

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/2001 vp

### Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä toukokuuta 2001 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 46/2001 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 23/2001 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö
- varapuhemies Jukka Mikkola, eduskunta

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Pirkko Ignatius, korkein hallinto-oikeus
- lakiasianpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Jouni Ranta, Helsingin yliopisto
- hallintojohtaja Ilkka Kauppinen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS
- varapuheenjohtaja Pertti Paasio, Turun kaupunginvaltuusto
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta
- professori Kaarlo Tuori.

#### HALLITUKSEN ESITYS

##### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan kuntalakia tarkistettavaksi laista annetun selonteon johdosta. Kunnan toimielinten rooleja selkiytettäisiin muun muassa täsmentämällä eräitä valtuuston tehtäviä ja valtuustoasioiden valmistelua koskevia säännöksiä. Lakiin ehdotetaan myös otettavaksi säännös, jonka nojalla valtuuston työjärjestyksessä voitaisiin tietyin edellytyksin antaa määräyksiä puheoikeuden käyttämisestä ja rajoittaa valtuustossa käytettävien puheenvuorojen pi-

tuutta. Luottamushenkilön erottamista kesken kauden koskevan asian vireille panosta ehdotetaan säädettäväksi samoin kuin kunnanjohtajan osalta. Kuntayhtymien osalta tarkistettaisiin perussopimuksen muuttamista ja vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan eräitä lähinnä teknisluonteisia tarkistuksia.

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

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

*Yksityiskohtaiset perustelut*

3 §. *Säännösten soveltaminen.* Valiokunta toteaa, että ehdotettu lisäys on käytännön tulkin-  
taepäselvyyksistä ja kunnan toimintakentän muutoksista johtuva lainsäädännön täsmennys, jonka toteuttaminen on perusteltua. Ehdotettu säännös ei muuta nykyistä oikeustilaa.

15 §. *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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 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 turvatun sananvapauden kannalta.

Valtuutetun puheoikeudesta ei säädetä suoraan kuntalaisissa (365/1995). Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että edustuksellisen kansanvallan toimivuuden tärkeäksi edellytykseksi kuntatasolla 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 perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain 2 §:ään kirjatusta demokratiaperiaatteesta syntyy oikeutus rajoittaa valtuutettujen puheoikeutta. Samaan päätelmään johtaa kunnallisen itsehallinnon perustullaillisiin perusteisiin lukeutuva vaatimus kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuuden turvaamisesta. Näihin seikkoihin pohjautuva puheoikeuden rajoittaminen muodostaa hyväksyttävän rajoitusperusteen myös perustuslain sananvapaussäännösten näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta katsoo niin kansanvaltaisuuden periaatteesta kuin sananvapaus-perusoikeudestakin käsin, että valtuutetun puheoikeuteen vaikuttava sääntely pitää antaa lailla. Lakiehdotuksen 15 § ei täytä tätä perusvaatimusta, koska ehdotuksessa aineelliset säännökset puheoikeudesta jäävät valtuuston itsensä hyväksymään työjärjestykseen. Tavallisen lain säätämisen edellytyksenä on, että kuntalakiin otetaan säännökset puheoikeuden rajoituksesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottamiseksi hallintovaliokunta ehdottaa kuntalakiin uutta 15 a §:ää. Tämän vuoksi hallituksen esitykseen sisältyvä 15 § on syytä poistaa tarpeettomana, minkä vuoksi 15 § jää sisällöltään nykyiselleen.

15 a §. *Kokouksen johtaminen ja valtuutettujen puheenvuorot. (Uusi).* Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että laissa toteutettavan sääntelyn perusosat ovat:

- pääsääntö valtuutetun puheoikeudesta valtuuston kokouksessa,
- puhevapautta rajoittavat järjestysluonnokset säännökset puheiden sisällöstä,

— valtuuston puheenjohtajan tehtävien määrittely koskemaan asiassa pysymisen vaatimusta ja muiden järjestysluonteisten säännösten noudattamista puheissa, sekä

— valtuuston puheenjohtajan valta huomauttaa puhujaa niiden noudattamisesta ja viime kädessä kieltää tällä perusteella puheen jatkamisen.

Puheenvuoron pituuden kohtuullisen ajan rajoittamisen yksityiskohdat voidaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan laissa jättää toteutettavaksi valtuuston työjärjestyksessä, kunhan laissa samalla turvataan valtuutetun puheoikeus valtuuston käsiteltävissä asioissa.

Hallintovaliokunta ehdottaa uuden 15 a §:n hyväksymistä näin kuuluvana: *"Puheenjohtaja johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä valtuuston kokouksessa. Mikäli valtuutettu käytöksellään häiritsee kokouksen kulkua, puheenjohtajan tulee kehottaa valtuutettua käyttäytymään asianmukaisesti. Jos valtuutettu ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi määrätä valtuutetun poistettavaksi. Jos syntyy epäjärjestys, puheenjohtajan on keskeytettävä tai lopetettava kokous.*

*Valtuutetulla on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Valtuutetun on puheessaan pysyttävä asiassa. Jos valtuutettu puheessaan poikkeaa asiasta, puheenjohtajan on kehotettava häntä palaamaan asiaan. Jos valtuutettu ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi kieltää häntä jatkamasta puhetta. Jos valtuutettu ilmeisen tarpeettomasti pitkittää puhettaan, puheenjohtaja voi asiasta huomautettuaan kieltää häntä jatkamasta puhettaan.*

*Valtuuston työjärjestyksessä tai muussa johdosäännössä voidaan antaa kokouksen kulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa."*

Valiokunnan ehdottama uusi 15 a § sisältää perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksen johdosta tekemien säätämisenjärjestykseen liittyvien vaatimusten ohella myös muita lain tasolle otettavia säännöksiä, joista nykyisin sisältyy määräyksiä valtuuston työjärjestykseen. Tällä tavalla syntyy luonteva sääntelykokonaisuus.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtuuston puheenjohtajan tehtävästä johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä valtuuston kokouksessa. Mikäli valtuutettu käytöksellään häiritsee kokouksen kulkua, puheenjohtajan tulee kehottaa valtuutettua käyttäytymään asianmukaisesti. Puheenjohtaja voi äärimmäisessä tilanteessa määrätä häiritsevän valtuutetun poistettavaksi taikka keskeyttää tai lopettaa kokouksen. Valiokunta huomauttaa, että poistaminen edellyttää sitä edeltävää lievempää keinoa, poistumiskehotusta, vaikkei tätä nimenomaisesti laissa sanota. Vasta siinä tapauksessa, ettei valtuutettu noudata tätäkään kehotusta, hänet voidaan poistaa, jotta valtuuston asianmukainen työskentely voidaan turvata.

Valtuutetun poistaminen on varsin poikkeuksellinen päätös, joka voidaan toteuttaa vain siinä laajuudessa kuin kokouksen häiriötön kulku edellyttää. Poistamisen kesto riippuu nimenomaan tästä lähtökohdasta. Esimerkiksi valtuutettu on voitu poistaa tietyn asian käsittelyn aikana keskusteluvaiheessa. Tämä ei lähtökohtaisesti estä valtuutettua osallistumasta samassa kokouksessa asiaa koskevaan varsinaiseen keskustelun jälkeen tapahtuvaan päätöksentekoon. Valiokunta lähtee siitä, ettei poistetun valtuutetun tilalle olisi velvollisuutta kutsua varavaltuutettua.

Valiokunnan ehdottaman 15 a §:n 2 momentin ensimmäinen virke sisältää valtuutetun puheoikeutta koskevan perussäännöksen. Uuden 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan puheenjohtaja voi valtuutettua huomautettuaan kieltää häntä jatkamasta ilmeisen tarpeettomasti pitkittämänsä puhetta. Kysymys on tilanteesta, jossa valtuutettu muodollisesti pysyy asiassa, mutta hän puheensa tarkoituksellisella pitkittämisellä häiritsee kokouksen kulkua ja estää muita valtuutettuja käyttämästä omaa puhevaltaansa. Muilta osin momentti säätää valtuuston puheenjohtajalle toimivaltaa vain niissä tapauksissa, joissa valtuutettu poikkeaa puheessaan käsiteltävänä olevasta asiasta.

Uuden 15 a §:n 3 momentin nojalla on tarkoitus, että valtuuston työjärjestyksessä määritellään edellytykset puheenvuorojen rajoittamiselle.

le yksittäisissä asioissa ja että puheenjohtaja päättää työjärjestyksessä määriteltyjen rajoitusten käyttöön ottamisesta.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös valtuuston puheenjohtajan oikeusturvaan. Puheenjohtajan toimivaltuuksiin sisältyy ja täytyykin sisältyä tietyistä nimienomaan vain hänelle tehtävässään, johtaessaan valtuuston kokousta, kuuluvaa harkintavaltaa. Puheenjohtaja voi joissakin tapauksissa joutua tekemään nopeinkin tilannekohtaisen arvion. Tämä korostaa tehtävän vaativuutta erityisesti poikkeuksellisissa tilanteissa.

*68 §. Tilinpäätös.* Kuntalain 67 §:n mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi, mitä kunta laissa säädetään, soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa (1336/1997) säädetään. Hallituksen esityksessä kuntalain 68 §:n 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että tilinpäätöksen laatiminen, tilinpäätöksen antaminen tilintarkastajien tarkastettavaksi ja tilinpäätöksen saattaminen tilintarkastuksen jälkeen valtuuston käsiteltäväksi on kunnanhallituksen tehtävä.

Kirjanpitolakia on muutettu 13.7.2001 annetulla lailla (629/2001) muun ohella siten, että tilinpäätöksen laatimisaikaa on pidennetty kolmesta kuukaudesta neljään kuukauteen tilikauden päättymisestä. Muutettua kirjanpitolakia sovelletaan ensimmäisen kerran tilikautena, joka alkaa 1 päivänä tammikuuta 2002 tai sen jälkeen. Koska kuntien tilikausi on kalenterivuosi, kuntien tilinpäätöksen laatimisaika piteneisi maaliskuun lopusta huhtikuun loppuun. Tämä on ongelmallista sekä kuntalaissa tilinpäätöksen käsittelylle säädettyjen määräaikojen että kuntien taloutta koskevien kuntatason ja valtakunnallisten tietotarpeiden näkökulmasta. Kuntalain 73 §:n mukaan tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös viimeistään toukokuun loppuun mennessä. Voimassa olevan kuntalain 68 §:n mukaan tilinpäätös on saatettava valtuuston käsiteltäväksi tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä tarkastuslautakunnan tulee suorittaa

sille kuntalain 71, 74 ja 75 §:ssä säädetty tehtävät.

Edellä selostetun perusteella valiokunta ehdottaa kuntalain 68 §:n 1 momentin muuttamista siten, että kuntalaissa säädetään tilinpäätöksen laatimisesta. Valiokunnan ehdotuksen mukaan kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Näin ollen tilinpäätöksen laatimisaikataulu säilyy nykyisellään.

*82 §. Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin.* Hallituksen esityksessä kuntalain 82 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan kuntayhtymän johtokuntaan tai toimikuntaan voitaisiin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimielimiin tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta.

Ehdotuksen tarkoituksena on tältä osin yhtenäistää kunnan ja kuntayhtymän johtokunnan ja toimikunnan jäsenen vaalikelpoisuussäännökset. Kuntalain 36 §:n 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta valita kunnan johtokuntaan tai toimikuntaan sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan taikka jonka kotikunta kunta ei ole. Nykyään kuntayhtymän johtokunnan tai toimikunnan jäsenen vaalikelpoisuus on tältä osin tiukempi kuin kunnan johtokunnan tai toimikunnan jäsenen vaalikelpoisuus.

Asiantuntijakuulemisessa esitetyn johdosta hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotus ei sen sijaan laajenna lautakuntatyypisten toimielinten jäsenten vaalikelpoisuutta kunnissa tai kuntayhtymissä. Tällainen laajennus pelkästään kuntayhtymien osalta ei tässä yhteydessä ole perusteltu. Mikäli lautakuntien jäsenten vaalikelpoisuutta halutaan väljentää nykyisestä, tulee asiaa arvioida erikseen samanaikaisesti kuntien ja kuntayhtymien osalta ottaen huomioon lautakunnan ja johtokunnan asemaan liittyvät erot.

#### *Säätämisyjärjestys*

Hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksen 15 §:stä tekemän valtiosääntöoikeudelliset

huomautukset, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).*

### **Valiokunnan muutosehdotus**

## **Laki**

### **kuntalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 3 §:n 1 momentti, 13 §:n 2 momentin 3 kohta, (*poist.*) 36 §:n 1 momentti, 40 §:n 2 momentti, 41 §:n 1 momentti, 53 §, 68 §:n 1 momentti ja 79 §, sellaisena kuin niistä on 79 § osaksi laissa 844/1996, sekä *lisätään lakiin uusi* 15 a §, 21 §:ään uusi 2 momentti, 47 §:ään uusi 4 momentti ja 82 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

3 ja 13 §  
(Kuten HE)

15 §  
(*Poist.*)

15 a § (*Uusi*)

#### **Kokouksen johtaminen ja valtuutettujen puheenvuorot**

*Puheenjohtaja johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä valtuuston kokouksessa. Mikäli valtuutettu käytöksellään häiritsee kokouksen kulkua, puheenjohtajan tulee kehoittaa valtuutettua käyttäytymään asianmukaisesti. Jos valtuutettu ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi määrätä valtuutetun poistettavaksi. Jos syntyy epäjärjestys, puheenjohtajan on keskeytettävä tai lopetettava kokous.*

*Valtuutetulla on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Valtuutetun on puheessaan pyrittävä asiassa. Jos valtuutettu puheessaan*

*poikkeaa asiasta, puheenjohtajan on kehotettava häntä palaamaan asiaan. Jos valtuutettu ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi kieltää häntä jatkamasta puhetta. Jos valtuutettu ilmeisen tarpeettomasti pitkittää puhettaan, puheenjohtaja voi asiasta huomautettuaan kieltää häntä jatkamasta puhettaan.*

*Valtuuston työjärjestyksessä tai muussa jotosäännössä voidaan antaa kokouksen kulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa.*

21, 36, 40, 41, 47 ja 53 §  
(Kuten HE)

68 §

*Tilinpäätös*

*Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun lop-*

**HaVM 27/2001 vp — HE 46/2001 vp**

*puun mennessä* ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi (*poist.*) kesäkuun loppuun mennessä.

79 ja 82 §  
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös  
(Kuten HE)

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Valto Koski /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Kurvinen /kok	Petri Salo /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Jari Vilén /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.