

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2001 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä toukokuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 46/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

- ylitarkastaja Minna-Liisa Rinne, sisäasiainministeriö
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää
- professori Aimo Ryyänen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

Valiokunta on saanut oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Tuula Majurilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kuntalakia tarkistettavaksi laista annetun selonteon johdosta. Kunnan toimielinten rooleja selkeytetään muun muassa täsmentämällä eräitä säännöksiä valtuuston tehtävistä ja valtuustoasioiden valmistelusta. Lakiin ehdotettavan säännöksen nojalla valtuuston työjärjestyksessä voidaan tietyin edellytyksin antaa määräyksiä puheoikeuden käyttämisestä ja rajoittaa puheenvuorojen pituutta. Luottamus henkilön erottamista kesken kauden koskevan asian vireillepanosta ehdotetaan säädettävän samoin kuin kunnanjohtajan osalta. Säännöksiä kuntayhtymien perussopimuksen muuttamisesta ja vaalikelpoisuudesta tarkistetaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään sananvapauden ja kunnallisen itsehallinnon kannalta ehdotusta, jonka mukaan valtuuston työjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä muun muassa puheoikeuden käyttämisestä ja puheenvuorojen pituuden rajoittamisesta. Tällä mahdollisuudella pyritään perustelujen mukaan kokouksen sujuvuuden ja häiriöttömän kulun turvaamiseen ilman, että sääntely loukkaisi perustuslaissa säädettyä sananvapautta. Kuntayhtymän perussopimuksen muuttamista koskeva sääntely koskee vapaaehtoisia kuntayhtymiä ja vastaa perustelujen mukaan perustuslakivaliokunnan aiempaa kantaa pakkokuntayhtymien osalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perus-

tuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä suotavana, koska lakiehdotus koskee kuntatason edustuksellisen demokratian kannalta periaat-

teellista kysymystä erityisesti puheoikeuden rajoittamisen osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtuuston työjärjestys

Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan valtuuston työjärjestyksessä voidaan antaa muun muassa tarpeellisia määräyksiä puheoikeuden käyttämisestä ja puheenvuorojen pituuden rajoittamisesta. Tällaiset määräykset olisivat tarkoitukseltaan sidoksissa valtuuston kokouksen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ja kokouksen häiriöttömän kulun turvaamiseen.

Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen pääosin kahdesta syystä. Sääntely liittyy ensiksikin perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun kansanvaltaisuuden periaatteeseen, joka kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n kannalta tarkoittaa tässä yhteydessä ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta. Lisäksi sääntely koskettaa valtuutettujen puhevapautta ja on siten huomionarvoinen perustuslain 12 §:ssä turvautun sananvapauden kannalta.

Valtuutetun puheoikeudesta ei säädetä suoraan kuntalaissa. Edustuksellisen kansanvallan toimivuuden tärkeäksi edellytykseksi kuntatasaalla saattaa joissakin tapauksissa muodostua, että valtuutettujen puheoikeuteen voidaan puuttua rajoittavasti. Syynä tällaiseen tilanteeseen voi keskeisimmin olla se, että jotkut valtuutetut käyttävät puheoikeuttaan niin laajasti ja sellaisin tavoin, että toiset eivät pysty käyttämään puheoikeuttaan, kun otetaan huomioon esimerkiksi valtuuston kokoukseen käytettävissä oleva aika ja valtuutetun tehtävän hoitaminen yleensä luottamustehtävänä, siis muutoin kuin päätoimena. Edustuksellinen kansanvalta ei tällöin toteudu tasapainoisesti. Tällaisessa tilanteessa valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain 2 §:ään kirjatusta demokratiaperiaatteesta syntyy oikeutus rajoittaa valtuutettujen puheoikeutta. Sa-

maan päätelmään johtaa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisiin perusteisiin lukeutuva vaatimus kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuuden turvaamisesta. Näihin seikkoihin pohjautuva puheoikeuden rajoittaminen muodostaa hyväksyttävän rajoitusperusteen myös perustuslain sananvapaussäännösten näkökulmasta.

Niin kansanvaltaisuuden periaatteesta kuin sananvapaus-perusoikeudestakin käsin päädytään siihen, että valtuutetun puheoikeuteen vaikuttava sääntely pitää antaa lailla. Lakiehdotus ei täytä tätä perusvaatimusta, koska ehdotuksessa aineelliset säännökset puheoikeudesta jäävät valtuuston itsensä hyväksymään työjärjestykseen. Tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä on, että kuntalakiin otetaan säännökset puheoikeuden rajoituksista.

Laissa toteutettavan sääntelyn perusosat ovat: pääsääntö valtuutetun puheoikeudesta valtuuston kokouksessa, puhevapautta rajoittavat järjestysluonteiset säännökset puheiden sisällöstä, valtuuston puheenjohtajan tehtävien määrittely koskemaan asiassa pysymisen vaatimuksen ja muiden järjestysluonteisten säännösten noudattamista puheissa sekä valtaa huomauttaa puhujaa niiden noudattamisesta ja viime kädessä kieltää tällä perusteella puheen jatkaminen. Puheenvuoron pituuden kohtuullisen ajallisen rajoittamisen yksityiskohdat voidaan laissa jättää toteutettavaksi valtuuston työjärjestyksessä, kunhan laissa samalla turvataan valtuutetun puheoikeus valtuuston käsiteltävissä asioissa (vrt. eduskunnan työjärjestyksen 50 §:n 4 momentti, joka koskee keskustelun osan varaamista enintään määräpituisille puheenvuoroille). Myös valtuuston kokousten rakenteen kehittämistä on ilmeisesti syytä harkita.

Perussopimuksen muuttaminen

Lakiehdotuksen 79 §:n mukaan vapaaehtoisen kuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen on mahdollista määräenemmistöllä, kun siihen nykyisin vaaditaan kaikkien jäsenkuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ehdotetun kaltaista säännöstä pakkokuntayhtymien osalta ja katsonut, että sääntely oli sopusoinnussa kuntien itsehallinnosta silloin voimassa olleiden perustuslain säännösten kanssa (PeVL 31/1996 vp). Uusi perustuslaki ei ole muuttanut aikaisempaa arviointiperustaa, minkä vuoksi valiokunta tätä

kantaansa vastaavasti katsoo, ettei 79 § vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan lakiehdotuksen 15 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd (osittain)	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Ilkka Taipale /sd
	Saara Karhu /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Jouni Lehtimäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.