

Hallintovaliokunta / Eduskunta

Suomen Kuntaliiton lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntalain 90 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta (HE 256/2022 vp)

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Yleiset huomiot

Suomen Kuntaliiton huomiot kuntalain (410/2015) säännöskohdaisista 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 hallintosäännöissä. Säännöksillä varmistetaan, että kaikissa kunnissa ja hyvinvointialueilla arvioidaan ennakkoon erilaisten poikkeuksellisten tilanteiden vaikutuksia hallintoon ja päätöksentekoon. Kuntaliitto kiittää, että lausuntokierroksen jälkeen säännöskohtaisia perusteluita on paikoin täsmennetty. Kuntaliitto pitää valittua sääntelyratkaisua, jossa poikkeavat toimivaltasäännökset kirjataan lain sijasta hallintosääntöön tarkoituksenmukaisena.

Nykylainsäädännön puitteissa kuntien hallintosääntöihin tehty kirjauksen normaaliolojen häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen varalle yleistyvät koronaviruspandemian yhteydessä vuosina 2020-2021 sekä vuonna 2022 Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Kuntaliiton hallintosääntömalli normaalista poikkeavien tilanteiden varalle julkaistiin alkuvuodesta 2021. Ehdotettu lakimuutos ei Kuntaliiton arvion mukaan tuota oleellista muutosta jo olemassa olevaan kuntien varautumiseen, mutta täsmentää ja yhtenäistää menettelyjä jättäen kuitenkin kunnille tarpeellisin osin harkintavaltaa.



Vaikutukset kunnan hallintosääntöön

Hallituksen esityksen säännöskohtaisia perusteluita on lausuntokierroksen jälkeen täsmennetty. Perusteluiden mukaan hallintosäännöissä voitaisiin huomioida seuraavat asiat:

1. Hallintosääntöön otettaisiin häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten tarpeelliset määräykset 90 §:n 1 momentin 1 kohdassa luetelluista **hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä asioista**. Esimerkiksi määräyksiä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kunnan johtamista tukemaan perustettavista johtoryhmistä tai muista apu- tai valmisteluelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja tehtävistä.
2. Määräykset kuntalain 90 §:n 1 momentin 2 kohdassa luetelluista **päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä asioista**. Esim. määräykset, joiden nojalla hallintosääntöön otetuista toimielinten kokouskutsun lähettämistä koskevista määräajoista, mitä asioita toimielin voisi poikkeuksellisesti koollekutsutussa kokouksessa käsitellä, kriisiviestinnässä noudatettavia periaatteita sekä säännökset otto-oikeutta koskevista hallintosäännön määräyksistä.
3. Hallintosääntöön otettaisiin myös tarpeelliset **toimivallan siirtämisestä koskevat määräykset**, joilla määrättäisiin kunnan viranomaisten toimivallan jakautumisesta poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa.
4. Määräykset kuntalain 90 §:n 1 momentin 3 kohdassa luetelluista **valtuuston toimintaan liittyvistä asioista**. Esimerkiksi valtuuston päätöksentekotavat (fyysinen/sähköinen kokous), kokouskutsun ja esityslistan lähettämistä koskevasta määräajasta.

Säännöskohtaiset perustelut ovat esimerkinomaisia. Hallintosäännön määräyksillä ei poikettaisi kuntalain 91 §:n sääntelystä. Poikkeavista toimivaltuuksista säättäminen hallintosäännössä ei tuo tähän muutosta, eli kysymys olisi ainoastaan hallintosäännön delegointisäännösten muuttamisesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lähtökohtaisesti normaalista poikkeavaa toimivaltaa käytetään mahdollisimman vähän ja että myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa huolehditaan päätöksenteon avoimudesta, demokratian toteutumisesta sekä toimivaltasäännöksistä.

Ehdotettu sääntely ei aseta tarkempia reunaehtoja tai rajoituksia hallintosääntöjen määräyksille, vaan toimivallan siirtäminen tapahtuu kuntalain 91 §:n mukaisesti. Lainsäädäntö antaa kunnille laajan harkintavallan hallintosäännön määräysten osalta. Kuntaliitto toteaa, että toimeenpanon tuella ja esimerkiksi Kuntaliiton hallintosääntömallilla on sääntelyn toimeenpanossa merkittävä asema.

Ehdotettu sääntely ei ota kantaa hallintosäännön määräysten soveltamisen aloittamiseen. Poikkeavaa toimivaltaa voitaisiin käyttää poikkeusoloissa tai normaaliolojen häiriötilanteissa. Normaaliolojen häiriötilanteet olisivat valmiuslain poikkeusoloja lievempiä tilanteita. Normaaliolojen häiriötilanteet eivät saisi sisältöään esimerkiksi erityislainsäädännöstä, vaan asia jäisi kunnan harkintavaltaan päättää, milloin käsillä on normaaliolojen häiriötilanteesta. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan hallintosäännössä määritettäisiin, milloin poikkeavat hallintosäännösten määräykset tulisivat sovellettavaksi. Kuntaliiton malli-hallintosäännössä 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 katsoo, että ehdotettua sääntelyä tulisi tulkita suppeasti, eikä se siitä saisi muodostua käytäntöä poiketa hallintosäännön määräyksistä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 16) mainitaan esimerkkinä, että alemman viranomaisen ei tarvitsisi ilmoittaa otto-oikeuden käyttämistä varten toimielimen päätöksistä ylemmälle viranomaiselle. Kuntaliitto katsoo, että poikkeavissa tilanteissa tehdyistä päätöksistä olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista raportoida ainakin kunnanhallitukselle, vaikka otto-oikeutta ei olisi-kaan käytettävissä. Kunnalla on kuitenkin mahdollisuus harkita, miten se järjestää raportoinnin tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. On myös huomattava, että häiriötilanteista annettavat raportit voivat pitää sisällään salassa pidettävää tietoa.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakimuutokset tulisivat voimaan mahdollisimman pian. Kuntien ja kuntayhtymien hallintosääntö olisi esityksen mukaan saatettava 90 §:n 3 momentin mukaiseksi viimeistään 30.6.2023. Kuntaliitto on päivittämässä hallintosääntömääräyksiä keväällä 2023. Siirtymäsäännös tulee olla kuntien ja hyvinvointialueiden osalta riittävä, jotta hallintosääntöjen muutokset voidaan ottaa käyttöön. Kuntaliitto katsoo, että pidempi siirtymäsäännös olisi lain toimeenpanon kannalta perusteltua. Kuntaliitto ehdottaa, että hallintosäännöt olisi saatettava voimassa olevan lain mukaisiksi viimeistään 30.9.2023.

SUOMEN KUNTALIITTO

Suomen Kuntaliitto

www.kuntaliitto.fi

etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund

www.kommunforbundet.fi

fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Ari Korhonen
erityisasiantuntija

Kirsi Lamberg
lakimies

Liite [Liite]
Jakelu [Jakelu]
Tiedoksi [Tiedoksi]