

Täysistunto

Tiistai 22.11.2016 klo 14.03—21.48

5. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

Hallituksen esitys HE 250/2016 vp

Lähetekeskustelu

Toinen varapuhemies Arto Satonen: Lähetekeskustelua varten esitellään päiväjärjestyksen 5. asia. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että asia lähetetään hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto.

Keskustelu

17.52 **Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Suomalainen hallinto todettiin viime viikolla kansainvälisessä vertailussa maailman parhaaksi. Tämä on hyvä tunnustus koko julkiselle hallinnolle, niin valtion kuin kuntien hallinnolle. Olemme Suomessa olleet aina myös valmiita muuttamaan hallintoa koskevaa lainsäädäntöä siten, että pystymme edistämään ja turvaamaan kaikissa tilanteissa hallinnon hyvän toimintakyvyn, päätöksenteon laillisuuden, uskottavuuden ja luotettavuuden. Näistä lähtökohdista voi tarkastella myös nyt lähetekeskustelussa olevaa kuntalain muutosta. Kuntalakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia, joiden tarkoituksena on varmistaa hyvän hallinnon toteuttaminen kunnan hallinnossa kaikissa olosuhteissa. Nyt esitetyt muutokset koskevat kolmea asiakohtaa: ensinnäkin laajojen esteellisyystilanteiden hallintaa päätöksenteossa, toiseksi kunnallisista luottamustoimista pidättämistä ja kolmanneksi sääntelyä poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskien.

Ensinnäkin esteellisyystilanteiden osalta esitetään seuraavaa:

Kuntalakiin ehdotetaan säännöstä sen varalta, että valtuustoa ei saada päätösvaltaiseksi tietyn asian käsittelemiseksi valtuutettujen ja varavaltuutettujen esteellisyyksistä johtuen. Kunnan keskusvaalilautakunnan olisi tällaisessa tilanteessa valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varavaltuutettuja.

Lisäksi lakiin ehdotetaan tilapäisen valiokunnan asettamistilanteisiin uutta säännöstä, jonka mukaan kunnanvaltuustolle tulisi velvollisuus asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan kunnanhallituksen tehtäviä, jos kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet tai suuri osa heistä on esteellisiä hoitamaan kunnanhallituksen tehtäviä.

Luottamustoimista pidättämistä koskevan sääntelyn osalta ehdotetaan seuraavia muutoksia 85 §:ään: 2 momentin sanamuotoa ehdotetaan tarkennettavaksi vastaamaan paremmin rikoslainsäädännössä käytettyä käsitteistöä esitutkinnan aloittamisesta. Pykälässä myös mahdollistettaisiin luottamushenkilölle vetäytyminen itse luottamustoimen hoitamisesta muun muassa silloin, kun hän on esitutkinnassa. Pykälässä myös asetettaisiin valtuustolle velvollisuus pidättää luottamushenkilö toimestaan säännöksen määrittelemissä olosuhteissa. Nyt tällä hetkellä siihen on oikeus mutta ei velvollisuutta. Kunnan viranomaisel-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

la olisi sen valmistellessa päätöstä luottamustoimesta pidättämiseksi oikeus saada esitutkintalain mukainen ilmoitus esitutinnan aloittamisesta.

Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskien esitetään täysin uutta säännöstä kuntalakiin, eli uusi 12 a luku. Se pitäisi sisällään seuraavanlaisia asioita:

Uutta sääntelyä voitaisiin soveltaa viimesijaisesti silloin, kun kunta ei ole omin toimin kyennyt selvittämään hallintonsa vaikeuksia. Tarkoituksena on, että kunta ja valtio yhdessä turvaavat perustuslain mukaisten hyvän hallinnon takeiden toteuttamisen kunnassa kaikissa olosuhteissa. Valtiovarainministeriö voisi asettaa kuntaa kuultuaan selvityshenkilön tai -ryhmän selvittämään kunnan hallintoa. Selvitysmenettelyn asettamisen edellytykset olisi laissa säädetty mahdollisimman tarkasti. Tarkoitus on, että sääntelyä sovellettaisiin mahdollisimman harvoin ja että asettamiskynnys selvitysmenettelyyn olisi erittäin korkea. Tällaisia tilanteita voisivat olla ensinnäkin se, että on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useammasta virkarikoksesta, tai toiseksi se, että 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 tai hyvän hallintotavan mukaiseksi. Selvityshenkilö tai selvitysryhmä tekisi ehdotuksen tarvittaviksi toimenpiteiksi, ja kunnanvaltuuston olisi käsiteltävä ne ilman aiheutonta viivytystä ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon. Tarkoitus siis on, että selvitys tehtäisiin tiiviissä yhteistyössä kunnan kanssa ja selvityksen tavoitteena olisi aikaansaada sellaiset suositukset, että kunta voisi omin päätöksin ja toimenpitein saada välttämättömät korjaukset tehtyä. Valtiovarainministeriöllä olisi toimivalta ainoastaan luottamustoimesta pidättämisen osalta, jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan eikä valtuusto ole näin menetellyt, vaikka sillä olisi velvollisuus. Tällöin valtiovarainministeriö voisi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta.

Edellä olevia uusia säännöksiä sovellettaisiin uuden valtuustokauden aloitettua 1.6.2017 alkaen. Hallituksen esitys perustuu entisen Kuntaliiton lakiasioiden johtajan, oikeustieteen lisensiaatti Kari Prättälän selvityshenkilötyöhön. Lausuntokierroksen palaute oli pääosin hyväksyvä: noin 150 lausuntoa, muutama erittäin kriittinen. Hallituksen esitysluonnosta korjattiinkin lausuntokierroksen jälkeen erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusministeriön lausuntojen pohjalta. Korjauksissa tarkennettiin erityisesti edellytyksiä, joiden vallitessa puuttuminen kunnan päätöksentekoon on mahdollista.

Arvoisa puhemies! Näiden edellä esitettyjen lisäksi kuntalakiin tehtäisiin tässä yhteydessä muutamia tarkistuksia liittyen kuntayhtymien ja vastuukuntamallilla hoidettavien tehtävien päätöksentekoon sekä äänioikeuteen kunnallisvaaleissa. Äänioikeutta koskeva muutos mahdollistaisi Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön, esimerkiksi Euroopan metsäinstituutin tai kemikaaliviraston, palveluksessa oleville työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen äänestämisen seuraavissa kuntavaaleissa.

17.58 Eeva-Maria Maijala kesk: Arvoisa puhemies! Tässä hallituksen esityksessä on hyviä kohtia. Niitä on erityisesti kohta 17.3 elikkä varavaltuutettujen asettaminen. Tämä olisi erittäin hyvä asia ollut esimerkiksi Kittilän kunnassa tänä vuonna. Toinen on tilapäisen valiokunnan asettaminen. Nämä kaksi asiaa olisivat tänä vuonna riittäneet Kittilän kunnan asioiden hoitamiseen.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

Lakiesitykseen on julkisuudessa viitattu usein nimityksellä Lex Kittilä. Minä puolestani olen sanonut, että kyseinen esitys ei ole Lex Kittilä. Se ei voi olla sitä mielestäni sen takia, että Kittilän kunnan tilanteeseen esitetyt uudet pykälät eivät mielestäni sovellu. Koska kuitenkin lakiesityksen taustalla ovat selkeästi tulleet esille Kittilän kunnan tapahtumat, mihin korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa viitataan, niin Kittilästä ja sen suhteesta lakiesitykseen on lausuttava muutama sana. Näistä seuraavasti:

Olen perehtynyt Kittilän kunnan tilanteeseen melko perusteellisesti. Olen käynyt paikan päällä useita kertoja ja tavannut Kittilässä niin poliittista johtoa kuin virkamiesjohtoaakin. Mielikuva siitä, että Kittilän kunnassa on täysi kaaos päällä ja kunta sekaannustilassa, on täysin väärä. Yksi aikakausilehti ja lähinnä sen yksi freelancertoimittaja onnistui siten nostamaan valtavan mediasirkuksen tämän yhden kunnan ympärille.

Keskeinen kysymys Kittilän tapahtumissa on se, että valtuusto yritti irtisanoa kunnanjohtajan ja teki tässä toiminnassaan virheitä. Virheitä ei pidä kaunistella, mutta ei tämä asia ole koko kuntaa kuitenkaan halvaannuttanut. Kunnanjohtaja riitautti irtisanomisen, mihin hänellä on tietysti oikeus. Muotovirheiden takia irtisanominen kumottiin. Sittemmin erotettu kunnanjohtaja ja kunta pääsivät sopimuksiin korvauksista. Kunnanjohtaja teki tutkintapyyntöön muun muassa kaikista 23:sta irtisanomistaan kannattaneesta valtuutetusta sekä eräistä muistakin luottamushenkilöistä. Kyse siis ei ole kymmenistä erillisistä jutuista vaan yhdestä ja samasta asiasta. Voiko olla rikos äänestää tilapäisen valiokunnan tekemän esityksen puolesta valtuustossa? Voiko siitä joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen, jos ei itse ole ollut edes valmistelemassa asiaa? No, aika näyttää.

Kittilässä valtuutetut ovat tehneet maallikkoina toiminnassaan virheitä. Olennaisin virhe oli se, ettei erotettua kunnanjohtajaa kuultu hänen erottamiseksi perustetun valiokunnan lopullisesta raportista, vaikka asiaa valmisteltaessa oli kunnanjohtajaa kyllä jo kuultu. Kuntaliiton lakimies antoi monitulkintaisen ohjeen, jonka perusteella luottamusmiehet, siis maallikot, tekivät ratkaisunsa kuulemismenettelyn osalta.

Kittiläläiset kuntapäättäjät ovat joutuneet täysin kohtuuttoman ajojahdin uhriksi. Riitoja ja muotovirheisiä päätöksiä on ollut myös muissa kunnissa. Tilit ja kunnan palvelut on kuitenkin Kittilässä hoidettu täysin lakien mukaisesti. Kittilän kunnan asiat ovat olleet täysin hoidossa. Kesällä julkaistun tutkimuksen mukaan Kittilä oli muun muassa Lapin vetovoimaisin kunta ja palkittiin muun muassa lapsiystävällisyydestä.

Arvoisa puhemies! Tuossa alussa jo sanoin kaksi tämän uuden lain mukaista kohtaa, joilla nämä Kittilän kunnan tänä vuonna esille tulleet asiat olisi voitu korjata. Sen takia katson nämä ehdottomasti riittäviksi kohdiksi. Mutta sitten lopuksi haluan vielä sanoa sen, että tämä kuntalain muutos ei todellakaan ole Lex Kittilä sen takia, että kuntalain muutos poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevista kunnista otetaan käyttöön vasta seuraavien kuntavaalien jälkeen eli se ei kosketa tällä hetkellä kunnissa olevia luottamusmiehiä. Selvityshenkilön asettamiselle on olemassa erittäin korkea kynnyks. Näiden mukaan laki ei kosketa millään tavalla Kittilän kuntaa sen kummemmin kuin muita kuntia. Keskeistä hallituksen esityksessä on se, että mahdollisen prosessin käynnistäminen kunnassa edellyttää epäilyä vakavasta virkarikoksesta tai toistuvista lainvastaisuuksista, joihin kunta ei ole oma-aloitteisesti puuttunut. Kittilässä on ollut vaikeuksia ja monia valituksia sekä tutkintapyyntöjä on käsitelty, mutta mikään näistä ei laukaisisi tämän uuden lain toimeenpanoa.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

18.04 Sanna Marin sd: Arvoisa puhemies! Tässä esityksessä esitetään useita muutoksia kuntalakiin, ja käsittelen nyt omassa puheenvuorossani vain yhtä näistä, eli kyse on tästä luottamushenkilön pidättämisestä luottamustoimestaan.

Jo tällä hetkellä, aivan kuten ministeri Vehviläinen totesi, valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan ja ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Nyt tässä hallituksen esityksessä esitetään, että kunnalle säädettäisiin velvollisuus pidättää luottamushenkilö luottamustoimesta, jos se olisi kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Siis nyt on mahdollisuus ja sitten tehtäisiin tästä velvoite.

Nyt haluaisinkin kysyä ministeriltä, kun tämä mahdollisuus on — tietenkin tässä on taustalla tämä Kittilän tilanne, mutta ylipäättänsä laajemmin — kuinka monessa kunnassa, kuinka usein tämänkaltaisia tilanteita on nyt tullut, että valtuutettu on jouduttu pidättämään luottamustoimestansa. Entä osaatteko vastata sitten siihen, kuinka usein valtuuston puheenjohtaja on käyttänyt mahdollisuutta pidättää valtuutettu luottamustoimesta ennen valtuuston kokousta? Onko tämä ollut kuinka yleistä, onko tätä mahdollisuutta nyt hyödynnetty, kuinka suuri tarve sille on, jos nyt ei oteta vain tätä Kittilää huomioon ja tätä tilannetta huomioon vaan laajemmin koko kuntakentän tilanne? Ihan tästä kysyn mielenkiinnosta, mikä se tilanne tällä hetkellä on ollut.

18.06 Antero Laukkanen kd: Arvoisa rouva puhemies! Ensinnäkin vilpitön ihailuni ministeri Vehviläiselle, joka täällä kärsivällisesti jaksoi odottaa asian käsittelyä.

Tämä uudistus on hyvin mielenkiintoinen, ja vaikka sitä ei ehkä ole viisasta kutsua Lex Kittiläksi, niin kuitenkin varmasti sen juuret ja huomiot ja havainnot hyvin pitkälti lähtevät liikkeelle tästä tapahtumaketjusta, joka siellä on ollut. Valtiolla on vastuu kunnan talouden valvonnasta aina viime kädessä. Vaikka kunta olisi sitä mieltä, että sillä on vielä taloudellisia edellytyksiä jatkaa toimintaansa, niin viime kädessä valtio joutuu arvioimaan, pitävätkö nämä edellytykset paikkansa, ja joutuu puuttumaan asioihin niin tarvittaessa. Kunnallehan tämä on usein varsin hankala ja vastenmielinen tilanne, ettei ole pystytty vastaamaan niihin vastuihin ja asioihin, joihin on se odotusarvo, että niistä selviytyy ja ne pystyy hoitamaan.

Vain Suomella ja Ruotsilla on kunnallisvalitusoikeus, hyvin merkittäviä asioita, joita tässäkin jonkin verran käsitellään ja muutetaan. En tiedä, kuinka moni edustaja tietää sen, että myös eduskunnan säätämistä laeista voi valittaa. Minä kerran kysyin tätä, voiko valittaa, jos omasta mielestä tuli huono laki täällä. Selvityksenä sain, että jos laki on perustuslain vastainen, osoittautuu sellaiseksi tai se on Suomen solmimien ihmisoikeussopimusten vastainen, niin silloin siitä voi valittaa Euroopan tuomioistuimeen.

Nyt tässä laissa lähdetään siitä, tässä uudistuksessa, että halutaan lisätä kunnan mahdollisuutta olla ikään kuin omatoiminen silloin, kun ongelmia syntyy, ja se on erittäin hyvä asia. Kuntalain lähtökohtana kuntien toiminnan valvonnassa on se, että kunnalla itsellään on ensisijaisesti vastuu valvonnan järjestämisestä. Kunnanhallituksen tehtäväksi on annettu järjestää sekä sisäinen että ulkoinen valvonta ja myös riskien hallinta, johon viimeksi uudistetuissa kuntalaissa kiinnitettiin erittäin paljon huomiota.

Kannatan tätä esitystä kaikilta osin. Toivon, että valiokuntakäsittelyssä muutama asia täältä erityisesti nousisi huomioon. Se liittyy korkeimman oikeuden pohdintoihin kunnan itsemääräämisoikeuden säilymisestä. Esityksessä sivulla 17 paneudutaan tähän ja pohdi-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

taan sitä, syntykö perustuslaillinen ongelma siitä, että tämä rajoittaisi liikaa kuntien itsehallinto-oikeutta. Jäin sitä vähän miettimään, koska jäin siihen käsitykseen, että laissa nimenomaan lisätään kuntien vapautta puuttua tähän asiaan. Mutta oikeastaan kysymykseni on ministerille, kun tästä asiasta on varmasti käyty keskustelua, että mikä oli se keskustelun lopputulos tältä kannalta katsottuna. Voisi olla syytä, että kun valiokunta sitten ottaa tämän käsittelyynsä, niin tämä lähetettäisiin perustuslakivaliokunnan kautta, niin että saataisiin tästä asiasta lausunto. — Kiitoksia.

18.10 Sirpa Paatero sd: Arvoisa rouva puhemies ja ministeri! Kuntien itsehallinto on asia, jota on arvostettava. Meillä on kuitenkin tilanteita, joissa itsehallintoa jo rajoitetaan siinä tapauksessa, että kunta ajautuu niin sanottuun taloudelliseen kriisikuntatilanteeseen. Elikkä siihen on useampi eri mittari — velkaantumismäärä ja veroprosentit ja muut — millä sitä arvioidaan, ja silloin on valtioneuvostolla mahdollisuus puuttua kunnan toimintaan ja asettaa sinne selvitysmies tai selvitystyöryhmä. Ja nyt ajatellaan, että tätä samaa logiikkaa sitten tarpeen mukaan olisi mahdollista käyttää myös muissa ongelmallisissa tilanteissa, jolloin kunnan päätöksentekokyky on jotenkin mennyt ja se tarvitsee ulkopuolista arviointia. Mutta perusteluissa lain osalta kyllä yhä edelleen muistutettiin siitä, että kunnalla on ensin velvollisuus itse selvittää näitä asioita. Sen takia uskon tähän edustaja Laukkasen ajatuksen, että tämä on kyllä jo menossa perustuslakivaliokuntaan — näin ajattelen ainakin itse, koska kunnallinen itsehallinto on niin vahva Suomessa, ja niin pitää ollakin.

Tämä asia, että kunnalla on velvollisuus pidättää joku luottamushenkilö toimestaan, on varmaan aika rankka, jos ajatellaan sitä kunnanvaltuuston puheenjohtajan roolia, tai sen valtuustonkin roolia siinä tapauksessa, että on vakava kiista ja siellä on kaksi eri puolta. Edustaja Marin jo kysyi, kuinka paljon tällaisia tilanteita on ollut, ja ehkä jatkan tätä kyselyä siltä osin, että mikä on sitten se kunnanvaltuutetun mahdollisuus reagoida: onko se hallinto-oikeus, vai onko se joku muu mahdollisuus tähän oikeusturvaan nähden, jos siellä on oikeasti tällainen tulehtunut tilanne, mitenkä sitten sitä omaa oikeusturvaansa voisi sieltä perätä? Tämä on siis se yksi iso asia.

Toinen asia: Tilanteissa, joissa kaikki ovat jäävejä, on perusteltua määritellä uusia varavaltuutettuja tai päättää uusista varavaltuutetuista, jotta päätöksenteko saadaan uudelleen käyntiin. Valitettavasti on tilanteita, että valituksia tehdään vaikkapa kaupunginhallituksen kaikista luottamushenkilöistä, ja silloin — olen itsekkin ollut sellaisessa kunnassa — on mietittävä, kuka on sitten se kaupunginhallituksen kokouksessa virallisesti päätöksentekoa tekevä ihminen, kun kaikista on kerran valitukset päällä. Valitettavasti tämä on myöskin tällainen nykyinen malli; jotenkin nykyiseen kunnallispoliittiseen kulttuuriin kuuluu valitusten tekeminen toisista luottamushenkilöistä tai virkamiehistä. Näin ei pitäisi olla.

Sitten tämä kohta kuntayhtymien itsehallinnosta: Elikkä tällä hetkellä meillä on kehitysvamma- ja erikoissairaanhoidolait, joissa on erilainen malli, ja nyt on esitys, että tämä tulisi muuttaa kaikilla alueilla kuntalain perusteiseksi. Minä tuen tätä hyvin vahvasti ja sosialidemokraattina erityisen vahvasti siitä syystä, että me ajattelemme, että koko sosiaali- ja terveydenhuolto voidaan järjestää tulevaisuudessa kuntalain pohjalta muodostamalla suuremmat aluekunnat, jotenka on hieno askel hallitukselta aluekuntamalliin toteuttaa myöskin sote-uudistusta. Tuen sitä hyvinkin vahvasti. Elikkä aluekuntamallilla järjestämme sotea. Se on tässä se hyvä esitys, joka minusta alkaa tässä ensimmäisellä pienellä askeleella jo sinne suuntaan menemään.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

Mutta vielä pieni lisäys tähän kuntalakiin on tulossa äänioikeuden lisäämisessä, ja minusta on hyvin perusteltua se, että ihmisillä, jotka asuvat lähestulkoon vakituisesti, on kunnallisessa päätöksenteossa sitten myöskin mahdollisuus äänestää eikä vain osallistua erilaisiin keskusteluihin, ja tämän takia myöskin tätä osaa tästä tuen.

18.15 Joona Räsänen sd: Arvoisa puhemies! Kunnallisen itsehallinnon tarkoituksenahan on nimenomaisesti se, että kunta pystyy parhaalla mahdollisella tavalla järjestämään ja tuottamaan palveluita asukkailleen, ja aina kun tätä itsemääräämisoikeutta, kunnallista itsehallintoa ollaan käsittelemässä, niin ollaan kyllä todella tarkan harkinnan paikassa. Mutta niin kuin edustaja Paatero jo tuossa edellä totesi, jo tällä hetkellä meillä erilaisilla säädöksillä pystytään puuttumaan siinä vaiheessa kunnalliseen itsehallintoon, jos kunta on taloudellisesti umpisolmussa. Ja nyt ollaan tekemässä se toinen väylä, että jos kunta on mennyt myös päätöksentekojärjestelmässä umpisolmuun, niin siihen pystyy sitten valtiolta puuttumaan, ei mitenkään pienillä edellytyksillä, mutta jos todella kaikki on mennyt niin pahasti mutkalleen, että se ei ilman ulkopuolista apua selkene, niin on hyvä, että lainsäätäjä tässä antaa mahdollisuuksia myös sitten valtiovallalle puuttua näihin kysymyksiin.

Yhtä lailla voidaan pitää näitä muita muutoksia, joita tässä yhteydessä ollaan käsittelemässä, varsin perusteltuina, ja niin kuin hyvin on täällä monissa puheenvuoroissa tullut esille, tämä ei nyt varsinaisesti ehkä pelkästään koske Kittilän kuntaa, mutta on aivan selvää, että kyllähän se prosessi, mikä valitettavasti Kittilän kunnassa on ollut esillä, on ollut ainakin sysäys sille, että tällaista lainsäädäntöä Suomeen tarvitaan. Toivon todella, että aina ensisijaisesti kunnan omat luottamushenkilöt pitävät huolta siitä, että kunnan asiat sujuvat hyvin eteenpäin ja asukkaat saavat tarvitsevansa palvelut. Mutta jos jostain syystä päätöksentekojärjestelmä menee solmuun, niin silloin on perusteltua, että lainsäätäjä antaa myös valtiovallalle mahdollisuuden puuttua tähän.

18.17 Hannu Hoskonen kesk: Arvoisa rouva puhemies! Tällainen lakiesitys kuntalain muuttamiseksi siinä tarkoituksessa, että luodaan lainsäädäntöpohja sille, että kunta joutuu vaikeuksiin, joista ulospääsemiseen ei enää muita keinoja ole, on perusteltu ja hyvä. On syytä muistaa, että suurin osa kansanedustajista toimii kuitenkin jossakin kunnassa luottamustehtävässä, ja jokaisella varmaan on kokemuksia tilanteesta, jolloin ollaan ikään kuin pattitilanteessa. No, normaaleja kunnallisia päätöksentekoerimielisyyksiähan jokainen joutuu sietämään, se on selvä asia, mutta todellakin jossakin tapauksessa tällaisia jäävyyksiasioita ja sitä tilannetta varten, ettei saada päätösvaltaista toimielintä kokoon, ei sitten millään, pitää totta kai olla lainsäädäntö, että pystymme tilanteet selvittämään. Perustuslakimme mukaan kaiken julkisen toiminnan tulee perustua lakiin ja lakia on tarkoin noudatettava. Näin ollen tämä ministeri Vehviläisen esittelemä hyvä lakiesitys on kyllä kannatettava ja nimenomaan tukee kunnallista itsehallintoa.

On syytä muistaa aina tämä Ståhlbergin aikanaan kirjoittama Suomen perustuslaki. Se suuri ideahan lähti kunnallisesta itsehallinnosta ja sen vahvuudesta. Tämän takia, vaikka tämä nyt poikkeuslakityyppinen laki onkin, eivät niin asiat voi olla, että kun kunnassa tilanne menee jumiin, niin sitten jäätäisiin siihen tilanteeseen ikään kuin odottamaan, tapahuuto joku taivaan ihme, että hommat selviävät. Kyllä sitäkin poikkeustilannetta varten pitää olla säädöspohjan kunnossa ja nimenomaan niin, että kunta pääsee jatkamaan lainmukaista toimintaansa ja tuottamaan niitä palveluja kuntalaisille, mitä kuntalaiset tarvitsevat.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

18.19 Elsi Katainen kesk: Arvoisa puhemies! Tässä kuntalain muuttamisessa on kyse prosessista, jossa kunnan hallinto saatetaan lainmukaiseksi, ja tällaiselle säätelylle on aivan ehdottomasti paikkansa ääritilanteissa. Tämän selvitysraportin laatinut Kari Prättälä totesi raporttinsa saatteessa osuvasti, että jokainen kunnallista itsehallintoa arvostava varmasti olisi toivonut, ettei selvityksen sisältämää säätelyä olisi tarvinnut koskaan pohtia. Tämä on kyllä hyvin sanottu ja tiivistää varmasti kaikkien ajatukset tästä. Nämä muutostarpeet ovat kuitenkin ihan todellisia ja lähtevät aivan aidoista oikeudellisista ongelmista. Tiedossa on, että tätä lakiesitystä varten on tehty todella huolellista taustatyötä. On hyvä muistaa, että tällä esityksellä turvataan kunnan päätöksentekokyky ja sen myötä koko päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus. Ne ovat tärkeitä arvoja kaikilla päätöksenteon tasoilla ja varsinkin nyt muuttuvassa kuntaelämässä.

Toisenlaisista väitteistä huolimatta tämä lakiesitys ei tee minkäänlaista ohituskaistaa valtiolle puuttua kuntien asioihin aiempaa enemmän. Kunnan viranomaisilla säilyy edelleen — ja näin täytyy ollakin — ensisijainen velvollisuus itse selvittää ja ratkaista ongelmansa. Tämä tukee sopivasti kunnallista itsehallintoa oikein hyvin, samoin kuin se, että selvitysmenettelyn kautta annettavat toimenpide-ehdotukset käsittelee ensi vaiheessa juuri se asianomainen kunta.

Minusta ovat huomionarvoisia erityisesti ne havainnot, jotka oli tehty hallinnon laillisuuden valvonnan puutteellisuudesta. Valvonta ei tällä hetkellä ole systemaattista, eikä se välttämättä painotu niitten valvottavien asioiden tärkeyteen, kun tämmöistä yhteiskunnallista vaikuttavuutta tarkastellaan. Näin on nimenomaan Prättäläkin kirjannut. Tähänkin tämä lakiesitys vastaa aivan erinomaisesti.

18.21 Mika Kari sd: Arvoisa rouva puhemies! Tämä hallituksen esitys lähtökohdiltaan on hyvä. Tällä varmistetaan se, että kunnan päätöksenteko ei halvaannu poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa kunnan luottamushenkilöiden osalta syntyy luottamuspula tämän hallituksen lakiesityksen mukaisissa tilanteissa. Kunnallinen itsehallinto on tietenkin Suomessa vahvan perustuslain suojan takana, ja tätä suojaa on toki lainkin mukaan syytä kunnioittaa, mutta tietenkin korostaisin myös kunnan omaa vastuuta omasta tulevaisuudesta, ja sitä lakiesityksessä hyvällä tavalla myös korostetaan. Ei ainoastaan vaikeassa taloudellisessa tilanteessa vaan myös vaikeassa hallinnollisessa tilanteessa kunnan pitää pystyä tuottamaan palvelunsa kuntalaisille ja kunnan hallinnon pyöriä.

Kysyisin kuitenkin tässä, kun ministeri on paikalla, 85 §:stä. Tässä mainitaan, luen pienen kohdan: "Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle" ja niin edelleen. Tämä jatkuu niin, että valtuuston puheenjohtaja voi päättää väliaikaisesta pidättämisestä luottamustehtävien osalta, mutta mitä tapahtuu siinä tapauksessa, jos valtuuston puheenjohtaja on se ongelma, syy, jonka takia tämäntyyppinen prosessi käynnistyy? Onko tänne lakiin kätkeyty pykälä, jossa valtuuston varapuheenjohtajalle säädettäisiin näissä tapauksissa vastaava oikeus kuin valtuuston puheenjohtajalla valtuutettujen osalta on?

18.23 Leena Meri ps: Arvoisa puhemies! Olisin myös ministeriltä kysynyt nimenomaan tästä 85 §:stä.

Ensinnäkin, kun täällä 2 momentissa puhutaan, ja 3 momentissakin, tästä tutkimuksesta ja tutkinnasta, niin tarkoitetaanko tällä esitutkintaa vai onko tämä ihan joku muu tutkimus,

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

jotta ei tulisi epäselvyyttä sitten lain tulkitsijoille? Itse olen ollut tekemisissä erään tällaisen tapauksen kanssa Hyvinkäällä siinä mielessä, että joitakin vuosia sitten selvitimme erään luottamusmies-valtuutetun tilanteen vuoksi Kuntaliitosta sitä, mikä tässä tilanne voisi olla, ja silloin tämä mahdollinen pidättäminen kytkettiin muistaakseni siihen, että piti olla odotettavissa yli 6 kuukautta rangaistusta tästä teosta. No, se asia eteni sitten niin, että mitään ei silloin tehty ja tämä eteni tuomioistuimiin ja sitten hovioikeudessa se vahvistettiin, että tämä luottamusmies sai sakkorangaistuksen kuultavan uhkaamisesta oikeudenkäytössä, joka kohdistui toiseen luottamusmieheen, ja siinä oli kyseessä sitten uhkaus, joka kohdistui toisen henkeen ja terveyteen.

Oikeastaan olisin kysynyt — koska silloin itse olisin toivonut, että sen olisi saanut jollain tavalla edes käsittelyyn, mutta se edellyttää niin paljon monien aktiivisuutta, jotta sen saa käsittelyyn: Ymmärränkö oikein nyt tämän 3 momentin, että valtuuston on tutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi pidättävä ja sitten tulee tämä harkinta? Elikkä nyt on joka tapauksessa tehtävä se harkinta. Tässä aikaisemmassa tilanteessa, mistä äsken puhuin, oli juuri se ongelma, että sitä ei tarvinnut käsitellä, joten se jäi pöytäkeskusteluihin. Sitten olisin tietysti hallintovaliokunnalta toivonut, että se erityisesti kävisi vähän läpi tuota tunnusmerkistöä tuohon arvioon, koska tästä ei oikein hirveästi ole niin sanottua oikeuskäytäntöä, miten tämä arvio tulisi tehdä, ettei se tule liian helposti.

18.25 Eeva-Maria Maijala kesk: Arvoisa puhemies! Käsiteltävänä oleva lakiesitys tähtää sinänsä oikeisiin tavoitteisiin, mutta niiden toteuttaminen kuntalain muuttamiseksi esitetyllä tavalla ei ole ongelmatonta. Lakiesityksen valmisteluvaiheessa sekä oikeusministeriö että korkein hallinto-oikeus ovat antaneet hyvin kriittiset lausunnot esityksestä. Toivon, että valiokuntakäsittelyssä nämä lausunnot otetaan vielä erittäin tarkasti huomioon.

On hyvä, että lakiesitystä on jonkin verran muokattu annettujen lausuntojen perusteella. Valtiovarainministeriön viimesijainen toimivalta määrätä kunta erinäisiin toimenpiteisiin on poistettu 109 a §:stä — hyvä. Kunnallista itsehallintoperiaatetta tämä säädös olisi loukannut jo kohtuuttoman paljon. Valtiovarainministeriölle esitetään kuitenkin oikeutta päättää luottamus henkilön pidättämisestä toimestaan rikostutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi.

Sinällään koko 109 a § on jo muotoilunsa puolesta ongelmallinen. Kunnan hallinnon ja toiminnan edellytetään olevan poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei kykene selviytymään, jotta pykälä tulee sovellettavaksi. Yleiskielellä ajateltuna tässä voisi kuvitella viitattavan suuriin katastrofeihin. Suomen historiassa kuntien tehtäviin puututtiin kuntalaisten valitsema toimielimet sivuuttaen lähinnä sota-aikana, jolloin evakuoitujen paikkakuntien väestön olojen järjestelyyn ei voitu kutsua koolle asianomaisten kuntien valtuustoa.

Hallituksen esityksessä todetaankin, että Islannissa, missä ainoana Pohjoismaana on tällainen hätätilannesäännös kuntalaissa, pykälä on kirjoitettu lähinnä luonnonkatastrofien varalle. Jos vaikka tulivuori purkaantuu kunnanviraston päälle tuhoten kokousta pitämässä olleen kunnanvaltuuston, ministeriö voi määrätä esimerkiksi naapurikunnan valtuuston hoitamaan väliaikaisesti tehtäviä.

Arvoisa puhemies! Kuitenkin kun esitettyä 109 a §:ää lukee eteenpäin, havaitaan kyseen olevan huomattavasti vähemmän dramaattisista tilanteista. Tällaisia poikkeuksellisen suuria vaikeuksia ovatkin säädöksen mukaan vain tilanteet, joissa on meneillään esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen virkarikoksesta tai epämääräisem-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

min "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 tai hyvän hallintotavan mukaiseksi".

Edellä kuvatut tilanteet voivat toki pitää sisällään hyvinkin vakavia kunnallishallinnon kriisejä, mutta kuinka monessa tapauksessa todella koko kunnan toiminta on oikeasti halvaantunut? Erittäin vaikea miettiä. Ja millainen olisi sellainen rikostutkintakokonaisuus, joka tekisi suuren luottamushenkilöjoukon todellisesti yleisesti esteelliseksi kaikkien toimielimiensä harjoittamaan valmisteluun ja päätöksentekoon?

Lisäksi oikeusvaltiossa ihmistä tulee pitää syyttömänä, kunnes on toisin todistettu. Tulisi olla hyvin harvinaista, että ennen lainvoimaista tuomiota ihminen joutuu sanktion kohteeksi. Nythän tässä on tällainen tilanne edessä. Tiedämme, että kärjistyneessä tilanteessa riidan osapuolet voivat helposti alkaa tehdä rikosilmoituksia toisistaan. Tämä on se kuntien ongelma, että tehdään toiminnoista rikostutkintapyyntöjä, jotka eivät välttämättä oikeasti johda mihinkään. Miten me tämän tilanteen pystyisimme korjaamaan? (Ben Zyskowicz: Kovemmat maksut!)

Entä mitä jos kyseessä on tilanne, jossa jonkun kunnan sisäisen riidan seurauksena tehdään tutkintapyyntö jostakin valtuuston enemmistöpäätöksestä, kuten nyt oli Kittilässä, ja valtuuston enemmistö joutuu tutkintaan yhden asian takia? Onko oikein, että heidät pidätetään silloin kaikkien muidenkin asioiden hoidosta? Mitä jos syyteharkintaa tehdään vuosien ajan ja lopulta syytteet jätetään nostamatta tai tuomioistuin antaa vapauttavan tai hyvin lievän tuomion? Onko oikein, että nämä kuntalaisten demokraattisesti valitsemat päätöksentekijät ovat tuolloin olleet estettyinä hoitamasta demokraattista velvollisuuttaan? Törkeät rikokset ovat tietenkin asia erikseen.

Arvoisa puhemies! Lopuksi: Kittiläläiset ovat aiheestakin olleet asian valmistelusta ja varsinkin keskustelusta sen ympärillä erittäin kriittisiä. Nyt laki on onneksi kirjoitettu selvästi niin, että kittiläläiset saavat olla rauhassa, kunhan laki käsittäisi vain ja ainoastaan nämä pykälät: 17.3 §, jossa on siis kyse näiden varavaltuutettujen nimeämisestä, ja sitten 35 §:n 4 momentti tästä tilapäisen valiokunnan nimeämisestä. Jäätäisiin näihin kohtiin, sillä nämä kohdat ovat ne, joilla uskoisin lähes kaikki kuntien asiat pystyttävän ratkaisemaan, jos mennään äärimmäiseen tilanteeseen.

Sitten vielä myöskin se, mistä Kari tuossa äsken esitti kysymyksen, että miten toimitaan silloin, jos valtuuston puheenjohtaja olisi se ongelmatapaus: mielestäni tämä tilapäinen valiokunta pystyisi hoitamaan tämän asian.

Ja lopuksi vielä nyt se, että onneksi laki on laadittu niin, että kittiläläiset saavat olla jatkossa rauhassa, koska laki tulee todellakin voimaan vasta seuraavien kunnallisvaalien jälkeen.

18.31 Antero Laukkanen kd: Arvoisa rouva puhemies! Tässä laissa on erittäin hyvin otettu huomioon eri oikeusasteiden lausunnot, ja on kiitettävää, että nämä lausuntojen ajatukset on myös melkein sellaisinaan viety tähän sääntelyyn. Täällä esityksessä todetaan näin, että "menettely ei koskisi kuntaa, jonka talous on poikkeuksellisissa vaikeuksissa". Täytyy sanoa, että ehkä olisi ollut hyvä, että olisi ollut tämä talousnäkökulma myös mukana tässä, koska me olemme ajautumassa monella paikkakunnalla sellaiseen tilanteeseen, että melkein ainoa ratkaisu kunnan ongelmiin on veroprosentin nostaminen ja kaikki muu käsittely jää heikommalle tarkastelulle. Yleensä käy näin, jos tällainen selvityshen-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

kilö asetetaan — valtiovarainministeriö asettaa sellaisen — että se tuo kuntaan myös semmoisen ryhtiliikkeen hallinnon puolella, niin kuin tässä on ajateltu, mutta olisi ollut hienoa — ja tämä olisi ehkä voinut tuoda siihen sen tilanteen — että se olisi tuonut myös talouden puolella sen ryhtiliikkeen ja sitten auttanut tekemään niitä vaikeita päätöksiä ehkä jopa kuntien yhdistämisestä ja muusta vastaavasta.

18.33 Tapani Tölli kesk: Arvoisa puhemies! Pidän tätä lakiesitystä hyvin perusteltuna. Meidän perustuslakimme toteaa, että kaiken julkisen toiminnan tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkasti noudatettava lakia. Tämä on vahva velvollisuus.

Perustuslaissamme puhutaan kunnista, ja kuntien hallinto perustuu kuntien asukkaiden itsehallintoon. Tämä lakiesitys omalta osaltaan vahvistaa juuri tätä. Siksi tällainen tarvitaan, että myöskin vaikeissa tilanteissa pystytään vahvistamaan, että meillä on kuntien asukkaiden itsehallinto. Tämä on se suuri perustarkoitus. Uskon, että kun tämä laki on voimassa, se toimii myös sillä tavalla positiivisessa mielessä ennalta ehkäisevästi, että kiinnitetään näihin asioihin riittävää huomiota. Tämä lakiesitys on hyvin perusteltu.

Puhemies Maria Lohela: Ministeri Vehviläinen, 3 minuuttia puhujakorokkeelta.

18.34 Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen: Arvoisa puhemies! Muutama kommentti tähän keskusteluun.

Edustaja Marin lähti täältä, mutta kun hän kysyi sitä, onko ollut kovin yleistä tällaisen luottamushenkilön pidättäminen tehtävästään, niin eihän se ole ollut. Kyllä me tiedämme, että se ei ole ollut kovin yleistä, ja nyt tällä hetkellä siihen on oikeus mutta ei ole velvollisuutta. Tässä 85 §:ssä, johon myös ainakin edustaja Kari viittasi, on selvitetty vähän tarkemmin tätä, missä kohtaa tätä velvollisuutta tulisi käyttää. Eihän se ihan niin kuin helpon päässä kyllä minusta ole. Jos lukee tämän ehdotuksen täältä sivulta 33, tämän koko 85 §:n, niin kyllä silloin puhutaan vakavista asioista, kun valtuusto ryhtyy puuttumaan ja pidättämään henkilöä luottamustehtävästään.

Sitten haluan todellakin todeta sen, kun täällä tuli parissa puheenvuorossa, muun muassa edustaja Marinilla, tästä valtuuston puheenjohtajan roolista, että tässä pykälässähän sanotaan, että ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja, joten on erittäin lyhyestä ajasta kysymys. Kyllähän valtuustot aika monesakin kunnassa kokoontuvat joka kuukausi, ja jos ei ihan joka kuukausi, niin ainakin sitten joka toinen kuukausi, niin että se tavallaan ajallisesti kyllä minusta menee sitten eteenpäin.

Täällä tulivat myös esille nämä korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusministeriön lausunnot, ja kuten esittelypuheenvuorossani totesin, niitä on pyritty ottamaan myös huomioon. Niissä lausunnoissa, varsinkin korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa, tuli esille tämä kunnallinen itsehallintoasia, myös perustuslain näkökulmat, ja on varmasti niin, että tätä tematiikkaa täällä eduskunnan valiokuntakäsittelyssäkin katsotaan tarkasti, ja minusta niin pitää tehdäkin.

Sitten totean vielä edustaja Laukkaselle, että kun tässä ei ole kriteereinä näitä kuntien taloudellisia vaikeuksia, niin sen osaltahan meillä on kuntalaissa erilliset säädökset eli näiden taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden kuntien osalta voidaan asettaa sitten arviointimenettely valtiovarainministeriön puolelta. Sitäkään onneksi ei kovin usein tarvitse tehdä. Esimerkiksi nyt, kun puhutaan näistä kriisikunnista, meillä ei ole tällä hetkellä yhtään taloudellista kriisikuntakriteeriä täyttävää kuntaa, ja se on hyvä asia.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 118/2016 vp

Sitten minä aivan lopuksi ehkä totean sellaisen yleisen näkemyksen, että voi olla, että tämänkaltaista sääntelyä, mitä tässä nyt tehdään, olisi ollut helpompi tehdä laajemman kuntalain uudistuksen yhteydessä, tällaisen kokonaisuudistuksen yhteydessä, jotta silloin yksikään kunta ei olisi joutunut tavallaan tikun nokkaan, mutta tämä tehdään nyt tässä, ja kuten on tullut esille, se tulee sitten voimaan ensi valtuustokauden alusta.

18.38 Eeva-Maria Maijala kesk: Arvoisa puhemies! Olisin halunnut vielä vain lopuksi sanoa sen, että kannatan tätä lakia muuten ja pidän sitä todella hyvänä ja tarpeellisena, mutta todellakin 109 a § on perustuslaillisesti hyvin ongelmallinen. On todella hyvä, että perustuslakivaliokunta tulee käymään tämän kyseisen pykälän sitten tarkasti läpi, että joudutaanko se jopa jättämään pois. Mutta sen näkee sitten valiokuntakäsittelyn aikana.

18.38 Mika Kari sd: Arvoisa rouva puhemies! Ministeri tuossa sanoi, että valtuuston puheenjohtajalla on oikeus panna asiat voimaan heti ilman aiheetonta viivytystä, ja sama koskee varmasti myös sitä, kun asiat alkavat selkeytyä ja purkautua, niin että niissä asioissa toimitaan mahdollisimman nopeasti.

Mutta haluan vielä kysyä: jos todellakin puheenjohtaja itse on tällaisessa hallinnon prosessissa tavallaan se ongelman ydinhenkilö, johonka tämä prosessi kohdistuu, niin olisiko syytä lakiin kumminkin saada kirjattua myös valtuuston varapuheenjohtajalle siinä tapauksessa tämä sama oikeus tai velvollisuus?

Puhemies Maria Lohela: Ministeri Vehviläinen, 1 minuutti.

18.39 Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen (vastauspuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Itse asiassa minä en ole ollut tässä valmistelussa pohtimassa juuri tätä yksityiskohtaa, mutta maallikkona ajattelisin noin — mutta totean hyvin varovasti, että maallikkona ajattelen noin. Teidän pitää täällä, kun hallintovaliokunnassa tätä käsittelette, sitä sitten arvioida.

Keskustelu päättyi.

Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto.