

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta

Eduskunta on 31 päivänä toukokuuta 1994 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 84.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 9) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Juhani Nummela sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Mikko Könkkölä oikeusministeriöstä, presidentti Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen ja kehittämispäällikkö Vilho Välimä Suomen Kuntaliitosta, toimitusjohtaja Nicholas Anderson ja lakimies Juha Heinonen Kuntarahoitus Oy:stä, vs. kaupunginjohtaja Tauno Moilanen Karkkilan kaupungista, johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, puheenjohtaja Erkki Laajaniemi Suomen Kuntajohtajat ry:stä ja Helsingin kaupungin erikoistutkija Heikki Helin.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta. Valtion varoista myönnettävällä korkotuella ja vakautuslainalla sekä viime kädessä kuntaselvitysmenetelmällä estettäisiin poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan vero- ja hinnoittelun kohoaminen pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle. Ehdotetun lain nojalla voitaisiin myös ennakkoivasti rajoittaa valtion tukitarpeen paisumista yksittäisessä kunnassa.

Laissa säänneltäisiin korkotuen ja vakautuslainan ehdot. Niitä voitaisiin myöntää valtion talousarviossa vuosittain annettujen enimmäisvaluuksien rajoissa. Kunnalta perittäisiin sen saamat tuet takaisin valtiolle. Tukien saannin ehtona kunnanvaltuusto sitoutuisi toteuttamaan kunnan talouden vakautussuunnitelman.

Korkotukilaina tai vakautuslaina käytettäisiin suoraan kunnan velkojen maksuun, joten

kunta ei voisi käyttää lainoja kulutusmenoihin tai uusiin investointeihin.

Valtioneuvosto voisi käynnistää kunnanhallituksen esityksestä kuntaselvityksen kunnassa, joka ei kykene enää kohtuudella selviytymään velvoitteistaan. Valtioneuvosto voisi tehdä erityisestä syystä tällaisen päätöksen, kunnanvaltuustoa kuultuaan, ilman kunnanhallituksen esitystäkin, kun yleinen etu sitä vaatii.

Valtioneuvosto asettaisi kuntaselvitykselle määrääjän, joksi sisäasiainministeriö asettaisi kuntaselvittäjän. Tämän tehtävänä olisi huolehtia, että kunnalle laadittaisiin viipymättä talouden vakautussuunnitelma ja ryhdyttäisiin toteuttamaan sitä.

Kuntaselvittäjän valtuudet koskisivat tietojen saantia, puhevallan käyttöä kunnan toimielinten kokouksissa, esittelijänä toimimista, kanteiden ja muiden vaatimusten vireillepanoa tuomioistuimissa, erityistilintarkastuksen suorittamista ja päätöksen siirtämistä kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi.

Kuntaselvittäjä voisi myös kieltää kunnanvaltuuston tai -hallituksen talouden vakauttamista vaikeuttavan päätöksen täytäntöönpanon ja palauttaa sen uuteen käsittelyyn. Mikäli hallitus tai valtuusto ei uudessakaan käsittelyssä muuttaisi päätöstään, voisi kuntaselvittäjä siirtää asian sisäasiainministeriön päätettäväksi.

Lailla rajoitettaisiin oikeutta hakea muutosta eräisiin valtioneuvoston, sisäasiainministeriön ja kuntaselvittäjän päätöksiin ja hallintotoimiin.

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

Valiokunnan kannanotot

1. Yleiset kannanotot

Valiokunta toteaa, että ehdotetun lain keskeisinä tavoitteina on turvata poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan mahdollisuudet järjestää asukkailleen välttämättö-

mät peruspalvelut ja turvata kunnalle mahdollisuudet selviytyä taloudellisista sitoumuksistaan. Ensisijaisena toimenpiteenä tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan lakiehdotuksessa mainittujen edellytysten täyttyessä myöntää kunnalle valtion varoista korkotukea ja vakautuslainaa. Ellei poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutunutta kuntaa auteta valtion toimesta selviytymään vaikeuksistaan, vaarantuu kansalaisten yhdenvertaisuus kohtuuttomasti joko peruspalvelujen supistumisen tai verorasituksen voimakkaan kasvun johdosta.

Valiokunta pitää tärkeänä lakiehdotuksen sitä lähtökohtaa, että talouden tervehtyttäminen on kunnan itsensä velvollisuutena. Kunnan on tämän vuoksi liitettävä korkotukea tai vakautuslainaa koskevaan hakemukseen valtuuston hyväksymä suunnitelma kunnan talouden vakauttamisesta. Mainittua lähtökohtaa puoltaa sekin seikka, että lainsäädännössä on viime vuosina lisätty kuntien itsehallintoa sekä vapautta taloutensa ja toimintansa järjestämisessä.

Mikäli kunta ei kuitenkaan kykene omin toimin tervehtyttämään talouttaan, on valtion velvollisuutena kunnan esityksestä, ja erityistapauksessa ilman sitäkin, käynnistää määräaikainen kuntaselvitys kunnan talouden vakauttamiseksi. Vasta viimeisenä keinona käytettävässä kuntaselvityksessä on toimittava niin, että kunnan itsehallintoa rajoitetaan mahdollisimman vähän. Valiokunta katsoo, että kuntaselvitys voi käytännössä tulla kysymykseen ainoastaan silloin, kun valtuusto on tosiasiallisesti tullut toimintakyvyttömäksi.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta on päättänyt siihen, että ehdotettu laki on tarpeen säätää yleisenä, mutta määräaikaisena lakina. Kunnat ovat suhteellisen nopeasti ja varsin hyvin pystyneet sopeuttamaan menotaloutensa niukenevien resurssien mukaisiksi. Lain säätäminen on tullut ajankohtaiseksi erityisesti Karkkilan kaupungin taloudellisten ongelmien johdosta.

Valiokunta katsoo, että yleinen laki on omiaan lisäämään rahoitusjärjestelmän piirissä luottamusta kuntien kykyyn hoitaa velvoitteitaan. Kaikissa oloissa on voitava luottaa siihen, että kunta vastaa velkasitoumuksistaan. Vastavasti kunnalla on oltava ehdoton velvoite maksaa valtiolta saamansa tuki kokonaisuudessaan takaisin. Näin voidaan turvata kuntasektorin nykyinen erittäin hyvä luottokelpoisuus, millä on suora heijastusvaikutus valtion luottokelpoisuuteen. Ehdotettu laki turvaa paitsi kunnan velkojien aseman myös valtion saatavat.

2. Pykäläkohtaiset perustelut

Valiokunta ehdottaa lain nimikkeen muuttamista siten, että nimike kuvaaisi hallituksen esityksen mukaista nimikettä paremmin lakiehdotuksen sisältöä.

11 §. *Kuntaselvityksen käynnistäminen.* Kuntaselvityksen käynnistäminen ja kuntaselvittäjän asettaminen olisi ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan mahdollista ilman asianomaisen kunnan esitystä ja vastoin sen kantaakin. Tähän liittyen ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten hallintovaliokunta pitää asianmukaisena asettaa kunnan tahdosta riippumattoman menettelyn edellytykseksi laissa sen, että tärkeä yleinen etu sitä vaatii. Valiokunta ehdottaa tätä tarkoittavan muutoksen tekemistä 11 §:n 2 momenttiin.

14 §. *Kuntaselvittäjän toimivalta.* Valiokunta ehdottaa 14 §:n 2 momentin 6 kohdassa olevan viittauksen kunnallislain 71 a §:ään korjattavaksi viittaukseksi mainitun lain 71 b §:ään.

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin 7 kohdassa viitataan kunnallislain 142 §:ssä säädettyyn määräaikaan. Valiokunta ehdottaa, että mainittu viittaus korvataan ottamalla suoraan lakiteksiin tarkoitettu 14 päivän määräaika, jolloin ei myöskään pykäläviittausta tarvitse korjata uuden kunnallislain tullessa aikanaan voimaan.

17 §. *Muutoksenhakurajoitukset.* Valiokunta ehdottaa 17 §:n 1 momentin muuttamista siten, että valtioneuvostoaloitteisesta kuntaselvityksestä saataisiin hakea muutosta siten kuin laissa muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50) säädetään.

19 §. *Voimaantulo ja soveltaminen.* Hallituksen esityksen mukaan laki olisi voimassa vuoden 1996 loppuun saakka. Kunnalle myönnettävän korkotuen takaisinmaksuaika voi pidennettyneen olla lakiehdotuksen mukaan enintään 13 vuotta sekä lisäksi vakautuslainan pääoman ja kunnan sen yhteydessä saaman korkoedun takaisinmaksuaika pidennettyneen enintään 18 vuotta.

Valiokunta ehdottaa 19 §:ään uutta 2 momenttia, jolloin hallituksen esityksen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi. Uuden 2 momentin mukaan kuntaan, jolle on myönnetty korkotukea tai vakautuslainaa taikka jossa on päätetty käynnistää kuntaselvitys, sovelletaan ehdotetun lain säännöksiä joulukuun 31 päivän 1996 jälkeenkin, kunnes kunta on maksanut takaisin 5 ja 7 §:n mukaan määräytyvät korkotuki- ja vakautuslainasaatavat tai kuntaselvitys on päättynyt.

Ehdotetun uuden 19 §:n 2 momentin osalta valiokunta viittaa ehdotetun lain 4 §:n 2 momenttiin, 5 §:n 1 momenttiin, 6 §:n 2 momenttiin ja 7 §:ään. Kunnan vakautussuunnitelman ja kuntaselvityksen toteuttaminen vaatii myös pidemmän ajan kuin 1 momentissa ehdotettu lain voimaoloaika.

Samalla valiokunta ehdottaa lisäyksen johdosta pykälän otsikon muuttamista.

3. Muut kannanotot

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta katsoo, että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Jotta lakiehdotus voisi tulla voimaan esityksessä tarkoitettulla tavalla mahdollisimman pian, valiokunta ehdottaa, että lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Kunnalle myönnettävät valtion tuet

2—10 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Kuntaselvitys

11 §

Kuntaselvityksen käynnistäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvosto voi päättää kuntaselvityksen käynnistämisestä ilman kunnanhallituksen esitystäkin, kunnanvaltuustoa kuultuaan, jos kunta 10 §:n nojalla tapahtuneen tukien lakkauttamisen, niiden takaisinperinnän ja sakkokorkojen vuoksi taikka muusta erityisestä syystä joutuu 1

momentissa tarkoitettuun tilanteeseen ja tärkeä yleinen etu sitä vaatii.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

12 ja 13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

14 §

Kuntaselvittäjän toimivalta

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kuntaselvittäjällä on oikeus sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään taikka kunnallisessa säännössä määrätään:

(1—5 kohta kuten hallituksen esityksessä)

6) siirtää päätös kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi kunnallislain 63 ja 71 b §:ssä säädettyllä tavalla sekä tällöin esittää päätökseen vaatimansa muutokset; sekä

7) kieltää kunnanvaltuuston tai -hallituksen tekemän päätöksen täytäntöönpano ja saattaa asia 14 päivän määräajassa uudelleen käsiteltäväksi sekä tällöin esittää asiassa tarpeelliseksi katsomansa muutosvaatimukset.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

15 ja 16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

17 §

Muutoksenhakurajoitukset

Tämän lain 11 §:n 1 momentin nojalla tehtyyn päätökseen sekä sisäasiainministeriön 12 ja 15 §:n nojalla tekemiin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Erinäiset säännökset

18 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Lisäksi valiokunta ehdottaa,

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho,

19 §

Voimaantulo ja soveltaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kuntaan, jolle on myönnetty korkotukea tai vakautuslainaa taikka jossa on päätetty käynnistää kuntaselvitys, sovelletaan tämän lain säännöksiä joulukuun 31 päivän 1996 jälkeenkin, kunnes kunta on maksanut takaisin 5 ja 7 §:n mukaan määräytyvät valtion korkotuki- ja vakautuslainasaatatavat tai kuntaselvitys on päättynyt. (Uusi 2 mom.)

(3 mom. kuten hallituksen esityksen 2 mom.)

että lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla.

Enestam, Korva, Laakkonen, Markkula, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vähänäkki ja Ääri sekä varajäsen Ihamäki.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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 Luchtala sisäasiainministeriöstä, lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta, apulaisprofessori Kai Kalima, apulaisprofessori Aimo Ryyänen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen 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 veroäyrin hinnan kohoaminen pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle.

Laissa säänneltäisiin korkotuen ja vakautuslain 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 toimet eivät onnistu tässä. Lailla puututtaisiin kunnan toimintaan keinoin, jotka rajoittaisivat kunnan itsehallintoa tavoitteiden saavuttamisen kannalta mahdollisimman vähän. Perusteluissa viitataan muun muassa kuntaselvitysmenettelyn määräaikaaisuuteen sekä siihen, että kuntaselvityksen yhteydessä kunnassa toimitaisivat kunnallislain mukaiset toimet 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 verotusoikeutta ja kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin (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 rahoitustehtävät 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 ongelmallisimmat 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. Valtuuksien käyttöala olisi näin ollen käytännössä rajoittamaton ja olisi siksi säännösten olennaisesti toisenlainen kuin esimerkiksi yksittäistapauksiin rajoittuva kunnan viranomaisen päätösten alistaminen valtion viranomaiselle. Ehdotettujen valtuuksien alaan jäisivät niin kunnan talousarviota ja veroäyrin hintaa koskevat päätökset

kuin 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 suoranaiseen puuttumiseen perustuslainsuojan piiriin eri yhteyksissä luettuun kunnalliseen itseverotusoikeuteen ja myös kunnan yleiseen oikeuteen päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Tällaista sääntelyä ei voida sovittaa yhteen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännösten kanssa kuntien itsehallinnosta. Lakiehdotus on kyseisten säännösten muodostaman kokonaisuuden takia käsiteltävä perustuslainsäätämismääräjäjärjestyksessä. Säännösten ristiriitaisuus perustuslain kanssa korostuu sen seikan vuoksi, että kuntaselvityksen käynnistäminen ja kuntaselvittäjän asettaminen olisi 11 §:n 2 momentin mukaan mahdollista ilman asianomaisen kunnan esitystä ja vastoin sen kantaa. Tähän liittyen valiokunta pitää asianmukaisena asettaa kunnan tahdosta riippumattoman menettelyn edellytykseksi laissa sen, että tärkeä yleinen etu sitä vaatii.

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

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

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

lahti, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vähänäkki 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 päätösvalan 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 viireille erinäisiä kanteita ja toimia eräissä muissakin suhteissa kunnan puolesta, mutta käsityksemme mukaan niissä on kysymys sellaisista yksilöidyistä ja tyypiltään erityisistä toimenpiteistä, jotka sääntelyn hyväksyttävän tarkoituksen ja sen määräaikaisuudenkin huomioon ottaen eivät vielä muodostu itsehallinnon perustuslainsuojaa loukkaaviksi.

Edellä esitetyn perusteella sääätämisjärjestyskysymyksenä oleelliseksi seikaksi muodostuu si-

säasiainministeriön 15 §:n mukainen toimivalta, johon kunnan omien toimielinten päätösvalan 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

