

Kaupunginsihteeriyhdistys Turku 26.8.2022 - Lakiklinikka

Juha Myllymäki

Lakiasiaainjohtaja

[JuhaMyllymaki@twitter](https://twitter.com/JuhaMyllymaki)

Sisältö

1. Katsaus valmisteilla olevaan lainsäädäntöön
 - Havaintoja erityisesti julkisyhteisön vastuun näkökulmasta
2. Hallitusohjelmataavoitteista
3. Hyvinvointialueuudistuksen vaikutus Kuntaliittoon

Hallituskauden loppu lähestyy

- Hallituskauden aikana runsaasti lainsäädäntöhankkeita
 - Kuntaliitto antanut toistaiseksi noin 600 lausuntoa ministeriöille ja eduskunnalle hallituskauden aikana.
 - Useita kymmeniä esityksiä vielä valmisteilla annettavaksi eduskunnalle.
- Eräitä hallitusohjelman keskeisiä hankkeita menossa vielä eduskuntaan:
 - Rakentamislaki
 - Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ)
 - Kiinteistöverouudistus
 - Vammaispalvelulaki

Kuntalaki

- Parhaillaan lausunnolla (26.9.2022) kuntalain 90 §:n muutos.
- Kunnan olisi otettava hallintosääntöön tarpeelliset hallintoa, päätöksentekoa ja valtuuston toimintaa koskevat määräykset normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten.

Valmistelu jatkuu: vahingonkorvauslaki

- Standardisäännös (3:2)
 - Valtio, kunta tai muu julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan **julkista valtaa** käytettäessä virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetun vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa **julkista tehtävää**.
 - Vastuu edellyttää, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu (*standardisäännös*).
 - Harkitaan standardisäännöksen poistamista
- Muutoksenhakuvaatimus (3:4)
 - Jos vahinkoa kärsinyt ei ole ilman pätevää syytä hakenut muutosta virheelliseen ratkaisuun, hänellä ei ole oikeutta saada korvausta vahingosta, jolta hän olisi välttynyt muutosta hakemalla.
 - Velvollisuus myötävaikuttaa vahingon minimoimiseen.
 - Tuskin poistuu kokonaan, mahdollisesti erityistapauksia.

Vahingonkorvauslaki

- Julkisyhteisön vastuu viranomaisorganisaation ulkopuolella aiheutuneista vahingoista
 - *Tulisiko vahingon kärsineellä olla oikeus vaatia korvausta julkisyhteisöltä, vaikka vahinko on aiheutettu yksityisessä organisaatiossa **julkista hallintotehtävää** hoidettaessa?*
 - *Sama kysymys **julkisen vallan** käyttämisen osalta?*
 - *Maksukyvyttömyystilanne?*
- PL 124 §: **Julkinen hallintotehtävä** voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi **eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia**. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.
- PL 118 § 3 mom: Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai **muun julkista tehtävää hoitavan henkilön** lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai **muulta julkista tehtävää hoitavalta** sen mukaan kuin lailla säädetään.

Julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä, julkinen valta

- Julkinen tehtävä, yläkäsite (PL 118§, 108§, 109 §)
 - Arvioinnissa huomiota esim. onko toiminnasta säädetty erikseen, onko toiminnan harjoittaja nimetty suoraan laissa tai sen nojalla, onko yhteys julkisen ja yksityisen toimijan välillä, julkisen tahon rahoitus, ohjaus, valvonta, toiminnan merkityksellisyys ihmisten oikeudellisen aseman näkökulmasta (yle, osin posti)
- Julkinen hallintotehtävä (PL 124 §)
 - Perustuslain esitöissä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.
 - Voi sisältää julkisen vallan käyttöä
 - Voi käsittää lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamista ja tosiasiallista toimintaa.
 - Viranomaisen **järjestämisvastuulla** olevat lakisääteiset palveluluonteiset tehtävät muodostavat keskeisen yksityisen hoitaman **julkisen palvelutehtävän**.
 - PeV tulkintakäytäntö määrittää sisällön.
 - PeV ei ole ottanut kantaa julkisyhteisön korvausvastuuseen.

Julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä, julkinen valta

- Julkinen valta PL 124 §, 2 § 3 mom.
 - Itsenäiseen harkintaan perustuva päättäminen jonkun eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista.
 - Yksipuolisuus, vaikutus ulottuu yksityisiin (norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset).
 - Välittömät voimakeinot
 - **Merkittävä julkisen** vallan käyttö on julkisten hallintotehtävien ydinaluetta, voidaan antaa vain viranomaiselle.

Vahingonkorvauslaki

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen

- *EIS 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino..*
- *Tulisiko laissa säätää oikeudesta vahingonkorvaukseen perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella, vaikka loukkaus ei sisällä virhettä tai laiminlyöntiä?*

Vahingonkorvauslaki

- Neuvonta ja informaatio
 - Hallintolaki 8 § neuvontavelvoite.
 - Tulisiko korvata julkista tehtävää hoidettaessa aiheutettu vahinko, jonka syynä virheellinen tieto oikeuksista tai velvollisuuksista tai asiasta tai sen käsittelystä.
 - Neuvontavelvollisuus, informaation ajantasaisuus ja luotettavuus?

Automaattinen päätöksenteko

HE luonnos:

Hallintolaki 53 e § 2 mom:

Viranomaisen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja **ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti.**

Automaattinen päätöksenteko

HE luonnos

- ”Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi **oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla**” (PeVL 26/2017 vp, PeVL 62/2018 v)
- PeV piti selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että **virkavastuuta** koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. (PeVL 7/2019 vp)

Automaattinen päätöksenteko

HE luonnos, tiedonhallintalaki

- Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta 6a luku
- 28 i §: Viranomaisen palveluksessa olevat **julkisyhteisön työntekijät** toimivat tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan **virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla**.
- 28 j §: Viranomaisen voi antaa 28 b §:ssä tarkoitettuun testaamiseen ja 28 c §:ssä tarkoitettuun teknisten virheiden korjaamiseen liittyvän avustavan tehtävän hoitamisen **yksityiselle toimijalle**, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Näitä **tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla**.
Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Virkavastuusta

- PeVL 17/2021 vp, s. 20 (82) ”Virkavastuusäätelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä. Nyt ehdotettu sääntely on valiokunnan käsityksen mukaan muotoiltu samalla tavalla kuin julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuuta koskeva sääntely tavanomaisestikin. **Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota virkavastuusäätelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta** (ks. rikoslain 40 luvun sääntely virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta vastuusta). Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen **arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin nyt käsillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen**, ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä.”

Mitä yhteistä näillä hankkeilla?

- Vahingonkorvauslaki
 - Julkisyhteisön toissijainen vastuu yksityisoikeudellisen yhteisön aiheuttamasta vahingosta?
- Julkisuuslaki
 - Julkisuuslain soveltaminen esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön toimintaan.
- Automaattinen päätöksenteko
 - Virkavastuu tietojärjestelmien suunnittelun ja testaamisen osalta.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
 - Yksityisen palveluntuottajan asema palveluntuottajana, julkinen hallintotehtävä.
- **Hallinnon yleislakien, hallinnon periaatteiden soveltuminen, julkisen vallan käyttö, julkinen hallintotehtävä, julkinen tehtävä, virkavastuu**

Teemat

1. Valtionohjauksen tulee mahdollistaa erilaistuneiden kuntien ja kaupunkien joustava ja vaikuttava toiminta.

2. Kuntien kestävää kehitystä, uudistumiskykyä ja kriisinkestävyyttä tulee tukea.

3. Kuntien roolia elinvoiman, osaamisen, hyvinvoinnin ja hyvän elinympäristön edistämisessä alueellaan tulee vahvistaa.

Kuntaliiton hallitusohjelmataavoitteet 2023

Valtionohjauksen tulee mahdollistaa erilaistuneiden kuntien ja kaupunkien joustava ja vaikuttava toiminta.

1. Kuntien itsehallintoa tulee vahvistaa, tehtävien yksityiskohtaista sääntelyä keventää ja kuntakokeilut mahdollistaa.
2. Kuntien lakisääteisten palveluiden rahoitus on turvattava ja rahoitusjärjestelmä uudistettava.
3. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulee voida sopia itsehallintonsa puitteissa tehtävien hoitamisesta ja työnjaosta.

Kuntien kestäväää kehitystä, uudistumiskykyä ja kriisinkestävyyttä tulee tukea.

4. Kaupunkien kasvu- ja toimintaedellytykset on turvattava.
5. Kuntien roolia ilmastotyössä on vahvistettava.
6. Kunnat tulee nostaa keskeisempään rooliin varautumistyössä.

7. Kuntien digitalisaation ja tiedonhallinnan kehitys vaatii kansallista rahoitusta ja yhteisiä ratkaisuja.

Kuntien roolia elinvoiman, osaamisen, hyvinvoinnin ja hyvän elinympäristön edistämisessä alueellaan tulee vahvistaa.

8. Koulutusjärjestelmää tulee uudistaa vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä ja oppijoiden tarpeita.
9. Syrjäytymisen ehkäisyyn on panostettava voimakkaasti kehittämällä saumaton ja vaikuttava palvelujärjestelmä.
10. Kuntien edellytyksiä työllisyyden ja yritystoiminnan edistämiseen sekä työvoiman hankkimiseen tulee vahvistaa.
11. Rakennetun ympäristön lainsäädännöstä on tehtävä eheä ja toimiva kokonaisuus.
12. Liikennejärjestelmässä on tehtävä priorisointeja, joilla rakennetaan kestäväää taloutta.

Kuntaliitto ja hyvinvointialueet





Kiitos