

Asia: VN/17748/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kuntalain 90 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot kuntalain 90 §:ään ehdotetusta muutoksesta (uusi 3 momentti)

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto käsiteltävään asiaan. Kuntaliiton huomiot kuntalain (410/2015) säännöskohtaisista ehdotuksista koskevat myös hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) säännösehdotuksia.

Kuntaliitto pitää tarpeellisena ja kannatettavana, että ehdotuksen mukaisesti laissa edellytettäisiin poikkeusolojen ja normaaliajan häiriötilanteiden huomiointia kuntien ja hyvinvointialueiden hallintosäännössä. Kuntaliitto kuitenkin toteaa, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa vastaavien säännösten kirjaamisen kuntien ja hyvinvointialueiden hallintosääntöön. Kuntien hallintosääntöihin tehdyt muutokset normaalista poikkeavien tilanteiden varalle yleistyivät covidin yhteydessä vuosina 2020-2021 sekä vuonna 2022 tapahtuneen turvallisuusympäristön muuttumisen myötä. Ehdotettu lakimuutos ei vai-kuta kunnan tai hyvinvointialueen mahdollisuuksiin määrätä hallintosäännössä normaalista poikkeavista toimivaltuuksista, mutta tekee määräyksistä velvoittavia. Säännöksillä varmistetaan, että kaikissa kunnissa ja hyvinvointialueilla arvioidaan ennakkoon erilaisten poikkeuksellisten tilanteiden vaikutuksia hallintoon ja päätöksentekoon.

On tarpeen korostaa, että hallintosäännön määräyksillä voidaan delegoida vain toimivaltaa, jota ei ole laissa määrätty päätettäväksi viranomaiselle tai toimielimelle. Hallintosäännön määräyksillä ei poikettaisi kuntalain 91 §:n sääntelystä. Poikkeavista toimivaltuuksista säättäminen hallintosäännössä ei tuo tähän muutosta, eli kysymys on ainoastaan hallintosäännön delegointisäännösten muuttamisesta poikkeusoloissa tai normaaliolojen häiriötilanteessa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lähtökohtaisesti normaalista poikkeavaa toimivaltaa käytetään mahdollisimman vähän ja että myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa huolehditaan päätöksenteon avoimuudesta, demokratian toteutumisesta sekä toimivaltasäännöksistä.

Ehdotetussa sääntelyssä ei oteta kantaa hallintosäännön määräysten soveltamisen aloittamiseen. Ehdotetussa kuntalain 90 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallinnonmenettelyistä kunnan toiminnasta poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan valmiuslakiin. Lainsäädännölle asetetun täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi Kuntaliitto ehdottaa, että ehdotettua sääntelyä täsmennettäisiin lisäämällä viittaus valmiuslain (1552/2011) 3 §:ään. Normaaliolojen häiriötilanteet sen sijaan olisivat valmiuslain poikkeusoloja lievempiä tilanteita. Normaaliolojen häiriötilanteet eivät saisi sisältöään esimerkiksi erityislainsäädännöstä, vaan asia jäisi kunnan harkintavaltaa päättää, milloin käsillä on normaaliolojen häiriötilanteesta. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan hallintosäännössä määritettäisiin, milloin poikkeavat hallintosäännösten määräykset tulisivat sovellettavaksi. Kuntaliiton mallihallintosäännössä tällaisia erityisiä syitä voivat olla esimerkiksi 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. Kuntaliitto esittää harkittavaksi, että normaaliolojen häiriötilanteita täsmennettäisiin vielä lainsäädännössä, ja sen perusteluissa. Kuntaliitto katsoo, että ehdotettua sääntelyä tulisi tulkita suppeasti, eikä se siitä saisi muodostua käytäntöä poiketa hallintosäännön määräyksistä.

Ehdotettu sääntely ei aseta tarkempia reunaehtoja tai rajoituksia hallintosääntöjen määräyksille. Kuntaliitto katsoo, että kuntalain 91 §:n sääntely asettaa ”reunaehdot” poikkeusolojen hallintosäännön määräyksille. Jatkovalmistelussa säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi pyrkiä avaamaan sääntelylle tiukemmin lainsäädännöstä juontuvia ehtoja ja rajoituksia. Kuntaliitto katsookin, että esimerkiksi toimeenpanon tuella ja Kuntaliiton hallintosääntömallilla on sääntelyn toimeenpanossa merkittävä asema.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 14) mainitaan esimerkkinä, että alemman viranomaisen ei tarvitsisi ilmoittaa otto-oikeuden käyttämisestä varten toimielimen päätöksistä ylemmälle viranomaiselle. Kunnan sisäisen työskentelyn vuoksi Kuntaliitto katsoo, että poikkeusoloissa/normaaliolojen häiriötilanteissa tulisi aina kuitenkin ilmoittaa ylemmälle viranomaiselle toimielimen päätöksistä, vaikka otto-oikeutta ei olisi käytettävissä.

Lakiesityksen mukaan kunnan on annettava hallintosäännössä tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä ja valtuuston toiminnasta. Sanalla ”tarpeelliset” korostetaan hallintosäännön sisällön joustavuutta. Kuntaliitto kannattaa, että kunnan päätöksentekoa voitaisiin poikkeusoloissa nopeuttaa, ja poiketa esimerkiksi kokouksen koollekutsumisen määräajoista. Kunnan- ja hyvinvointialueen valtuustolla on oikeus pitää laissa sille annettu toimivalta itsellään tai delegoida sitä edelleen toimielimille, viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Valtuusto voi myös arvioida hallintosäännön mukaisten normaaliolojen toimivaltuuksien olevan riittäviä poikkeuksellisten tilanteiden hoitamiseen. Minimissään hallintosäännössä olisi kuitenkin todettava, että poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa noudatetaan tämän hallintosäännön määräyksiä.

Huomiot hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:ään ehdotetusta muutoksesta (uusi 4 momentti)

Kuntaliiton huomiot kuntalain (410/2015) säännöskohtaisista ehdotuksista koskevat myös hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) säännösehdotuksia.

Muut kommentit esitysluonnoksesta

-

Korhonen Ari
Suomen Kuntaliitto ry