

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

7 päivänä kesäkuuta 1994

Lausunto n:o 9

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 31 päivänä toukokuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 84 laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Juhani Nummela ja hallitusneuvos Arto Luhtala sisäasiainministeriöstä, lakiasianpäällikkö Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta, apulaisprofessori Kai Kalima, apulaisprofessori Aimo Ryyänen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta. Valtion varoista myönnettävällä korkotuella ja vakautuslainalla sekä viime kädessä kuntaselvitysmenettelyllä estettäisiin poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan veroäyriin hinnan kohoaminen pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle.

Laissa säänneltäisiin korkotuen ja vakautuslainan ehdot. Kunnalta perittäisiin sen saamat tuet takaisin. Tukien saannin ehtona kunnanvaltuusto sitoutuisi toteuttamaan kunnan talouden vakautussuunnitelman. Valtioneuvosto voisi käynnistää kunnanhallituksen esityksestä kuntaselvityksen kunnassa, joka ei enää kykene kohtuudella selviytymään velvoitteistaan. Valtioneuvosto voisi erityisestä syystä tehdä tällaisen päätöksen ilman kunnanhallituksen esitystä, kunnanvaltuustoa kuultuaan, jos yleinen etu sitä vaatii. Valtioneuvosto asettaisi kuntaselvityksel-

le määräajan, joksi sisäasiainministeriö asettaisi kuntaselvittäjän. Laissa säädettäisiin kuntaselvittäjän toimivaltuuksista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 1996.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan tukien ja kuntaselvityksen lähtökohtana on turvata yksittäisen kunnan asukkaiden verorasituksen kohtuullisuus, heidän välttämättömät peruspalvelunsa ja kunnan maksukyky silloin, kun kunnan itsehallinnolliset toimitukset epäonnistuvat tässä. Lailla puututtaisiin kunnan toimintaan keinoin, jotka rajoittaisivat kunnan itsehallintoa tavoitteiden saavuttamisen kannalta mahdollisimman vähän. Perusteluissa viitataan muun muassa kuntaselvitysmenettelyn määräaikaisuuteen sekä siihen, että kuntaselvityksen yhteydessä kunnassa toimitusvirheet kunnallislain mukaiset toimitukset ja viranhaltijat. Esityksessä päädytään siihen, että ehdotettu laki voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että säätämisyjärjestyskysymyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kuntien itsehallinnon periaatteen kannalta. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään.

Valiokunta on aiemmin todennut suhteellisen runsaan tulkintakäytäntönsä osoittavan kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä olevan lähinnä sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskei-

siin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 14/1986 vp). Perustuslainsuojaa nauttivina kuntien itsehallinnon osa-alueina on pidetty muun muassa kunnallista verusoikeutta ja kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoi-
 elimiin (esim. PeVL 29/1992 vp ja 12/1989 vp). Viime aikoina valiokunta on arvioinut myös kuntien rahoitustehtäviä valtioon nähden ja päätenyt sille kannalle, että tällaiset rahoitus-
 tehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 13/1993 vp, 29/1992 vp, 18/1985 vp ja 9/1984 vp).

Kuntien itsehallinnon kannalta ongelmallimmat lakiehdotuksen kohdat ovat sen 14 § kuntaselvittäjän toimivallasta ja 15 § asian siirtämisestä sisäasiainministeriölle. Edellisen pykälän 2 momentin 7 kohdan mukaan kuntaselvittäjä voisi kieltää kunnanvaltuuston ja -hallituksen päätöksen täytäntöönpanon ja saattaa asian omat muutosvaatimuksensa esittäen uudelleen käsiteltäväksi. Kuntaselvittäjä voisi 15 §:n perusteella saattaa tällaisen asian sisäasiainministeriön päätettäväksi, jos päätöstä ei asian uudessa käsittelyssä muuteta hänen esittämällään tavalla.

Näiden säännösten mukaiset valtuudet tulisivat käytettäväksi lain 1 §:ssä vain yleisluonteisesti määritellyn tarkoituksen edistämiseksi. Valtuuk-
 sien käyttöala olisi näin ollen käytännössä rajoit-
 tamaton ja olisi siksi säännösten olennaisesti toisenlainen kuin esimerkiksi yksittäistapauksiin rajoittuva kunnan viranomaisen päätösten alis-
 taminen valtion viranomaiselle. Ehdotettujen valtuuksien alaan jäisivät niin kunnan talousar-
 viota ja veroäyrin hintaa koskevat päätökset

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, vara-
 puheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jansson, Kaari-

lain kaikki muutkin päätökset, joilla on tai voi olla kunnallistaloudellista vaikutusta.

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin 7 kohta ja 15 § yhdessä merkitsevät sellaista toimenpidettä, joka johtaa suoranaisen puuttumiseen perustus-
 lainsuojan piiriin eri yhteyksissä luettuun kun-
 nalliseen itseverusoikeuteen ja myös kunnan yleiseen oikeuteen päättää itsenäisesti omasta ta-
 loudestaan. Tällaista sääntelyä ei voida sovittaa yhteen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin sään-
 nösten kanssa kuntien itsehallinnosta. Lakiehdotus on kyseisten säännösten muodostaman kokoi-
 naisuuden takia käsiteltävä perustuslainsäätä-
 misjärjestyksessä. Säännösten ristiriitaisuus pe-
 rustuslain kanssa korostuu sen seikan vuoksi, että kuntaselvityksen käynnistäminen ja kunta-
 selvittäjän asettaminen olisi 11 §:n 2 momentin mukaan mahdollista ilman asianomaisen kun-
 nan esitystä ja vastoin sen kantaa. Tähän liittyen valiokunta pitää asianmukaisena asettaa kunnan
 tahdosta riippumattoman menettelyn edellytyk-
 seksi laissa sen, että tärkeä yleinen etu sitä vaatii.

Lakiehdotuksen 17 § merkitsee muun muassa sitä, että kuntaselvittäjän toimenpiteet ja sisäasi-
 ainministeriön 15 §:ään perustuva päätös jäävät muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle. Valituskiellon yleisluonteisuuden vuoksi valio-
 kunta huomauttaa olevan mahdollista, että sen piiriin jää myös sellaisia yksityisen velvollisuuksia ja oikeuksia koskevia asioita, joissa Euroopan
 ihmisoikeussopimuksen 6 artikla edellyttää tuo-
 mioistuinkäsittelyn mahdollisuutta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivalio-
 kunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus on käsiteltävä valtio-
 päiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä jär-
 jestyksessä.*

lahti, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Mölsä,
 Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vähä-
 näkki ja Väistö.

Eriävä mielipide

Tarkasteltaessa kuntaselvittäjän ja sisäasiainministeriön valtuuksia erikseen on sinänsä selvää, että kuntaselvittäjän 14 §:n mukainen toimivalta kaventaa monin tavoin asianomaisen kunnan itsehallintoa. Yksistään kuntaselvittäjän valtuudet eivät kuitenkaan yleensä syrjäyttäisi lopullisesti kunnan toimielinten päätösvaltaa, vaan tämä voisi seurata vain sisäasiainministeriön 15 §:ään perustuvasta vallasta.

Vaikkakin kuntaselvittäjälle esimerkiksi ehdotetut esittely-, siirto- ja täytäntöönpanokieltovaltuudet merkitsevät olennaisia asiallisia ja toiminnallisia rajoituksia kunnalle, ne eivät ilman 15 §:ää voisi johtaa päätösvallan siirtymiseen kunnan ulkopuolelle. Valtiosääntöoikeudellisista syistä on merkittävää, että näiden valtuuksien toistuvalla käytöllä ei myöskään voitaisi estää kuntaa käyttämästä päätösvaltaansa, mistä lakiin tulisi sisältyä tarvittavat takeet.

Kuntaselvittäjällä tosin olisi valta panna viereille erinäisiä kanteita ja toimia eräissä muissakin suhteissa kunnan puolesta, mutta käsityksemme mukaan niissä on kysymys sellaisista yksilöidyistä ja tyybiltään erityisistä toimenpiteistä, jotka sääntelyn hyväksyttävän tarkoituksen ja sen määräaikaisuudenkin huomioon ottaen eivät vielä muodostu itsehallinnon perustuslainsuojaa loukkaaviksi.

Edellä esitetyn perusteella säätämisyjärjestyskysymyksenä oleelliseksi seikaksi muodostuu si-

säasiainministeriön 15 §:n mukainen toimivalta, johon kunnan omien toimielinten päätösvallan syrjäytyminen perustuisi. Mikäli tämä pykälä poistetaan, voidaan lakiehdotus käsitellä käsityksemme mukaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Perustuslain yksilön suojaksi säädetty vapausoikeudetkaan eivät ole estäneet antamasta tavalisella lailla viranomaisille valtuuksia estää ja korjata yksilön piittaamattoman itsetuhoista menettelyä. Hallituksen esitystä voidaan tarkastella myös perustuslain tämän tulkintakäytännön mukaan. Olennaista on, että poikkeukselliseen taloudelliseen ahdinkoon ajautunut kunta, joka ei itse pysty korjaamaan tilannettaan, autetaan ulkopuolisen virkavastuulla toimivan selvittäjän avulla kestävälle tielle, mutta vasta kun mitkään muut keinot eivät ole auttaneet.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunnan olisi mielestämme ponnessaan tullut esittää,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan 14 ja 15 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 1994

Paavo Nikula

Sauli Niinistö

