

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 187/2020 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen kuntalain 12 a luvun tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimitannut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Kaisa Juuson /ps näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 187/2020 vp:

Miten hallitus aikoo varmistaa Kittilän kunnan luottamuselinten päätöksentekokyvyn,

aikooko hallitus arvioida uudelleen valtiovarainministeriön tekemän Kittilän kunnan luottamushenkilöiden luottamustehtävästä pidättämispäätöksen,

aikooko hallitus kuntalain muutostarpeiden selvitystyössään arvioida kuntalain 12 a luvun ja erityisesti 109 a §:n muuttamisen tarvetta ja

aikooko hallitus selvittää onko Lex Kittilä ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Kuntalain muutoksella (1484/2016) lakiin otettiin säännöksiä kunnan velvoittamiseksi puuttamaan kunnan toimintaan silloin, kun kunta on ajautunut poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin. Lakiin lisättiin tällöin luku 12 a poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Lakiin lisättiin tuolloin myös säännöksiä esimerkiksi kunnan päätöksenteon turvaamiseksi esimerkiksi laajoissa esteellisyystilanteissa. Kuntalaissa on säädetty keinoja, joilla kunnan hallintoa voidaan järjestää eri tilanteissa.

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely on tarkoitettu tilanteeseen, jossa kunnan omin toimin ei ole ollut mahdollista selvittää poikkeuksellisesta tilanteesta. Säännösten tarkoituksena on, että kunta ja valtio yhdessä turvaavat perustuslain mukaisten hyvän hallinnon takeiden toteutuminen kunnassa kaikissa olosuhteissa. Sääntelyn lähtökohta on, että kunnalla velvollisuus omin toimin järjestää hallintonsa lainmukaisesti. Lähtökohta säännöksissä on kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti, että kunnan luottamushenkilöt ja kunnan viranomaiset itse selvittävät vaikeuksien syyt ja tekevät päätökset, joilla ongelmat voidaan selvittää. Sääntely on tarkoitettu sovellettavaksi harvoin muiden laillisuusvalvontakeinojen ollessa ensisijaisia ja yleensä riittävä.

Kuntalain 109 a §:n mukaan, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään, valtiovarainministeriö voi

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 187/2020 vp

kuntaa kuultuaan asettaa kunnan hallintoa selvittämään selvityshenkilön tai selvitysryhmän. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on, että on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen usean jäsenen tekemäksi epäilyistä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi tai on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi.

Selvityshenkilö tai selvitysryhmä tekee ehdotuksen tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi kuntalain ja muiden lakien mukaiseksi. Saatuaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset valtuuston on käsiteltävä ne ilman aiheetonta viivytystä ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon. Lain mukaan selvityshenkilöt tai selvitysryhmä eivät tee kuntaa sitovia ratkaisuja, lukuun ottamatta valtiovarainministeriön mahdollisuutta päättää luottamushenkilön pidättämisestä luottamustoimesta esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, jos kunta ei päätöstä ole tehnyt selvitysmenettelyn perusteella. Tavoitteena olisi, että valtuusto hyväksyisi ne ehdotetut toimenpiteet, jotka ovat sen toimivallassa, ja edellyttäisi kunnan muiden viranomaisten päättävän tai ryhtyvän toimiin tehtyjen ehdotusten täytäntöön panemiseksi. Jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan luottamushenkilön toimestaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi eikä valtuusto ole näin menetellyt, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta, jos luottamustoimesta pidättäminen on välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat.

Kuntalain muuttamisen yhteydessä virheellistä menettelyä luottamustoimessa koskevaa 85 §:ää täydennettiin säännöksellä, joka koskee luottamushenkilön mahdollisuutta vetäytyä itse luottamustoimen hoitamisesta muun muassa esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi. Pykälää täydennettiin myös valtuuston velvollisuudella luottamushenkilön toimestaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä.

Kuntalakiin lisättiin tuolloin myös säännöksiä, joiden tarkoitus on varmistaa kunnan päätöksentekoa ja kunnan puhevallan käyttämistä kaikissa tilanteissa. Kuntalakiin muun muassa säännös uusien varavaltuutettujen määräämisestä silloin, kun valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi tietyn asian käsittelemiseksi valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyyksistä johtuen (17 § 3 momentti). Lisäksi tilapäistä valiokuntaa koskevaa 35 §:ää täydennettiin lisäämällä säännös valtuuston velvollisuudesta asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan niitä kunnanhallituksen tehtäviä, joita se ei voi hoitaa, jos kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat esteellisiä, eikä kunnanhallitusta saada tästä syystä päätösvaltaiseksi edes varajäsenjärjestelyillä.

Valtiovarainministeriö toimivalta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan perustuu eduskunnan yksimielisesti hyväksymään lakiin. Kuntalain muuttamiseen johtanut hallituksen esitys

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 187/2020 vp

(HE 250/2016 vp) on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 62/2016 vp). Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsitte-lyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta ei ole edellä mai-nitussa lausunnossaan katsonut ehdotettujen säännöksiä olevan vallan kolmijako-opin, kunnal-lisen itsehallinnon tai yksilön perusoikeuksien kanssa ristiriidassa. Perustuslakivaliokunnan mie-lestä ehdotettu viimesijaiseksi tarkoitettu selvitysmenettely ei sinänsä ollut perusteiltaan kunnal-lisen itsehallinnon suojan vastainen. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säännöksen täsmen-tämistä, jonka hallintovaliokunta on mietinnössään tehnyt.

Hallintovaliokunta katsoi kuntalain 12 a luvun säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä koske-vassa mietinnössään (HaVM 26/2016 vp), että lakiehdotuksen 12 a luvussa ehdotettuun säänte-lyyn on selkeä tarve. Mietinnön mukaan lakiehdotukseen sisältyvät muut säännökset korostavat kunnan ja yksittäisen luottamushenkilön omaa vastuuta, mutta ne eivät kuitenkaan kaikissa ta-pauksissa ole riittäviä turvaamaan hyvän hallinnon toteutumista kunnan päätöksenteossa. Mietin-nön mukaan lainsäätäjän velvollisuutena on säännösin turvata kunnan hyvä hallinto myös sel-laisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kunnan oma kyky ja keinot — mukaan lukien lakieh-dotuksen 17, 35 ja 85 §:ään sisältyvät keinot ja tavanomaiset laillisuuden valvontakeinot — eivät ole riittäviä. Valiokunta tähdensi, että selvitysmenettelyssä laaditaan kunnan käsiteltäväksi oikeu-dellinen selvitys ja toimenpide-ehdotukset kunnan auttamiseksi. Tarkoitus on tukea kuntaa siinä, että se kykenee omin toimin huolehtimaan kunnan hallinnon laillisuudesta. Selvitysmenettelystä säätämällä valiokunta arvioi olevan myös ylipääsemättömien ongelmien syntymistä ennalta eh-käisevää vaikutusta. Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan, että käsiteltävänä olevan lainsäädännön tavoitteena on laillisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon takeiden turvaaminen kunnan hal-linnossa kaikissa olosuhteissa ja että kyseessä on yleinen koko kuntakenttää koskeva sääntely. Lausunnossaan valiokunta piti esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Valtiovarainministeriö pidatti 19.6.2018 kuntalain 109 a §:n perusteella kaksikymmentä Kittilän kunnan luottamushenkilöä luottamustoimestaan siihen saakka, kunnes luottamushenkilöitä kos-kevat syytteet on käsitelty tuomioistuimessa. Päätös ei ole lainvoimainen, ja asia on korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Päätöksen täytäntöönpanoa ei ole hallinto-oikeusprosessissa kielletty. Päätöksessä tarkoitettu oikeudenkäynti on kesken rikosasiana Rovaniemen hovioikeu-dessa syyttäjän valitettua kaikilta osin ja kaikkien luottamustoimesta pidätettyjen luottamushen-kilöiden osalta Lapin käräjäoikeuden 28.6.2019 antamasta tuomiosta. Täten on katsottu perustel-luksi odottaa korkeimman hallinto-oikeuden päätös asiassa. Kyseisen lainsäädännön tarkistamista ei ole katsottu myöskään tässä vaiheessa ajankohtaiseksi, ottaen huomioon myös sen, että lain-säädäntö on uutta ja soveltamiskäytäntöä ei edellä mainittua päätöstä lukuun ottamatta ole.

Helsingissä 15.4.2020

Kuntaministeri Sirpa Paatero