksi liityntä perustuslain 121 §:n 1 momentin säännökseen kunnan hallinnon perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon. Sääntely liittyy myös perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun kansanvaltaisuusperiaatteeseen, joka kunnallisen itsehallinnon osalta tarkoittaa ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (PeVL 24/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp, s. 2/1). Luottamushenkilön tietojensaantioikeutta koskevien säännösten tarkoituksena on osaltaan turvata demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnassa.

Luottamushenkilöllä on 83 §:n 1 momentin perusteella oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimeensa pitää tarpeellisenä

ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Esityksen perustelujen (s. 198) mukaan säännös ei laajenna eikä supista luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta voimassa olevaan lakiin verrattuna. Luottamushenkilöiden muita henkilöitä laajempi oikeus saada tietoja, jotka eivät vielä ole julkisia, on asianmukaista ottaen huomioon tarve varmistaa kunnallisen päätöksenteon perustuminen oikeaan ja riittävään tietoon. Toisaalta on huomattava, että sääntely ei anna luottamushenkilölle oikeutta saada julkisuuslain nojalla salassapidettäviä tietoja. Perusteluissa todetaan kuitenkin, että luottamushenkilöllä olisi aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Perustelulausema vaikuttaa ristiriitaiselta suhteessa ehdotettuun säännökseen, mutta valiokunnan saaman selvityksen mukaan perusteluissa on tarkoitus viitata kulloinkin sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen saada tietoja. Hallintovaliokunnan on syytä mietintönsään täsmentää perusteluja tältä osin.

Luottamushenkilöllä on 83 §:n 2 momentin mukaan oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia konserniohjeissa määriteltyjä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tällaisesta tytäryhteisöjen toimintaa koskevasta tietojensaantioikeudesta ei ole säännöksiä voimassa olevassa kuntalaissa.

Ehdotetun sääntelyn taustalla näyttäisi säännöksen keskeiseen merkitykseen nähden varsin niukkojen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 199) perusteella olevan se, että kunnan luottamushenkilöllä ei ole suoraan lain nojalla oikeutta vaatia kunnan tytäryhtiöltä yhtiön toimintaa koskevia tietoja. Tällä on ilmeisesti tarkoitus viitata siihen, että kuntakonserniin kuuluviin yhtiöihin ei tältä osin sovelleta julkisuuslakia vaan osakeyhtiölakia. Sen sijaan kunnan viranomaisen hallussa oleviin tytäryhtiöitä koske-

viin asiakirjoihin julkisuuslakia sovelletaan. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että nämä asiakirjat tulevat julkisuuslain 7 §:n perusteella joka tapauksessa julkisiksi, kun viranomaisen on ne saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta ole julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetty.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säännöksen sanamuotoon, joka voidaan ymmärtää myös siten, että konserniohjeissa määriteltäisiin konsernijohtoon hallussa olevien kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevien tietojen julkisuutta, tai että luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vain konserniohjeissa määriteltyjä tietoja. Näin tulkittuna säännös olisi ristiriidassa perustuslain 12 §:n 2 momentin sen säännöksen kanssa, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Kuntalakehdotuksen 83 §:n 2 momentista on tämän vuoksi joka tapauksessa välttämättömästi poistaa sanat "konserniohjeissa määriteltyjä", jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vastaavankaltaisia ongelmia näyttäisi liittyvän myös lakiehdotuksen 47 §:n 4 momentin 3 kohtaan, jonka mukaan konserniohjeissa on annettava tarpeelliset määräykset kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta. Perustuslakivaliokunta pitää sinänsä selvänä, että konserniohjeilla ei voida välillisestikään rajoittaa luottamushenkilöiden lakiin perustuvaa tietojensaantioikeutta. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että konserniohjeissa määritellään tytäryhteisöille velvoitteita, joilla turvataan tietojen saamista tytäryhteisöjen toiminnasta. Konserniohjeissa on syytä varmistaa, että luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus on erilaisten kunnan tytäryhteisöjen luonne huomioon ottaen mahdollisimman laaja. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 47 §:n 4 momentin 3 kohtaa on syytä muuttaa siten, että siitä ilmenee tällainen tarkoitus (esimerkiksi: "tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta").

Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 2 §:stä ja 121 §:stä ilmenevän kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta tärkeänä, että kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuus ja avoimuus turvataan myös kunnan toimintojen yhtiöittämisen laajentuessa. Ehdotetut luottamushenkilön tietojensaantioikeutta kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta koskevat säännökset eivät tätä näyttäisi juurikaan edistävän. Valtioneuvoston piirissä on jatkossa syytä kokonaisvaltaisesti selvittää keinoja parantaa kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumista myös kunnan toimintoja yhtiöittäessä.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Kuntalakiehdotuksen 84 §:ssä ehdotetaan säädettaväksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan säännöksen tarkoituksena on päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudella voidaan estää ennakolta tilanteita, joissa luottamus viranhaltijan tai luottamushenkilön toimintaan voisi vaarantua. Luottamushenkilöiden osalta kysymys on yleisesti poliittisen järjestelmän luotettavuudesta. Viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamisella pyritään turvaamaan kunnan asukkaiden luottamusta hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Nämä tavoitteet ja niitä toteuttava sääntely ovat myös valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuja.

Velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista kohdistuu kunnanhallituksen sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniin, valtuuston ja lautakuntien puheenjohtajaan ja varapuheenjohtajaan, kunnanjohtajaan, pormestariin ja apulaispormestariin sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijään. Velvollisuus rajautuu näin vain osaan keskeisistä kunnan luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan olisi vielä syytä harkita henkilöpiirin laajentamista kattamaan ainakin muutkin taloudellisesti merkittäviä kunnan päätöksiä tekevien toimielinten jäsenet sekä merkittävää delegoitua päätösvaltaa käyttävät viran-

haltijat. Perustuslain kannalta ei ole estettä laajentaa ilmoittamisvelvollisuutta koskemaan kaikkia valtuutettuja.

Sidonnaisuusilmoitus on tehtävä johtotehtävistä sekä luottamustoimista elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Lisäksi ilmoitettava on muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Tältä osin sääntely on varsin avointa. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta perustellumpaa olisi säätää asiasta täsmällisemmin.

Julkaiseminen tietoverkossa

Kuntalakiehdotuksen viestintää koskevassa 29 §:ssä, kunnan ilmoituksia koskevassa 108 §:ssä, päätöksen tiedoksiantoa kunnan jäsenelle koskevassa 140 §:ssä sekä jatkovalitusta koskevassa 142 §:ssä on säännöksiä tietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa. Julkaisemisvelvoite koskee myös päätöksiä ja ilmoituksia, joista voi ilmetä henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Sääntely on tältä osin merkityksellistä sekä perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen että 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Säännösten yleisenä tarkoituksena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan toiminnassa. Vastaavasti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaista on, että tiedot saatetaan julkisiksi yleisessä tietoverkossa vain, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Lisäksi säännöksiin sisältyvät asianmukaiset vaatimukset henkilötietojen poistamisesta määräajan kuluttua. Sääntelyssä on perustuslakivaliokunnan mielestä saavutettu hyvä tasapaino julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välillä. Ottaen huomioon tietoverkoon talletettujen tietojen laaja saatavuus ja leviäminen perinteisiin tiedoksiantamisen tapoihin verrattuna, valiokunta pitää perusteltuna 140 §:n 1 momentissa mainittua rajoitusta, jonka mukaan tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Vastaa-

PeVL 63/2014 vp — HE 268/2014 vp

vanlainen rajoitus on syytä lisätä myös 29 §:ään, 108 §:ään ja 142 §:ään.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 83 §:n 2 momentista tehtävä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Kimmo Sasi /kok
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Harry Wallin /sd
	Anna Kontula /vas	vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.