

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2000 vp

Uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 1999 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (VNS 3/1999 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aulikki Mentula ja neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Jouko Narikka, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Esko Laurila, maa- ja metsätalousministeriö
- hallintosihteeri Anne Niemi, Korkein hallinto-oikeus
- professori Aimo Ryynänen, Tampereen yliopisto
- lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- maakuntajohtaja Hannu Penttilä, Hämeen liitto
- talousjohtaja Petri Lintunen, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu
- sairaanhoitopiirin johtaja Matti Kakko, Lapin sairaanhoitopiiri
- vastaava elinkeinoasiamies Risto Kuutti, Suupohjan elinkeinoitoimen kuntayhtymä

- kunnanhallituksen puheenjohtaja Erkki Huopainen, Luumäen kunta
- kaupunginjohtaja Martti Sinisalmi, Porin kaupunki
- kunnanjohtaja Simo Paassilta, Halikon kunta
- kunnanjohtaja Matti Johansson, Sievin kunta
- hallintojohtaja Mauri Eskonen, Tampereen kaupunki
- hallintojohtaja Markku Kämäräinen, Kuusamon kaupunki
- koulutoimenjohtaja Jari-Pekka Martikkala, Kristiinankaupunki
- valtuutettu Antti Vuorela, Helsingin kaupunginvaltuusto
- puheenjohtaja Hilikka Heinonen, Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen lautakunta
- sosiaali- ja terveysjohtaja Urpo Alanko, Vantaan kaupunki
- apulaisosastopäällikkö Markku Poutala, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry edustaan AKAVA-JS ry:tä
- lakimies Inka-Liisa Ahokas, Kunnallisvirkamiesliitto KVL ry edustaan kunta-alan unionia
- lakiasiamies Jari Järvi, Tekniikan ja Peruspalveluiden Neuvottelujärjestö KTN ry
- puheenjohtaja Ahti Puumalainen ja hallituksen jäsen Erkki Kukkonen, Suomen Kuntajohtajat ry
- asiamies Markku Jalonen, Tehy ry
- puheenjohtaja Erkki Eskola, Kuntatarkastajat ry

- puheenjohtaja Pirjo Hakanpää, Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry
- puheenjohtaja Pekka Saarenmaa, Sosiaalijohdanto - Socialledning ry
- professori Pentti Meklin
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

- professori Vuokko Niiranen
- politiikan tutkija Sami Borg.

Lisäksi oikeusministeriö, Helsingin kaupunki, Varkauden kaupunki ja Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Eduskunnan lausuma

Hyväksyessään hallituksen esityksen kuntalaiksi eduskunta edellytti, että hallitus antaa selonteon uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan sekä muista lain soveltamiseen liittyvistä esiin tulleista kysymyksistä vuoden 1999 loppuun mennessä.

Kuntalain tavoitteet

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kaikissa kunnissa tulee olla valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Lailla pyrittiin selkeyttämään vaaleilla valittujen valtuutettujen asemaa ja vastuuta ja erotettiin poliittinen johtaminen ja hallinnon johtaminen toisistaan.

Uudella kuntalailla lisättiin kunnan toimintavapautta ja valtuusto päättää sen nojalla muutoin kuin edellisessä kappaleessa mainituilta osin kunnan organisaatiosta. Laki sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut. Laissa on korostettu kuntalaisten osallistumista, mutta järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan, jota suoran demokratian keinot täydentävät.

Kunnallishallinto toteuttaa kansalaista lähimpänä olevana hallinnon tasona kansalaisten itsehallintoa ja kunnan asukkaiden sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia. Perinteisesti vastuu kunnan alueen ja yhdyskunnan fyysisestä rakenteesta ja ympäristön kehityksestä on kunnalla. Kuntien talouden kiristyminen on vaatinut kuntien tehtävien ja velvoitteiden uudelleen arviointia, mutta keskeinen tehtävä on jatkuvasti hyvin-

voinnin turvaaminen, joka edellyttää kunnilta kykyä sopeuttaa hallintonsa, taloutensa ja toimintatapansa muuttuvan toimintaympäristön ja kansainvälistymisen vaatimuksiin.

Kuntalailla on säännelty kunnallisen itsehallinnon perusteet, joihin kuuluu kunnan suhde valtioon, kunnan perustehtävä kuntalaisten hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämiseksi, kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet, kunnan hallinto ja johtaminen sekä verotusoikeus ja kunnan talouden perusteet sekä oikeusturva. Uudistuksen tavoitteisiin kuului erityisesti huolehtia kunnallishallinnon uskottavuudesta. Erityistä huomiota kiinnitettiin tältä kannalta vaalikelpoisuuden sääntelyyn ja esteellisyyssäännösten noudattamiseen. Uskottavuuden ylläpitämiseen ja lisäämiseen liittyvät myös hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat uudet säännökset.

Selonteon valmistelu

Selonteon valmistelua varten sisäasiainministeriö sopi syksyllä 1996 Tampereen yliopiston kanssa seurantatutkimuksen suorittamisesta. Tutkimusraportti on luovutettu sisäasiainministeriölle helmikuussa 1999. Raporttia on käytetty hyväksi selonteon valmistelussa.

Kuntaliitto on omalta osaltaan arvioinut kuntalain soveltamisen vaikutuksia ja toimittanut arvionsa siihen sisältyvine johtopäätöksineen sisäasiainministeriölle samoin helmikuussa 1999.

Kuntalaista on julkaistu nopeasti lain antamisen jälkeen kommentaariteoksia, jotka ovat helpottaneet lain soveltamista ja yhdenmukaistaneet tulkintaa kunnissa.

Selonteon sisältö

Kuntalain soveltamisen vaikutuksia kuntien hallintoon ja talouteen käsitellään selonteossa kuntalain lukujen mukaisessa järjestyksessä. Päähuomio arvioinnissa kiinnitetään säännöksiin,

jotka ovat muuttaneet käytäntöä kunnissa tai jotka ovat osoittautuneet hankaliksi soveltaa.

Kuntalakiin tehtyjä muutoksia ei tässä vaiheessa selonteossa ole katsottu tarpeelliseksi arvioida.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Yleisiä näkökohtia

Kuntalaki ja muut kunnallishallintoa koskevat lait muodostavat kokonaisuuden. Selonteko koskee kuitenkin ainoastaan kuntalakia, minkä vuoksi myös tässä yhteydessä tarkastelu on keskittynyt kuntalain toimivuuteen. Selonteossa kuntalakia on käsitelty luvuttain siten, että jokaisen luvun osalta on ensin selostettu lainsäädännön keskeisimmät tavoitteet ja säännökset sekä tämän jälkeen tehty arvio lain toimivuudesta ja mahdollisista muutostarpeista. Selonteko on hyvin laadittu ja se antaa saadun selvityksen perusteella riittävän kuvan kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.

Kuntalaki on kuntia koskeva peruslaki, joka antaa kunnille mahdollisuuden erilaisiin ratkaisuihin väljentämällä aikaisempaan verrattuna kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan sääntelyä. Laissa tunnustetaan kuntien erilaisuus ja sallitaan erilaisia kuntakohtaisia ratkaisuja kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa. Tosin kaikkia lain sallimia vaihtoehtoja ja toimintamahdollisuuksia ei ole kunnissa otettu käyttöön.

Kuntien asema paikallisen kehityksen ohjaajana ja hyvinvointipalvelujen turvaajana on 1990-luvulla entisestään korostunut. Kuntien toimintamahdollisuuksiin vaikuttavat olennaisesti taloudelliset voimavarat. Valiokunta on tähän kysymykseen selonteon luonne huomioon ottaen puuttanut vain eräiltä osin ja varsin yleisellä tasolla. Valiokunnassa on erikseen käsiteltävänä sisäasiainministeriön yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja opetusministeriön kanssa valmistelema selvitys kuntien valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta.

Valiokunta toteaa, että heinäkuun alussa vuonna 1995 voimaan tullut uusi kuntalaki on yleisesti ottaen toiminut hyvin käytännön soveltamistilanteissa. Koska laki on myös saatujen kokemusten valossa täyttännyt pääosin sille asetetut tavoitteet, ei ole tarvetta uuden kuntalain laajempaan muuttamiseen. Joissakin yksityiskohdissa sen sijaan muutokset ovat tarpeen ja joiltakin osin on syytä vielä erikseen selvittää ja harkita muutosten tarpeellisuutta.

2. Kuntalain yleiset säännökset

Kunnallisesta itsehallinnosta ja perusoikeuksien toteuttamisesta

Kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä on uuteen perustuslakiin otettu aikaisempaa täsmällisemmät säännökset.

Selonteossa todetaan, että perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisesta vastuu on julkisella vallalla. Valtio ja kunnat kantavat vastuun siitä, että peruspalvelut tuotetaan asianmukaisesti. Vastuu perusoikeuksiin kuuluvien palvelujen järjestämisestä on kullakin kunnalla. Selonteon mukaan säädettäessä kunnille tehtäviä huolehditaan siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Edelleen selonteossa todetaan, että peruspalveluiden joustava ja tehokas toteuttaminen edellyttää, että palvelut voidaan järjestää paikalliset olot hu-

mioon ottaen. Kunnilla tulee lisäksi olla oma-aloitteisuutta palveluiden turvaamisesta ja palvelujärjestelmän sopeuttamisesta taloudellisiin voimavaroihin.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei selonteko sisällä arviota kunnallisen itsehallinnon todellisesta tilasta kuntatalouden näkökulmasta. Ainakin kuntien valtionosuuksien leikkaukset 1990-luvulla ovat lisänneet kuntien omarahoituksen merkitystä lakisääteisten tehtävien järjestämisessä. Ottaen huomioon muun muassa meneillään olevan kuntien eriytymiskeskityksen hallintovaliokunta katsoo selonteosta poiketen, ettei valtion puolelta kaikilta osin ole huolehdittu siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa tehtävistään. Valiokunta edellyttää, että kuntalain tarkistamisen yhteydessä uudistetaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä kunnallistaloudellisten vaikutusten ennakoitavuuden lisäämiseksi siten, että kuntien ja valtion välillä voidaan sopia kustannusten jaosta.

Valtio on luopunut kuntiin kohdistuvasta lakia alemman asteisesta ohjauksesta, kun 1990-luvulla on niin sanottu normiohjaus purettu. Normiohjauksen tilalle on tullut talouden ohjaus, jonka ei tule kuitenkaan puuttua kunnalliseen itsehallintoon.

Toimintojen yksityistämisen osalta valiokunta toteaa, että toiminnot ja organisaatiot siirtyvät tällöin kunnan tietoisella päätöksellä kuntalain mukaisten demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Valiokunta pitää välttämättömänä, että selvitetään ja seurataan ostopalvelun ja yksityistämisen vaikutuksia kunnallisen demokratian toimivuuteen. Samalla on syytä arvioida palveluiden saatavuutta ja laatua.

Valvonta ja arviointi

Valiokunta pitää yhä edelleen perusteltuna kuntalain perusteluihin sisällyttämäänsä kannanottoa, ettei lailla tule sallia laajaa kuntiin kohdistuvaa lääninhallitusten toimesta tapahtuvaa oma-aloitteista yleisvalvontaa laajoine tiedonsaantioikeuksineen (HaVM 18/1994 vp). Riittä-

vää on kuntalain nojalla kanteluihin perustuva lääninhallitusten suorittama laillisuusvalvonta.

Muutoinkin valvonnan sijasta valiokunta korostaa kuntien tuottamien peruspalvelujen arviointijärjestelmän ja -kriteeristön kehittämistä. Kuntien itsearviointi on peruspalvelujen arvioinnin ydin, jota lääninhallitusten arviointi täydentää (HaVM 8/2000 vp).

3. Valtuuston asema sekä valtuuston ja kunnan muun hallinnon välinen toimivallan jako

Valtuuston asemaa koskeva sääntely

Kuntalain tavoitteena on vahvistaa valtuuston asemaa kunnan ylimpänä toimielimenä ja selkeyttää sen roolia suhteessa kunnan muuhun hallintoon. Kunta määrittää kuntalain yleisissä säännöksissä asukkaidensa itsehallintoyksiköksi. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnan nimissä käytettävä valta kuuluu siten säännösten valossa lähtökohteisesti valtuustolle.

Kuntalaissa valtuuston rooliin vaikuttavat keskeisimmin kuntien asemaa ja toimialaa, valtuuston ja muun kunnallishallinnon välistä toimivallan jakoa, valtuuston valtaa muiden toimielinten asettamiseen, kokoonpanoon ja erottamiseen, valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelua ja kunnan talousarviorakennetta koskevat säännökset. Lisäksi samaan kokonaisuuteen kuuluvat kunnan hallintoa ja taloutta tarkastavan lautakunnan asettamista sekä valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia koskevat säännökset. Yleisesti voidaan selonteon tavoin todeta, että tämä säännöstö on sallinut toimintojen ja taloudenpidon sekä niitä hoitavan organisaation rakenteiden kehittymisen valtuustojen rooliin moninaisesti vaikuttavalla tavalla. Valtuuston tärkein tehtävä on asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä tehdä strategiset linjaukset ja arvovalinnat. Kuntalaki antaa tähän mahdollisuudet ja jopa edellyttää sitä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnallisessa päätöksenteossa poliittista ohjausta vahvistetaan ja tehostetaan demokraattista kontrollia.

Valtuusto ja kunnanhallitus

Valtuuston ja kunnanhallituksen sekä valtuuston ja muiden toimielinten välisen toimivallan jaon perusteet määritellään kuntalain 13, 14 ja 23 §:ssä.

Kuntalain 13 §:n 1 momentin mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Pykälän 2 momentti koskee puolestaan asioita, joista valtuuston tulee päättää itse. Lain 14 §:ssä säädetään, että valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, ei kuitenkaan asioissa, joista valtuuston kuntalain tai muun lain nimenomaisen säännöksen mukaan on itse päätettävä. Toimivallan siirto voi sisältää valtuutuksen toimivallan edelleen siirtämiseen.

Kunnanhallitus vastaa 23 §:n mukaan itsenäisesti kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta sekä valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen ja selonteossa lausutun perusteella, että valtuuston ja muun kunnallishallinnon välistä toimivallan jakoa koskeva säännöskokonaisuus ja erityisesti 13 §:n 2 momentti ovat siinä määrin väljiä, että ne ovat mahdollistaneet konkreettisia valtuuston ja muiden toimielinten välisiä ristiriitoja. Kunnanhallituksen tosiasiallinen asema suhteessa valtuustoon on kunnallisessa päätöksentekoprosessissa varsin vahva. Valtuustoasioille säädetystä kunnanhallituksen valmistelupakosta sekä valtuuston omien valmisteluelimien puuttumisesta johtuu, että valtuusto on käytännössä päätöksiä tehdessään toimeenpanovallan käyttöön tarkoitetun kunnanhallituksen alaisen hallintokoneiston valmistelemien ja kunnanhallituksen esittämien vaihtoehtojen varassa. Tavoiteasetantaa sääntelemällä tai muillakaan säännöksillä ei ole saatu aikaan sitä, että erityisasiantuntemusta omaava hallintokoneisto tarjoaisi valtuustolle useampien ratkaisumallien väliseen valintaan perustuvan aidon päätösvallan käytön mahdollisuuden. Käytännössä hallituksen ratkaisuehdotukset ja valtuustojen päätökset perus-

tuvat yhden vaihtoehdon arviointiin ja mahdolliseen hienosäätöön. Valtuustoilla on kuitenkin työtapojaan kehittämällä, niin kuin osassa kuntia on tapahtunutkin, mahdollisuus vaikuttaa asioiden käsittelyprosessiin jo valmistelusta lähtien.

Valtuusto ja kunnan muu hallinto

Kuntalain säännökset ovat mahdollistaneet myös toimintojen siirtämisen lautakuntien, luottamushenkilöiden ja virkamiesten ohella myös kunnan oman organisaation ulkopuolisille kuntien yhteistoimintaorgaaneille ja kunnan hallinnollisen organisaation ulkopuolisille yhtiöille.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että toimivallan siirtäminen on valtuuston omassa päätösvallassa. Valtuustot ovat itse siirtäneet toimivaltaa johtosäännöillä ja sallineet toimivallan edelleen siirtämisen. Valiokunnan käsityksen mukaan kuntalaiset kuitenkin odottavat, että valtuustolla itsellään on myös todellista päätösvaltaa. Vaaleissa vastuun kansalaisiin nähden kantavat nimenomaan valtuutetut. Koska tosiasiallinen valta ja poliittinen vastuu kuntalaisiin nähden eivät aina riittävästi kohtaa toisiaan, valiokunta kiinnittää kuntien huomiota siihen, että valtuustot arvioisivat, ovatko ne siirtäneet liikaa toimivaltaa itseltään. Erityisesti suurissa kaupungeissa tehtävien ja käsiteltävien asioiden paljoudesta johtuen delegoinnit on valiokunnan käsityksen mukaan viety pisimmälle. Sillä seikalla, millaista tosiasiallista päätösvaltaa valtuusto käyttää, on mitä ilmeisimmin yhteys myös siihen, kuinka kiinnostuneita kuntalaiset ovat asettumaan vaaleissa ehdolle valtuustoon.

Kunnan talous

Valtuuston on hyväksyttävä kunnan talousarvio, jonka rakennetta koskevat kuntalain säännökset ovat varsin joustavat ja niukat. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös lähivuosien taloussuunnitelma. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Kunnan talousarviota koskevat kuntalain 65 §:n säännökset ovat tehneet mahdolliseksi talousarvion rakenteen kehittämisen yhä suurem-

pia toiminnallisia kokonaisuuksia kattavista ja usein sekä asiaan liittyvät tulot että menot sisältävistä määrärahoista muodostuvaksi kehysbudjetiksi. Kehitys on johtanut siihen, että valtuustot päättävät eräissä kunnissa nykyisin enää alle kymmenestä käyttötalouden määrärahasta.

Kuntalaissa omaksuttu toiminnan ja talouden ohjausmalli on synnyttänyt keskustelua. Kriittiki on kohdistunut kaikkiin ohjausjärjestelmän osiin — suunnitteluun, toimeenpanoon ja valvontaan. Budjetoinnissa on esitetty arvostelua koskien tulosbudjetointia, tavoitteiden asettamista ja tavoitteiden kytkemistä määrärahoihin. Useat selvitykset ovat osoittaneet, että kunnilla on alkuvaiheessa ollut vaikeuksia toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrittelyssä. Tavoitteet ovat olleet osin epämääräisiä, eivätkä eräät kunnat ole lainkaan asettaneet tavoitteita tai tavoitteilla ei ole ollut selkeää yhteyttä voimavaroihin. Kirjanpitolaki on tuonut myös budjetointiin uusia käsitteitä ja ajattelutapoja, joiden soveltuvuus kuntiin on aiheuttanut keskustelua.

Kuntalain taloussäännökset ovat tulleet voimaan vasta vuoden 1997 alusta. Samoihin aikoihin uudistettiin valtionosuusjärjestelmää ja verolainsäädäntöä. Kunnat ovat joutuneet myös sopeutumaan valtionosuuksien leikkauksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole ilmennyt taloushallintoa koskevien säännösten välitöntä muuttamistarvetta. Taloussäännösten toimivuutta on kuitenkin syytä arvioida jatkuvasti.

Yhteenveto

Valiokunta toteaa yhteenvetona, että valtuuston toimivaltaa ja asemaa kunnan hallinnossa säätelävillä kuntalain säännöksillä on ollut niillä tavoiteltuja vaikutuksia. Selonteossa lausuttuun viitaten valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena kuntalain täydentämistä ja tarkentamista niin, että laki nykyistä ehdottomammin varmistaisi kunnan toimintojen ja talouden muodostaman kokonaisuuden kannalta keskeisen päätösvallan pysymisen konkreettissakin mielessä valtuustolla sekä estäisi valtuuston ja kunnan muiden toimielinten keskinäiset toimivaltariidat. Muutoinkin valtuuston asemaa päätösvallan

käyttäjänä on tarpeen seurata, minkä vuoksi on syytä ohjata muun muassa kunnallisoikeudellista tutkimusta tähän aiheeseen. Valiokunta suosittelee lisäksi, että valtuustot itse kehittäisivät myös työskentelytapojaan. Myönteisiä kokemuksia on saatu esimerkiksi talousarviomenettelyyn liittyvistä suunnittelua, toimeenpanoa ja valvontaa koskevista valtuuston seminaareista.

4. Kunnan hallinto

Valtuutettujen valitseminen kunnanhallitukseen tai lautakuntaan

Uudenlaista parlamentarismien periaatteen mukaista ajattelua edustaa valtuuston valta määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Tätä mahdollisuutta on kunnissa kuitenkin käytetty vain aivan poikkeuksellisesti. Tämän johtosääntömääräykseen perustuvan mallin käyttöönottoa on perusteltu lähinnä sillä, että valtuutetut ovat tällöin mukana myös päätösten valmistelussa ja täytäntöönpanossa ja näin ollen kantavat täyden vastuun kunnan päätöksenteosta ja toiminnasta. Toisaalta mallin katsotaan supistavan liikaa kunnan luottamushenkilöiden piiriä. Tämä lienee pääsyy siihen, ettei malli ole levinnyt kovin laajalle. Kuitenkin kunnanhallituksissa erityisesti suurissa kunnissa kunnanhallituksen jäsenet ovat pääsääntöisesti valtuutettuja. Kunnallista demokratiaa ilmentää ennen kaikkea valtuusto, mutta täydentäen myös muut ja muistakin luottamushenkilöistä kuin yksinomaan valtuutetuista koostuvat toimielimet.

Pitäytyen siihen lähtökohtaan, että vaaleissa valittujen varsinaisten valtuutettujen on kuntalaisilta saamansa valtakirjan nojalla kannettava keskeinen vastuu kunnan päätöksenteosta ja toiminnasta, valiokunta ei puolla asiantuntijakuulemisessa esiin noussutta ajatusta, että kunnanhallitukseen valitun valtuutetun sijaan tulisi valtuustoon varavaltuutettu.

Luottamushenkilöiden erottaminen

Merkittävin parlamentarismien periaatteen osatekijöistä sisältyy uudenlaiseen säännökseen, jon-

ka mukaan valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt, jos he tai jotkut heistä eivät enää nauti sen luottamusta. Säännöksessä tarkoitettu epäluottamus voi koskea koko toimielintä tai toimielimen yksittäisiä jäseniä, mutta erottaminen on kohdistettava aina koko toimielimeen.

Kunnallisen parlamentarismien kohdalla on selonteon tavoin arvioitava sen soveltuvuutta kunnallishallintoon. Useimmissa erottamistapauksissa kysymys on ollut selkeästä linjaerimielisyydestä valtuuston ja kunnanhallituksen välillä. Tällöin epäluottamuslauseen antaminen ja erottaminen on toteuttanut sitä tarkoitusta, johon luottamushenkilöiden erottamista koskevala kuntalain säännöksellä on pyritty.

Ongelmia on ilmennyt myös toimielimien uudelleen valinnassa, jolloin on voinut käydä jopa niin, että kaikki erotetut henkilöt ovat tulleet valituiksi uudelleen. Tämä johtuu siitä, että toimielintä suhteellisella vaalilla uudelleen valittaessa ei voida olla varmoja siitä, että epäluottamuksen kohteena ollut henkilö jää valitsematta uudelleen. Jos hän nauttii valtuuston enemmistön mielipiteestä huolimatta oman ryhmänsä luottamusta ja ryhmällä on riittävä äänimäärä saada ehdokkaansa suhteellisessa vaalissa valituksi, enemmistön epäluottamuslause ei toteudu. Valiokunta katsoo tästä huolimatta, että suhteellisuusperiaatetta on vastaisuudessa noudatettava (HaVM 18/1994 vp). Poliittisen moraalin varaan joudutaan jättämään se seikka, ettei epäluottamuksen saanutta valita uudelleen.

Luottamushenkilöiden erottamista kesken toimikauden koskevan pykälän soveltamisessa ongelmalliseksi on koettu asian helppo vireille paneminen. Yksikin luottamushenkilö voi tehdä asiaa koskevan aloitteen. Valiokunta katsoo, että kuntalain 21 §:ää on syytä muuttaa ainakin siten, että säädetään asian vireillepanokynnyksestä kunnanjohtajan irtisanomismenettelyn tapaan. Tällöin asian saisi vireille neljäsosa valtuutetuista ja kunnanhallitus, jos on kysymys muiden toimielinten luottamuksesta.

5. Kunnan johtaminen

Ammattijohtaja

Selonteostakin ilmenee, että kunnanjohtajaan ja hänen asemansa sääntelyyn kohdistuu monenlaisia paineita. Toisaalta on haluttu korostaa kunnanjohtajan tulosvastuuta ja vastuuta poliittisille päättäjille. Toisaalta on pidetty tärkeänä, että kunnanjohtajalla on siinä määrin turvattu ja riippumaton asema, että hän voi ammattijohtajana toimia kunnan edun mukaisesti.

Valiokunta yhtyy selonteon kantaan siitä, että ammattijohtamisen tarve on näkynyt erityisesti laman olosuhteissa. Ilman vahvaa kunnanjohtajaa, joka toimii kiinteässä yhteistyössä luottamushenkilöjohdon kanssa, kunnat eivät olisi selviytyneet laman yli niin hyvin kuin ne selviytyivät. Jatkossakin kunnat tarvitsevat valiokunnan käsityksen mukaan kunnanjohtajan, jonka asema on riittävän turvattu vaikeidenkin ratkaisujen läpiviemiseen.

Poliittinen johtaminen

Voimassa oleva laki mahdollistaa sen, että kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa vahvistetaan kunnanjohtajan rinnalla. Hallituksen puheenjohtajalle voidaan maksaa palkanluonteista korvausta ja hänelle voidaan delegoida myös omaa päätösvaltaa.

Kuntalain mukaan sama henkilö voi toimia sekä valtuuston että kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tämä antaa kunnalle mahdollisuuden vahvaan poliittiseen luottamushenkilöjohtajaan. Missään kunnassa ei kuitenkaan ole valittu samaa henkilöä valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi, mikä viestii siitä, että poliittista valtaa ei ole haluttu keskittää, vaan poliittinen johtaminen on tietoisesti jaettu usealle eri henkilölle.

Vaihtoehto, jonka mukaan valtuustokaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi, antaa mahdollisuuden korostaa kunnanjohtajan poliittista vastuuta. Myöskään tätä mahdollisuutta ei ole kokeiltu kunnissa. Teknisesti on usein vaikeuksia sovittaa kunnanjohtajan vaalia valtuustokauden alkuun. Tämän vuoksi voi olla tarpeen säätää mää-

rääjän pituudesta joustavammin niin, että poliittisen kunnanjohtajan tehtävä voi alkaa valtuustokauden kestäessäkin. Poliittisen vastuun toteutuminen edellyttää kuitenkin, että tällöinkin toimikausi päättyy valtuustokauden päättyessä.

Lähtökohtaisesti ei lainsäädännöllä ole aihetta nykyistä tarkemmin ohjata kunnan johtamisjärjestelmän kehitystä. Sen sijaan voitaisiin harkita edelleen sääntelyn väljentämistä uusien vaihtoehtojen mahdollistamiseksi. Kunnissa on myös syytä keskustella poliittisen ja ammatillisen johtamisen roolista ja tarpeen mukaan selkeyttää vastuunjako. Valiokunnan mielestä on asianmukaista, että kunnanhallituksen puheenjohtaja käy säännöllisesti kunnanjohtajan kanssa tuloskeskustelut, joiden pohjalta voidaan arvioida kunnanjohtajan työtä. Kunnanjohtajalle voitaisiin määritellä samalla kunnan tavoitteista johdetut tulostavoitteet. Valiokunnan käsityksen mukaan saattaa olla myös hyödyllistä kytkeä valtuusto tai ainakin valtuuston puheenjohtajat prosessiin, jossa käydään läpi valtuuston odotuksia kunnanjohtajan työtä kohtaan. Tällainen menettely ei kuitenkaan ole ongelmaton tulohajauksen selkeyden kannalta. Kuntien edun mukaista joka tapauksessa on, että poliittinen ja ammatillinen johto toimivat samansuuntaisesti.

Näyttää siltä, että kunnissa on haluttu monipuoluejärjestelmässä pitää poliittinen johtajuus jaettuna sekä toisaalta poliittinen ja ammattijohtajuus selkeästi toisistaan erillään. Tästä huolimatta saattaisi olla tarpeen saada kokemuksia kuntalain nykyisin sallimien mahdollisuuksien ohella myös poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen yhdistämisestä esimerkiksi luottamushenkilölähtöisen ns. pormestarihallinnon avulla. Tämä olisi mahdollista erillisellä kokeilulainsäädännöllä.

Kunnanjohtajan irtisanominen ja määräaikainen kunnanjohtaja

Kunnanjohtajan asemaan on vaikuttanut irtisanomismahdollisuuden väljentyminen. Valtuusto voi kuntalain nojalla irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.

Eduskunnan hallintovaliokunta korosti mieltänsä HaVM 8/1996 vp, että irtisanomisen edellytetään voimassa olevassa laissa johtuvan luottamuksen menettämisestä, johon pitää aina liittyä kunnanjohtajalle ilmoitettava asiallinen ja riittävä syy. Samoin valiokunta korosti irtisanomismenettelyssä noudatettavia hallinto-oikeudellisia oikeusturvaperiaatteita. Kunnanjohtajan irtisanomissuoja on valiokunnan käsityksen mukaan nykyisin turvattu tehtävän luonne huomioon ottaen asianmukaisella tavalla.

Kuntalaki teki mahdolliseksi kunnanjohtajan valitsemisen määräajaksi. Tähän mennessä määräaikaisuuden vaikutuksista kunnan johtamiseen ei ole tutkittua tietoa. Näyttää siltä, että tällä hetkellä ei ole kunnissa sellaisia suunnitelmia kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseksi, jotka vaatisivat säännöksiin perusteellisimpia uudistuksia.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että käytännössä määräaikaisuuden lisääntyminen ja irtisanomismenettelyn yleistyminen voivat heikentää mahdollisuutta saada ammattitaitoista henkilöstöä.

6. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Asukkaiden suoraa osallistumista ja vaikuttamista edustuksellisen demokratian rinnalla korostavat muun muassa kuntalain näitä asioita koskevat säännökset omassa luvussaan. Laissa on esimerkinomainen luettelo toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista lähiympäristönsä ja palveluiden järjestämiseen voidaan edistää. Valtuustolla on vastuu osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksistä ja toteuttamisesta. Laissa on lisäksi yksityiskohtaisia säännöksiä muun muassa kunnan asukkaan aloiteoikeudesta, tiedottamisesta ja kunnallisesta kansanäänestyksestä.

Valiokunta katsoo, että lain säännökset luovat väljät ja joustavat edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Säännökset eivät estä ryhtymästä toimenpiteisiin, joita suoran osallistumisen lisääminen edellyttää. Yleissäännöksinä säännökset antavat myös riittävän tuen osallisuuden kehittämiseksi.

Kuntalakiin ei näin ollen kohdisty erityisiä muutostarpeita. Samalla on huomattava, että erityislainsäädännöllä on kohennettu kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä julkisuuslaki (621/1999). Erityislainsäädännössä voi olla tarpeen jatkossakin säätää asianomaista hallinnon alaa koskevista osallistumisjärjestelmistä. Erityislainsäädännön merkitys kuntalaisten osallistumisen tukena nousee esille etenkin silloin, kun tarkastellaan kuntalaisten osallistumista palvelun käyttäjän tai asiakkaan roolissa.

Saadun selvityksen mukaan kunnallisen tiedottamisen osalta tutkimustulokset antavat viitteitä siitä, että tiedottamisen merkitystä tulisi korostaa myös erityislainsäädännössä. Kuntalaisten osallistuminen kehittää osaltaan palvelujen palautejärjestelmää luontevaksi osaksi palvelujen arviointia.

Valiokunta kannustaa kuntia aktiivisesti kehittämään kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja -muotoja. Tärkeää on myös, että valtuustot kantavat kokonaisvastuun osallistumisen kehittämisestä. Kuntalaisten vaikuttamiskanavia ovat nykyisin muun muassa vammais-, vanhus- ja nuorisoneuvostot sekä erilaiset vanhempainyhdistykset ja asuinalueyhdistykset. Nekin tarvitsevat usein kuntaorganisaation jonkinasteista mukanaoloa.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että kuntalaisia informoidaan selkeästi siitä, mikä taho tai kuka käyttää päätösvaltaa kussakin asiassa.

Parhaillaan toteutetaan ns. osallisuushanketta, jossa kokeillaan erilaisia osallistumisen muotoja. Osallisuushankkeesta on tarkoitus antaa eduskunnalle selonteko keväällä 2002, mihin yhteyteen on tarkoituksenmukaista kytkeä mahdolliset lainmuutosehdotukset.

Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin myös kunnallisvaaliehdokkaiden määrän. Valiokunta katsoo, että on syytä arvioida ehdokaspaikkojen enimmäismäärän palauttamista kaksinkertaiseksi valtuustopaikkoihin nähden. Nykyinen järjestelmä saattaa rajoittaa tarpeettomasti ehdokasasettelua.

7. Luottamushenkilöt

Kuntalain tavoitteena oli lisätä kunnan päätöksentekojärjestelmän luotettavuutta ja uskottavuutta, mikä näkyy erityisesti monissa luottamushenkilöitä koskevista säännöksissä.

Vaalikelpoisuuden rajoituksia laajennettiin kautta linjan. Rajoitusten periaatteena on, että vaalikelpoisuuteen ei vaikuta, millä tavoin kunta on organisoanut tehtäviensä hoidon. Näin ollen rajoitukset saattavat koskea myös esimerkiksi kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön työntekijöitä. Samoin kunnassa toimivien liikeyritysten johtohenkilöt saattavat olla rajoitusten piirissä, jos liikeyritys toimii samalla toimialalla kuin toimielin ja toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävänä olevissa asioissa liikeyrityksellä on olennainen intressi.

Uudet vaalikelpoisuussäännökset ovat aiheuttaneet aluksi runsaasti tulkintaongelmia. Nytemmin on saatu tulkintaa ohjaavia tuomioistuinten ratkaisuja ja säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintumassa. Tämän vuoksi säännösten sanonnalliset muutokset eivät tässä vaiheessa ole tarpeen. Eri asia on, halutaanko vaalikelpoisuuden rajaamisessa mennä vielä nykyistä pidemmälle.

Selonteon mukaan esimerkiksi kunnanhallituksen kohdalla on esitetty, että hallituksen ulkopuolelle pitäisi rajata kaikki kunnan ja kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön palveluksessa olevat henkilöt. Tämä oli esillä jo kuntalakia valmisteltaessa, mutta tuolloin tällainen rajoitus katsottiin liian pitkälle meneväksi. Samoin on esitetty, että kunnanhallituksen jäsenistä vain enintään kolmannes saisi olla kuntakonsernin palveluksessa.

Valiokunta toteaa, että kansainvälisesti vertaillen Suomen vaalikelpoisuusrajoitukset ovat jo nyt poikkeuksellisen tiukat. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon, että vaalikelpoisuusrajoituksissa on kysymys yksilön osallistumisoikeuksiin puuttumisesta, lakiin otettaviin lisärajoituksiin on syytä suhtautua kriittisesti. Poliittisen moraalin tulisi myös toimia siihen suuntaan, ettei ongelmatilanteita pääse syntymään.

Kuitenkin kunnanhallituksella ja lautakunnilla on keskeinen asema operatiivisen toiminnan

ohjaajina ja ne käyttävät myös työnantajan toimivaltaa. Vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä on tämän vuoksi vielä syytä harkita erikseen kunnanhallituksen ja lautakuntien osalta ottaen huomioon päätöksenteon ehdoton riippumattomuus ja samalla uskottavuus kuntalaisten silmissä.

On myös pohdittava keinoja, joilla luottamus henkilönä toimiminen tehdään riittävän houkuttelevaksi kuntalaisille. Luottamustoimen vaatima runsas ajankäyttö ja puutteelliset mahdollisuudet irtautua työelämästä ovat eräitä kunnallisen luottamustoimen vastaanottohalukkuuden esteitä.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös esteellisyyssäännöksiin kunnan konsernitasolla. Konserniohjaus voi osoittautua vaikeaksi esteellisyyden vuoksi, jos kunnan keskushallinnon virkamiehiä on kunnan osakeyhtiön hallituksen jäsenenä. Tätä ongelmaa ei ole suuremmissa kaupungeissa, missä on asiantuntevaa henkilöstöä eri tehtäviin. Toisaalta on muistettava esteellisyyssäännösten tarkoitus turvata asianmukainen toiminta ja päätöksenteko.

8. Henkilöstö

Kunnallisen viranhaltijan oikeusasemaa koskevat kuntalain säännökset ovat niukat, mikä onkin asianmukaista kuntalain luonne huomioon ottaen. Eduskunta on hallituksen esitykseen laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 1/2000 vp) liittyvän hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 9/2000 vp) mukaisesti hyväksynyt lausuman, jossa eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että kolmikantaisen valmistelun pohjalta annetaan eduskunnalle mahdollisimman pian valtion virkamieslain tapaan ja sen kirjoittamistapaa seuraten hallituksen esitys laiksi kunnallisen viranhaltijan asemasta, johon kootaan kattavasti säännökset kunnallisen viranhaltijan oikeusasemasta. Kuntalakiin voi siten vastaisuudessa jäädä henkilöstöä koskien enintään henkilöstön asemaa koskeva yleinen säännös, jonka mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Säännökseen voi sisältyä luonnolli-

sesti maininta siitä, että virka perustetaan kunnan viranomaistehtäviä varten sekä että virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Lakiin voi myös jäädä säännös siitä, että viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin. Mahdollisesti kuntalakiin voi myös jäädä kunnanjohtajan irtisanomista luottamuksen menettämisen perusteella koskeva erityissäännös.

Kuntalain mukaan virat perustetaan viranomaistehtäviä varten. Virkasuhteessa olevilla henkilöillä on erityinen virkavastuu. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi terveydenhuollossa on siirtymää virkasuhteista työsopimussuhteisiin hoitohenkilöstön osalta. Vaikka virkavastuu koskee osin myös kunnan työntekijöitä, heihin ei sovelleta rikoslain 40:10 ja 11 §:ää, joissa säädetään huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä. Tämä on valiokunnan käsityksen mukaan kansalaisen kannalta ongelmallista. Kansalaisen kannalta on tärkeää, että hän saa riittävää oikeussuojaa julkisyhteisön palveluksessa olevan henkilöstön suhteen.

9. Kunnan hallintomenettely

Kuntalain 53 §:ssä säädetään valtuustoasioiden valmistelusta. Päävastuu valmistelusta on kunnanhallituksella. Lähinnä käytännön ongelmia on ollut kunnanhallituksen valmistelun suhteessa tilapäisen valiokunnan suorittamaan valmisteluun. Tilapäisen valiokunnan on valmisteltava kuntalain 21 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia sekä kuntalain 25 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia. Tältä osin ei ole kuitenkaan suljettu pois kunnanhallituksen valmistelua samaan tapaan kuin tarkastuslautakunnan valmisteluvastuulle kuuluvissa asioissa.

Valiokunta katsoo, että kuntalain 53 §:ää on syytä muuttaa siten, että kunnanhallitus ei valmistele lainkaan niitä asioita, jotka lain mukaan kuuluvat tilapäisen valiokunnan valmisteltaviksi. Sen sijaan kunnanhallitukselta olisi pyydetä-

vä asiasta lausunto silloinkin, kun se ei ole asianosainen.

Valmisteilla olevaan hallintomenettelylain (598/1982) kokonaisuudistukseen viitaten ei ole syytä ryhtyä erikseen edellä lausutun lisäksi muuttamaan kuntalakiin sisältyvää menettelysääntelyä.

10. Kunnan talous

Edellä 3. kohdassa lausuttua täydentäen valiokunta toteaa, että eduskunta on vuoden 2000 valtiopäivillä hyväksynyt hallituksen esityksen HE 157/1999 vp kuntalain 65 §:n muuttamisesta (HaVM 7/2000 vp). Muutoksen mukaan kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa on esitettävä toimenpiteet, joilla edellisen vuoden tilinpäätöksen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimivuonna kertyväksi arvioitu alijäämä katetaan suunnittelukaudella. Uusi sääntely ei ole kuntien kannalta ongelmaton. Alijäämän tasapainottamisvaatimus saattaa osoittautua mahdottomaksi esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän siirtymätasauksen päättyessä eniten menettävissä kunnissa vuonna 2002.

11. Kuntien hallinnon ja talouden tarkastus

Kuntalain säätämisen yhteydessä kunnan tarkastusjärjestelmä muuttui periaatteellisesti jakautuen kahteen pääosaan, tilintarkastukseen ja tuloksellisuustarkastukseen. Tarkastuslautakunnan keskeisimpänä tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston talousarviossa asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Tarkastuslautakuntajärjestelmä on joutunut etsimään rooliaan senkin vuoksi, että tavoitteiden asettaminen on koettu ongelmalliseksi ainakin aluksi. Valtuustotyöskentelyssä on tarpeen löytää selkeitä, haastavia, mahdollisimman helposti mitattavia tai arvioitavia tavoitteita.

Voimassa olevien säännösten on katsottu merkitsevän sitä, että tilinpäätöksen esittelee tarkastuslautakunta. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Tilinpäätöksen esittely kuuluu luontevasti kunnanhallitukselle, minkä vuoksi kuntalaki on syytä selvytyden vuoksi muuttaa.

12. Kuntien yhteistoiminta

Valiokunta katsoo, että vapaaehtoisissa kuntayhtymissä perussopimuksen muuttamiseen vaadittava yksimielisyys on ongelmallinen. Yksittäinen kunta voi ristiriitatilanteessa nykyisestään hallinnon rakenteiden muuttamisen. Valiokunnan mielestä on pohdittava vakavasti lain muuttamista niin, että perussopimuksen muuttamiseen riittää pakollisten kuntayhtymien tapaan 2/3 jäsenkuntien kannatus.

Valiokunta toteaa, että selonteossa todetut tarpeet ottaa kuntalain muuttamisen valmistelussa tarkasteltavaksi vapaaehtoisten kuntayhtymien perussopimuksen muuttaminen ja vaalikelpoisuusrajoitukset luottamustehtäviin ovat perusteltuja.

13. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Oikaisuvaatimuksen osalta asiantuntijakuulemisessa on esitetty kantoja, että siitä tulisi tarpeettomana luopua.

Kuntien ja niiden eri toimielinten päätökset eivät ole oikaisumenettelyssä kovin usein muutuneet, mutta kuntalaiset ovat silti yleensä tyytyneet saamaansa uuteen päätökseen. Yleisesti ottaen päätökset on siten saatu muutoksenhakumenettelyn kaksivaiheisuudesta huolimatta lainvoimaisiksi ilman kohtuutonta viipymistä.

Valiokunta kiinnittää selonteon tavoin huomiota siihen, että kunnallisten toimielinten tulisi ymmärtää oikaisuvaatimusten käsittely tähän astista selvemmin niin, että siinä ei ole kysymys kertaalleen käsitellyn asian toisesta samanlaisesta käsittelystä, vaan oleelliselta osaltaan oikeus-suojan antamisen intressissä tapahtuvasta asian syventävästä käsittelystä. Tällaisessa käsittelyssä on oleellista eritellä myös päätöksen tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteet, koska hallinto-oikeuteen mahdollisesti tehtävä valitus voi koskea vain laillisuusperusteita. Jos muutoksenhakija ei osaa erotella tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteita, seurauksena voi olla hallintotuomioistuimille kuulumattomien asioiden vieminen niiden ratkaistaviksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että eduskunta päättää hyväksyä selon-
teon johdosta tämän mietinnön mukai-*

*sen lausunnon sekä lähettää sen valtio-
neuvostolle tiedoksi ja huomioon otetta-
vaksi.*

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Heli Paasio /sd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Aulis Ranta-Muotio /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Pekka Ravi /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Petri Salo /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Arto Seppälä /sd
	Kari Kärkkäinen /skl	Kari Urpilainen /sd
	Paula Lehtomäki /kesk	Jari Vilén /kok
	Hannes Manninen /kesk	vjäs. Pertti Hemmilä /kok.
	Kirsi Ojansuu /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.