



Lausuntoyhteenveto

31.10.2022

VN/17748/2022

VN/17748/2022-VM-42

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntoyhteenveto: Kuntalain 90 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttaminen

Valtiovarainministeriö pyysi ajalla 15.8.–26.9.2022 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain 90 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta. Lausuntoja pyydettiin ministeriöiltä, kunnilta, eräiltä kuntayhtymiltä, hyvinvointialueilta, Suomen Kuntaliitto ry:ltä sekä muilta keskeisiltä tahoilta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Vastauksia lausuntopyyntöön saatiin 36 kappaletta, joista kahdeksan tahoa ilmoitti, ettei ole lausuttavaa. Lausuntonsa antoivat oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, eräät kunnat ja kuntayhtymät, Satakunnan hyvinvointialue, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, KT Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat, Tehy ry ja Akava.

Lausunnonantajien yksittäiset lausunnot ovat luettavissa Lausuntopalvelu.fi –palvelussa (osoite: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=f96ce67a-efe4-40dd-9e6f-985b9a3e2492>) ja valtiovarainministeriön hankeikkunassa (osoite: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM089:00/2022>).

Suurin osa lausunnonantajista piti esityksessä ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Joissakin lausunnoissa esitettiin huomioita tai täsmennystarpeita esitykseen. Lisäksi eräät yksittäiset lausunnonantajat pitivät ehdotetun sääntelyn tavoitteita sinänsä kannatettavina, mutta eivät pitäneet ehdotettua sääntelyä tarpeellisena nykysääntelyn ollessa riittävää.

Alla on kuvattu tarkemmin esityksestä saatuja keskeisiä huomioita.

1. Kunnan hallintosääntöä koskevaan kuntalain 90 §:ään ehdotettu muutos

Lähes kaikki ehdotuksesta lausuneet kunnat ja muut lausunnonantajat pitivät kannatettavana ehdotettua muutosta, jonka mukaan kunnan ja kuntayhtymän hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä ja valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Esityksen tavoitetta varautumisen parantamisesta pidettiin yleisesti tärkeänä. Lakiehdotuksen mukaan hallintosäännössä ennakolta annettavien määräysten arvioitiin muun muassa vähentävän häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa epävarmuutta, nopeuttavan päätöksentekoa, tehostavan kriisin hoitamisen aloittamista sekä turvaavan johtamiskykyä.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely tehostaisi ja selkeyttäisi poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista, jolloin se olisi omiaan tukemaan myös valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä säädetyn varautumisvelvoitteen noudattamista. Lausunnon mukaan esityksessä olisi syytä tuoda esiin säännösten soveltamiskynnykseen liittyvää on-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

gelmatiikkaa. Esityksen perusteella tulisi olla selkeää, ettei aivan kaikissa normaaliolojen häiriötilanteissa olisi asiallisia perusteita poiketa normaaleista johtamisjärjestelyistä, päätöksentekomenetelystä tai toimivaltamääräyksistä.

Suomen Kuntaliitto ry piti tarpeellisena ja kannatettavana, että ehdotuksen mukaisesti laissa edellyttäisiin poikkeusolojen ja normaaliajan häiriötilanteiden huomiointia kuntien ja hyvinvointialueiden hallintosäännössä. Kuntaliitto kuitenkin totesi, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa vastaavien säännösten kirjaamisen kuntien ja hyvinvointialueiden hallintosääntöön. Lausunnossaan Kuntaliitto ehdotti lakiehdotuksen täsmentämistä viitauksella valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin lainsäädännölle asetettujen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten vuoksi. Lisäksi esitettiin harvittavaksi, että normaaliolojen häiriötilanteita täsmennettäisiin vielä lainsäädännössä ja sen perusteissa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan ehdotettua sääntelyä tulisi tulkita suppeasti, eikä siitä saisi muodostua käytäntöä poiketa hallintosäännön määräyksistä. Myös *KT Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat* piti lausunnossaan hyvänä sitä, että lainsäädännön tasolla säädellään siitä, että kuntien ja kuntayhtymien tulee hallintosäännössään varautua erilaisiin häiriöihin sekä poikkeustilanteisiin. Häiriö- ja poikkeustilanteet tulevat yllättäen. Jos kyseisiin tilanteisiin on hallintosäännössä varauduttu etukäteen, se vähentää häiriö- tai poikkeustilanteen vallitessa epävarmuutta. Lisäksi selkeät hallintosäännön määräykset nopeuttavat päätöksentekoa sekä tehostavat kriisin hoitamisen aloittamista. *KT:n* lausunnossa pidettiin hyvänä myös sitä, että häiriö- ja poikkeusoloissa pyritään toimimaan mahdollisimman pitkään normaaliolojen johtamisjärjestelyillä, päätöksentekomenettelyillä sekä toimivaltuuksilla. *KT:n* näkemyksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän hallintosäännössä tulee todeta rajat häiriö- ja poikkeusolojen määräysten soveltamiselle. Lisäksi kunnan tai kuntayhtymän tulee hallintosäännössään määrittellä häiriö- ja poikkeustilanteiden toimivaltuudet riittävän tarkkarajaisesti.

Kuntaliitto ja *oikeusministeriö* kiinnittivät huomiota lainsäädännön reunaedellytyksiin toimivallan siirtämistä koskevien hallintosääntömääräysten osalta. Lausunnoissa korostettiin toimivallan siirtämisen olevan mahdollista ainoastaan lain mahdollistamissa tilanteissa, eikä hallintosäännön määräykset poikkeavista toimivaltuuksista toisi tähän muutosta. Kuntaliiton mukaan perusteluissa tulisi pyrkiä tarkemmin avaamaan kuntalain 91 §:n hallintosäännön määräyksille asettamia reunaehtoja ja rajoituksia. *Oikeusministeriö* katsoi, että hallintosäännön määräyksiä laadittaessa tulisi varmistua siitä, ettei hallintosääntöön otettaisi aineellisesti lain tasolle kuuluvia toimivallan jakautumista koskevia määräyksiä. Tällaisen ulottuvuuden katsottiin voivan muodostaa kunnanjohtajan ja toimialajohtajan päätösvallasta määrääminen. Lausunnon mukaan tässä suhteessa on syytä painottaa sitä (kuten esitysluonnoksessa s. 15 todetaan), että hallintosääntömääräyksissä olisi kuitenkin mahdollista siirtää toimivaltaa vain sellaisissa asioissa, joissa se olisi lain (kuntalaki 91 § tai laki hyvinvointialueesta 96 §) mukaan sallittua.

Yksittäisissä kuntien lausunnoissa todettiin muun muassa, että vaikka lainsäädäntö sinänsä jo nykyisin mahdollistaa kuntien ottavan hallintosääntöön määräyksiä häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten, se ei kuitenkaan velvoita kuntia toimimaan näin. Ilman velvoittavaa sääntelyä kaikissa kunnissa ei välttämättä tehdä ennakkollista arviota siitä, sisältääkö hallintosääntö riittävät määräykset, joilla kunnan hallinnon ja päätöksenteon jatkuvuus ja toimintaedellytykset voitaisiin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa turvata. Eräät lausunnonantajat totesivat hallintosääntönsä jo sisältävän määräyksiä esityksen mukaisista asioista tai aikomuksena olevan tehdä esitetyt muutokset. *Helsingin kaupunki* katsoi lausunnossaan ehdotetun säännöksen olevan tarpeeton. Esityksen tavoitetta pidettiin sinänsä kannatettavana, mutta ehdotetun sääntelyn ei katsottu olevan välttämätön oikean tavoitteen saavuttamisen kannalta. Viitaten valmiuslain mukaiseen varautumisvelvollisuuteen katsottiin, että jo nykyinen lainsäädäntö sisältää tarvittavan säännöspohjan tavoitteen toteutumiseksi. Lausunnon mukaan kuntien varautumista olisi lain muutoksen sijasta mahdollista tukea ohjekirjeellä. Myös *Lappeenrannan kaupunki* viittasi valmiuslain varautumisvelvollisuuteen ja totesi säännösehdoituksen olevan osittain päällekkäinen valmiuslain sääntelyn kanssa. Lisäksi lausunnossa viitattiin kunnalliseen itsehallintoon, jonka mukaisesti poikkeusolojen hallintosääntömääräysten tarpeellisuuden arviointi olisi lähikohtaisesti valtuuston harkinnassa.

Muutamit kunnat kiinnittivät huomiota esityksessä tarkoitettujen hallintosääntömääräysten sisältöön. *Äänekosken kaupungin* mukaan esityksen perusteella jää avoimeksi, millaisia määräyksiä hallintosääntöön voitaisiin lisätä ja tarjoaisiko lakimuutos uusia mahdollisuuksia määräysten sisällön suhteen. Oikeustilan arvioitiin muuttuvan osittain vaikeaselkoisemmaksi, jos määräysten ääriajat jäisivät tuomioistuinten arvioitaviksi. Myös eräiden muiden kuntien lausunnoissa katsottiin, että hallintosääntöön otettavien määräysten sisältö vaatii täsmennystä ja tähän toivottiin tarkempaa ohjeistusta esimerkiksi Kuntaliiton hallintosääntömalliin. *Helsingin kaupunki* katsoi ohjeistuksen tärkeäksi, jotteivat tulkinnat häiriötilanteista olisi merkittävästi erilaisia eri kunnissa.

Muina ehdotusta koskevinä huomioina nostettiin esiin muun muassa ehdotetun sääntelyn suhde julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 momentin salassapitosääntelyyn. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei hallintosäännön määräysten tulisi yhdessä valmiussuunnitelman yleisen osan kanssa muodostaa salassa pidettävää tietoa. Esityksen perusteluihin katsottiin tarpeelliseksi lisätä myös

viittaus kuntalain säännökseen, jonka nojalla sääntelyä sovellettaisiin kuntayhtymään. Eräissä yksittäisissä lausunnoissa esitettiin kuntalakin tehtäväksi muita muutoksia koskien muun muassa valtuuston päätösvaltaisuutta sekä laajempia delegointimahdollisuuksia sekä kiinnitettiin huomiota kuntien ja hyvinvointialueiden rajapintayhteistyöhön ja vastuiden yhteensovittamiseen valmiussuunnitelmassa.

Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomioita henkilöstöä koskeviin asioihin. *KT Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat* totesi, että hallintosäännössä olisi erikseen huomioitava toimivalta tehdä henkilöstöä koskevia päätöksiä häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Kuntien/kuntayhtymien hallintosäännön häiriö- ja poikkeusoloja koskevien määräysten tulee olla yhteensopivia sekä työlaainsäädännön että virka- ja työehtosopimusten määräysten kanssa. Lisäksi tulee huomioida, että julkista valtaa voidaan käyttää vain virkasuhteessa. Myös *Akavan* sekä *Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:n* lausuntojen mukaan hallintosääntöjen määräyksissä on huomioitava työlaainsäädännön sekä virka- ja työehtosopimusten määräykset. *KT:n* sekä *Akavan* lausuntojen mukaan vaikutusarviointeihin tulisi myös täydentää ehdotetun sääntelyn vaikutukset kunnan ja kuntayhtymän henkilöstöön.

2. Hyvinvointialueen hallintosääntöä koskevaan hyvinvointialuelain 95 §:ään ehdotettu muutos

Esitysluonnoksesta lausuntonsa antaneista tahoista harvemmat ottivat kantaa hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 95 §:ään ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä ja aluevaltuuston toiminnasta poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Suurin osa ehdotuksesta lausuneista lausunnonantajista piti lakimuutosta perusteltuna.

Sosiaali- ja terveysministeriö piti ehdotettua muutosta kannatettavana, mutta kiinnitti huomiota siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan jatkossa vaikuttavat muutkin kuin yksittäisen hyvinvointialueen päätöksentekojärjestelyt. Lausunnon mukaan esityksessä jää vähälle huomiolle hyvinvointialueiden välinen yhteistyö poikkeusolojen ja häiriötilanteiden aikaisessa toiminnassa. Esityksessä katsottiin tarpeelliseksi arvioida ehdotetun sääntelyn mahdollisia vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 51 §:n 5 momentin mukaisiin tilanteisiin (useampaa hyvinvointialueita koskevan häiriötilanteen johto- ja koordinoitavuus).

Ehdotettua sääntelyä ei kannattanut *Satakunnan hyvinvointialue*, joka ei nähnyt lakimuutosta tarpeellisenä tai tarkoituksenmukaisena. Lausunnon mukaan hyvinvointialue ei voi hallintosäännöllä sivuuttaa hyvinvointialuelaisissa (150 §), järjestämislaissa (50 §) ja valmiuslaissa (12 §) säädettyjä lakisääteisiä varautumisvelvollisuuksiaan. Esityksen katsottiin myös kaventavan aluevaltuuston autonomiaa yhtäältä määritellä poikkeuksellista päätöksentekoa edellyttävät poikkeusolot tai häiriötilanteet, sekä toisaalta järjestää hyvinvointialueen poikkeusolojen ja häiriötilanteiden päätöksentekojärjestys itsenäisesti hallintosäännöllä tai sen nojalla annettavilla muilla ohjeilla ja määräyksillä.

Tehy ry piti ehdotettua muutosta kannatettavana. Lausunnon mukaan poikkeusoloissa ja valmiuslaissa on tärkeä huomioida sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävä koulutus, osaaminen ja johtaminen. *Tehy* piti tärkeänä, että johtajien toimivalta ja vastuu on määritelty poikkeusoloissa. Lausunnossa nostettiin huoli hoitohenkilöstön riittävydestä ja työssä jaksamisesta sekä kiinnitettiin huomiota terveydenhuollon kapasiteettiin. Kuntaliiton, *Akavan* sekä *KT Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajien* lausunnoissa esitetyt huomiot kohdistuivat molempiin ehdotettuihin lakimuutoksiin ja niitä on käsitelty edellä kuntalain 90 §:ää koskevan lausuntopalautteen yhteydessä.