

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaisi vuoden 1976 kunnallislain.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Sillä säännellään kuntien itsehallinnon välttämättömät edellytykset. Kaikissa kunnissa tulisi olla valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Laissa selkeytettäisiin vaaleilla valittujen valtuutettujen asemaa ja vastuuta ja erotettaisiin poliittinen johtaminen ja hallinnon johtaminen toisistaan. Uusi kuntalaki olisi aikaisempaa joustavampi.

Valtuusto päättäisi muutoin kunnan organisaatiosta ja sille tulisi mahdolliseksi erottaa toimielimen jäsenet kesken toimikauden epäluottamuksen vuoksi. Laissa tulisi aikaisempaa korostetummin esille kuntalaisten osallistumisoikeuden toteutuminen. Järjestelmä perustuisi kuitenkin edustukselliseen demokratiaan, ja suoran demokratian keinot olisivat täydentäviä. Kunnallishallinnon poliittisen uskottavuuden parantamiseksi selvennettäisiin ja osittain tiukennettaisiin vaalikelpoisuusrajoituksia kunnan tai kunnan omistaman yhteisön palveluksessa olevien henkilöiden osalta.

Kunnan hallintomenettely järjestettäisiin hal-

lintosäännöllä. Laissa annettaisiin myös talousarviosta ja taloussuunnittelusta uudet säännökset. Talousarvion, taloussuunnittelun ja tilinpäätöksen rakennetta kehitettäisiin niin, että niitä voitaisiin kaikilta osin verrata toisiinsa. Laskelmat kuvaisivat kunnan taloutta sekä tuloslaskennan että rahoituksen näkökulmasta. Kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä siirryttäisiin soveltamaan kirjanpitolakia. Hallinnon ja talouden tarkastuksessa korostettaisiin ammattitilintarkastuksen merkitystä ja ammattitilintarkastus tulisi kunnille pakolliseksi.

Kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset on uudistettu vuoden 1993 alusta, ja ne sisällytettäisiin lähes muuttumattomina uuteen lakiin. Lakiehdotuksen mukaan käyttöön otettaisiin oikaisuvaatimusmenettely ennen varsinaisen kunnallisvalituksen tekemistä. Oikaisuvaatimusmenettely olisi kunnan sisäistä hallintomenettelyä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta, mutta kunnan taloutta ja sen tarkastusta koskevat säännökset tulisivat voimaan vuoden 1997 alusta, mihin saakka noudatettaisiin nykyisiä vastaavia säännöksiä.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1	3.4.2. Luottamushenkilöhallintoa koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	26
Sisällysluettelo	2	Valtuusto	26
YLEISPERUSTELUT	4	Muu luottamushenkilöhallinto	27
1. Johdanto	4	Toimivallan siirtäminen	28
Kunnallisen itsehallinnon merkitys	4	3.5. Kunnan johtaminen	29
Uuden kuntalain tarpeellisuus	4	3.5.1. Nykytilan arviointia	29
2. Nykytila	5	3.5.2. Kunnan johtamista koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	30
2.1. Nykyinen lainsäädäntö ja sen tausta	5	3.6. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus	31
2.2. Yleiset kehityspiirteet	6	3.6.1. Nykytilan arviointia	31
Yleistä	6	3.6.2. Osallistumisoikeutta koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	33
Kuntarakenne ja kuntien yhteistoiminta	7	3.7. Luottamushenkilöt	35
Valtionosuusuudistus	7	3.7.1. Nykytilan arviointia	35
Normien purku	8	3.7.2. Luottamushenkilöitä koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	38
Vapaakuntakokeilu	8	3.8. Henkilöstö	39
Kansalaisten perusoikeudet	8	3.8.1. Nykytilan arviointia	39
Nykyisen kunnallislain muutokset	9	3.8.2. Henkilöstöä koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	42
2.3. Kansainvälinen tausta	9	3.9. Kunnan hallintomenettely	42
2.4. Kunnallishallinto eräissä Euroopan maissa	11	3.9.1. Nykytilan arviointia	42
Eurooppalaisen kunnallishallinnon pääpiirteet	11	Kunnan hallintomenettelyn yleiset puitteet	42
Kuntien tehtävät	11	Esteellisyys	43
Edustuksellinen demokratia — suora demokratia	12	Asian siirtäminen kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi	43
Kunnan organisaatio	13	Kokousmenettely	43
Poliittinen ja ammatillinen johtaminen	13	Hallintomenettelyn muutostarpeet	43
2.5. Kunnallishallinnon uudistaminen muissa pohjoismaissa	14	3.9.2. Kunnan hallintomenettelyä koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	44
Yleistä	14	3.10. Kunnan talous	45
Ruotsi	14	3.10.1. Nykytilan arviointia	45
Norja	15	Talousarvio	45
Tanska	16	Kuntasuunnitelma	47
2.6. Nykytilan arviointi	16	Kirjanpito	47
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	18	3.10.2. Kunnan taloutta koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	48
3.1. Lakiehdotuksen yleiset puitteet	18	Talousarvio kunnan kokonaistalouden kuvaajana	48
3.2. Kunnan ja valtion suhteet	18	Pitemmän aikavälin toiminta- ja taloussuunnittelun kehittämistarpeet	49
3.3. Kunnan toimiala ja tehtävät	20	Talousarvio toiminnan ja talouden ohjauksena	50
3.3.1. Nykytilan arviointia	20	Kirjanpidon kehittämistarpeet	51
Kunnan toimialan määrittelyt	20	Lainvoimaisen sääntelyn tarve	52
Yleinen toimiala	20	Sääntelyvaihtoehdot	53
Erityistoimiala	21	Talousarviota ja -suunnitelmaa koskevat ehdotukset	53
Tehtävien hoitaminen ja palvelujen järjestäminen	22		
Kunnan toimeksiantotehtävät	22		
3.3.2. Kunnan toimialaa ja tehtäviä koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	23		
3.4. Kunnan luottamushenkilöhallinto	24		
3.4.1. Nykytilan arviointia	24		
Asukkaiden itsehallinto	24		
Kunnanvaltuusto	24		
Muu luottamushenkilöhallinto	25		

	Sivu		Sivu
Kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat ehdotukset	54	4.3. Ympäristövaikutukset	67
Kuntien antamien lainojen ja vakuuksien rajoittaminen	55	4.4. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	67
3.11. Hallinnon ja talouden tarkastus	56	5. Asian valmistelu	68
3.12. Kuntien yhteistoiminta	58	Eduskunnan lausumat	68
3.12.1. Nykytilan arviointia	58	Valmisteluaineisto ja lausunnot	68
3.12.2. Kuntien yhteistoimintaa koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	59	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	68
3.13. Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku	60	6.1. Riippuvuus muista esityksistä	68
3.13.1. Nykytilan arviointia	60	Erityislainsäädännön purkaminen	69
Muutoksenhakujärjestelmän yleispiirteet	60	Taloussäännökset ja kirjanpitosääädäntö	69
Kunnallisvalituksen erityispiirteet	61	Hallinnon ja talouden tarkastus	69
Päätöksen tiedoksianto	62	6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	70
Päätöksen täytäntöönpano	63	Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja	70
Kansainväliset sopimukset	63	Demokratia ja osallistumisoikeudet	71
Muutoksenhakusäännösten uudistamistarpeet	63	Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet	71
3.13.2. Muutoksenhakujärjestelmää koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	65	Oikeusturva	72
Yleistavoitteet	65	Julkinen tuki yrityksille	72
Kunnallisvalitus	65	Julkiset hankinnat	72
Oikaisuvaatimusmenettely	66	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	73
4. Esityksen vaikutukset	67	1. Lakiehdotuksen perustelut	73
4.1. Taloudelliset vaikutukset	67	2. Voimaantulo	126
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	67	LAKIEHDOTUS	126

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Kunnallisen itsehallinnon merkitys

Kuntajaotus on Suomen Hallitusmuodon mukaan hallinnollinen perusjaotus ja kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään.

Itsehallinnon olennaisina piirteinä pidetään seuraavia seikkoja:

— Kuntalaisilla on oikeus itse valita kunnan ylin päättävä elin, kunnanvaltuusto. Kunnan hallinnon tulee muutoinkin perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan.

— Kunnanvaltuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista, minkä lisäksi kunnalla on tietyt sille erikseen lainsäädännöllä määrätty tehtävät.

— Kunta on valtionhallinnosta erillinen ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta.

— Kunnalla on oikeus verottaa jäseniään.

Kuntien itsehallintoa hoidetaan lakien puitteissa. Itsehallintoon kuuluu myös tietty taloudellinen itsenäisyys.

Kunnallishallinnon vapaus korostaa kuntien oikeutta itse päättää tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Kun kunnallishallinto joka tapauksessa toimii oikeusjärjestyksen rajoissa, kunnan vapaus on oikeusjärjestyksen suojaamaa vapautta tehdä tai olla tekemättä. Itsehallinnon vapaus merkitsee — samalla tavoin kuin yksilön vapausoikeudet — suojaa valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan. Kuntien asema onkin useissa maissa pyritty turvaamaan perustuslaintasoisin säännöksiin, jolloin myös lainsäätäjän mahdollisuus puuttua siihen on rajoitettu. Toisaalta tavoitteena on ollut, että kunnallishallinnon rajojen määrittely tapahtuu nimenomaan lainsäätäjän toimenpitein eikä alemmanasteisilla säännöksillä. Nämä molemmat itsehallinnon vapautta turvaavat oikeudelliset keinot ovat löydettävissä sekä Suomen Hallitusmuodosta että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta.

Kunnallishallinnossa demokratialla tarkoitetaan kuntalaisten oikeutta osallistua itseään koskevien päätösten tekemiseen. Päätöksentekoa ja hallintoa järjestettäessä noudatetaan seuraavia periaatteita:

— Ylimmät päätöksentekijät valitaan yleisillä vaaleilla.

— Hallinto on mahdollisimman suuressa määrin julkista, jotta kansalaiset voivat seurata hallinnon toimintaa ja reagoida siihen.

— Kansalaisilla on perusvapaudet ja -oikeudet, jotka antavat edellytykset osallistua niin kunnallishallintoon kuin yhteiskuntaelämään yleensäkin.

Kunnallishallinnossa on perinteisesti korostettu edustuksellista demokratiaa, mihin liittyen on korostettu valtuuston asemaa toimielimenä, joka välittää kuntalaisten tahdon kunnan hallintoon. Yhä tärkeämpiä ovat kuitenkin erilaiset suoran osallistumisen muodot, kuten kuntalaisten välitön mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ja niiden valmisteluun tai osallistua ja vaikuttaa palvelutoiminnan järjestämiseen.

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä. Jotta päätökset saisivat yleisen hyväksynnän, niiden täytyy vastata asukkaiden tahtoa. Sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen voidaan hyvinvointivaltiossa nähdä myös itsehallinnon rajoituksena, koska kansalliset tavoitteet menevät kuntien ja kansalaisten itsehallinnon edelle. Hyvinvointiarvojen toteuttamisen saatetaan katsoa kuuluvan kunnallishallinnolle vain sen vuoksi, että valtio käyttää täytäntöönpanossa hyväkseen poliittisen ja hallinnollisen desentralisaation etuja.

Uuden kuntalain tarpeellisuus

Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa sosiaalinen ja taloudellinen hyvinvointi ovat olleet keskeisiä tavoitteita. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa palvelut on tuotettu laajasti julkisina palveluina, joista käytännössä ovat vastanneet kunnat. Kuntien toimintaa on ohjattu puitelainsäädännöllä, jonka nojalla luodulla suunnittelujärjestelmällä on asetettu kuntien toiminnalle tiukat rajat. Kun vielä valtionosuusjärjestelmä on ollut tehtäväkohtaisiin avustuksiin perustuva, kunnat ovat käytännössä olleet valtiollisen hyvinvointipolitiikan täytäntöönpanijoita. Myös kuntien hallintoa koskeva sääntely on jättänyt kunnille niukasti mahdollisuuksia sovittaa hallinto omien tar-

peidensa mukaiseksi. Hallinnon vapaus on ollut näennäistä ja rajoitettua.

1980-luvulta lähtien on havaittavissa muutos kunnan ja valtion välisessä suhteessa. Tämä näkyy norminannon uudistuksen, valtionosuusuudistuksen ja vapaakuntakokeilun tavoitteenasettelussa. Monilta osin muutos on kuitenkin toistaiseksi toteutunut vasta säännösten tasolla. Hallintokulttuurin muutos niin kunnissa kuin valtion hallinnossakin on huomattavasti hitaampaa.

Kun valtion kuntiin kohdistama ohjaus vähenee, vastuu kunnallishallinnon uudistumisesta jää yhä enemmän kunnille itselleen. Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin katsottiin aiemmin edellyttävän palvelutuotannon ohjaamista yhdenmukaisin hallinnollisin ja toiminnallisoin standardein. Nyt samaan tavoitteeseen pyritään korostamalla kuntien toimintavapautta. Taloudelliset vaikeudet rajoittavat kuntien mahdollisuuksia ja pakottavat käytettävissä olevien voimavarojen uudelleen arviointiin.

Valtion ja kunnan ohjaussuhteiden muutokseen on löydettävissä monia syitä, kuten:

— Yleinen ajattelutapojen muutos korostaa yksilöllisyyttä.

— Yhteiskunnan kehityksen ohjaaminen valtiokeskeisesti vaikeutuu.

— Julkinen talous on Suomessakin saavuttanut nykypohjalta kasvunsa rajat.

Hyvinvoinnin turvaamisen perusedellytykseksi nähdään kuntien mahdollisuus sopeuttaa toimintansa joustavasti ympäristön muutoksiin. Muutokset pakottavat pohjoismaisen mallin eräiden toimintaperiaatteiden uudelleenarviointiin. Samassa määrin kuin aikaisemmin ei voida pitäytyä siihen, että julkinen valta aina itse tuottaa hyvinvointipalvelut. Kunnalla on vastuu hyvinvointipalveluista, mutta se voi hankkia niitä myös muualta. Valtiollisena strategiana on antaa kunnille liikkumavaraa siten, että kunnat ottavat uudelleen vastuuta asukkaidensa hyvinvoinnista aitona itsehallinnollisena tehtävänä.

Julkisen hallinnon kehittämisessä päätavoitteena ovat yleensä hyvät ja laadukkaat palvelut tai palvelujen parantaminen. Palvelutarjontaa ei kuitenkaan kytketä yhtä tiukasti sosiaaliseen ja alueelliseen yhdenvertaisuuteen kuin hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa. Samat asiat voivat painottua eri tavoin erilaisissa olosuhteissa.

Erityisesti julkisen talouden tiukentuminen suuntaa huomiota myös toiminnan sisäiseen

tehokkuuteen — tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Vaikka välttämättömät peruspalvelut onkin syytä rahoittaa pääosin verovaroin, ei sama päde suoraan muihin palveluihin. Kun kansalaiset joutuvat maksamaan palvelusta osittain tai täysimääräisesti, he harkitsevat myös, tarvitsevatko he palvelua. Poliittisen päätöksenteon asiana on ratkaista, mitkä ovat maksuttomina tai alihintaisina tarjottavia peruspalveluja tai sellaisia asukkaille tärkeitä toimintoja, joita yhteiskunnan on syytä tukea. Lähtökohtana uutta kuntalakia valmisteltaessa on ollut suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusteiden ja periaatteiden turvaaminen uuden joustavan itsehallintoajattelun pohjalta.

2. Nykytila

2.1. Nykyinen lainsäädäntö ja sen tausta

Nykyisen kunnallislain (953/76) valmistelu ajoittui hyvinvointivaltion voimakkaaseen rakentamisvaiheeseen. Valmistelu käynnistettiin 1968, jolloin asetettiin komitea valmistelemaan yleistä kunnallishallintoa ja -taloutta koskevan lainsäädännön kokonaistarkistusta. Kunnallishallintokomitean mietintö (komiteanmietintö 1973:60) valmistui 1973. Hallituksen esitys kunnallislakiin ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 140/1975 II vp) annettiin vuoden 1975 syksyllä. Laki tuli voimaan vuoden 1977 alusta. Lailla kumottiin vuoden 1948 kunnallislaki (642/48) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen ja vuonna 1949 annettu laki kunnanvaakunasta (261/49).

Lain keskeisinä tavoitteina olivat eri kunta- muotoja koskevien säännösten yhtenäistäminen, kuntien itsehallinnon vahvistaminen ja kunnallisen demokratian laajentaminen. Säännösten tuli kaikkien kuntien osalta olla samansisältöiset. Laissa kiinnitettiin erityistä huomiota pyrkimykseen turvata uudistuvissa yhteiskunnallisissa oloissa kunnallisen kansanvallan toteutuminen. Keinoina olivat luottamushenkilöiden aseman vahvistaminen ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Valtionvalvontaa haluttiin rajoittaa ja kuntien itsehallintoa vahvistaa.

Yhtenäistämistavoitteessa voidaan nähdä yhteyttä hyvinvointivaltion rakentamiseen. Poistamalla kuntamuotojen erot ja yhtenäistämällä hallintoa koskevat perussäännökset voitiin ra-

kentaa selkeä pohja eri hallinnonalojen erityislainsäädännölle. Säättämällä kuntasuunnittelu pakolliseksi vahvistettiin hyvinvointivaltion rakentamisen kannalta välttämätöntä suunnittelujärjestelmää.

Kunnallislakia säädettäessä ei ehkä riittävästi osattu ottaa huomioon, kuinka voimakkaasti erityislainsäädäntö 1970—1980-luvuilla ohjaisi kuntien toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kun kunnallislaisissa itsehallinnon vahvistamiseen pyrittiin poistamalla eräitä alistamisvelvollisuuksia (kunnanhallituksen ohjesääntö, rahasto- ja takauspäätökset), säädettiin samanaikaisesti kattavia suunnittelujärjestelmiä, joilla toimintoja ohjattiin hyvinkin laajasti. Itsehallinnon vahvistamiseen pyrittiin lain lyhentämisellä ja yksinkertaistamisella. Laista poistettiin lukuisia säännöksiä, jotka katsottiin voitavan jättää kunnan oman päätöksenteon varaan.

Kunnan toimialaa koskevissa selvityksissä ja ehdotuksissa keskityttiin yleiseen toimialaan. Toimiala määriteltiin edelleen yleislausekkeella. Erityistoimialasta säädettiin, että kunnan asiana on hoitaa sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Erityistoimialan sääntely sopeutui saumattomasti hyvinvointivaltioajatteluun: lainsäätäjä voi asettaa kunnalle yhteiskunnallisten tarpeiden kulloinkin vaatimia uusia tehtäviä. Vaikka kunnan yleinen toimiala onkin periaatteessa tärkeä itsehallinnon kulmakivi, sen nojalla harjoitettava toiminta on vain murto-osa kunnan toiminnasta ja taloudesta.

Valtuutettujen ja varavaltuutettujen lukumäärää lisättiin. Tämä laajensi kunnallishallinnon luottamushenkilöpohjaa. Luottamushenkilöiden asemaa vahvistettiin myös säättämällä ansionmenetykskorvauksista, luottamushenkilön tietojensaantioikeudesta sekä henkilökohtaisten varajäsenten järjestelmästä.

Lakia valmisteltaessa oli esillä myös kysymys kunnallisesta kansanäänestyksestä. Aiempiin selvityksiin yhtyen todettiin, että järjestelmän käyttöönotolle ei ole perusteita, koska kuntalaisten mielipide on selvitettävissä myös mielipidetiedusteluihin. Sen sijaan lakiin otettiin säännökset kunnanosahallinnosta. Järjestelmästä tuli jäykkä ja raskas ja sen soveltaminen jäikin käytännössä vaille merkitystä. Järjestelmän sisältöön vaikuttivat osaltaan 1970-luvun kansalaistoiminnan erityispiirteet. Tiukalla sääntelyllä haluttiin varmistaa demokratian toteutuminen. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseen pyrittiin myös kuntalaisten aloi-

teoikeutta ja tiedottamista koskevilla säännöksillä.

Kunnan luottamushenkilöhallinnon peruskenteita ei kunnallislain valmistelussa asetettu kyseenalaiseksi. Organisaatiosäännösten keskeinen tavoite oli eri kuntamuotoja koskevien säännösten yhtenäistäminen. Kunnanhallituksen ja lautakuntien asemaan ei tehty merkittäviä muutoksia. Kunnan hallinto on säilynyt perusteiltaan muuttumattomana 1920-luvulta lähtien, jolloin kaupunginhallituksen asemaa vahvistettiin suhteessa lautakuntiin. Jo tätä ennen muut lautakunnat oli maalaiskunnissa siirretty kunnallislautakunnan alaisuuteen.

Kunnan tehtävien sääntelyyn on säännönmukaisesti kuulunut myös organisaatioita koskeva sääntely: pakolliset toimielimet ja virat. Kunnan organisaatio on määräytynyt erityislakien summana. Kunnan omat mahdollisuudet muodostaa toiminnoista järkevä kokonaisuus ovat olleet rajoitetut. Tätä kehitystä edisti myös silloinen valtiosuosijärjestelmä, joka korosti toimintojen erillisyyttä.

Merkittävä muutos tapahtui kunnanjohtajan asemassa. Kunnanjohtaja tuli valita kaikkiin kuntiin. Kunnanjohtaja ei uuden lain mukaan ollut enää kunnanhallituksen puheenjohtaja, vaan hallituksen esittelijä. Kunnanjohtajan asema kunnanhallituksen alaisena viranhaltijana selkiytyi. Kansanvallan periaatteisiin ei katsottu soveltuvan toistaiseksi valitun viranhaltijan aseman kunnanhallituksen itseoikeutettuna jäsena.

Kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset uudistettiin vuonna 1961. Muun muassa tästä johtuen säännökset sisällytettiin vuoden 1976 kunnallislakiin lähes sellaisenaan. Kuntainliiton liittovaltuuston kokoonpanon ja alueen väestön poliittisen kokoonpanon välinen epäsuhta oli myös esillä, mutta asian korjaamiseksi ei tehty ehdotuksia. Ratkaisua on yritetty löytää myöhemminkin, mutta on jouduttu toteamaan, että on vaikea löytää toteutuskelpoista mallia. Sen sijaan valiokuntakäsittelyn perusteella lakiin lisättiin 122 §:n 4 momentti, jossa säädettiin liittohallituksen ja sen alaisten toimielinten poliittisesta kokoonpanosta.

2.2. Yleiset kehityspiirteet

Yleistä

Hyvinvointivaltion rakentamisen aikakauden

suunnittelujärjestelmien epäkohdat nousivat esille jo 1970-luvulla. Vuonna 1976 esitettiin kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan mietinnössä (komiteanmietintö 1976:24) kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittämisen yleiset tarpeet ja tavoitteet. Tehtäviin ja kustannuksiin sidotun valtionosuusjärjestelmän vaatimine normeineen katsottiin kaventavan kuntien omaa päätösvaltaa palvelujen tuottamisessa. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen oli muutoinkin keskeisesti esillä 1980-luvulla. Sisäasiainministeriö asetti vuonna 1985 työryhmän selvittämään kunnallista itsehallintoa vahvistavaa kokeilua. Työryhmän selvitys (komiteanmietintö 1987:2) johti vapaa-kuntakokeilun käynnistämiseen.

Hyvinvointivaltion palvelurakenteiden tultua pääosin luoduiksi monet seikat vaativat niiden uudelleenarviointia. Uudistamisessa tarvittiin julkisen talouden rahoitusmahdollisuuksien ja kansalaisten tarpeiden yhteensovittamista. Kasvulle pyrittiin luomaan suunnitelmalliset puitteet valtion ja kunnallishallinnon välisellä sopimus- eli järjestelyasiakirjamenettelyllä. Ensimmäinen asiakirja allekirjoitettiin vuonna 1975.

Keskustelu julkisen hallinnon uudelleenarvioinnista käynnistyi Suomessa 1980-luvun alussa. Merkkinä uuden etsimisestä voidaan muun muassa pitää kuntien itsehallintokomitean, väliportaanhallintokomitea II:n ja normitoimikunnan asettamista vuonna 1981. Niiden ehdotuksilla (komiteanmietintö 1983:3, 1982:71 ja 1983:57 sekä 1982:21) kuten myös hallinnon hajauttamista selvittäneen komitean ehdotuksilla (komiteanmietintö 1986:12) luotiin pohjaa hallinnon uudistustyölle.

Uudistusten eteneminen oli kuitenkin hidasta. Hyvä taloudellinen kehitys 1980-luvulla ylläpiti vahvaan kasvuajatteluun perustuvia toimintaperiaatteita. Vielä 1980-luvun lopulla muun muassa kuntien ympäristönsuojelussa, lasten päivähoitossa ja kirjastotoiminnassa toteutettiin yksityiskohtaiseen sääntelyyn perustuvia lainsäädäntöratkaisuja.

Valtion ohjauksen väheneminen ja normien purkaminen ovat pakottaneet kuntia muuttamaan toimintatapojaan. Myös markkinamekanismeja pyritään käyttämään hyväksi julkisten toimintojen tuloksellisuuden parantamisessa. Julkisen vallan vastuulla on peruspalvelujen saatavuus ja kohtuullinen laatu. Sen sijaan julkinen valta ei välttämättä tuota palveluja

itse, vaan voi valita tarkoituksenmukaisimman tavan.

Kuntarakenne ja kuntien yhteistoiminta

1970-luvun alkupuolella käyty keskustelu kuntarakenteesta hiljeni aina 1980-luvun lopupuolelle saakka, jolloin aihe tuli uudelleen ajankohtaiseksi. Maassamme katsottiin olevan liikaa kuntia. Nykymuotoisen kuntarakenteen katsottiin myös olevan esteenä alueiden järkevälle kehittämiselle ja palvelujen saatavuudelle. Kuntarakenteen kehittämiseen pyrittiin edelleen vapaaehtoista tietä, mutta aktiivisesti tukemalla. Yhdistyvien kuntien oli mahdollista saada valtion yhdistymisavustusta kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992–1993 annetun lain nojalla (1266/90).

Kuntarakenteen uudistamisen vaihtoehtona on kuntien joustavampi yhteistoiminta. Kunnan sisäisen päätöksentekojärjestelmän joustavoittamisen ohella kuntien välisen yhteistoiminnan uudistaminen onkin 1980-luvulla noussut voimakkaasti esille. Uudistamista ovat vauhdittaneet kuntainliittojärjestelmän epäkohdat. Kuntainliitot koettiin monissa paikallisesti tärkeissä asioissa jäsenkunnista etääntyneeksi. Tämän vuoksi 1980-luvulla muun muassa purettiin useita kansanterveystyön kuntainliittoja.

Keskustelu kuntien määrästä on poistanut kuntien välisen yhteistoiminnan asenteellisia esteitä. Yhtenä vaihtoehtona valmisteltiin erityisen kuntayhtymäjärjestelmän käyttöönottoa. Kunnalliskomitean ehdotuksesta kuntien yhteistoimintasaännökset uudistettiin vuoden 1993 alusta voimaan tulleella kunnallislain osittaisuudistuksella.

Valtionosuusuudistus

Aina 1980-luvulle saakka kunnille osoitettiin uusia tehtäviä säätämällä niistä lailla ja osoittamalla tehtävien hoitoon valtionosuus. Valtionosuus mahdollisti uusien velvollisuuksien osoittamisen kunnille.

Valtionosuusjärjestelmä ja siihen kuuluneet hallinnolliset määräykset ja ohjeet rajoittivat voimakkaasti kunnallista itsehallintoa. Julkisen sektorin kasvun pysähtyminen vauhditti lopullisesti 1970-luvulla aloitettua ja koko 1980-luvun ajan valmisteltua valtionosuusjärjestel-

män uudistusta. Vuonna 1984 toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä perustui vielä hallinnonalakohtaiseen suunnitteluun ja yksityiskoh- taiseen ohjaukseen.

Hallinnonalakohtaisen suunnittelun epäkohdat nousivat korostetusti esille 1980-luvun loppupuolella. Järjestelmä koettiin monimutkaiseksi ja kankeaksi. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta suunnittelujärjestelmiin sisältyi myös runsaasti epäkohtia. Vasta vuoden 1993 alusta tuli voimaan valtionosuusuudistus, jota olisi tarvittu paljon aikaisemmin. Valtionosuuksissa siirryttiin laskennalliseen järjestelmään. Kustannuksiin perustuvat käyttötalouden valtionosuudet korvattiin laskennallisilla valtionosuuksilla, jotka perustuvat kuntaa, sen väestöä ja toimintaa kuvaaviin lukuihin. Käyttötalouden valtionosuudet muodostuvat yleisestä valtionosuudesta, verotulojen täydennyksestä, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta. Laskennallinen valtionosuus suoritetaan hakemuksetta peruskunnalle.

Uudistus korostaa kuntien itsenäisyyttä ja vastuuta sekä taloudellisuutta ja tehokkuutta palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. Kuntien hallintoa ja toimintaa koskevia normeja puretaan ja kevennetään. Myös ohjaus- ja seurantajärjestelmiä uudistetaan kuntien omaa tulosohtausta sekä toiminta- ja kustannusvastuuta palveleviksi. Kuntien odotetaan tekävän ratkaisuja nykyistä itsenäisemmin. Tarkoituksena on rohkaista kuntia etsimään uusia hallinnollisia ja toiminnallisia periaatteita.

Normien purku

Puite- ja tavoitelainsäädännön lisääntymisen seurauksena myös valtion keskushallinnon eri viranomaisten norminanto laajeni erityisesti 1970-luvulla. Valtakunnallisilla suunnitelmilla ja viranomaisten määräyksillä ja ohjeilla kun- nille asetettiin myös velvoitteita, joihin ei ollut asianmukaista lainsäädännöllä annettua valtuutusta.

Viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koske- vista toimenpiteistä annetulla lailla (573/89) eli niin sanotulla normilailla rajoitettiin valtion viranomaisten kuntiin kohdistamaa normiohja- usta. Kuntia ja kuntayhtymiä koskevien sitovi- en määräysten tulee perustua laissa olevaan yksilöityyn valtuutukseen. Laki ja sitä täyden-

tävä valtioneuvoston päätös hallintoviran- omaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toi- menpiteistä (786/89) ovat määräaikaaisina voi- massa vuoden 1996 loppuun. Ennen normilain voimaantuloa annetut määräykset ja ohjeet oli saatettava lain ja valtioneuvoston päätöksen mukaisiksi vuoden 1990 aikana.

Vapaakuntakokeilu

Vapaakuntakokeilusta annetun lain (718/88) ja sitä täydentävien säännösten nojalla on vuoden 1989 alusta kokeilua toteutettu 56 vapaakunnassa ja yli 200 hallinnon kokeilu- kunnassa. Myöhemmin kokeilu on ulotettu koskemaan myös kuntayhtymiä. Kokeilun ta- voitteenä on kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, kuntien hallinnon ja palvelujen kehittäminen, voimavarojen käytön tehostami- nen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien li- sääminen. Kokeilua on jatkettu myös vuoden 1993 alussa alkaneen valtuustokauden ajaksi ja tehty mahdolliseksi kaikille kunnille.

Vapaakuntakokeilu on ennen muuta muo- kannut asenteita ja rohkaissut aloittamaan laajempia uudistushankkeita. Valtionosuusjär- jestelmän ja kunnallislain muutokset osoittavat valmiutta lainsäädännön muuttamiseen aiem- paa joustavammaksi. Eduskunnan hallintova- liokunta on mietinnössään (HaVM 9/1992 vp) lisäksi pitänyt kokeilun jatkotoimenpiteiden onnistumisen kannalta tärkeänä korostaa kun- talaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä ja kokeilun merkitystä erityislakien mukaisessa toimivallan järjestämisessä.

Vapaakuntakokeilussa asetettiin suuria toi- veita sääntelyn keventämiseen. Vapaakunnat tekivät lainsäädännön uudistamista koskevia poikkeamisoikeushakemuksia kahden ja puolen vuoden aikana yli 800, joista useimmat koski- vat yksittäisiä erillisissäännöksiä. Esitysten tar- koittamista muutoksista merkittävä osa on toteutunut pysyvinä uudistuksina.

Kansalaisten perusoikeudet

Kansalaisten perusoikeuksien laajentaminen tai täsmentäminen koskee kuntia julkisten pal- velujen pääasiallisena tuottajana. Perusoikeuk- sia selvittänyt komitea esitti mietinnössään (komiteanmietintö 1992:3) niin sanottujen va-

pausoikeuksien täsmentämisen ohella uusia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia (TSS-oikeudet). Eräät niistä olisi tullut toteuttaa subjektiivisina perusoikeuksina eli kansalaisille annettavina oikeuksina. Komitean ehdotukset kohtasivat kuitenkin arvostelua erityisesti sen vuoksi, ettei ehdotusten taloudellisia vaikutuksia oltu arvioitu riittävästi.

Perusoikeuskomitean mietintö johti jatkovalmisteluun. Perusoikeustyöryhmä 1992:n 19 päivänä helmikuuta 1993 luovuttamassa mietinnössä kiinnitettiin huomiota perusoikeussäännösten sovellettavuuteen ja käytännön merkitykseen. Lähtökohtana oli, että taloudellista kehitystä taikka uusien etuuksien jakamista ei voida toteuttaa perusoikeussäännösten pohjalta. Erityisesti TSS-oikeuksien toteuttaminen edellyttää alemmanasteista lainsäädäntöä, jonka säätämisessä voidaan arvioida myös perusoikeuksien taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) on annettu eduskunnalle 17 päivänä joulukuuta 1993.

Nykyisen kunnallislain muutokset

Vuoden 1976 kunnallislakia on muutettu useita eri kertoja. Vain alle puolet lain alkupe-
räisistä säännöksistä on säilynyt muuttumattomina. Useimmat muutokset ovat olleet enemmän lakitekniisiä kuin periaatteellisia. Lakiin on tehty seuraavia asioita koskevia muutoksia:

- kokous- ja päätöksentekomenettely, toimivallan delegointi ja kuntien yhteistoiminta (388/81)

- veroäyrin hinnan määrääminen, lisätaloustarvio ja rahastot (527/82)

- kunnanosavaltuusto (659/84)

- kuntien yhteistoiminta (529/86)

- valtuutettujen vaalikelpoisuus ja muutoksenhaku (244/89)

- ulkomaalaisen kelpoisuus kunnan virkaan (727/89)

- kuntainliitot (25/90)

- äänioikeus ja valtuutettujen lukumäärä (435/90)

- neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys (655/90)

- esteellisyys, taloustarvio ja lainan ottaminen (1122/90)

- ulkomaalaisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus (1718/91)

— kunnalliskertomus ja lautakunnan jaostot (689/92).

Periaatteellisesti merkittävin kunnallislain muutos (979/92) toteutettiin kunnalliskomitean ehdotuksen pohjalta vuoden 1993 alusta. Uudistuksella pyrittiin joustavoittamaan päätöksentekoa ja hallinnon järjestämistä. Erityisesti pyrittiin edistämään kuntien välistä yhteistoimintaa.

2.3. Kansainvälinen tausta

Kunnallishallinnon juuret ovat syvällä pohjoismaisen paikallishallinnon perinteessä. Kunnallisen itsehallinnon ideologia ja hallinnollinen malli on aikanaan omaksuttu Saksasta.

Aiempia kunnallislakeja valmisteltaessa kysymys on ollut kuitenkin vain vaikutteiden ja sääntelymallien hakemisesta muista maista. Ensi kertaa kunnallislain valmistelun historiassa kansainvälinen — erityisesti eurooppalainen — sääntely myös suoranaisesti ja sitovalla tavalla vaikuttaa kunnallislain ja muun kunnallislainsäädännön uudistamiseen. Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten sisältämät periaatteet suuntaavat kunnallislain tavoitteenasettelua. Kunnallista itsehallintoa, demokratiaa sekä kuntalaisten hyvinvointia ja oikeusturvaa arvioitaessa on otettava huomioon myös kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet.

Suomen kunnallishallintoa koskeva eurooppalainen oikeus on kehittynyt nopeasti Suomen liittyttyä vuonna 1989 Euroopan neuvoston jäseneksi. Toinen merkittävä askel on Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) voimaantulo vuoden 1994 alusta. Euroopan neuvoston sopimuksista kuntien kannalta tärkein on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/91), mutta myös monilla muilla neuvoston piirissä syntyneillä sopimuksilla on vaikutuksia kunnallishallintoon. ETA-sopimuksen tultua voimaan Suomea sitoo laaja Euroopan yhteisöjen lainsäädäntö (EY-säännöstö), joka Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annetulla lailla on saatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä (1504/93).

Keskusteltaessa Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa (EU) on kunnallisella taholla korostettu voimakkaasti *subsidiariteettiperiaatteen* merkitystä paitsi yhteisön ja valtion välisissä suhteissa myös valtion ja kuntien välisissä

suhteissa. Euroopan unionissa on käsiteltävänä ulkomaalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskeva direktiivi, joka Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (Maastrichtin sopimus) mukaan hyväksytään ennen vuotta 1995. Maastrichtin sopimuksen 8 b artiklan 1 kohta kuuluu suomennettuna seuraavasti:

Jokaisella unionin kansalaisella on kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Tätä oikeutta käytetään niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka neuvosto hyväksyy 31 päivään joulukuuta 1994 mennessä yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan; näihin järjestelyihin voi sisältyä poikkeussäännöksiä, jos ne ovat perusteltuja jonkin jäsenvaltion erityisten ongelmien takia.

Mahdollisuus saada oikeusturvaa menettelyssä, joka täyttää perustavat toiminnalliset ja organisatoriset vähimmäisvaatimukset, kuuluu keskeisiin ihmisoikeuksiin. Tämä periaate on todettu muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymässä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 8/76; KP-sopimus) sekä Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemässä yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/90; Euroopan ihmisoikeussopimus). Etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksella on jo nyt huomattava ja tulevaisuudessa laajeneva merkitys myös hallintolainkäytön sääntelyssä. Oikeudenkäyntimenettelylle on asetettu vaatimuksia sopimuksen 6 artiklassa. Sopimuksen 13 artiklassa on taas pyritty turvaamaan jokaiselle, jonka tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, tehokas oikeuskeino, vaikka loukkaukseen olisivat syllistyneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden vuonna 1980 tekemä puiteyleissopimus paikallisten ja alueellisten viranomaisten yhteistyöstä yli valtakunnanrajojen (SopS 76/90) on saatettu Suomessa voimaan vuonna 1990. Sopimuksen johdannon mukaan yhteistyöllä yli valtakunnan rajojen on erityistä merkitystä alueellisessa kehityksessä, kaupunkien ja maaseudun kehittämisessä, ympäristönsuojelussa, julkisten laitosten ja palveluiden kehittämisessä ja molemminpuolisessa avun antamisessa onnettomuuksien sattuessa. Sopimuksella edistetään tällaista yh-

teistyötä niin pitkälle kuin mahdollista ja vaikutetaan siten rajaseutujen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Sopimuspuolet pyrkivät muun muassa selvittämään oikeudelliset, hallinnolliset ja tekniset vaikeudet, jotka voivat estää sopimuksenmukaista yhteistyötä.

Kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen on vuonna 1977 tehty sopimus Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä (SopS 2/79). Sopimuksen johdannon mukaan kysymys on erityisesti raja-alueiden tarpeista saada etuja kuntien välisestä yhteistyöstä. Erityisesti kulttuurielämän, ympäristöhoidon, sairaanhoidon, liikenneyhteyksien ja matkailun aloilla on rajojen yli suuntautuvan yhteistyön tarvetta. Suomen osalta sopimus koskee sekä kuntia että kuntayhtymiä.

Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus yhteistyöstä Muurmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella (SopS 62/92) tuli voimaan 10 päivänä elokuuta 1992. Sopimuksen tarkoituksena on luoda oikeudelliset puitteet lähialueyhteistyölle ja rohkaista alueellisten ja paikallisten viranomaisten suoria yhteyksiä rajan yli.

Jo ETA-sopimuksessa Suomi on sitoutunut laajaan EY:n sääntelyyn. Mahdollinen jäsenyys EU:ssa tiivistäisi edelleen Suomen suhteita kansainväliseen yhteisöön ja lisäisi riippuvuutta siitä. Kansainvälistymisen ja taloudellisen yhdentymisen välilliset vaikutukset näkyvät myös kuntien asemassa ja sen oikeudellisessa sääntelyssä.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa (Rooman sopimus) kuntia ei mainita lainkaan, joskin monia julkista valtaa koskevia määräyksiä sovelletaan myös kuntiin, kuten esimerkiksi määräyksiä 92 ja 93 artiklan mukaisesta valtiontuesta. EU ei ole toistaiseksi muutenkaan määritellyt omaa käsitystään kunnallisesta itsehallinnosta, vaikka Euroopan paikallinen ja pääasiassa myös alueellinen hallinto rakentuu kansalaisten itsehallinnon varaan. Kunnallisen itsehallinnon periaatteet on määritelty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Käytännössä alue- ja paikallishallinto eroaa toimintaperiaatteiltaan huomattavasti eri EU-maissa. Maan sisäisen hallinnon järjestäminen alue- ja paikallistasolla on myös EU:ssa kunkin jäsenvaltion omana asiana.

EU on jo Rooman sopimuksessa sitoutunut demokratiaan perustuvan Euroopan rakentamiseen. Maastrichtin sopimukseen sisältyvä

subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaate (3 b artikla) puolestaan edellyttää päätöksenteon tapahtuvan mahdollisimman lähellä kansalaisia. Artiklan mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

Kunnallishallinto voi korostaa mainittuja periaatteita pyrkiessään suojaamaan etujaan yhteisössä. Kunnallisen itsehallinnon suoja EU:n omassa oikeusjärjestelmässä on kuitenkin epämääräinen ja heikko. Kansallisiin perustuslakeihin sisältyvillä itsehallinnon suojaäännöksillä ei ole merkitystä, koska yhteisöoikeus syrjäyttää myös ne.

Toinen tärkeä tavoite kunnallisen itsehallinnon turvaamiseksi on saada kunnallishallinnolle riittävä sananvalta EU:n päätöksenteossa. Tätä tavoitetta palvelee alueiden komitea, jonka perustaminen sisältyy Maastrichtin sopimukseen. Komiteaa on tarkoitus kuulla kaikissa alue- ja paikallishallintoa koskeissa asioissa.

2.4. Kunnallishallinto eräissä Euroopan maissa

Eurooppalaisen kunnallishallinnon pääpiirteet

Eurooppalaisten kunnallishallinnon järjestelmien kuvaus rajoittuu tässä Länsi-Eurooppaan, koska entisten sosialististen maiden kunnallishallinto on vasta muotoutumassa. Länsi-Euroopan kunnallishallinnon järjestelmät jaetaan usein pohjoiseen ja eteläiseen perinteeseen. Eteläisestä perinteestä käytetään myös nimitystä napoleonilainen perinne, koska kysymyksessä on alunperin Napoleon I:n valloittamillaan alueilla voimaan saattama tai näiden alueiden vapaaehtoisesti hyväksymä järjestelmä.

Pohjoinen perinne, jonka piiriin Suomikin kuuluu, on vallitsevana Pohjoismaiden lisäksi muun muassa Alankomaissa, Itävallassa, osassa Saksaa ja Sveitsissä. Perinteen piiriin kuuluvien maiden sisäiset erot ovat kuitenkin huomattavia. Esimerkiksi Pohjoismaat voidaan kunnallisten hyvinvointipalvelujen laajuuden johdosta täydellä syyllä lukea pohjoisen perinteen sisällä omaksi ryhmäkseen.

Pohjoisen perinteen ominaispiirteitä voidaan luonnehtia seuraavasti:

— Kuntien itsehallinnollinen asema on määritelty perustuslaissa.

— Kunnilla on yleinen toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi.

— Kunnilla on laaja lakisääteinen tehtäväalue ja laaja huolenpitovelvollisuus kuntalaisista.

— Kuntien viranomaiset ovat tiiviissä yhteistyössä valtion eri tasojen viranomaisten kanssa; kuntia pidetään tärkeinä kansallisen politiikan täytäntöönpanijoina.

Iso-Britannia luetaan yleensä myös pohjoiseen ryhmään, vaikka sen kunnallishallinnolta puuttuu monia järjestelmää leimaavia piirteitä, muun muassa itsehallinnon perustuslainsuoja ja yleinen toimivalta.

Eteläiseen eli napoleonilaiseen ryhmään luetaan Ranska, Italia, Espanja, Portugali, Belgia, Luxemburg ja Kreikka. Näissäkin maissa kunnallishallinnolla saattaa olla perustuslaissa turvattu asema, mutta palvelutuotannossa kunnat tukeutuvat yleensä valtion hajautettujen yksiköiden apuun ja ohjaukseen. Myös yksityissektorin asema hyvinvointipalveluissa on vahvempi kuin pohjoisen perinteen maissa. Kunnallishallinnon perimmäinen tarkoitus on enemmänkin poliittinen kuin tehtäväsuuntautunut. Tyypillistä on myös valtion viranomaisten voimakas ohjausvalta kunnallishallintoon; muun muassa pormestari on joissakin maissa ainakin muodollisesti valtion viranomaisen nimittämä ja hoitaa kunnallisten tehtävien lisäksi valtion hallinnon tehtäviä. Valtion viranomainen saattaa vahvistaa myös kuntien talousarviot.

Kuntien tehtävät

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ei edellytä, että kunnilla on yleinen toimiala. Useimmissa maissa kunnille on kuitenkin turvattu oikeus myös omilla päätöksillään ottaa paikallisia tehtäviä hoidettavikseen. Huomattavin poikkeus on Iso-Britannia, jossa tehtävät perustuvat kaikilta osin erityissäätelyyn. Isossa-Britanniassa kunnat on enemmän kuin manner-Euroopassa ymmärretty monitoimialaisiksi viranomaisiksi, jotka huolehtivat palvelutuotannosta. Kuntien poliittinen ja yhteisöllinen rooli ei ole korostunut.

Yleensä kaikissa Länsi-Euroopan maissa

kunnallishallinnon hoidettavana on tiettyjä keskeisiä paikallishallinnon tehtäviä. Tällaisia ovat erilaiset yhdyskuntasuunnittelutehtävät, sosiaalitoimi, peruskoulutus ja tekniset palvelut. Pelkkä tehtäväluettelo ei kuitenkaan anna kuvaa siitä, mikä kunnan asema kyseisten palvelujen järjestämisessä on tai miten paljon voimavaroja järjestämiseen käytetään. Toimivalta saattaa olla jaettu ylemmän valtiollisen tai itsehallinnollisen viranomaisen kanssa taikka se on muutoin lailla tarkoin rajattu. Pienissä kunnissa tehtävien hoitaminen saattaa olla näennäistä senkin vuoksi, että tehtävien hoitoon ei ole voimavaroja käytettävissä. Kunta voi olla palvelujen järjestäjä ja tuottaja tai se voi vain tukea yksityisten järjestämiä ja tuottamia palveluja.

Edustuksellinen demokratia — suora demokratia

Useimpien Euroopan valtioiden kunnallishallinto perustuu lähes puhtaasti edustukselliseen järjestelmään. Poikkeuksena on Sveitsi, jossa suoralla demokratialla on sekä teoriassa että käytännössä vahva sija. Selkeimmässä muodossa Sveitsin suora kunnallinen demokratia merkitsee kuntalaisten eli kuntakokouksen valtaa kaikissa asioissa. Perinteisesti toimivallan jako raadin kanssa ei ole estänyt kuntakokousta ottamasta mitä tahansa asiaa käsiteltäväkseen. Tämä oppi ei enää ole vallitseva. Kuntakokouksen ja raadin välillä on lakiin perustuva toimivallan jako. Kuntakokouksen tilalla on usein myös pakollinen, sitova kansanäänestys. Edustukselliseen demokratiaankin on siirrytty joissakin kantoneissa korvaamalla kuntakokous kuntaparlamentilla, joka hoitaa sekä kuntakokouksen että raadin tehtävät. Puhdasta edustuksellista kuntademokratiaa ei ole kuitenkaan omaksuttu yhdessäkään kantonissa.

Muulla kuin Sveitsissä järjestelyt ovat koskeneet kansalaisten mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon ja hallintoon edustuksellista järjestelmää syrjäyttämättä. Tällöin on syytä erottaa toisalta kansalaisten mahdollisuus osallistua kunnan ylimmän päätösvallan käyttöön sekä toisalta erilaiset päätösten täytäntöönpanovaihetta eli palvelujen järjestämistä koskevat osallistumisen ja vaikuttamisen muodot.

Saksan osavaltioiden kunnallisoikeudessa laajimmat säännökset kansalaisten osallistumi-

sesta ja vaikuttamisesta on vanhastaan ollut Baden-Württembergissä. Schleswig-Holsteinissa samantyyppiset säännökset sisällytettiin sekä kuntia että piirikuntia koskevaan lainsäädäntöön vuonna 1990. Eri osavaltioissa tunnetaan muun muassa seuraavia osallistumis- ja vaikuttamistapoja:

Kansalaiskokouksen koolle kutsuminen voi tapahtua joko valtuutettujen määräosan (Rheinland-Pfalz) tai kuntalaisten määräosan (Baden-Württemberg; 10 %) aloitteesta tai se voi olla lain mukaan määrääjain koollekutsuttava (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein). Kokous voi joko vain keskustella tai sillä voi olla oikeus tehdä aloitteita, jotka on käsiteltävä tiettyssä ajassa asianomaisissa toimielimissä (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein). Kansalaisaloitteella asia voidaan saada valtuuston käsittelyyn tai se voi olla esivaihe kansanäänestyksessä. Kansanäänestyksessä on monia muotoja neuvoa-antavasta sitovaan. Keskeisin rajanveto suhteessa edustukselliseen demokratiaan kulkee siinä, voivatko kuntalaiset saattaa kunnallisen asian sitovaan kansanäänestykseen. Saksalaiset järjestelmät tuntevat tällaisen mahdollisuuden ainakin Baden-Württembergissä ja Schleswig-Holsteinissa.

Pohjoismaat ovat suhtautuneet tämäntyyppiin vaikuttamiskeinoihin paljon varovaisemmin kuin Keski-Euroopan maat. Esimerkiksi Ruotsin uuteen kunnallislakiin ei otettu kansanäänestystä koskevia säännöksiä edes neuvoa-antavassa muodossa. Asiaa on kuitenkin selvitetty.

Varovaisuus on leimannut myös pohjoismaista keskustelua kansalaisten osallistumisesta kunnallisten palvelujen järjestämiseen. Ruotsin ja Norjan kunnallislakia valmisteltaessa pohdittiin mahdollisuutta valita esimerkiksi kunnanosa varten toimeilin suorilla vaaleilla. Kummassakaan maassa tällaista mahdollisuutta ei avattu.

Kansalaisten osallistuminen ei ole vain kunnan hallinto-organisaatiota koskeva ongelma, vaan kysymys on siitä, millä tavoin hyvinvointipalvelut tuotetaan ja miten tätä tuotantoa ohjataan. Ruotsissa keskustelu on nopeasti laajentunut koskemaan kunnallisten ja yksityisten palvelujen suhdetta, markkinamekanismien hyödyntämistä palvelujen järjestämisessä ja niin edelleen. Komitea, joka selvittää paikallisen demokratian kehittämistarpeita, on saanut tehtäväkseen selvittää myös toimenpiteitä, jot-

ka helpottavat vaihtoehtoisten tuotantotapojen käyttöönottoa kunnallisessa toiminnassa.

Kunnan organisaatio

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 2 kappaleen mukaan suorilla vaaleilla valittu valtuusto käyttää paikalliseen itsehallintoon kuuluvia oikeuksia, mutta lisäksi voi olla sille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä ei ole esteenä säätää lailla kuntalaisten suorasta osallistumisesta.

Pohjoismaista Ruotsissa ja Suomessa on perinteisesti korostettu valtuuston edustavuutta. Valtuuston on jäsenmäärältään oltava riittävän suuri, jotta siinä olisi riittävän laajasti edustettuna eri kuntalaisryhmät ja kunnan eri osat.

Norjassa kunnallislakia valmistellut komitea ehdotti valtuuston vähimmäismääräksi 11 valtuutettua. Kunta olisi voinut päättää suuremmasta valtuutettujen määrästä. Jo hallituksen esityksessä tästä luovuttiin ja valtuutettujen lukumäärä sidottiin asukaslukuun. Katsottiin, että kansallisen lainsäädännön täytyy taata valtuuston riittävä alueellinen ja poliittinen edustavuus. Itsehallinnollisten näkökohtien täytyy väistyä silloin kun ne syrjäyttävät toisen tärkeän arvon, demokratian.

Tanskassa valtuuston jäsenmäärä on huomattavasti pienempi kuin muissa pohjoismaissa. Valtuuston keskimääräinen koko on käytännössä useimmiten noin kaksikymmentä. Toimintatavaltaan tanskalainen valtuusto on muutoinkin lähempänä eräiden Euroopan maiden tuntemaa raatihallintoa kuin pohjoismaista mallia.

Raatimallisissa valtuuston yhteys päätösten valmisteluun ja täytäntöönpanoon on kiinteämpi kuin pohjoismaisissa mallissa. Tämän turvaa pormestarin vahva asema valtuuston ja hallituksen puheenjohtajana sekä hallituksen jäsenten valitsemisen valtuuston keskuudesta. Hallituksen jäsenet ovat ministerien tapaan vastuussa tiettyjen hallinnonalojen asioiden valmistelusta. Sveitsin ja Alankomaiden kunnallishallinto on organisoitu tällä tavoin. Sveitsissä kuitenkin korostetaan tässäkin vahvan pormestarin sijasta kollegiaalisen toimielimen eli raadin ensisijaista valtaa ja vastuuta.

Tavanmukaista kansallisessa lainsäädännössä on todeta valtuuston käyttävän ylintä pään-

tösvaltaa kunnassa. Lisäksi luetellaan asiat, joissa valtuusto ei saa päätösvaltaansa luovuttaa. Täysi vapaus delegoida valtuuston valtaa alemmille toimielimille saattaisi jopa olla peruskirjan kanssa ristiriidassa, koska kuntalaisten valitseman toimielimen toimivaltaa ei ole riittävästi turvattu. Delegoinnin rajoittaminen voidaan nähdä itsehallinnon rajoituksena, mutta se on myös kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien suoja.

Kunnan eri hallinnonalojen asioiden valmistelun ja täytäntöönpanon organisoinnissa on useita vaihtoehtoja. Tanskassa valtuusto asettaa keskuudestaan valiokuntia, joiden tehtävät ovat samantyyppisiä kuin meillä lautakunnilla. On myös mahdollista, että kunnanhallituksen jäsenet hoitavat näitä tehtäviä joko valiokuntien puheenjohtajina tai johtavat hallintoa pormestarin apulaisina (Alankomaat, Sveitsi). Mallit eivät myöskään sulje pois toisiaan. Esimerkiksi Sveitsissä tunnetaan sekä hallinnonaloista vastuussa olevat raadin jäsenet että monijäseniset toimielimet. Jos monijäseniset toimielimet ovat kansalaisten suoraan valitsemia, toimielinten tarkoituksena on turvata palvelujen käyttäjien sananvalta toiminnan ohjauksessa.

Poliittinen ja ammatillinen johtaminen

Keski- ja eteläeurooppalainen pormestari on vahva, koska hänellä on suoraan lakiin perustuva itsenäinen asema, jota saatetaan vielä korostaa suoralla kansanvaalilla (esimerkiksi Saksan eteläiset osavaltiot Baden-Württemberg ja Baijeri). Pormestarin lakisääteiset tehtävät käsittävät kunnallishallinnon tehtävien lisäksi selkeitä valtion paikallishallinnon tehtäviä. Pormestarin lakisääteistä asemaa saattaa vielä korostaa joissakin maissa se, että lopullisen nimittämisen suorittaa valtion viranomainen.

Ruotsissa poliittista johtamista on korostettu käytännön tietä. Useimmissa Ruotsin kunnissa on yksi tai useampi kunnallisneuvos, kokopäivätoiminen luottamushenkilö. Kunnallisneuvoksen tehtäviä ei ole määritelty laissa, vaan kunnilla on asiassa melko vapaa harkintavalta. Tanskan pormestari on jo lähempänä keskieuropalaista järjestelmää, mutta hänkin on selkeästi luottamushenkilötoimielinten alainen.

2.5. Kunnallishallinnon uudistaminen muissa pohjoismaissa

Yleistä

Seuraavassa kiinnitetään huomiota eri pohjoismaiden kunnallishallinnon keskeisiin piirteisiin ja erityisesti niihin seikkoihin, joissa järjestelyt poikkeavat Suomesta. Erityisesti tarkastellaan Ruotsin ja Norjan äskettäin toteutettuja kunnallislakiuudistuksia.

Ruotsi

Ruotsissa on vuoden 1992 tietojen mukaan 286 kuntaa ja 23 maakäräjäkuntaa eli maakuntaa (landsting). Kuntien koko on 1970-luvulla toteutetun kuntauudistuksen jälkeen huomattavasti suurempi kuin Suomessa. Monissa kunnissa on keskusteltu kunnan jakamisesta uudelleen ja eräät kunnat ovat tämän toteuttaneetkin. Pienimmillään kuntien määrä oli 277.

Tehtävien jako valtion, maakuntien ja kuntien välillä on vaihdellut. Maakunnat saivat uusia tehtäviä erityisesti 1970-luvulla kun taas viime vuosina on suuntauksena ollut maakuntien tehtävien siirtäminen kunnille. Maakuntien pääasiallisena tehtäväalueena on terveydenhuolto, joka käsittää sekä sairaalahoidon että perushoidon.

Kuntien hallinto-organisaatio on samankaltainen kuin Suomessa. Kunnanhallituksella ei ole kuitenkaan yhtä vahvaa lakisääteistä asemaa kuin meillä eikä kunnanjohtajasta ole laissa säännöksiä. Kunnan johtavana hallintovirkamiehenä on hallintojohtaja tai kansliapäällikkö, jonka asemaa ei ole laissa säännelty. Useimmissa kunnissa on yksi tai useampia päätoimisia luottamushenkilöitä, kunnallisneuvoksia, jotka osallistuvat kunnan johtamiseen kiinteämmin kuin johtavat luottamushenkilöt Suomessa.

Vuoden 1992 alusta voimaan tulleen kunnallislain valmistelu käynnistyi jo ennen 80-luvun puoliväliä lähinnä vuodesta 1977 voimassa olleen kunnallislain teknisenä ja kielellisenä tarkistamisena. Valmistelun kuluessa uudistus suuntautui kuitenkin myös merkittäviin asiallisiin kysymyksiin.

Lakiin on vaikuttanut voimakkaasti 80-luvun kehitys kunnallishallinnossa. Vuonna 1984 aloitetun vapaakuntakokeilun tavoitteet ja tulokset olivat hyvin samanlaisia kuin Suomessa.

Lautakuntahallinto vapautui ja valtionvalvonta yksittäisissä asioissa väheni. Suuremmasta kuntakoosta johtuen kunnanosaan hallintoon ja muihin lähidemokratian muotoihin on kiinnitetty enemmän huomiota kuin Suomessa.

Uuden kunnallislain tavoitteena oli ensinnäkin luoda luottamushenkilöille paremmat työskentelyolosuhteet. Asiasta tehtiin lain valmistelun yhteydessä erillinen selvitys (Förtroendevald på 90-talet; SOU 1989:108). Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan muun muassa luottamushenkilöiden taloudellisia mahdollisuuksia hoitaa luottamustehtäviään. Laissa säädettiin kunnalle velvollisuus maksaa luottamushenkilölle ansionmenetyksen korvausta. Aiemmin tähän oli vain mahdollisuus. Luottamushenkilöiden asemaa on pyritty vahvistamaan myös poistamalla esteitä tavoiteohjauksen toteuttamiselle: delegointirajoituksia on vähennetty ja säännöksissä korostetaan tulosten seurantaa. Hallitus kuitenkin totesi, että lainsäädännöllä ei voida luoda uutta poliittista johtamistapaa, vaan sen on tapahduttava kussakin kunnassa.

Tavoitteena oli myös turvata kansalaisten vaikutusmahdollisuudet kuntien ja maakuntien toiminnassa. Edustuksellinen demokratia on kuitenkin edelleen lähtökohtana. Niinpä lakiin ei otettu säännöksiä kunnanosa-toimielinten suorasta vaalista eikä sitovasta kansanäänestyksestä.

Koska kunnallista toimintaa harjoitetaan yhä enemmän yhtiömuodossa, lakiin otettiin säännös kunnallisista yrityksistä. Kunnanvaltuuston on muun muassa määriteltävä kunnan tehtävää hoitavan osakeyhtiön toiminnan ”kunnallinen tavoite”. Tarkoituksena on erityisesti turvata toiminnan pysyminen kunnan toimialan rajoissa. Valtuuston on myös aina valittava yhtiön hallituksen jäsenet ja tilintarkastajat. Samoin valtuuston on päätettävä, missä laajuudessa yhtiössä noudatetaan asiakirjajulkisuutta. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia korostetaan myös tilinpittoa ja tilintarkastusta koskevien säännösten perusteluissa. Luottamushenkilötilintarkastus on haluttu säilyttää muun muassa tästä syystä.

Uudessa kunnallislaissa on väljennetty hallinnon järjestämismahdollisuuksia. Erityisesti lautakuntatason hallinnon sääntely on vapautunut, kun myös erityislaeissa olleet pakollisia lautakuntia koskevat säännökset on kumottu. Kunta voi päättää, miten lautakuntien tehtäväalueita yhdistetään, mitkä asiat hoidetaan

kunnan keskushallinnossa ja mitkä kunnan osa-alueilla. Myös mahdollisuuksia delegoida päätösvaltaa lautakunnilta henkilöstölle on väljennetty.

Kunnan taloudelliselle ohjaukselle on säädetty uusia muotoja. Talousarviota, tilinpitoa ja tulosseurantaa koskevia säännöksiä on uudistettu. Kunnan tulee vuosittaisen talousarvion lisäksi hyväksyä kolmivuotinen taloussuunnitelma. Kokemusten mukaan tulojen ja menojen epätasapainon oikaiseminen edellyttää yhtä vuotta pidemmän aikavälin suunnittelua ja toteutusta. "Konserniselvitys" on myös säädetty laissa pakolliseksi, koska kunnat turvautuvat aiempaa laajemmin yksityisoikeudellisiin toimintamuotoihin. Tällöinkin on turvattava kansalaisten mahdollisuus saada selvitys kunnan koko toiminnasta.

Norja

Norjassa kuntia oli vuonna 1990 yhteensä 448, joten kuntien keskimääräinen asukasmäärä on hieman pienempi kuin Suomessa. Lisäksi Norjassa on 19 maakuntaa (fylke), joiden tehtävät ovat lisääntyneet vuoden 1976 jälkeen, kun maakunnanvaltuustot ryhdyttiin valitsemaan suorilla vaaleilla ja maakunnat saivat verotusoikeuden. Maakunnilla on muun muassa joukkoliikenteeseen, keskiasteen koulutukseen, sairaanhoitoon ja kulttuuriin liittyviä tehtäviä. Alueelliset kehittämistehtävät ja ympäristönsuojelu tulevat lähivuosina uusiksi painopistealueiksi.

Kunnan hallinto-organisaatio on samantapainen kuin Suomessa. Kunnanhallitukseen on kuitenkin valittu vain valtuuston jäseniä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Uudessa kunnallislaissa kunnanhallitus ei enää ole pakollinen toimielin. Kunnan virkamiesjohtajan, rådmannin asema muistuttaa sekin varsin pitkälle meidän kunnanjohtajamme joka.

Norjan uudelle kunnallislailla, joka tuli voimaan vuoden 1993 alusta, asetettiin hallituksen esityksessä seuraavia tavoitteita:

- valtionvalvontaa koskevien määräysten vähentäminen
- suurempi liikumavara paikallisille vaihtoehdoille hallinnollisessa ja poliittisessa organisoinnissa
- kansalaisten laajempi suora osallistuminen paikallisyhteisön asioihin
- pitkän aikavälin suunnittelun tehostami-

nen siten, että sopeutuminen valtion määräykseen ja tahdonilmauksiin paranee

— poliittisen vastuun vahvistaminen paikallishallinnossa

— laaja ja joustava sisäinen delegointi siten, että poliittinen ja hallinnollinen valvonta säilyy.

Valtuuston koko uudessa laissa on sidottu asukaslukuun, mutta laissa säädetään vain valtuutettujen vähimmäismäärä. Pienimmissä kunnissa valtuutettujen vähimmäismäärä on 11. Yli 50 000 asukkaan kunnissa valtuuston vähimmäiskoko on 43. Aiemmassa laissa oli nykyistä suurempi vähimmäismäärä ja lisäksi enimmäismäärä.

Kuten edellä mainittiin, kunnanhallitus ei uuden kunnallislain mukaan ole enää pakollinen toimielin kunnassa. Pakollisuuden poistamista hallituksen esityksessä perusteltiin muun muassa valtuuston vähimmäiskoon pienentämisellä, jolloin kolmiportainen hallinto ei enää kaikissa kunnissa ole tarpeen. Kunnassa voi olla pysyviä lautakuntia, laitosten hallituksia ja komiteoita.

Kunnanosalautakuntien vaalin yhteydessä oli esillä näiden toimielinten suora vaali. Hallituksen esityksestä komitean ehdottama suora vaali kuitenkin jätettiin pois. Hallitus lupasi, että vapaakuntakokeilun jatko tulee sisältämään mahdollisuuden suoraan kunnanosalautakunnan vaaliin.

Kunnanvaltuusto voi päättää määränemistöllä kunnallisen parlamentarismien käytön otosta. Kunnissa, joissa parlamentarismiin on siirrytty, ei noudateta jäljempänä selostettavia kunnanjohtajaa koskevia säännöksiä, vaan enemmistövaalilla valittu kunnanhallitus ja sen yksittäiset jäsenet voivat vastata hallinnosta "ministereinä". Hallitus ja sen jäsenet ovat velvollisia eroamaan saatuaan epäluottamuslauseen valtuustolta.

Lain mukaan kaikissa kunnissa hallintopäällikkönä on kunnanjohtaja, rådmann, jonka tehtävänä on muun muassa huolehtia asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Hänelle voidaan myös delegoida päätösvaltaa, kuten virkojen perustaminen ja lakkauttaminen. Hallintojohtajan työoikeudellisesta asemasta ei laissa ole säännöksiä, mutta myös määräaikainen työsuhte tulee kysymykseen. Kunnanvaltuusto voi päättää myös, että muut johtavat virat ovat määräaikaisia. Määräajan tulee olla vähintään kuusi vuotta.

Norjassa ei tunneta kuntalaisen tekemää

kunnallisvalitusta. Laillisuusvalvonta on pitkälti luottamushenkilöiden ja valtion viranomaisen varassa. Vähintään kolme valtuuston jäsentä voi saattaa kunnan toimielimen tai virkamiehen tekemän päätöksen laillisuuden ministeriön tutkittavaksi. Tämä voi tapahtua myös ministeriön omasta aloitteesta. Ministeriö voi lisäksi vaatia tietoja yksittäisestä asiasta tai kunnan tehtäväalueesta ja sillä on oikeus saada tietoja kaikista kunnan asiakirjoista. Myös valtuustolla on vahva valvontavalta. Se käsittelee muun muassa oikeuden ottaa ratkaistavaksi mikä tahansa kunnassa käsiteltävänä oleva asia.

Tanska

Tanskassa kuntien koko on vuonna 1970 toteutetun kuntauudistuksen jälkeen suhteellisen suuri. Kuntia oli uudistuksen alkaessa 1 365, ja nykyisin niitä on 273. Maakuntia (amt) on 14.

Maakuntien laajin tehtäväalue on sairaalat. Ne vastaavat myös sairausvakuutuksesta ja monista sosiaalihuollon tehtävistä. Erityispiirteenä voidaan todeta, että lähes kaikki sosiaalimenot, myös tulonsiirrot, kulkevat kunnallishallinnon kautta, mikä nostaa kunnallishallinnon osuutta julkisesta kulutuksesta.

Tanskan kuntien hallinto poikkeaa monissa suhteissa muiden pohjoismaiden, erityisesti Suomen ja Ruotsin järjestelmistä. Valtuusto on kooltaan pieni. Laissa säädetään vain vähimmäiskoko (9) ja enimmäiskoko (31). Suurimassa osassa Tanskan kuntia valtuuston jäsenmäärä on 15—21. Viime vuosina jäsenmäärää on pyritty rajoittamaan.

Kunnanvaltuuston puheenjohtajaa nimitetään pormestariksi. Hänen tehtävänä on huolehtia kunnanvaltuuston ja -hallituksen eli talousvaliokunnan puheenjohtajan tehtävistä. Tämän lisäksi hän toimii kunnan hallinnon johdossa eli hoitaa sellaisiakin tehtäviä, jotka meillä kuuluvat kunnanjohtajalle.

Talousvaliokunnan samoin kuin pysyvien valiokuntien jäsenten on oltava valtuutettuja. Valtuusto voi vuonna 1993 tehdyn lainmuutoksen jälkeen myös päättää, ettei kunnassa ole valiokuntia lainkaan. Tällöin talousvaliokunnan ja muiden valiokuntien tehtävistä huolehtii valtuusto itse sekä pormestari. Kolmessa suuressa kaupungissa, Odensessa, Ålborgissa ja Århusissa on kuitenkin talousvaliokunnan si-

jasta maistraatti, joka koostuu pormestarista ja 4—5 raatimiehestä. Nämä huolehtivat tehtävistä, jotka muissa kunnissa kuuluvat pysyville valiokunnille. Kööpenhaminassa on vastaavasti kuusi pormestaria. Maistraattikaupungeissa valiokunnat selvittävät asioita ja tekevät esityksiä maistraatille.

Kuntien valvontaa varten on erityinen valvontaneuvosto, jonka johdossa on maakunta-valtuuston puheenjohtaja sekä jäseninä neljä maakuntavaltuuston keskuudestaan valitsemaa muuta jäsentä. Neuvoston päätöksistä voi valittaa sisäasiainministeriölle. Neuvosto voi kumota kunnan viranomaisen lainvastaisen päätöksen sekä asettaa uhkasakkoja päätöksentekijöille velvollisuuksien täyttämiseksi. Laissa ei ole säännöksiä siitä, millä tavoin asia tulee valvontaneuvostossa vireille.

2.6. Nykytilan arviointi

Kunnallishallinto on olemassaolonsa ajan pyrkinyt toteuttamaan tiettyjä perusarvoja, joita ovat kunnallinen itsehallinto, demokratia sekä kunnan asukkaiden sosiaalinen ja taloudellinen hyvinvointi. Perinteisesti myös vastuu kunnan alueen ja yhdyskunnan fyysisestä rakenteesta ja ympäristön kehityksestä on ollut kunnilla. Eri aikoina näitä arvoja on painotettu eri tavoin ja keinot, joilla arvoja on pyritty toteuttamaan, ovat vaihdelleet.

Nykyisen kunnallislain säätämisen aikaan alueellisesti tasa-arvoisen sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen ja vahvistaminen oli keskeinen tavoite. Kunnallislaisissa säädetään yhtenäiset puitteet kaikkien kuntien hallinnolle ja taloudelle. Puitteita on täydennetty eri hallinnonalojen lainsäädännöllä. Julkinen hallinto, erityisesti kunnallishallinto, on vastannut hyvinvointipalvelujen tuottamisesta. Pääosa kunnan tehtävistä on perustunut erityislainsäädäntöön, joka käytännössä on syrjäyttänyt kunnallislain. Kuntien toiminnan ohjausta on tarkennettu luonteeltaan sitovilla suunnittelujärjestelmillä. Valtionosuusjärjestelmä on lisäksi ollut tehtäväkohtainen ja kustannusperusteinen. Valtion ja kuntien välinen taloudellinen vastuu on jäänyt epäselväksi. Kunnat ovat käytännössä olleet valtiollisen hyvinvointipolitiikan täytäntöönpanijoita.

Kunnallislaki on vähäisin muutoksin palvelut jo lähes kaksi vuosikymmentä kunnallishallinnon puitteita sääntelevänä lakina. Laki on

kuitenkin monessa suhteessa sitoutunut säättämisaikakohtansa — hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen — ajatteluun. Kunnallishallinnon toimintaympäristö ei ole enää sama kuin kunnallislain voimaantullessa. Tämän vuoksi kunnallislaki ei enää parhaalla mahdollisella tavalla tue kuntia niiden toiminnassa.

Yhdenmukaisuuden ja yhtenäisyyden sijasta korostetaan nyt yksilöllisyyttä ja moniarvoisuutta. Kansainvälistyminen muuttaa valtarakenteita sekä avaa alueille ja kunnille uusia toimintamahdollisuuksia niin kansainvälisesti kuin kansallisesti. Perinteiseen viranomaistoimintaan perustunut hallintomalli hakee uutta suuntaa palvelujen tuottamisessa käyttämällä hyväksi yksityissektorin toimintatapoja. Kunnan on käytettävä joustavasti hyväksi kaikkia palvelujen tuottajia, sekä julkisia että yksityisiä. Kunnan ja valtion suhteen muutos korostaa kunnallishallinnon merkitystä, mutta pakottaa kunnat uudistumaan myös sisäisesti. Kuntien yhteistoiminta hakee uusia muotoja. Yhteistoiminnalla pyritään kustannussäästöihin, toimintojen rationalisointiin, asioiden ja palvelujen koordinointiin, alueen elinkeinojen edistämiseen sekä edunvalvonnan tehostamiseen. Kuntien nopeasti kiristynyt talous osana koko kansantalouden kriisiä on vaatinut myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden uudelleen arviointia.

Muutossuunnat näkyvät myös kunnallishallinnon perusarvojen painotuksessa. Kunnallinen itsehallinto korostuu: hyvinvoinnin turvaamisessa perusedellytys on kunnan kyky sopeuttaa hallintonsa, taloutensa ja toimintatapaansa muuttuvan toimintaympäristön ja kansainvälistymisen vaatimuksiin. Jokaisella kunnalla tulee olla laaja vapaus päättää omasta hallinnostaan, taloudestaan ja toiminnastaan. Vaikka edustuksellinen demokratia on edelleen järjestelmämme kulmakivi, asukkaiden suora vaikuttaminen oman elämänpirinsä asioihin korostuu. Palvelujen tarjonnassa otetaan huomioon myös alueellinen erilaisuus. Yhä useammin palveluita joudutaan maksamaan ja vieläpä eri kunnissa eri lailla. Jatkossakin tarvitaan kyllä kansallista vastuuta keskeisten peruspalvelujen saataisuuden turvaamisessa. Se voidaan kuitenkin toteuttaa eri tavalla kulloisiinkin olosuhteisiin sopeutettuna.

Nykyiseen kunnallislakiin on tehty lukuisia muutoksia, mutta ne ovat pääosin olleet luonteeltaan teknisiä. Kunnallishallinnon lainsäädännön muutos on näkynyt lähinnä erityislain-

säädännössä. Kunnan tehtävien laajan lakisäästeistämisen ja yksityiskohtaisen ohjauksen jälkeen on siirrytty korostamaan joustavuutta myös lainsäädännössä. Kunnallislaki on sopeutunut muutoksiin — se ei ole ollut muutoksen esteenä mutta ei aina myöskään riittävällä tavalla tukemassa muutosta.

Kunnallishallinnon lainsäädännön suurimmat pulmat ovatkin sisältyneet kunnallislain ja erityislainsäädännön väliseen suhteeseen. Eri-tyislainsäädännön runsaudesta ja yksityiskohtaisuudesta johtuen kunnallislaki ei ole ollut se kunnallishallinnon perusta, joksi se on tarkoitettu. Tämän vuoksi kunnallishallintoa koskevan lainsäädännön muutos on voitu toteuttaa kunnallislakiin koskematta. Jo tehdyissä tai vireillä olevissa uudistuksissa on pyritty puuttumaan kunnallislain ja erityislainsäädännön välisiin suhteisiin lähinnä niin, että erityislainsäädäntöä kunnan toiminnan ohjaajana on tietoisesti vähennetty. Tärkeimpiä kunnallishallinnon toimintatapoja jo muuttaneita lainsäädäntöuudistuksia ovat valtionosuusuudistus, vapaakuntakokeilu sekä norminannon uudistus.

Monet osittaismuutokset ovat tehneet kunnallista sirpaleisen, josta kokonaisuus on kärsinyt. On välttämätöntä arvioida kunnallishallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Arviointia edellyttävät muun muassa:

- kunnan ja valtion suhde
- edustuksellisen demokratian ja asukkaiden suoran osallistumisen suhde
- kunnan poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän toimivuus
- luottamushenkilöiden asema
- kunnan taloudenhoito ja talouden tarkastus
- muutoksenhakujärjestelmä.

Hallintoa on kehitetty viime vuosina säännöksiä purkamalla. Sääntelyn purkaminen voi kuitenkin olla vain välivaihe hallinnon kehittämisessä. Uutta kunnallislakia ei myöskään voida valmistella vain nykyistä sääntelyä karsimalla. On arvioitava, mitä lainsäädännöllä ohjataan ja millä tavoin. Nykyisessä laissa hallinnon rakenne ja kuntamuodot yhtenäistettiin. Nyt tarvitaan väljää ja joustavaa lakia, joka sallii erilaiset, kuntakohtaiset ratkaisut.

Nykyinen laki on ollut käytännössä pohja sektorikohtaiselle erityislainsäädännölle. Uuden lain tulisi tehdä erityislainsäädäntö tarpeettomaksi hallinnon ja menettelytapojen osalta.

Kunnalla on oltava laaja vapaus valita palvelujensa järjestämistapa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Edustuksellinen demokratia kaipaa tuekseen asukkaiden suoraa osallistumista ja vaikuttamista. Asukkaille on luotava edellytykset mahdollisimman laajaan osallistumiseen. Tämä ei voi kuitenkaan tapahtua tiukoin laissa säädettyin velvoittein, vaan antamalla kunnille mahdollisuus järjestää hallintonsa ja toimintansa siten, että eri asukasryhmät, kunnanosien asukkaat ja palvelujen käyttäjät voivat halutessaan osallistua ja vaikuttaa.

On myös selvästi tarvetta arvioida kunnallispolitiikan vastuullisuutta ja uskottavuutta. Kunnan asukkaiden usko päätöksentekojärjestelmän luotettavuuteen on horjunut. Kunnan oman henkilöstön ja eri etupiirien, esimerkiksi pankkien ja rakennusliikkeiden, laaja osallistuminen kunnallishallintoon luottamushenkilöinä on herättänyt epäilyksiä omien etujen ajamisesta. Uudessa laissa on tarkasti arvioitava lainsäädännön keinot luottamuksen palauttamisessa.

Kunnan johtamisessa poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen rajanveto vaatii selkeyttämistä. On tiedettävä, kuka kantaa kunnassa poliittisen vastuun ja kuka vastuun organisatation johtamisesta.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Lakiehdotuksen yleiset puitteet

Ehdotettava uusi kunnallislaki, kuntalaki, ja muut kunnallishallintoa sääntelevät lait muodostavat kokonaisuuden. Tavoitteena on, että kuntia koskevassa erityislainsäädännössä ei olisi hallintoa ja toimintatapaa koskevia säännöksiä, vaan niiden osalta noudatettaisiin kuntalakeja.

Uuden lain nimike olisi kuntalaki. Nimike kuvaa kunnan asemassa ja ajattelutavassa tapahtunutta muutosta. Kunta on julkishallinnon perusyksikkö. Kunnan suhde valtioon on itsenäisempi kuin aikaisemmin. Valtionosuusuudistus on merkinnyt selkeää kunnallisen itsehallinnon vahvistumista. Keskitettyä valtionohjausta puretaan ja kunnan omat toimintamahdollisuudet lisääntyvät. Ratkaisujen painopiste siirtyy kunnille. Myös kuntien uudet yhteistoi-

mintasäännökset korostavat peruskunnan vastuuta yhteistoiminnasta ja siinä hoidettavista tehtävistä.

3.2. Kunnan ja valtion suhteet

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon. Kunnallislain 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joilla on itsehallinto. Myös aikaisemmassa vuoden 1948 kunnallislaisissa oli samansisältöinen säännös. Kunnallisen itsehallinnon juuret ovat kansalaisten eli käytännössä kunnassa asuvien itsehallinnossa. Asukkaiden itsehallinnon toteuttaja on kunta organisaationa. Kunnan itsehallinnossa korostuu kunnan suhde valtioon, lainsäätäjään ja muuhun yhteiskuntaan. Kunnalla on oikeus hoitaa tehtäviään omalla vastuullaan ja asukkaiden edun mukaisesti. Tähän oikeuteen kuuluu myös riittävä väljyys hallinnon ja toiminnan järjestämisessä.

Kunnan ja valtion suhteet ovat muuttuneet merkittävästi siitä, kun voimassa oleva kunnallislaki säädettiin. Kuntien tehtävät sekä vastuu palveluista ja asukkaiden hyvinvoinnista ovat kasvaneet niin, että kunnat vastaavat jo kahdesta kolmasosasta julkisia palveluja. Kuntien ja valtion yhteistyö palvelujen tuottamisessa on lisääntynyt ja saanut uusia muotoja. Kuntaa ja valtiota ei ole syytä pitää toistensa vastapuolina, sillä molemmat toteuttavat yhteistoiminnassa lainsäädännössä määriteltyjä hyvinvointija oikeusvaltion päämääriä.

Yhteistyön korostuminen valvonta- ja alaisuussuhteen sijasta on johtanut tarpeeseen arvioida uudelleen valtion ohjauksen keinoja. Valtion valvonnan keskeinen peruste, epäluottamus toiminnan asianmukaisuuteen, on menettänyt merkitystään. Kunnissa oma asiantuntemus on lisääntynyt ja kunnan itse toteuttama sisäinen valvonta on tehokkaampaa kuin aikaisemmin. Samoin edustuksellinen demokratia on saanut rinnalleen asukkaiden suoria osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja.

Valtion valvonnan painopistettä on tarpeen siirtää yksittäisten päätösten jälkikäteisestä valvonnasta yhteistoimintaan, jolla voidaan etukäteen turvata lainmukaisten ratkaisujen syntyminen. Päätösten tarkoituksenmukaisuusvalvonta, joka on jo väistymässä, on ollut selke-

ästi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Valtion valvonta on jo nyt entistä enemmän laillisuusvalvontaa.

Kunnan ja valtion suhteiden uudistamiseen vaikuttavat myös ajattelun ja asenteiden muutokset. Johtopäätöksenä on ollut, ettei hyvinvointivaltion rakentamiskauden keskeisenä tavoitteena pidettyä kansalaisten yhdenvertaisuutta voida saavuttaa tiukalla yhdenmukaisuudella eikä yksityiskohtaisella sääntelyllä ja valtionvalvonnalla. Riittävän laaja ja omavastuinen kunnallinen itsehallinto ei estä kansalaisten yhdenvertaisuutta. Tämän kanssa ei myöskään ole ristiriidassa, että hyvinvointipalvelujen yleinen saatavuus määritellään lakisäänteisesti. Myös vanha periaate yksilön oikeuksien ja toimivallan kunnioittamisesta sekä vastuun korostamisesta on nousemassa eurooppalaiseen tapaan yhdeksi uudistusten linjaajaksi.

Keskeisesti kunnan ja valtion suhteeseen vaikuttaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka 8 artiklassa on määräys paikallisten viranomaisten eli meillä kuntien toiminnan hallinnollisen valvonnan periaatteista. Peruskirjassa korostetaan erityisesti, että paikallisviranomaisten valvonnalla tulee pyrkiä vain varmistamaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattaminen. Taroituksenmukaisuusvalvonta on mahdollista vain ylemmiltä viranomaisilta siirrettyissä tehtävissä. Peruskirjan määräykset korostavat tarvetta uudistaa valtion valvontaa koskevat säännökset laillisuusvalvonnaksi niin kuntalaissa kuin erityislainsäädännössä.

Myös kunnan oikeussuojan vahvistaminen on peruskirjassa esillä (11 artikla). Paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiansa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Muut hallintoviranomaiset eivät saa loukata kunnille lainsäädännössä vahvistettuja itsehallinnollisia rajoja. Tältäkin osin on arvioitava, miten hyvin lainsäädäntö vastaa kuntien oikeussuojan tarpeisiin.

Valtion ja kuntien välisen tehtävien jaon tulisi olla johdonmukainen ja selvä. Selkeitä periaatteita työnjaosta ei kuitenkaan ole. Eräs syy tähän on sektoroitunut ja eri aikoina syntynyt lainsäädäntö. Julkisen hallinnon tehtävänä on yhdessä vastata kansalaisten peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saatavuudesta sekä laadusta. Julkisen hallinnon yh-

teistyötä on kehitettävä siten, että kansalaisille voidaan tarjota entistä käyttäjäläheisempiä palveluja. Tehtävien hoitaminen ja palvelujen tuottaminen on voitava organisoida tilanteen mukaan järkevästi ja taloudellisesti. Tämän toteuttaminen edellyttää myös julkisen hallinnon eri yksiköiden välisten rajojen ennakkovalvontaa uudelleenarviointia.

Näitä päämääriä pyritään osaltaan toteuttamaan lailla julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (802/93). Lailla on toteutettu osa valtioneuvoston 7 päivänä toukokuuta 1992 tekemää ohjelmapäätöstä julkisen sektorin uudistamiseksi.

Vaikka kuntien itsehallinto hallintonsa ja toimintansa organisoinnissa on lisääntynyt, kuntien taloudelliset mahdollisuudet kunnan asukkaiden palvelujen järjestämiseen ovat ratkaisevasti heikentyneet.

Kunnan maksukyvyttömyydestä ja velkojen suojaamisesta sen varalta ei nykyisin ole säännöksiä laissa. Oikeuskirjallisuudessa kunnan konkurssiin asettamista pidetään mahdollisena, varsinkin kun laki kunnan lisätystä valvonnasta (179/33) on kumottu. Olennaiset erot yksityiseen velalliseen verrattuna muun muassa kunnan verotusoikeuden, pakkajäsenyyden ja julkisoikeudellisten tehtävien suhteen eivät olisi esteenä kunnan velkojen tyydyttämiselle konkurssimenettelyssä. Sääntely on tarpeen myös kuntien hankintojen ETA-sopimuksen perusteella tapahtuneen kansainvälistymisen ja suorien ulkomaisten lainojen vuoksi. Kuntayhtymien konkurssikelpoisuutta pidetään oikeuskirjallisuudessa epäilyksettömänä.

Lailla kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/94) on säädetty poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle kunnalle myönnettävästä valtion tuesta ja menettelystä sen turvaamiseksi, että kunta kykenee järjestämään asukkaalleen välttämättömät peruspalvelut ja selviytyä taloudellisista sitoumuksistaan korottamatta veroäyrinsä hintaa pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle. Laki on määräaikainen ja voimassa 31 päivään joulukuuta 1996.

Eräiden kuntien poikkeukselliset taloudelliset vaikeudet, kuntien nopea velkaantuminen sekä riskisitoumusten lisääntyminen ovat aiheuttaneet rahamarkkinoilla epätietoisuutta kuntien kyvystä vastata laina- ja takaussitoumuksistaan. Taloudellisten ongelmien kasautuminen eräissä kunnissa on ollut mahdollista siitäkin

syystä, että lainsäädännöllä ei ole rajoitettu kuntien lainanottoa, lainojen ehtoja eikä kohteita taikka riskisitoimusten tekemistä kunnallislain toimialasäännöstä tiukemmin. Vaikeuksiin joutuneiden kuntien aiheuttamalla epävarmuudella on myös vaikutusta koko kuntakentän luottokustannuksiin.

Valtion ja kuntien välisellä neuvottelutoiminnalla eli järjestelyasiakirjamenettelyllä on 1970-luvulta lähtien pyritty sopeuttamaan julkisen talouden kehitys kokonaistaloudelliseen kehitykseen sekä yhteensovittamaan valtion ja kuntien talouden ja hallinnon toimenpiteitä. Näin pyritään edistämään julkisten palvelujen suunnitelmallista ja taloudellista tuottamista sekä tehostamaan voimavarojen käyttöä. Keskeisiä tavoitteita ovat lisäksi veroasteen sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon pitäminen vakanaa.

Järjestelyasiakirjamenettely ei ole aina toiminut osapuolten toivomalla tavalla. Entistä tärkeämpää kuitenkin on julkisen sektorin tarkastelu yhtenä kokonaisuutena. Neuvottelumenettelyn tarpeellisuutta ja arvostusta kuntien ja valtion välisessä yhteistyössä voitaisiin korostaa ottamalla asiasta kuntalakiin säännös.

Kunnan ja valtion suhteen kokonaistarkastelua valtion keskushallinnossa olisi tehostettava. Keskeistä olisi sisäasiainministeriön koordinoitavaksi. Sisäasiainministeriöllä tulisi olla seurantavastuu siitä, että kunnallisen itsehallinnon periaatteet otetaan huomioon kuntia ja kuntayhtymiä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Valtion valvonta olisi selkeästi laillisuusvalvontaa. Valvontaa suorittaisi edelleen lääninhallitus, jolla yleensä on hyvä kuntien tuntemus. Kuntalaissa ei enää olisi säännöksiä, jotka vaatisivat päätösten alistamista valtion viranomaisten vahvistettaviksi. Asian periaatteellisen tärkeyden lisäksi alistamissäännösten puuttuminen yksinkertaistaa asioiden käsittelyä ja lainsäädäntöä. Eräissä erityistä asiantuntemusta vaativissa asioissa kunnan olisi ennen päätöksentekoa hankittava valtion viranomaisen lausunto. Tällaisia asioita olisi esimerkiksi vaakunan hyväksyminen, jossa heraldiset seikat on otettava huomioon. Laillisuusvalvontaa toteuttaisi lähinnä muutoksenhakujärjestelmä.

Nykyisin kuntien kuulemisesta niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on säädetty hajanaisesti eri laeissa. Kuntalakiin ehdotetaan otettavaksi kattava säännös valtion ja kuntien välisestä neuvottelutoiminnasta. Käytännössä

kuntia edustaisi neuvotteluissa 1 päivänä kesäkuuta 1993 toimintansa aloittanut Suomen Kuntaliitto. Neuvottelutoiminnan piiriin kuuluisivat kuntia koskevan lainsäädännön lisäksi periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset kunnallishallinnon ja -talouden asiat sekä valtion ja kunnallistalouden yhteensovittaminen. Lakitasoinen sääntely antaisi tälle täysin välttämättömänä pidettävälle toiminnalle nykyistä selkeämmät lähtökohdat.

3.3. Kunnan toimiala ja tehtävät

3.3.1. Nykytilan arviointia

Kunnan toimialan määrittelyt

Kunnan toimiala jakautuu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavakseen ja erityistoimialaan tehtävät, jotka kunnan eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan on hoidettava. Valtaosa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön.

Kunnan yleinen toimiala on eräs kunnallisen itsehallinnon keskeisistä elementeistä. Kunnan yleisestä toimialasta on säädetty aina joustavalla normilla, yleislausekkeella: kunta hoitaa itsehallintoonsa kuuluvia paikallisia asioita. Yksittäistapauksessa on jäänyt hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi, mitä tehtäviä kunta saa hoitaa. Toinen mahdollisuus olisi säätää toimialan sisällöstä yksityiskohtaisesti. Yleistäen voidaan sanoa, että yleislausekesääntelyssä toimialan kehitystä ohjaa kunta itse ja viimekädessä hallintolainkäyttö sekä yksityiskohtaisessa sääntelyssä lainsäätäjä eli eduskunta.

Pääosa kunnan tehtävistä perustuu nytemmin erityislainsäädäntöön ja kuuluu siten erityistoimialaan. Kunnan vastuulle on säädetty erityisesti kansalaisten hyvinvointipalvelut. Erityistoimialan laajentuminen on johtanut yleisen toimialan kaventumiseen ainakin suhteellisesti.

Nykyisen lain toimialaa koskeva sääntely pohjautuu kunnallishallintokomitean ehdotukseen. Komitean mukaan kunnan yleinen toimiala oli edelleen säänneltävä väljällä yleislausekkeella vallitsevien yhteiskunnallisten ja oikeuskäsitysten mukaan, jotka saattavat muuttua olosuhteiden muuttuessa.

Yleinen toimiala

Kuntien itsehallintokomitea katsoi mietin-

nessään vuonna 1983, että kuntien yleisen toimialan tulee edelleen, ilman että sitä lailla lähemmin säännellään, voida muotoutua laissa olevan yleislausekkeen pohjalta sen mukaan kuin yhteiskunnalliset ja niistä riippuvat oikeuskäsitykset edellyttävät. Mietinnössä ehdotettiin myös, että otettaisiin uudelleen tutkittavaksi ennakkotietojärjestelmä: kunnan toimialaa koskevista kysymyksistä kunta voi hakemuksesta saada sitovan ennakkotiedon. Edelleen ehdotettiin harkittavaksi asiantuntijaisäjäsenien kutsumista lääninoikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen kunnan toimialaa koskevien ja mahdollisesti muidenkin kunnallisvalitusten käsittelyyn. Komitean ehdotukset eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin.

Nykyisen lain 5 §:ssä kunnan yleinen toimiala määritellään väljästi: "kunnan asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat tehtävät". Säännös jättää kunnan yleisen toimialan sen varaan, mitä kunnan itsehallintoon on katsottava milloinkin kuuluvan — vallitsevien yhteiskunta- ja oikeuskäsitysten mukaisesti. Viime kädessä toimialan määrittely kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Hallituksen esityksessä nykyiseksi kunnallislainsiksi yleissäännöstä perusteltiin seuraavasti: Säännös olisi edelleen yleislausekkeenluonteinen. Tarkempia säännöksiä siitä, kuuluuko jonkin asian hoitaminen kunnan yleiseen toimialaan, ei ehdoteta erikseenkään annettaviksi, koska tällöin saattaisi vaarantua sen tärkeänä pidetyn periaatteen toteutuminen, että kunnan yleisen toimialan sisällön ja laajuuden tulee voida joustavasti sopeutua yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen ja sen aiheuttamiin tarpeisiin.

Yleisen toimialan laajuutta arvioitaessa merkitystä on myös hallinnossa noudatettavilla yleisillä periaatteilla. Oikeuskirjallisuudessa tällaisina periaatteina mainitaan:

- hallinnon toissijaisuus
- hallinnon sopeutuminen yhteiseen kokonaisuuteen ja sen etujen huomioon ottaminen
- hallinnon nojautuminen yleisiin perusteisiin
- tasapuolisuuden vaatimus
- yleinen tarkoituksenmukaisuuden vaatimus.

Yleisen toimialan rajoja koskevaa oikeuskäytäntöä on syntynyt lähinnä elinkeino- ja yritystoiminnan tukemisesta, poliittisen toiminnan

tukemisesta sekä kansainvälisistä asioista. Oikeuskäytäntöä on selostettu seikkaperäisesti kunnalliskomitean mietinnössä.

Yritystoiminnan tukemisessa korkeimman hallinto-oikeuden linja vastaa pitkälti kuntien käsityksiä ja odotuksia. Suoran tuen antamisessa korkeimman hallinto-oikeuden linja on tiukka. On myös korostettava, etteivät julkisuudessa mielenkiintoa saaneet takaus- ja muut tukemispäätökset useinkaan ole tulleet lainkäyttöviranomaisen tutkittaviksi. Todennäköistä on, etteivät toimenpiteet aina olisi laillisuustarkastelua kestäneet. Kunnan toimialaan ei kuulu yritysrisikien ottaminen.

Yritystoiminnan tukemisessa Euroopan yhdentymiskehityksellä voidaan arvioida olevan tukemista hillitsevä vaikutus. Lähtökohtana on, että julkinen tuki ei saa aiheuttaa kilpailun vinoutumista yhteismarkkinoilla.

Edustuksellinen demokratia kunnassa toteutuu lähinnä poliittisten puolueiden kautta. Kunnalla pitää olla mahdollisuus luoda edellytyksiä poliittiselle toiminnalle kunnassa. Asialla on myös merkitystä kunnallisten luottamustoimien yleisen kiinnostavuuden kannalta. Valtuustoryhmät ovat osa kunnan poliittista järjestelmää. Kunnalla tulee olla oikeus tasapuolisin perustein tukea valtuustoryhmien työskentelyedellytyksien parantamista. Kunnan poliittisen järjestelmän osana valtuustoryhmistä säädetään myös lakiehdotuksen 15 §:ssä. Asia on kuitenkin syytä edelleen jättää yleisen toimialan kehittymisen varaan.

Kunnan kansainvälisen toiminnan rajat ovat muuttuvia kuten oikeuskäytännön kehitys osoittaa. Korkeimman hallinto-oikeuden linja kansainvälisissä asioissa on liikkunut kuntien ja kunnan asukkaiden kannalta muodollisesta tiukkuudesta väljempään suuntaan. Yleisen toimialan sääntelyssä ei käytännössä varteenotettavia vaihtoehtoja yleislauseketyypiselle sääntelylle ole.

Erityistoimiala

Kunnallislainsissa on perinteisesti jaettu kunnan tehtävät yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan kuuluviin tehtäviin. Erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoitaminen on yleensä kunnan velvollisuus. Tämän vuoksi on ajateltu tehtävien luonteen edellyttävän valtion valvonnan ulottumista tehtävien hoitoon laajemmin kuin yleiseen toimialaan kuuluvissa tehtävissä.

Vastaisuudessaakin kunnan tehtävistä ja velvollisuuksista säädetään erityislaeissa. Yhä edelleen kunta hoitaa erityislainsäädäntöön perustuvia tehtäviä, mutta erityislainsäädännössä ohjataan entistä vähemmän, millä tavoin kunta sille laissa säädettyjen tehtävien hoidon organisoii ja mikä on toiminnan sisältö. Kun erityislainsäädäntöä väljennetään tai kumotaan, hallinnon ja toiminnan järjestäminen jää entistä laajemmin kuntalain varaan.

Tehtävien hoitaminen ja palvelujen järjestäminen

Nykyisessä kunnallislaissa ei säädetä siitä, miten kunta voi järjestää tehtäviensä hoidon edellyttämien palvelujen hankkimisen. Erääksi lähtökohdaksi kunnallislainsäädännön uudistamisessa on asetettu, että kunta voi itse ratkaista, millä tavoin palvelut tuotetaan. Vaihtoehtoina ovat lähinnä tuottaa palvelu itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, hankkia palvelu toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä, hankkia palvelu valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä taikka hankkia palvelu yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Kunnat hoitavat tehtäviään ja järjestävät palvelujaan yhä enemmän yhteistoiminnassa keskenään. Kunnallislaissa säädetään yhteistoiminnan muodoista. Kunnat voivat sopia yhteistoiminnasta keskenään tai ne voivat perustaa erillisen oikeushenkilön — kuntayhtymän — hoitamaan yhteisiä tehtäviä. Kunnat voivat sopia yhteisen viran tai yhteisen lautakunnan perustamisesta. Tällainen yhteinen viranhaltija tai lautakunta voi myös käyttää julkista valtaa. Esimerkiksi rakennustarkastaja tai terveystarkastaja voi tehdä lain mukaisia tarkastuksia kaikissa yhteistoiminnan piirissä olevissa kunnissa.

Kunnat tekevät myös sopimuksia palvelujen ostamisesta toiselta kunnalta yhteistä virkaa tai toimielintä perustamatta. Asia on periaatteessa ongelmaton: kunta voi ostaa palveluja toiselta kunnalta samalla tavoin kuin se voi ostaa niitä yksityiseltä palvelun tuottajalta. Kunta voi ilman muuta esimerkiksi sopia siitä, että toisen kunnan työntekijät huolehtivat katutöistä tai kouluruokailusta.

Ongelmalliseksi asia tulee silloin, jos ostettaviin palveluihin sisältyy julkisen vallan käyttöä eli kysymys on viranomaistoiminnasta. Tällöin

tarkoitetaan sellaisia tehtäviä ja asioita, jotka koskevat yksityisen kuntalaisen tai muun asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. Tällaiset asiat ovat yleensä yksityistä koskevia, viranomaisen juuri viranomaisominaisuudessa tekemiä päätöksiä, esimerkiksi erilaisia lupa- ja sosiaalista etua koskevia päätöksiä.

Lähtökohtana on, että päätösprosessin näissä viranomaistehtävissä pitää pysyä kunnassa tai kuntayhtymässä tai muussa kunnallislain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä, jossa julkisuus-, salassapito-, vastu- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon.

Jos kunta on laissa velvoitettu hoitamaan joku tehtävä, se ei voi antaa tehtävän hoitamista yksityiselle ilman lain antamaa valtuutta. Tällöinkin puhtaat täytäntöönpanotehtävät voidaan yksityistää. Jos kunta voi lain mukaan hankkia tehtävien edellyttämiä palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta, se ei oikeuta kuntaa siirtämään kansalaisiin kohdistuvaa päätösvaltaa asianomaiselle palvelun tuottajalle. Hyvinvointipalveluissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/92) 4 § on esimerkkinä lähes rajattomista mahdollisuuksista hankkia palveluja. Sekään ei oikeuta viranomaiselle kuuluvan päätösvallan siirtämistä palvelun tuottajalle.

Kuntalakiin ehdotetaan otettavaksi kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamistapaa ja niiden edellyttämien palvelujen hankkimista koskeva säännös. Kunnan tulisi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät (viranomaistehtävät) itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa siten kuin kuntalaissa yhteistoiminnasta säädettäisiin. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voisi hankkia muiltakin palvelujen tuottajilta, joko julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Erityislainsäädännössä voitaisiin, jos katsotaan tarpeelliseksi, edelleen rajoittaa kunnan oikeutta palvelujen hankkimiseen ulkopuolisilta.

Vapaaehtoiset eli itse ottamansa tehtävät sekä niiden edellyttämien palvelujen hankkimisen kunta voi hoitaa parhaaksi katsomallaan tavalla. Niissä tehtävien hoitamistapaa ja palvelujen järjestämistä koskevaa sääntelytarvetta ei ole.

Kunnan toimeksiantotehtävät

Julkisen hallinnon tehtävänä on yhdessä

vastata kansalaisten peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta. Julkishallinnon yhteistyötä on kehitettävä siten, että kansalaisille voidaan tarjota entistä käyttäjäläheisempiä palveluja. Julkishallinnon tehtävien hoitaminen ja palvelujen tuottaminen on voitava organisoida tilanteen mukaan järkevästi ja taloudellisesti. Tämän toteuttaminen saattaa edellyttää myös eri julkishallinnon yksiköiden välisten rajojen ennakkoluulotonta uudelleenarviointia. Kunta voisi voimavarojensa mukaan ottaa hoidettavakseen valtiolle kuuluvan tehtävän, jos se kummankin, sekä kunnan että valtion, mielestä on tarkoituksenmukaista.

Tällaisten valtiolle tai muulle julkisyhteisölle, esimerkiksi kansaneläkelaitokselle, kuuluvien tehtävien hoitamisesta voitaisiin myös ottaa yleissäännös kunnallislakiin. Kunta voisi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin omaan itsehallintoonsa kuuluvia julkishallinnon tehtäviä. Lähtökohtana olisi käytännössä, että kunta saa tehtävien hoidosta täyden korvauksen. Jotta esimerkiksi valtio voisi antaa sille kuuluvia tehtäviä kunnan hoidettavaksi, saattaa tämä edellyttää asianomaisessa laissa säädettyä valtuutta tehtävien siirtoon. Kunnan kannalta kysymys on sopimusasiasta.

3.3.2. Kunnan toimialaa ja tehtäviä koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tavoitteena on, että kunnan toimialan määrittämisessä otetaan edelleen huomioon yhteiskunnallinen kehitys sekä että toimiala on yksityiskohdiltaan kunnan itsensä joustavasti määrittävissä. Kunta hoitaa myös erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä itsehallintoonsa kuuluvina. Tehtäviin käytettävät voimavarat ovat osa kunnan kokonaisvoimavaroista ja kunta itse ratkaisee, miten se tehtäviensä hoidon organisoi.

Kunnan toimialasta eli tehtävistä säädettäisiin kuntalain 2 §:ssä yleislausekkeella samalla tavalla kuin nykyisessä laissa. Laissa säädettäisiin, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla hoidettavakseen ottamansa tehtävät. Määritelmä jättää käytännössä avoimeksi, mitä nämä tehtävät ovat ja antaa kunnalle tarpeellista liikkumavaraa. Sääntelytapa korostaa jokaisen kunnan omaa itsehallintoa lähtökohtana kuntien erilaisuuden hyväksyminen.

Kunnan toimiala on jo nyt laajentunut siten,

että kunnan omille ratkaisuille on jäänyt entistä enemmän liikkumatilaa. Laajaan ja joustavaan toimialaan kuuluu myös vastuu tulevaisuudesta. Muuttuneet olosuhteet, ennen kaikkea kuntien talouden jyrkkä heikkeneminen, pakottavat ottamaan päätöksenteossa huomioon taloudelliset ja muut riskit.

Erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää sellaisiin kuntien sitoumuksiin, yleensä yrityksille annettuihin takauksiin, jotka ovat ilmeisessä epäsuhteessa kunnan taloudellisiin ja muihin voimavaroihin. Kunnan toimialaan ei kuulu sellaisten riskien ottaminen, jotka toteutuessaan voivat vaarantaa kunnan toiminnan jatkuvuuden. Takauksia ja muuta tukea tulisi yleensä antaa vain sellaisille yhteisöille, jotka ovat kunnan määrittämisenvallassa tai joiden toiminta läheisesti liittyy kunnan omaan toimintaan. Myös ETA-sääntely rajoittaa julkisen tuen antamista yritystoiminnalle.

Kunnan tehtävien kokonaisuutta ja monipuolisuutta täsmennettäisiin kuvaamalla kunnan tehtäviä asukkaiden hyvinvoinnin sekä alueensa kestävän kehityksen edistäjänä.

Edelleen on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi sisällyttää lakiin nykyisen lain 5 §:n 2 momenttia vastaava säännös uusien tehtävien ja velvollisuuksien antamisesta kunnalle sekä tehtävien ja oikeuksien ottamisesta pois kunnalta. Niistä olisi säädettävä aina lailla.

Myös lakisäästeiden tehtävien hoitamistapaa koskeva säännös otettaisiin kuntalakiin. Kunnan olisi hoidettava lakiin perustuvat tehtävänsä itse tai kuntalain mukaisella kuntien välisellä yhteistoiminnalla. Jos kunta on laissa velvoitettu hoitamaan joku tehtävä, sitä ei voida antaa yksityisen hoidettavaksi, jollei asianomainen laki anna tähän mahdollisuutta. Tällaiset "viranomastehtävät" tulee hoitaa kunnallishallinnon sisällä. Tällöinkin puhtaasti täytäntöönpanotehtävät voidaan antaa ulkopuolisten hoidettavaksi. Näiden lakisäästeiden tehtävien edellyttämää palveluja voitaisiin kuitenkin hankkia muualtakin.

Laissa säädettäisiin myös kunnan toimeksiantotehtävistä. Toimeksiantotehtävillä tarkoitettaisiin sellaisia tehtäviä, joiden hoitaminen kuuluisi jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle. Nämä tehtävät voisivat olla myös sellaisia, jotka eivät kuulu kunnan itsehallintoon. Kunta voisi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muunkin julkisyhteisön kuten valtion, seurakunnan tai kansaneläkelaitoksen tehtäviä. Kysymys olisi näiden muiden tahojen

hoidettaviksi säädetyistä tai niiden hoidettavana olevista tehtävistä. Nämä tehtävät eivät siis olisi kunnan omaan itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Osapuolten välillä tehtävässä sopimuksessa sovittaisiin tehtävien hoidon ehdot. Lähtökohtana olisi, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta. Kunnan kannalta kysymys olisi sopimusasiasta. Valtion tai muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kunnan hoidettavaksi saattaa edellyttää, että asianomainen lainsäädäntö antaa tehtävien hoidon siirtämiseen mahdollisuuden. Siitä ei kuitenkaan voida säätää kuntalaissa. Tällainen muu laki on esimerkiksi laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä.

3.4. Kunnan luottamushenkilöhallinto

3.4.1. Nykytilan arviointia

Asukkaiden itsehallinto

Kunnan asukkaiden valitsema valtuusto ja sen alainen kunnan muu luottamushenkilöhallinto, asukkaiden suora osallistuminen sekä toiminnan sisäiset päätöksenteko- ja menettelysäännöt ovat kokonaisuus. Tämän kokonaisuuden toimivuus on kunnallisen itsehallinnon ja demokratian sekä asukkaiden tarvitsemien palvelujen kannalta ratkaiseva.

Hallitusmuodon säännöksistä tai yleisesti hyväksytyistä itsehallinnon periaatteista ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, millä tavoin kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon on lainsäädännössä järjestettävä. Organisaatiosäännösten tulee turvata kunnallisen demokratian toteutuminen. Kunnallishallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon merkitsee muun muassa sitä, että kunnan asukkaiden on valittava kunnan ylin päättävä elin, kunnanvaltuusto. Valtuustolla kunnan ylimpänä toimielimenä on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Kunnan hallinnon tulee muutenkin perustua luottamushenkilöiden eli asukkaiden edustajien määräävään asemaan.

Kunnanvaltuusto

Äänioikeutetut kunnan asukkaat valitsevat

kunnallisvaaleissa kunnanvaltuuston neljän vuoden toimikaudeksi. Kunnallisvaalien toimittamisesta säädetään kunnallisvaalilaissa (361/72). Valtuutettujen lukumäärä määräytyy kunnan asukasluvuun perustuvan asteikon mukaan siten, että enintään 2 000 asukkaan kunnissa valtuutettuja on 17 ja yli 400 000 asukkaan kunnissa 85. Muissa kunnissa valtuutettujen lukumäärä on tältä väliltä. Valtuusto voi erityisestä syystä päättää, että valtuutettuja on vähemmän kuin asteikko edellyttää. Päätös on alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi.

Kunnallislaki perustuu valtuuston päätösvalan yleisyyteen: kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto, jollei päätösvaltaa ole nimenomaisesti säädetty tai asianmukaisessa järjestyksessä delegoitu muulle viranomaiselle. Kunnanvaltuuston päätösvaltaan kuuluvat siis periaatteessa kaikki kunnan asiat, jollei muuta ole säädetty tai määrätty. Nykyiseen sääntelyyn kuuluu myös toimivallan jäykkyuden periaate: toimivallan käyttöön on oikeus ja velvollisuus sillä viranomaisella, jolle toimivalta säännösten mukaan kuuluu tai jolle se on delegoitu. Jos valtuusto on siirtänyt toimivaltaansa alemmalle viranomaiselle, se ei voi puuttua tämän päätöksiin muuten kuin muuttamalla delegointimääräyksiä.

Yleensä valtuuston päätösvaltaan luetaan kuuluvaksi seuraavat asiaryhmät: kunnallisten järjestyssääntöjen antaminen, hallinnon järjestäminen, taloudellinen vallankäyttö, kunnan kannan ottaminen tärkeissä kunnan asioissa sekä toimielinten vaali ja viranhaltijoiden ottaminen. Luettelo kuvaa niiden asioiden piiriä, jotka periaatteessa kuuluvat valtuuston päätösvaltaan. Käytännössä päätösvaltaa on näissäkin asioissa annettu kunnan muille viranomaisille.

Kunnallisvaalit pidetään vaalivuoden loka-kuun kolmantena sunnuntaina. Valtuutettujen toimikausi alkaa seuraavan kalenterivuoden alusta. Kunnallisvaalit toimitetaan välittömänä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Näitä vakiintuneita vaalien toimittamisperiaatteita pidetään hyvinä eikä niihin esitetä muutoksia.

Hallinnon kehittämisessä on korostettu valtuuston asemaa kunnan strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. On esitetty, että valtuuston asema on heikko suhteessa siihen, mitä sen pitäisi olla. Edustuksellisen demokratian toimivuus on kyseenalaistettu. Tavoite on,

että valtuuston asemaa vahvistetaan ja samalla selkeytetään valtuutettujen poliittista vastuuta. Valtuuston tulee kyetä ohjaamaan kunnan harjoittamaa toimintaa, tapahtuipa se kunnan organisaatiossa tai sen ulkopuolella. Valtuuston vastuu kunnan toiminnan kokonaisohjauksesta vaatii täsmentämistä.

Nykyisessä laissa valtuuston koosta säädetään suoraan laissa. Säännökset korostavat valtuuston edustavuutta. Valtuuston tulee olla kooltaan riittävän suuri, jotta eri kuntalaisryhmät olisivat siellä edustettuina. Tämä on saatanut johtaa valtuuston raskasliikkeisyyteen. Valtuuston kokoon vaikuttaa myös, miten kunnan muu hallinto järjestetään. Kun organisaatiovaihtoehdot lisääntyvät, on perusteltua antaa kunnille mahdollisuus joustavuuteen myös valtuuston koon määrittelyssä.

Nykyisin varavaltuutettuja valitaan kaksi kertaa niin paljon kuin asianomaisessa puolueesta tai muusta ryhmästä on valittu varsinaisia valtuutettuja. Varavaltuutettujen suurta lukumäärää perusteltiin nykyistä lakia säädettäessä ennen kaikkea sillä, että varajäsenten käyttömahdollisuutta joustavoitettiin aikaisemmasta. Varavaltuutetuilla tulee olemaan entistä suurempi merkitys, jos kunta muussa hallinnossaan siirtyy valtuustopohjaiseen hallintomalliin. Silloin on edellytettävä, että myös varavaltuutetut ovat saaneet vaaleissa riittävän kuntalaisten osoittaman luottamuksen. Nykyisin vaatimus kansanvaltaisuuden toteutumisesta ei viimeisten varavaltuutettujen kohdalla aina toteudu.

Kunnanvaltuuston tehtävistä säädetään nykyisessä laissa hajanaisesti, lain eri luvuissa. Valtuuston tehtävistä on vaikea saada kokonaiskuvaa. Tehtävät ja valtuuston päätösvalta määritellään yksittäisissä asioissa. Laki edellyttää, että valtuusto hyväksyy johtosäännöt, kuntasuunnitelman, talousarvion ja päättää muista yksittäisistä asioista. Sekä periaatteellisista että informatiivisista syistä olisi paikallaan säätää ainakin valtuuston tärkeimmistä tehtävistä kootusti. Valtuuston asema päätösten tekijänä korostuu ja kunnan asukkaat saavat laista kokonaiskuvan valtuuston tehtävistä.

Toimivallan siirtämisestä on nykyisessä laissa säädetty siten, että valtuusto voi siirtää toimivaltaansa tietyille toimielimille. Tätä toimivaltaa voidaan edelleen siirtää toimielinten jaostoille sekä yksittäiselle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle. Aiemmin toimivaltaa voitiin siirtää vain valtuuston hyväksymällä johto-

säännöllä. Nytemmin toimitelin voi valtuuston luvalla myös itse siirtää toimivaltaa alaisilleen viranomaisille. Nykyisen lain toimivallan siirtämisestä eli delegointia koskevat säännökset ovat hajanaiset.

Muu luottamushenkilöhallinto

Kunnan organisaatiota koskeva perussäännös on kunnallislain 7 §. Sen mukaan valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa, kun taas valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto on kunnanhallituksen ja sen valvonnan alaisena lautakuntien, johtokuntien ja toimikuntien sekä viranhaltijoiden asiana. Säännös tuo esiin kunnallishallintomme dualistisen periaatteen: toisaalta erotetaan päätösvalan käyttö ja toisaalta hallinto laajassa merkityksessä eli valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto. Hallintoon laajassa merkityksessä kuuluvaa toimivaltaa on täsmennetty monissa kunnallislain säännöksissä erityisesti koskien kunnanhallitusta. Lautakunnille ei kunnallislaissa ole annettu suoraan tehtäviä. Lautakunnista säädetään ainoastaan, että ne toimivat kunnanhallituksen apuna ja tehtävistä määrätään johtosäännössä. Johtokunnasta on vastaavasti voimassa lautakuntaa koskevat säännökset. Johtokunta voidaan asettaa myös lautakunnan alaisuuteen. Valtuusto järjestää muun hallinnon hyväksymällä tarpeelliset johtosäännöt. Esimerkiksi jokaisella lautakunnalla on oltava oma johtosääntö.

Kunnanhallituksesta säädetään nykyisen lain 5 luvussa. Laissa säädetään kunnanhallituksen vähimmäisjäsenmäärästä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä. Vuoden 1993 alusta valtuusto on voinut päättää kunnanhallituksen toimikauden pituudesta. Aikaisemmin toimikausi oli aina kaksi vuotta. Kunnanhallitus johtaa kunnan hallintoa, valmistelee kunnanvaltuuston käsiteltävät asiat, huolehtii valtuuston päätösten täytäntöönpanemisesta sekä valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa ja tekee sen puolesta sopimukset ja muut oikeustoimet. Kunnanhallitus valvoo myös valtuuston päätösten laillisuutta. Vuoden 1991 alusta lakiin lisättiin 58 a §, jonka mukaan kunnanhallituksen tulee tarvittaessa antaa ohjeita kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin kysymyksiin.

Kunnanhallituksella on lain 63 §:n mukaan laaja oikeus siirtää käsiteltäväkseen kunnanhallituksen alaisessa hallinnossa tehtyjä päätöksiä.

Vuoden 1993 alusta siirtämis-oikeutta laajennettiin asiallisesti, mutta toisaalta rajoitettiin, kun myös lautakunnat saivat oman siirto-oikeuden 71 b §:ään otetulla säännöksellä. Kunnallislain 62 §:n nojalla kunnanhallitus voi asettaa tilapäisten tai pysyväisluonteistenkin tehtävien suorittamista varten toimikuntia, jotka ovat osa kunnan luottamushenkilöorganisaatiota.

Kunnanhallitus on myös valitusviranomaisen. Kunnan sisäiset kunnallisvalitukset käsittelee kunnanhallitus.

Lautakunnista ja johtokunnista säädetään nykyisen kunnallislain 6 luvussa. Suurin osa lautakuntahallinnosta on perustunut erityislainsäädäntöön. Laeissa on säädetty, että kunnassa on oltava määrättyjen tehtävien hoitamista varten lautakunta. Valtionosuusuudistus, normien purku ja vapaakuntakokeilu ovat antaneet kunnille mahdollisuuden erityislainsäädännöstä riippumatta järjestää lautakuntahallintonsa siten kuin kunnallislainsäädäntöön.

Kunnan muuta luottamushenkilöhallintoa eli lähinnä lautakuntaorganisaatiota on viime aikoihin saakka sitonut erityislainsäädäntö. Pakolliset lautakunnat ja muut rajoitukset hallinnon järjestämisessä ovat syrjäyttäneet kunnallislain. Valtuustolla ei ole ollut mahdollisuutta päättää kunnan hallinnon järjestämisestä parhaaksi katsomallaan tavalla. Tätä edellyttää myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräys kunnan oikeudesta päättää hallintorakenteestaan.

Kuntien organisaatio on käytännössä huomattavasti monimuotoisempi kuin kunnallislain tuntema organisaatio. Toimintoja on yhdistetty tai on pyritty aiempaa itsenäisempien tulosyksiköiden muodostamiseen kunnan sisällä. Valmistelua, suunnittelua ja sidosryhmäyhteyksiä hoitamaan on perustettu virallista päätösvaltaa vailla olevia toimielimiä kuten neuvottelukuntia ja projektiryhmiä. Kunnan varsinaista hallinto-organisaatiotakin on hajautettu esimerkiksi alueellistamalla lautakuntaorganisaatiota.

Monimuotoistuminen vaikeuttaa organisaation lainsäädännöllistä hallintaa. Standardihallintoa ei enää ole eikä siihen ole syytä pyrkiäkään. Kunnalla on kuitenkin edelleen tehtäviä, joissa demokraattinen päätöksenteko, oikeus- turva, julkisuus- ja muut perinteiset oikeudelliset arvot on turvattava.

Uuden kunnallislain olisi mahdollistettava hallinnon kehittäminen myös uusien periaatteiden pohjalta. Kunnallishallinnon arvot voidaan

turvata muutoinkin kuin nykyisellä standardiorganisaatioon perustuvalla sääntelytavalla.

3.4.2. Luottamushenkilöhallintoa koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Valtuusto

Kuntalaissa sana kunnanvaltuusto korvattaisiin sanalla valtuusto. Muutos ei kuitenkaan estäisi kuntia käyttämästä omasta valtuustostaan nimitystä kunnanvaltuusto tai kaupunginvaltuusto.

Valtuuston päätösvalan yleisyyden ja ensisijaisuuden periaate on sopusoinnussa kunnallislain uudistamiselle asetetun demokratiatavoitteen kanssa. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentti ei suoraan edellytä valtuuston päätösvalan ensisijaisuutta, mutta kylläkin sitä, että valtuusto päättää keskeisistä asioista. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja korostaa suoraan vaaleilla valitun toimielimen päätösvalan ensisijaisuutta. Toisaalta korostetaan mahdollisuutta suoraan osallistumiseen esimerkiksi kansanäänestyksiä järjestämällä.

Kunnan hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon. Asukkaat valitsevat kunnan päätösvaltaa käyttävän valtuuston. Edustuksellinen demokratia on jatkossakin poliittisen järjestelmämme perusta. Valtionosuusuudistus on siirtänyt poliittisten ratkaisujen painopistettä valtion keskushallinnosta kuntiin. Valtuuston tulee kantaa vastuu kunnan kaikesta toiminnasta sekä järjestää toimiva seuranta. Valtuusto vastaa myös asukkaiden suorista vaikutusmahdollisuuksista. Valtuuston asema vahvistuu ja sitä on syytä vahvistaa. Tätä edellyttää myös poliittikan uskottavuuden ja painoarvon palauttaminen. Valtuuston ja valtuutettujen aseman vahvistuminen merkitsee poliittisen vastuun selkeytymistä.

Valtuuston toimiminen liian irrallaan muusta organisaatiosta on johtanut valtuuston ja valtuutettujen aseman heikkenemiseen. Kunnan keskeisissä luottamustehtävissä saattaa olla muita kuin valtuutettuja. Tämä on ongelmallista sekä demokratian että toiminnan kannalta. Valtuuston ja muun organisaation yhteyttä voidaan korostaa antamalla vaaleilla valituille valtuutetuille nykyistä keskeisempi asema kunnan toimintojen hoitamisessa.

Valtuuston mahdollisuudet asettaa alemmat toimielimet poliittiseen vastuuseen ovat puut-

teelliset. Valtiollisessa politiikassa vastuun toteuttamisen keinona on parlamentarismi, joka sellaisenaan ei kuitenkaan sovellu kunnallishallintoon. Valtuuston asemaa vahvistettaisiin salimalla toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden, jos nämä eivät nauti valtuuston luottamusta. Valtuusto voisi enemmistöpäätöksellä poliittisin perustein antaa toimielimelle epäluottamuslauseen, joka johtaisi toimielimen eroon. Epäluottamus koskisi aina kaikkia toimielimeen kuuluvia luottamushenkilöitä, mikä tekisi mahdolliseksi suhteellisuusperiaatteen toteutumisen toimielimiä uudelleen valittaessa.

Kun organisaatiovaihtoehdot lisääntyvät, myös valtuuston koon pitää määräytyä nykyistä joustavammin. Erilaisia vaihtoehtoja on pohdittu. Esillä on ollut nykyinen asteikkomalli, jossa asteikko voisi kuitenkin olla harvempi ja valtuutettuja vähemmän. Mahdollista olisi myös säätää ylä- ja alaraja tai jättää asia valtuuston vapaaseen harkintaan. Ehdotuksen mukaan valtuutettujen lukumäärästä päättäisi valtuusto itse. Laissa säädettäisiin kuitenkin kunnan asukasluvuun sidottu vähimmäismäärä, joka ei ylittäisi missään kunnassa nyt olevaa valtuutettujen lukumäärää. Ylärajasta ei säädettäisi. Vähimmäismäärä antaisi takeet siitä, että eri poliittiset mielipidesuunnat ja kunnan eri osat tulevat valtuustossa edustetuiksi. Sääntelytapa antaisi kuitenkin kunnalle riittävän joustavuuden muun luottamushenkilöhallinnon järjestämisessä. Hallinnon rakenteesta valtuusto voisi päättää melko vapaasti.

Varavaltuutettuja valittaisiin sama määrä kuin valtuutettuja kuitenkin aina vähintään kaksi. Vähimmäismäärällä turvattaisiin vähän valtuutettuja saaneiden ryhmien työskentelyn toimivuutta.

Tehtäviensä toteuttamiseksi valtuuston tulisi aina päättää kunnan toiminnan ja yhdyskuntakehityksen keskeisistä tavoitteista sekä muista kunnan tärkeistä asioista. Valtuuston keskeisistä tehtävistä säädettäisiin kootusti, mutta myös muualla laissa säädettäisiin eräistä valtuuston tehtävistä.

Muu luottamushenkilöhallinto

Lakiehdotuksen mukaan kunnassa tulisi aina olla valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kaksikielisen kunnan hallinnosta olisi laissa lisäksi eräitä säännöksiä. Muusta orga-

nisaatiosta päättäisi valtuusto. Kunnalla olisi laaja vapaus asettaa tarvittavat toimielimet ja järjestää hallintonsa. Kunnan "virallisia" toimielimiä olisivat valtuuston lisäksi lautakunnat, johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Organisaatiot voisivat eri kunnissa poiketa hyvinkin paljon toisistaan. Kuntalain on turvattava kansanvallan toteutumisen edellytykset, mutta vastuu organisaation toimivuudesta olisi kunnilla itsellään.

Valtuuston olisi aina asetettava kunnanhallitus. Hallinnollisesti muut lautakunnat kuin tarkastuslautakunta olisivat kunnanhallituksen alaisia. Lautakunnat hoitaisivat kunnan pysyväisluonteisia tehtäviä esimerkiksi hyvinvointipalveluissa, koulutuksessa, rakentamisessa ja ympäristöasioissa.

Kunnanhallituksen tehtävät olisivat pitkälti nykyistä vastaavia. Kunnanhallitus vastaisi valtuustolle kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoisi kunnan etua, edustaisi kuntaa ja käyttäisi sen puhevaltaa. Kunnanhallitus antaisi myös toimiohjeet kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille.

Kunnanhallitus olisi kunnan hallinnon yhteensovittaja. Nykyisen kunnallislain mukaan kunnanhallituksella ja lautakunnalla on laaja oikeus siirtää käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen päättämä asia. Menettely koskee asioita, joista viranomainen on jo tehnyt päätöksen. Kuntalaissa ei enää säädettäisi tällaisesta jälkikäteisestä siirtomenettelystä, vaan siirryttäisiin järjestelmään, jossa ylempi viranomainen voisi ennen päätöksentekoa puuttua asioiden käsitelyyn ottamalla yksittäisen asian käsiteltäväkseen. Kunnanhallitus voisi ottaa käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen käsiteltävänä olevan asian. Sama oikeus olisi lautakunnalla sen alaisen viranomaisen toimivaltaan siirrettyssä asiassa, ellei kunnanhallitus olisi käyttänyt ensisijaista oikeuttaan.

Esillä on ollut myös vaihtoehto, jossa kunnanhallitus ei olisi pakollinen toimielin. Tätä ei kuitenkaan pidetty realistisena, koska kunnassa tarvitaan aina toimielin, joka vastaa hallinnon yhteensovittamisesta ja muista kunnanhallitukselle nyt ehdotetuista tehtävistä.

Johtokunnat vastaisivat kunnan liikelaitoksen tai muun laitoksen, esimerkiksi koulun tai päiväkodin, hoitamisesta. Kunnan liikelaitoksen organisoinnista ei kuntalakiin ehdoteta erityisiä säännöksiä. Kunta voisi omilla pää-

töksillään järjestää toiminnan liikelaitospohjalte. Liikelaitos kuuluisi aina kunnan organisaatioon. Laissa korostettaisiin valtuuston asemaa toiminnallisten tavoitteiden asettajana. Taloussäännökset mahdollistaisivat tarvittavan taloudellisen liikkumavaran, esimerkiksi nettobudjetoiminnan. Tehtävistä ja toimialasta riippuen johtokunta voisi olla suoraan kunnanhallituksen alainen tai asianomaisesta hallinnonalasta vastaavan lautakunnan alainen. Lähinnä projektiluontoisten tehtävien hoitamista varten kunnanhallitus ja valtuuston päätöksellä myös kunnan muu toimielin voisi asettaa toimikuntia.

Toimielinten kokoonpanossa huomioon otettavista seikoista säädettäisiin laissa kootusti. Yleisenä lähtökohtana olisi, että valtuusto valitse kunnan luottamushenkilöt. Tästä olisi kuitenkin eräitä poikkeuksia. Perinteisen organisaation on väljennyttävä suuntaan, jossa yhteys kansalaisiin ja kansalaistoimintaan on selvempi. Johtokunnan organisatorinen asema voi edellyttää, ettei valtuusto valitse johtokuntaa. Erityisesti johtokunnan osalta harkittavaksi tulevat myös erilaiset henkilöstö-, käyttäjä- ja asiakasdemokratian toteuttamistavat. Valtuuston päätöksellä ja valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti esimerkiksi liikelaitoksen henkilöstö tai palvelujen käyttäjät, kuten päiväkotilapsien vanhemmat voisivat tehdä esityksen johtokuntaan valittavista jäsenistä.

Valtuusto voisi myös asettaa toimielimen tai sen jaoston hoitamaan kunnan osa-aluetta koskevia asioita. Alueellisen toiminnan ja hallinnon järjestäminen tapahtuisi kunnan omilla päätöksillä ja antaisi kunnalle vapauden alueellisten toimielinten asettamiseen ja toimivallan siirtämiseen niille. Alueellisen toimielimen valinta voisi myös tapahtua osa-alueen asukkaiden esityksestä. Uudessa laissa ei enää olisi säännöksiä kunnanosa- ja valtuustoista, joita ei käytännössä ole tarvittu.

Toimielinten kokoonpanosta valtuusto voisi myös tehdä ennakolta eräänlaisia linjapäätöksiä, jotka mahdollistaisivat korostaa valtuutettujen osuutta. Valtuusto voisi esimerkiksi päättää, että lautakuntien jäsenten tulee olla valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Tästä ei kuitenkaan säädettäisi laissa vaalitekniisten, tasa-arvon toteutumisen ja muiden sellaisten seikkojen vuoksi. Valtuusto voisi omalla päätöksellään valintatilanteessa poiketa aikaisemmin tekemästään linjapäätöksestä. Se, että linjapäätökset käytännössä pitäisivät ja valinnat toteutui-

sivat niiden mukaisina, edellyttäisi valtuustossa laajaa yksimielisyyttä.

Toimielinten varajäsenet olisivat nykyiseen tapaan henkilökohtaisia. Myös toimielinten toimikauden pituudesta säädettäisiin joustavasti. Lähtökohtana olisi valtuuston toimikausi, mutta valtuusto voisi päättää lyhyemmästäkin toimikaudesta.

Ehdotettavassa kuntalaissa säännellään nimenomaisesti kunnan hallintoa eli kunnan omaa organisaatiota, eri toimielinten välisiä ohjaussuhteita sekä kunnan ja sen asukkaiden välisiä suhteita. Kunta voi hoitaa tehtäviään myös organisaationsa ulkopuolella. Kunta huolehtii itsehallintoonsa kuuluvista tehtävistä myös perustamalla yksityisoikeudellisia yhteisöjä tai osallistumalla niiden toimintaan.

Lakiehdotuksessa on säännöksiä kuntien yhteistoiminnasta, palvelujen hankkimisesta kunnan ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta, ohjeiden antamisesta kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä tiedottamisvelvollisuudesta kunnan tehtäviä hoitavan yhteisön toiminnasta. Lisäksi kunnan tilinpäätökseen on liitettävä selvitys "kuntakonserniin" kuuluvien kunnan osakkuusyhteisöjen taloudesta. Kuntalain sääntelyn alaa ei edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta ole katsottu tarpeelliseksi laajentaa kunnan hallinnon ulkopuolelle.

Valtuustolla on aina kokonaisvastuu kunnan harjoittamasta toiminnasta. Toiminnan suunnittelun, strategisen päätöksenteon, seurannan ja arvioinnin tulee pysyä valtuustolla. Kuntalailla ei ole syytä kahlehtia niitä moninaisia muotoja, joilla kunnat tehtäviään ja tarkoituksiperiään toteuttavat. Lakiehdotukseen on kuitenkin otettu säännös, jonka mukaan kunnan on hoidettava lakisääteiset viranomais tehtävänsä itse tai kuntalain mukaisesti yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Näin turvataan demokraattinen päätöksenteko, oikeusturva, julkisuus, salassapito, vastuu ja muut perinteiset oikeudelliset viranomais toiminnan ehdot. Tehtävien edellyttämiä palveluja kunta voisi tällöinkin hankkia joustavasti.

Toimivallan siirtäminen

Nykyisen kunnallislain delegointiterminologiaa on ehdotuksessa pyritty selkeyttämään siten, että kaikkien toimielinten, myös valtuuston, osalta käytetään sanontaa toimivallan siirtäminen. Valtuuston todetaan edelleen käyt-

tävän kunnan päätösvaltaa, mutta tämän päätösvalan käyttäjänä sillä on tietty toimivalta, jota se voi siirtää laissa säädetyn edellytyksin alemmille viranomaisille.

Ehdotettavan lain mukaan valtuusto ei voisi siirtää toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille niissä asioissa, joista valtuuston kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä. Kun valtuuston tehtävistä säädettäisiin entistä joustavammin, tämä mahdollistaisi myös joustavamman delegoinnin. Valtuusto voisi antaa kunnan muille viranomaisille oikeuden niille siirretyn toimivallan edelleen delegointiin.

Kunnan hallinnon järjestämiseksi valtuuston olisi hyväksyttävä tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrättäisiin kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä. Hallinnon järjestäminen tapahtuisi edelleen johtosäännöillä, joista tieto olisi kootusti kaikkien saatavilla. Johtosääntöjen vaihtoehtona olisivat erilliset valtuuston päätökset, mikä vapaakuntakokeilussa on mahdollista. Johtosäännöillä voidaan kuitenkin paremmin turvata tiedon saatavuus ja hallittavuus. Johtosääntö edustaa tietynasteista pysyvyyttä ja tiedon saatavuus on selvästi parempi kuin yksittäisestä valtuuston päätöksestä. Johtosäännöt eivät ole este hallinnon kehittämiselle, vaan yksittäistä päätöstä selkeämpi tapa järjestää kunnan hallinto ja toimivaltasuhteet. Johtosääntöjen lisäksi valtuusto ohjaisi kunnan toimintaa muun muassa talousarviolla ja useamman vuoden taloussuunnittelulla.

3.5. Kunnan johtaminen

3.5.1. *Nykytilan arviointia*

Kunnan johtamisjärjestelmän sääntely on aina herättänyt mielenkiintoa. Nykyistä lakia säädettäessä johtamisjärjestelmä sai sisältönsä vasta eduskunnassa varsin erilaisena kuin mitä hallitus esitti. Poliittisen johtamisen ja ammatijohtamisen välisten suhteiden sääntelyyn kohdistuu nytkin monenlaisia paineita. Poliittisen vastuun ja ammatijohtamiseen kuuluvan tulosvastuun selkeyttäminen on eräs johtamisjärjestelmän kehittämisen lähtökohta.

Suomen kunnallishallinto on kehittynyt toisaalta kaupunkien, toisaalta maaseudun kunnallishallintona. Kaupunkien kunnallislakia muutettiin vuonna 1927 siten, että kaupungin-

johtajan virka tuli pakolliseksi jokaiseen kaupunkiin. Tämä koski myös kauppalaita. Kaupungin oli myös mahdollista perustaa apulaiskaupunginjohtajan virkoja. Tästä tuli ottaa määräykset ohjesääntöön.

Kaupunginjohtaja oli kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Jos kaupungissa oli apulaiskaupunginjohtaja, oli myös hän kaupunginhallituksen jäsen sekä samalla kaupunginjohtajan varamies. Kaupunginjohtajat eivät kuitenkaan saaneet olla kaupunginhallituksessa enemmistönä. Kaupunginjohtajan kuten myös apulaiskaupunginjohtajan virka täytettiin määräämättömäksi ajaksi. Jos muussa kunnassa kuin kaupungissa oli kunnanjohtaja, hän toimi kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Kunnallislain mukaan kunnanjohtaja ja apulaiskunnanjohtaja valitaan edelleen määräämättömäksi ajaksi, mutta kumpikaan ei ole kunnanhallituksen jäsen. Sen sijaan kunnanjohtajista tuli kunnanhallituksen esittelijöitä ja heillä on erityinen esittelijän vastuu. Kunnanjohtajan päätoiminen virka tuli pakolliseksi jokaiseen kuntaan. Kunnan asukasluvun vähäisyydestä taikka muusta perustellusta syystä viran perustamista on voitu lykätä tai pitää virka sivuvirkana. Vuoden 1990 alussa manner-Suomessa oli vain kaksi kuntaa, joissa ei ollut kunnanjohtajan virkaa.

Kunnallislaisissa kaupunkeja ja maalaiskuntia koskevaa sääntelyä yhtenäistettiin. Sama koski kaupunginjohtajaa ja kunnanjohtajaa. Kunnanjohtajan viran täyttämistä säädetään kunnallislain 56 §:ssä. Sen mukaan kunnanvaltuusto valitsee kunnanjohtajan määräämättömäksi ajaksi. Myös kunnanjohtajan kelpoisuudesta säädetään laissa, tosin melko väljästi. Kelpoisen kunnanjohtajaksi on henkilö, joka koulutuksensa tai käytännössä saavutetun kokemuksensa perusteella on katsottava tehtävään päteväksi ja joka täyttää kunnanhallituksen johtosäännössä mahdollisesti määrättyt muut kelpoisuusehdot. Lisäksi kunnanjohtajalta vaaditaan Suomen kansalaisuus. Kunnanjohtajan virka on julistettava haettavaksi kuten kunnan muutkin virat. Kunnanjohtajaksi voidaan kuitenkin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut virkaa, mutta on antanut siihen suostumuksensa.

Vaalien toimittamisesta on myös säännökset laissa. Vaali suoritetaan suljetuin lipuin. Jollei vaalissa kukaan ole saanut yli puolta annetuista äänistä, on toimitettava uusi äänestys kah-

den eniten ääniä saaneen välillä. Valituksi katsotaan silloin se, joka tässä äänestyksessä saa eniten ääniä.

Kunnanjohtajan lainmukaisena tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa. Kunnanjohtajalla on oikeus myös käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Muista kunnanjohtajan tehtävistä määrätään kunnanhallituksen johtosäännössä. Koska kunnanjohtaja on kunnan viranhaltija, hänen oikeudellinen asemansa määräytyy kunnan viranhaltijoita koskevien yleisten säännösten ja määräysten mukaan.

Kunnanjohtajan erottamisesta ei ollut laissa säännöksiä. Kunnanjohtaja voitiin irtisanoa, kuten muutkin viranhaltijat, ainoastaan virkasäännössä mainituilla perusteilla. Kunnalliskomitean ehdotuksen pohjalta kunnallislakia on vuoden 1993 alusta lukien muutettu siten, että kunnanjohtaja voidaan virkasäännön määräysten estämättä irtisanoa valtuuston päätöksellä, jota kannattaa kaksi kolmasosaa saapuvilla olevista valtuutetuista. Päätöksen perusteeksi ei edellytetä erityisiä syitä, vaan määräänemistön katsotaan sellaisenaan riittävästi ilmaisevan irtisanomiseen johtaneen luottamuspuhan.

Kunnanjohtaja toimii siis kunnanhallituksen esittelijänä eikä ole kunnanhallituksen jäsen. Johtosäännössä kunnanjohtajalle voidaan delegoida toimivaltaa. Alunperin toimivaltaa voitiin antaa hänelle vain kunnanhallitukselle kuuluvissa vähemmän tärkeissä asioissa. Vuoden 1991 alusta voimaan tulleella kunnallislain muutoksella toimivallan delegointirajoituksia lievennettiin, eikä vuoden 1993 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen asian laatua koskevia rajoituksia toimivallan delegoinnissa enää ole.

Laissa on myös muita kunnanjohtajan asemaa koskevia säännöksiä. Kunnallislain 48 §:n mukaan kunnanjohtajan on oltava saapuvilla kunnanvaltuuston kokouksessa. Kunnan muiden toimielimien kokouksessa kunnanjohtajalla on oikeus olla saapuvilla ja käyttää niissä puhevaltaa. Kunnanjohtaja voidaan myös valita kunnanhallituksen edustajaksi kunnan lautakuntiin tai johtokuntiin. Kunnallislain 63 §:n nojalla kunnanjohtajalla on oikeus siirtää lautakunnan tai kunnanhallituksen alaisen johtokunnan päättämä asia kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Oikeus siirtämiseen on rinnakkainen kunnanhallituksen ja sen puheenjohtajan kanssa.

Kunnallislain 57 §:n mukaan kunnassa voi

olla yksi tai useampi apulaiskunnanjohtajan virkaa. Apulaiskunnanjohtajan virasta on vastaavasti voimassa, mitä kunnanjohtajan virasta on säädetty. Apulaiskunnanjohtaja on kunnanjohtajan varamies.

Kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen suhde on keskeinen kunnan johtamisjärjestelmässä. Kunnan johtaminen jakautuu poliittiseen ja ammattijohtamiseen. Karkeasti poliittiseen johtamiseen kuuluu tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen tekeminen. Kunnan ylin päätöksenteko perustuu edustukselliseen demokratiaan. Ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto. Valtuusto tekee tärkeimmät poliittiset ratkaisut ja määrittelee näin kunnan tahdon. Tämä on poliittisen johtamisen tärkein osa. Poliittisessa johtamisessa korostuu vastuu kuntalaisille.

Päätösvaihtoehtojen tuottaminen on puolestaan ensisijaisesti ammatikseen päätösten valmistelua ja täytäntöönpanoa suorittavien viranomaisten vastuulla. Ammattijohtaminen on poliittisen päätöksenteon apuna toimivan valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation johtamista. Edustuksellisessa demokratiassa ammattijohtaminen voidaan organisoida joko poliitikoille tai kunnan palveluksessa oleville.

Valtuuston puheenjohtajana ja kunnanhallituksen puheenjohtajana ei voi olla sama henkilö, mikä on esteenä vahvalle poliittiselle henkilöjohdolle. Valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtaja ovat luottamushenkilöitä ja poliittisilla perusteilla valittuja. Sen sijaan kunnanjohtajan asema on tässä suhteessa selkiytymätön. Kunnanjohtaja on viranhaltija, mutta valinnassa painavat varsin usein poliittiset mielipiteet.

Sekä poliittisen että ammattijohtamisen tulisi olla vahvoja ja tasapainossa toistensa kanssa. Demokratian ja tehokkuuden vaatimukset, jotka eivät kunnan johtamisessa sulje toisiaan pois, toteutuisivat tällöin parhaiten.

3.5.2. Kunnan johtamista koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kunnan johtamisjärjestelmän on pystyttävä huolehtimaan kunnan tavoitteiden määrittelystä ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Kunnan tavoitteet määrätään poliittisessa prosessissa. Tämän vuoksi on tärkeää korostaa luottamushenkilöorganisaation poliittista vas-

tuuta ja luoda sille hyvät edellytykset tulokselliseen yhteistyöhön ammattiasiantuntemuksen kanssa. Tämä edellyttää poliittisen ja ammattijohtamisen välisen rajan selkeyttämistä. On tiedettävä, kuka kantaa kunnassa poliittisen vastuun ja kuka vastuun organisaation johtamisesta.

Laissa korostetaan valtuutettujen poliittista vastuuta. Valtuusto vastaisi kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto asettaisi kunnan toiminnalliset ja muut tavoitteet sekä tekisi linjaratkaisut. Kunnanhallitus olisi poliittisessa vastuussa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnanjohtaja johtaisi kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.

Kunnanhallituksen poliittista vastuuta voitaisiin korostaa edellyttämällä, että kunnanhallitukseen olisi valittava vaaleissa kunnan asukkaiden luottamuksen saaneita valtuutettuja. Tällaista vaatimusta ei kuitenkaan kirjattaisi lakiin, vaan kunta itse harkitsisi hallituksensa kokoonpanon.

Kunnan henkilöjohtajan roolissa voidaan korostaa joko poliittista tai ammattijohtajuutta. Kunnassa voisi olla vahva poliittinen luottamushenkilöjohtaja, joka toimisi sekä valtuuston että kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tätä ei laissa estettäisi kuten nykyisin. Yhdistämällä valtuuston ja hallituksen puheenjohtajan tehtävät kunta voisi korostaa luottamushenkilöjohtajan vastuuta kunnan kokonaisjohtamisessa.

Jokaisessa kunnassa tulisi ehdotuksen mukaan olla kunnanjohtaja. Kunnanjohtajan lakisääteisenä tehtävänä olisi kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnanjohtajan valitsisi aina valtuusto. Valtuusto päättäisi myös kunnanjohtajan aseman järjestämisestä sekä tarkemmin kunnanjohtajan tehtävistä.

Kunnanjohtaja voitaisiin valita tehtävänsä paitsi toistaiseksi kuten nykyisin myös sovituksi määräajaksi. Määräajan pituudesta ei säädetäisi laissa. Voimassa olevan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan kunta voi päättää kunnanjohtajan palkasta tai nimetä kunnanjohtajan sopimuspalkkaiseksi viranhaltijaksi ja sopia kunnanjohtajan palkasta ja muista palvelussuhteen ehdoista Kunnallisen työmarkkinalaitoksen antaman suostumuksen rajoissa.

Esillä oli myös *pormestarimalli*. Pormestari olisi valtuutettu ja aina kunnanhallituksen pu-

heenjohtaja. Hänet voitaisiin valita myös valtuuston puheenjohtajaksi. Pormestarin tehtäviin kuuluisivat myös kunnanjohtajan tehtävät. Pormestari olisi luottamushenkilö, joka hoitaisi tehtävänsä ainakin lähes päätoimisesti. Pormestari olisi selkeästi kunnan poliittinen johtaja ja poliittisessa vastuussa toiminnastaan. Pormestarilla olisi sama virkavastuu kuin muillakin luottamushenkilöillä. Pormestarin nimikkeen tuomista Suomen kunnallishallintoon ei ehdoteta.

Laissa ei enää säädettäisi apulaiskunnanjohtajasta. Tämän estämättä kunnassa voisi olla apulaiskunnanjohtajia, mutta heidän asemansa perustuisi kunnan omiin päätöksiin.

Myös kunnanjohtajan siirtämisestä toisiin tehtäviin otettaisiin lakiin säännös. Valtuusto voisi kahden kolmasosan määräenemmistöllä siirtää toistaiseksi valitun kunnanjohtajan muihin tehtäviin.

Samalla määräenemmistöllä toistaiseksi valittu kunnanjohtaja voitaisiin myös irtisanoa. Irtisanomisen perusteena olisi poliittisten päätöksentekijöiden ja kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja toimintaa johtavan kunnanjohtajan välinen luottamuspuola. Luottamuspuolaan johtaneiden syiden esittämisellä voidaan välttää turhaa spekulointia. Kunnanjohtajalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi irtisanomisvaatimuksesta. Näin päätöksentekijöiden tiedossa olisi aina myös kunnanjohtajan oma käsitys luottamuspuolan olemassaolosta. Asian valmistelua varten valtuusto asettaisi keskuudestaan valiokunnan.

3.6. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

3.6.1. Nykytilan arviointia

Kunnallisen kansanvallan vahvistaminen oli nykyisen kunnallislain keskeinen uudistamisavoite. Tähän pyrittiin ensisijaisesti vahvistamalla luottamushenkilöiden asemaa, lisäämällä luottamushenkilöiden määrää, ottamalla käyttöön varajäsenjärjestelmä sekä parantamalla edellytyksiä toimia luottamushenkilönä. Lakiin otettiin myös säännöksiä suoran osallistumisen ja vaikuttamisen muodoista: kunnan jäsenen aloiteoikeus (36 §), kunnan tiedotustoiminta (37 §) ja kunnanosahallinto (10 luku).

Kunnan asukkaiden perusoikeuksiin kuuluu äänioikeus kunnallisvaaleissa. Säännöksiä kunnallisesta äänioikeudesta ja äänestys-oikeudesta

kunnallisessa kansanäänestyksessä on muutettu vuoden 1992 alusta. Muillekin ulkomaalaisille kuin Pohjoismaiden kansalaisille annettiin puheena olevat oikeudet. Edellytyksenä on, että ulkomaalaisella on ollut kotipaikka Suomessa neljän vaalivuotta edeltäneen vuoden ajan. Pohjoismaiden kansalaisilla vastaava aika on kaksi vuotta. Asukkaiden perusoikeuksiin kuuluu myös vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin.

Hallinnon julkisuusperiaate on eräs kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen sekä oikeusturvan toteutumisen tärkeimpiä takeita. Julkisuusperiaatetta toteutetaan kunnallishallinnossa käsittelyn eli kokouksen julkisuudella, asiakirjajulkisuudella, tiedottamisella sekä viereillä ilmoittamisella. Käsittelyn julkisuudesta ja tiedottamisesta säädetään kunnallislaisissa (30 ja 37 §). Asiakirjajulkisuutta sääntelevät lähinnä laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/51) ja sitä täydentävä asetus sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (650/51). Vireillä olevien asioiden ilmoittamista koskevat säännökset ovat hallintomenettelylaissa (598/82).

Kunnanvaltuuston kokoukset ovat julkisia, jollei valtuusto jonkin asian osalta toisin päättä. Kunnanhallituksen ja lautakunnan kokoukset eivät ole julkisia, elleivät ne jonkin kokouksen tai asian osalta toisin päättä. Lautakuntien osalta mahdollisuus julkiseen kokoukseen on ollut voimassa vuoden 1991 alusta. Kunnan muiden toimielinten (johtokunnat, toimikunnat) kokoukset ovat aina suljettuja.

Kunnan eri viranomaiset ovat velvollisia omaaloitteisesti jakamaan riittävästi ja sopivalla tavoin tietoja jo asioiden valmistelusta. Tiedotustoimintaa kunnassa johtaa kunnanhallitus. Tiedottamisvelvollisuutta täydentävät yksittäisen asian viereillä ilmoittamista koskevat hallintomenettelylain säännökset (13 §). Kunnallislain 37 §:n mukaan kunnan jäsenille on sopivin tavoin annettava riittävät tiedot yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista kunnan asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista. Tiedottamisen laiminlyöntiä ei ole katsottu sellaiseksi menettelyvirheeksi, johon vetoamalla päätös valituksen perusteella kumotaisiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi vuonna 1983 (18.5.1983 T 1762), että kunnan harkinnassa oli, annettiin ja kuinka laajasti kunnan jäsenille tietoja vireillä olleesta kunnan virastotalohankkeesta. Hallintomenettelylain säännös

vireilläolosta ilmoittamisesta on konkreettisempi ja yksityiskohtaisempi.

Kuntien keskusjärjestöt ovat vuonna 1986 hyväksyneet kuntien tiedottamista koskevan suosituksen. Sen mukaan tiedottamisen tavoitteena on vahvistaa ja kehittää kunnallista kansanvaltaa luomalla edellytyksiä kansalaisten osallistumiselle kunnan asioiden hoitoon sekä ohjata kunnan asukkaita käyttämään hyväkseen heille kuuluvia oikeuksia ja suorittamaan heille kuuluvat velvollisuudet.

Neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä koskevat säännökset otettiin lakiin vuonna 1990 (10 a luku). Kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä säädettiin erillinen laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/90). Kunnallislain 102 a §:n mukaan kunnanvaltuusto voi päättää, että kunnan toimialaan kuuluvasta asiasta toimitetaan neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys. Äänestystä ei kuitenkaan saa toimittaa muun toimielimen lakisääteiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Toistaiseksi kunnallisia kansanäänestyksiä on toimitettu lähes yksinomaan kuntaliitosasioissa (yhdeksän kansanäänestystä). Muissa asioissa kansanäänestystä on toimitettu kahdesti. Nämä äänestykset ovat koskeneet kunnassa vireillä olleita tiehankkeita.

Kunnallislaisissa (10 luku) säädetään myös kunnanosaohallinnosta. Lain jäykähköt säännökset lähtevät siitä, että kunnanosa-alueen asioita hoitaa kunnanosa-aluevaltuusto. Muodolliseen sääntelyyn, jolla pyrittiin turvaamaan poliittinen tasapuolisuus myös kunnanosaohallinnossa, vaikutti osittain 1970-luvun poliittinen ilmapiiri, jossa varsin suppeat ryhmät olivat aktiivisesti esillä ja vaikuttamassa.

Vuodesta 1990 lautakunnan jaostoja on voitu asettaa käsittelemään kunnan eri osa-alueita koskevia lautakunnan asioita (kunnallislaki 71 §). Sosiaali- ja terveyslautakuntiin on jo tätä aikaisemmin erityislainsäädännön nojalla voitu asettaa alueellisia jaostoja. Myös vapaakuntakokeilusta annettu laki on antanut mahdollisuuden asettaa lautakunta, johtokunta tai muu viranomainen hoitamaan kunnan osa-alueen asioita. Lain nojalla alueellisia lautakuntia on toiminnassa ainakin Hollolassa, Oulussa ja Turussa.

Kuntalaisten osallistumisesta säädetään nykyisessä kunnallislaisissa hajanaisesti (16, 36 ja 37 §, 10 ja 10 a luku). Kun asukkaiden osallis-

tumisoikeutta halutaan korostaa, on asiaa koskevat säännökset syytä koota yhteen.

Äänioikeussäännöksiä on vastikään muutettu siten, että äänioikeus annettiin muillekin ulkomaalaisille kuin Pohjoismaiden kansalaisille. Muilta ulkomaalaisilta kuin Pohjoismaiden kansalaisilta edellytetään pitempää asumista Suomessa. Jos Suomi liittyy EU:n jäseneksi, ulkomaalaisten kunnallinen äänioikeus on otettava uudelleen harkittavaksi.

Kunnallishallinnon julkisuus toteutuu tiedottamisen ohella käsittelyn julkisuutena ja asiakirjajulkisuutena. Kokousten julkisuutta on vuoden 1991 alusta laajennettu siten, että myös lautakunta voi pitää kokouksensa julkisena. Tätä mahdollisuutta ei nyt ole johtokunnilla eikä toimikunnilla. Perusteita, joiden vuoksi pitäisi estää johtokuntaa ja toimikuntaa pitämästä julkisia kokouksia, on vaikea esittää.

Tiedottamisesta säädetään nykyisessä laissa. Julkisuustoimikunta ehdottaa tiedottamista koskevan säännöksen ottamista yleiseen julkisuuslainsäädäntöön. Tiedottamisella on tärkeä osa kunnallishallinnon julkisuusjärjestelmässä. Tämän vuoksi on edelleen tarpeen säätää asiasta myös kuntalaissa. Samalla on harkittava, voitaisiinko säännöksen konkreettisuutta lisätä samaan tapaan kuin hallintomenettelylain 13 §:ssä, jossa säädetään asioiden vireilläolosta ilmoittamisesta.

Kunnallislain 36 §:ssä säädetty aloiteoikeus on periaatteellisesti tärkeä. Aloiteoikeus kirjattiin ensimmäisen kerran nykyiseen kunnallislakiin, mutta sen on katsottu olevan voimassa jo aiemminkin. Aloiteoikeuden käyttö ja kehittäminen on jäänyt puolitiehen, ja on tyydytty kunnallislakiin otetun säännöksen riittävyyteen. Muun muassa osallistumistoimikunnan mietinnössä (komiteanmietintö 1981:54 s. 86) kiinnitettiin huomiota puutteisiin, joita on aloitteisiin vastaamisessa. Kunnallinen kansanäänestystoimikunta (komiteanmietintö 1985:50 s. 142) totesi muun muassa, että on tärkeää luoda johdonmukaisia menettelytapoja aloitteiden käsittelyyn ja valmisteluun siten, että eri kansalaisryhmät voivat olla varmoja tasapuolisesta kohtelusta.

Nykyisen lain mukaan kansanäänestys on aina neuvoa-antava. Valtuusto päättää myös äänestysvaihtoehdoista. Toimitettujen kansanäänestysten jälkeen valtuusto on ainakin kolmesti tehnyt kansanäänestyksen tuloksesta poikkeavan päätöksen. Lakia säädettäessä uskottiin, että kansanäänestyksen tuloksella olisi

käytännössä sitova vaikutus (LaTVL 10/1990 vp). Kunnallisen kansanäänestyksen säätämisessä neuvoa-antavaksi lähdettiin edustuksellisen järjestelmän ensisijaisuudesta. Sitovankaan kansanäänestyksen käyttöön otolle ei aikanaan katsottu olevan merkittäviä periaatteellisia esteitä (kansanäänestyskomitean mietintö; komiteanmietintö 1983:25 s. 82). Kunnallinen kansanäänestystoimikunta totesi sitovan kansanäänestyksen ehkä vaikeuttavan toimintojen ja palvelujen kehittämistä. Saatujen kokemusten ja lainsäädännön uudistamistavoitteiden pohjalta on kansanäänestyksen sitovuus nyt arvioitava uudelleen.

Kunnanosaohallintoa kunnallislain 10 luvussa koskevat säännökset ovat käytännössä jääneet vaille merkitystä. Säännösten kumoaminen on ollut esillä jo aikaisempien kunnallislain muutosten yhteydessä. Kunnanosaohallinto on uudessa laissa järjestettävä nykyistä joustavammin.

3.6.2. Osallistumisoikeutta koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tavoitteena on luoda perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle edellytykset suoralle osallistumiselle. Valtuusto vastaisi näiden edellytysten luomisesta. Valtuustolta vaadittaisiin aktiivisuutta ja nimenomaisia päätöksiä siitä, millä tavoin suora demokratia toteutetaan. Käytännössä kuntalaisten osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet riippuvat toiminnan avoimuudesta, poliittisesta kulttuurista ja kuntalaisten omasta aktiivisuudesta, joihin valtuusto voi osaltaan vaikuttaa. Kunnassa olisi esimerkiksi tuotettava sellaista tietoa, joka on vaivatonta kuntalaisten saatavilla.

Samoin kuntien on entistä avoimemmin tiedotettava toiminnastaan. Avoin tiedottaminen ja tiedotusvälineissä käytävä keskustelu antavat kuntalaisille hyvät valmiudet osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmistelussa. Myös organisaatioratkaisuilla voidaan lisätä kuntalaisten kiinnostusta ja luottamusta edustuksellisen järjestelmän toimintaan sekä mahdollisuuksia vaikuttaa sen ratkaisuihin.

Kunnan keinot käyttäjä-, asiakas- ja muun suoran demokratian toteuttamisessa olisivat pitkälti vapaamuotoiset. Pakottavilla lain säännöksillä on vaikea luoda aitoa osallistumista. Lainsäädännöllä voidaan ohjata tietynlaisiin menettelytapoihin. Täsmällisempää sääntelyä

vaativat muun muassa kunnan asukkaiden aloiteoikeus, kunnallisen kansanäänestyksen perusteet ja palvelujen käyttäjien valitseminen kunnan toimielimeen. Tämän lisäksi laissa olisi syytä mainita eräitä osallistumis- ja vaikuttamismuotoja niitä tarkemmin sääntelemättä. Tarkoituksena on kiinnittää huomiota valtuuston velvollisuuteen luoda kunnan asukkaille monimuotoiset oikeudet osallistua.

Laissa olevan maininnan varaan jäisi asukkaiden oma-aloitteisen ja mahdollisen vaihtoehtoisen asioiden valmistelun ja suunnittelun avustaminen. Erityisen tärkeää olisi saada erilaisia vähemmistö- ja oppositiorhymiä mukaan kunnalliseen toimintaan. Eräissä maissa asukkaiden ja ympäristöaktiivien ryhmiä tuetaan taloudellisesti niiden laatissa vaihtoehtoisia rakennuskaavoja tai ympäristöselvityksiä. Kunnan intressissä on vaihtoehtojen kartoittaminen, kun esimerkiksi kaavoitusta ja ympäristöä koskevia päätöksiä tehdään. Kokemuksia on saatu myös niin kutsutussa SOFY-projektista, jossa asuinalueita on suunniteltu kunnan henkilöstön, luottamushenkilöiden ja asukkaiden yhteistyönä.

Kuntien pitää kehittää myös vapaamuotoisia menettelytapoja kuntalaisten kuulemiseksi ennen päätöksentekoa, järjestää mielipidetiedusteluja, asukaskokouksia ja niin edelleen. Tavoitteena tulisi olla sellainen päätöksenteko- ja valmistelukulttuuri, jossa vastuunsa kantava edustuksellinen järjestelmä selvittää ennen päätöksentekoa riittävän huolellisesti ja tasapuolisesti eri intressipiirien ja kuntalaisten näkemykset.

Julkisuuslainsäädäntö koskee myös kunnallishallintoa. Sen uudistamisessa keskeistä on valmistelujulkisuuden lisääminen. Kunnallishallinnossa toiminnan avoimuus on taas täysin keskeistä suoran demokratian toteutumiselle. Tässä ei lainsäädäntö nykyisinkään aseta esteitä. Pikemminkin kysymys on kunnan omista toimista sekä hallintokulttuurin ja -käytännön muuttamisesta. Asioista voidaan antaa tietoja jo valmisteluvaiheessa, jos niin halutaan. Myös uuden tekniikan hyväksikäyttö auttaa uuden hallintokulttuurin luomisessa.

Kuntalakiin otettaisiin aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset kunnan asukkaiden suoraan osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Vaikka monet säännökset eivät oikeudellisesti olekaan välttämättömiä, on niillä kunnallista toimintaa ohjaava vaikutus. Kunnan asukkaita koskevat säännökset koottaisiin lain 4 lukuun.

Luvun ensimmäisessä pykälässä olisi esimerkkiluettelo keinoista, joilla asukkaiden osallistumisoikeutta voidaan toteuttaa. Laki-teknisesti sääntelyä ei tarvittaisi. Asioita voitaisiin toteuttaa ilman puheena olevaa säännöstä. Laissa halutaan kuitenkin kiinnittää huomiota suoran demokratian tärkeyteen.

Kunnallinen kansanäänestys on suoran osallistumisen kvalifioituin muoto, josta laissa säädettäisiin erikseen. Säännökset kunnallisesta kansanäänestyksestä ovat tärkeä lisä edustukselliseen järjestelmään. Mikään ei tässäkään estäisi kuntia toimimasta vähemmän säännellyllä tavalla. Kunta voi järjestää mielipidetiedusteluja omilla ja asukkaiden ehdoilla. Jos mielipidemittauksessa halutaan ehdotonta luotavuutta, voidaan järjestää kansanäänestys. Lähtökohtana olisi edelleen neuvoa-antava kansanäänestys. Valtuusto voisi kuitenkin päättää, että kansanäänestyksen lopputulos on sitova. Valtuusto itse määrittäisi, milloin kansanäänestys sitoo valtuustoa. Näin ollen ylin päätösvalta pysyisi valtuustolla, mikä on edustukselliseen järjestelmäämme kuuluva periaate. Valtuusto voisi esimerkiksi edellyttää, että esityksen on hyväksynyt riittävän suuri osa kaikista äänioikeutetuista.

Kunnan asukkailla olisi edelleen oikeus tehdä kansanäänestyksen toimittamista koskeva aloite. Valtuusto voisi kuitenkin päättää kansanäänestyksen toimittamisen ehdoista ja esimerkiksi äänestysvaihtoehtoista.

Kunnan asukkaan aloitteen käsittelyn periaatteita täsmennettäisiin. Aloitteen tekijälle olisi aina ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Laissa säädettäisiin myös valtuuston ratkaisuvaltaan kuuluvan aloitteen käsittelystä, kun aloitteen tekijöinä olisi määräosa kunnan asukkaista. Aloitteen tarkoittama asia olisi otettava valtuustossa aina käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.

Tiedon saannilla on ratkaiseva merkitys suorassa osallistumisessa. Tiedottamisessa edellytetään kunnalta aktiivisuutta ja aloitteellisuutta. Tiedottamiseen kuuluu myös mahdollisuus antaa palautetta. Kuntalaissa täsmennettäisiin tiedotusvelvollisuuden sisältöä. Kunnan tiedottamisen olisi luotava kunnan asukkaille edellytykset ja valmiudet osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmistelussa. Kuntien olisi entistä avoimemmin tiedotettava vireillä olevista, valmisteltavina olevista asioista.

Kunta voi antaa tehtäviään osakeyhtiön,

yhdistyksen, muun yhteisön tai säätiön hoidettaviksi. Kysymys on vaihtoehtoisesta tavasta organisoida kunnan tehtävien hoito. Tällaista tehtävää kunta voisi hoitaa myös omassa organisaatiossaan. Usein kunta hakee tällä tavoin joustavuutta toimintaansa. Yhteisöt ovat oikeudellisesti yksityisoikeudellisia eivätkä niitä koske lainsäädännössä kunnalle asetetut velvollisuudet. Kunnan asukkaan kannalta tähän liittyy epäkohtia. Yhteisöt jäävät usein demokraattisen kontrollin ulkopuolelle. Myöskään julkisuus ja oikeusturva eivät toteudu samalla tavalla kuin kunnan hallinnossa. Kuntalaissa pyrittäisiin lieventämään tätä kaksijakoisuutta ja eriarvoisuutta. Kunnan velvollisuutena olisi tiedottaa myös tällaisen yhteisön toiminnasta.

Kunnan tulisi laatia myös tavanomaista tiedottamista täydentäviä katsauksia kunnan asukkaita kiinnostavista tärkeistä asioista. Malli tähän sääntelyyn on saatu rakennusasetuksessa säädetyistä kaavoituskatsauksista.

Kunnan ja sen asukkaiden välistä yhteistyötä tarvitaan yhä enemmän. Yhteistyö voisi koskea palvelujen tuottamista, mutta myös kunnalle kuuluvien tehtävien antamista asukasryhmien hoidettavaksi. Esimerkiksi kylätoimikunta tai kunnassa toimiva urheiluseura ovat sopivia kunnan yhteistyökumppaneita.

Laissa ei enää olisi säännöksiä kunnanosa-valtuustoista. Sen sijaan laki mahdollistaisi alueellisen hallinnon järjestämisen kunnan ja asukkaiden omilla ehdoilla. Valtuusto voisi asettaa toimielimen tai sen jaoston käsittelemään kunnan osa-alueita koskevia asioita. Laki ei myöskään estäisi tarpeellisen toimivallan antamista osa-alueen toimielimelle. Toimielimeen voitaisiin valita jäseniä asianomaisen kunnan osa-alueen asukkaiden esityksestä. Myös kunnallinen kansanäänestys voitaisiin järjestää kunnan osa-alueita koskevana.

Laki antaisi mahdollisuuden niin sanotun käyttäjädemokratian toteuttamiseen. Liikelaitoksen tai muun laitoksen johtokunnan jäsenet tai osa jäsenistä voitaisiin valtuuston päätöksellä ja valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti valita palvelujen käyttäjien, kunnan asukasryhmän ja myös kunnan henkilöstön esityksestä. Näin esimerkiksi kunnan liikelaitoksen palvelujen käyttäjät voisivat tehdä esityksen johtokuntaan valittavista jäsenistä. Päiväkodissa esityksen johtokunnan jäsenistä voisivat tehdä päiväkotilapsien ja koulussa oppilaiden vanhemmat.

Keskeinen kunnan jäsenen vaikutusmahdol-

lisuus on ollut oikeus tehdä kunnallisvalitus. Kunnan jäsen on voinut valituksella saattaa kunnan viranomaisen päätöksen laillisuuden hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Laillisuusvalituksesta ei kuntalaissakaan aiota luopua. Lisäksi on tarkoitus ottaa käyttöön kunnan sisäinen oikaisuvaatimusmenettely. Päätökseen tyytymätön kunnan jäsen voisi kunnan sisäisessä hallintomenettelyssä saattaa asian uudelleen harkittavaksi. Oikaisuvaatimusmenettely lisäisi merkittävästi kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan hallinnossa.

3.7. Luottamushenkilöt

3.7.1. Nykytilan arviointia

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema kunnan hallinnossa. Kunnallishallinto toimii edustuksellisen demokratian periaatteella siten, että päätöksenteosta vastaavat joko asukkaiden vaaleissa valitsevat valtuutetut tai näiden valitsevat luottamushenkilöt. Luottamushenkilöt edustavat siten kunnan hallinnossa kunnan asukkaita ja käyttävät kunnan päätösvaltaa. Mahdollisimman monella kunnan asukkaalla tulisi olla oikeus pyrkiä luottamustehtäviin. Toisaalta luottamushenkilöiden keskeisen aseman vuoksi kiinnitetään erityistä huomiota heidän toimintansa vastuullisuuteen ja yleensä käyttäytymisen asiallisuuteen. Yksittäisen luottamushenkilön syyllistyminen asemansa väärinkäyttämiseen tai asiattomaan eduntavoitteluun johtaa herkästi koko järjestelmän arvosteluun. Näistä syistä muun muassa vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat erityisen huomion kohteena.

Kunnan toiminta perustuu keskeisesti luottamushenkilöiden aloitteellisuuteen ja toimimismahdollisuuksiin. Tämän vuoksi kunnallislaissa on pyritty turvaamaan luottamushenkilöiden asema sekä heidän oikeutensa ja edellytykset asioiden hoitamiseen. Luottamushenkilöllä on oikeus saada korvausta ansionmenetyksestä sekä luottamustehtävän aiheuttamista kustannuksista. Toisaalta luottamushenkilö on toimessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja häneen sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä. Lisäksi luottamushenkilöllä on poliittinen vastuu. Jos luottamushenkilö ei täytä valitsijoidensa häneen kohdistamia odotuksia, hän voi jäädä valitsematta uudelleen. Virheellisen menettelynsä joh-

dosta luottamushenkilö voidaan pidättää toimestaan tai hänet voidaan eräissä tapauksissa jopa erottaa.

Luottamushenkilöjärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi luottamushenkilöille valitaan varajäsenet. Milloin luottamushenkilö on estynyt tai esteellinen ottamaan osaa asioiden käsittelyyn, hänen sijalleen tulee varajäsen. Luottamustoimi on määräaikainen ja rajoittuu toimielimen toimikauteen.

Nykyisen lain mukaan luottamushenkilöitä ovat kunnallisten toimielinten jäsenet. Luottamushenkilöitä ovat lisäksi tilintarkastajat ja muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Luottamustoimeen on vaalikelpoinen henkilö, jolla on kotipaikka asianomaisessa kunnassa ja jolla on äänioikeus kunnallisvaaleissa.

Vaalikelpoisia valtuustoon eivät ole eräät lääninhallituksen johtavat virkamiehet eivätkä lääninoikeuden tuomarit. Kunnan palveluksessa olevista vaalikelpoisia eivät ole kunnanjohtaja, apulaiskunnanjohtaja eivätkä eräät muut kunnan johtavat viranhaltijat.

Vaalikelpoisia kunnanhallitukseen eivät ole ensinnäkään henkilöt, joita ei voida valita valtuustoon. Heidän lisäksi kunnanhallitukseen ei voida valita kunnanhallituksen alaisia viranhaltijoita eikä pysyväisluonteisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä. Lautakuntien ja johtokuntien alaiset viranhaltijat ja työntekijät sen sijaan ovat vaalikelpoisia. Kunnanhallituksen asettaman toimikunnan jäseniltä edellytetään vain yleistä vaalikelpoisuutta.

Lautakuntaan ja johtokuntaan ei voida valita asianomaisen toimielimen alaisia viranhaltijoita eikä pysyväisluonteisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä. Muiden toimielinten alaiset viranhaltijat ja työntekijät ovat vaalikelpoisia. Lautakunnan tai johtokunnan jaostoon, joka käsittelee kunnan osa-alueen asioita tai, kun kysymys on kaksikielisen kunnan eri kieliryhmien asioita hoitavista jaostoista, voidaan valita myös lisäjäseniä. Heiltä edellytetään joko kotipaikkaa asianomaisella kunnan osa-alueella tai kuulumista asianomaiseen kieliryhmään.

Vaalikelpoisuussäännösten estämättä henkilö voi asettua ehdolle valtuustoon, jos vaalikelpoisuuden este poistuu ennen kuin valtuutetun toimikausi alkaa. Valtuutettu ei myöskään menetä vaalikelpoisuuttaan, vaikka hänet valittaisiin enintään kuusi kuukautta kestäväan palvelussuhteeseen. Kunnanhallituksessa ja lautakunnassa ei ole vastaavia poikkeuksia.

Luottamustoimeen valittu on velvollinen ot-

tamaan toimen vastaan eikä hänen suostumustaan yleensä tarvita. Valtuustoon ehdokkaaksi asetettavalta edellytetään kirjallista suostumusta. Luottamushenkilöksi valittu voi kuitenkin kieltäytyä toimen vastaanottamisesta. Kieltäytymisperusteina laissa mainitaan yli 60 vuoden ikä ja aikaisempi toiminta luottamushenkilönä. Lisäksi kieltäytymisperusteeksi hyväksytään muu pätevä syy. Kieltäytymisperusteiden hyväksyy se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on. Kieltäytymisperusteeseen voidaan vedota myös kesken toimikauden.

Luottamushenkilö on erottamaton ja pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu. Luottamushenkilö pysyy toimessaan toimikauden päätyttyäkin siihen saakka, kunnes hänen tilalleen on valittu uusi luottamushenkilö. Jos toimeen valitun luottamushenkilön vaalista tai kieltäytymisestä tehdään valitus, toimi jatkuu siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu ja tehtävään on valittu uusi luottamushenkilö. Avoimeksi tullut luottamustoimi on täytettävä jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Valtuutetun tehtävää ryhtyy hoitamaan varavaltuutettu.

Toimielimen sekä yksittäisen luottamushenkilön virheellinen menettely tehtävässään johtaa toimenpiteisiin, joiden tarkoitus on selvittää asia ja saada oikaisu aikaan. Asian selvittely kuuluu ensisijaisesti kunnanhallitukselle. Tarvittaessa asia on kuitenkin saatettava valtuuston käsiteltäväksi.

Luottamustoimen hoitamisesta suoritetaan palkkiota. Ansionmenetyksestä sekä aiheutuneista kustannuksista maksetaan korvausta. Korvauksen ei tarvitse olla täysimääräinen. Palkkioiden ja korvausten perusteet määrätään valtuuston hyväksymässä palkkiosäännössä.

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta nähtäväkseen asiakirjoja sekä tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina. Tietojensaantioikeus on kaikilla luottamushenkilöillä. Tietojen tarpeellisuuden harkitsee luottamushenkilö itse. Oikeus koskee luottamushenkilön oman toimen hoitamisessa tarvittavia tietoja. Tietojensaantioikeutta rajoittavat salassapitosäännökset. Luottamushenkilöllä ei yleensä ole oikeutta saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista. Silloin kun salassa pidettävä asiakirja on tarpeen päätöksenteossa, luottamushenkilöllä on oikeus myös salassa pidettäviin tietoihin. Tilintarkastajan tietojensaantioikeus on laajempi ja kattaa myös tilin-

tarkastajan tehtävässä tarpeelliset salassa pidettävät tiedot.

Julkishallinnon toimintaan kohdistuu voimakas kansalaisten ja tiedotusvälineiden huomio. Tarkastelu on usein kriittistä. Luottamustoimen hoitamisessa noudatetaan hallinnon yleisiä periaatteita. Hallinnon yleiset periaatteet eli hallinnon lainalaisuus, yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus ja suhteellisuus ohjaavat hallintotoimintaa ja vaikuttavat kansalaisten oikeudellista asemaa turvaavasti. Kunnan asukkaiden osallistumisen sekä toiminnan valvonnan kannalta tärkeitä ovat hallinnon julkisuus ja avoimuus. Mainitut periaatteet ohjaavat ja vaikuttavat luottamushenkilön toimintaan. Säännöksillä ja määräyksillä on eräissä tapauksissa pyritty antamaan julkishallinnossa toimiville yleisiä ohjeita ja määräyksiä siitä, kuinka tehtävässä tulisi käyttäytyä ja menetellä. Valtion virkamieslain (755/86) 5 luvussa ovat säännökset virkamiesten yleisistä velvollisuuksista. Kunnan viranhaltijoita koskevia vastaavia määräyksiä on virkasäännössä. Valtuuston työjärjestykseen on saatettu ottaa valtuutetun käyttäytymistä koskevia määräyksiä. Sen sijaan kunnallislaissa ei ole kunnan luottamushenkilön käyttäytymistä ohjaavaa säännöstä.

Vaalikelpoisuutta ja esteellisyttä koskevat säännökset liittyvät toisiinsa. Molempien säännösten tarkoituksena on turvata toimielinten jäsenten puolueettomuus ja asioiden tasapuolinen käsittely. Vaalikelpoisuussäännökset estävät valitsemasta toimielimen jäseneksi henkilöä, jonka asema kunnan organisaatiossa tai muut tehtävät ovat sellaisia, että luottamus hänen kykyynsä käsitellä asioita puolueettomasti vaarantuu. Esteellisyssäännöksillä taas turvataan yksittäisen asian käsittelyn puolueettomuus.

Vaalikelpoisuussäännökset rajoittavat kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen toimintaan. Tästä syystä rajoitusten tulisi olla mahdollisimman vähäisiä ja säännösten mahdollisimman yksiselitteisiä. Kunnallishallinnon toimivuus ja uskottavuus edellyttävät kuitenkin vaalikelpoisuuden rajoitusten laajentamista.

Kunnan henkilöstöön kuuluvien jäsenyys kunnan toimielimissä on eräissä tapauksissa osoittautunut ongelmalliseksi. Erityisesti ongelmat ovat koskeneet kunnanhallitusta. Joissakin kunnissa jopa enemmistö kunnanhallituksen jäsenistä kuuluu kunnan henkilöstöön. Kunnanhallitus edustaa usein kuntaa työnantajana.

Kunnan henkilöstön osallistuminen päätöksentekoon palkka- ja muista eduista on horjuttanut päätöksenteon uskottavuutta silloinkin, kun muodollista esteellisyttä ei ole. Myös esimies-alaisuus suhteet saattavat vääristyä, kun kunnanhallituksessa oleva viranhaltija tai työntekijä luottamushenkilönä on esimiehensä yläpuolella. Henkilöstöasioita käsiteltäessä on viime aikoina jouduttu tilanteisiin, joissa kunnanhallitus ei edes varajäsenillä täydennettynä ole ollut päätösvaltainen esimerkiksi kunnan henkilöstömenojen säästöistä päätettäessä. Vuoden 1993 alussa valittujen kunnanhallitusten jäsenistä noin 14 % oli oman kunnan palveluksessa. Vähintään puolet jäsenistä oli oman kunnan palveluksessa kolmessa kunnassa ja vähintään kolmannes 44 kunnassa (Suomen Kuntaliiton tilastotuotanto 1993).

Ongelmalliseksi tilanne on myös koettu, kun henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivan henkilöstöjärjestön luottamusmies on kunnan toimielimen jäsenenä. Eturistiriidat korostuvat niissä toimitelmissä, joissa käsitellään henkilöstöasioita ja joissa päätetään kunnan henkilöstöpolitiikasta. Tällaisia toimielimiä ovat kunnanhallitus ja pääasiallisesti henkilöstöasioita käsittelevä toimielin. Tästä syystä olisi perusteltua rajoittaa henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia toimia luottamushenkilönä niissä toimitelmissä, joissa käsitellään asioita, joissa kunnan ja henkilöstön edut saattavat olla keskenään ristiriidassa.

Vaikka valtion valvonta on vähentynyt, valtion virkamiehet hoitavat edelleen erilaisia kuntiin kohdistuvia valvontatehtäviä. Nykyiset vaalikelpoisuuden rajoitukset koskevat eräitä lääninhallituksen virkamiehiä ja lääninoikeuden tuomareita. Perustellumpaa olisi rajoittaa vaalikelpoisuutta kaikkiin sellaisiin valtion virkamiehiin, jotka hoitavat välittömästi kuntiin kohdistuvia valvontatehtäviä.

Valtuuston nykyiset vaalikelpoisuussäännökset koskevat vain kunnan keskushallinnon tai hallinnonalan johtajia. Heihin tulisi rinnastaa muutkin vastuullisissa tehtävissä toimivat henkilöt, jotka eivät kuitenkaan johda koko hallinnon alaa. Hallintorakenteet ovat jo muuttuneet tai ovat muuttumassa niin, että henkilölle määrätyn vastuualueen merkitys korostuu. Nykyiset vaalikelpoisuussäännökset eivät vastaa käytännön tilannetta.

Nykyisten vaalikelpoisuussäännösten soveltamiseen vaikuttaa kunnan tehtävien hoidon organisointi- ja järjestämistapa. Säännökset

koskevat vain kunnan omaa henkilöstöä. Esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön toimitusjohtaja on aina vaalikelpoinen valtuustoon, vaikka hän asemaltaan saattaa vastata kunnan hallinnonalan johdossa toimivaa viranhaltijaa. Tehtävien hoidon organisointitavalla ei saisi olla merkitystä harkittaessa henkilön vaalikelpoisuutta.

Liiketoimintaa harjoittavien yritysten johtohenkilöitä toimii myös kunnallisissa luottamus-tehtävissä. Nykyinen laki ei estä yrityksen toiminnasta vastuussa olevan henkilön valitsemista sellaiseenkaan lautakuntaan, jonka hallinnonalalla yritys toimii. Kunnan ja liikeyrityksen välille syntyy selviä eturistiriitoja kunnan toimielimessä käsiteltävissä asioissa. Ongelmia on pyritty ratkaisemaan esteellisyys-säännöksillä. Jos ristiriitatilanteita syntyy usein ja ne ovat etukäteen tiedossa, voisi olla perusteltua rajoittaa liiketoimintaa harjoittavien yritysten johtohenkilöiden vaalikelpoisuutta asianomaiseen toimielimeen. Esimerkiksi kunnassa toimivan rakennusliikkeen johtajaa ei tulisi valita kaavoitusasioita kunnassa hoitavaan toimielimeen. Vaalikelpoisuuden rajoittaminen saattaa olla tarpeen, jotta kansalaisille kunnallishallinnosta muodostuvaa käsitystä voitaisiin parantaa ja näin lisätä hallinnon uskottavuutta.

Henkilön uskottavuus kunnallispolitiikassa voi kärsiä myös muuten kuin kunnan ja yhteisön välisissä ristiriitatilanteissa. Esimerkiksi maankäyttöön liittyvissä ratkaisuissa merkittävän maanomistajan motiiveja voidaan usein epäillä. Vaalikelpoisuuden rajoittaminen näissä tapauksissa olisi käytännössä vaikeaa. Luottamusta ja uskottavuutta tulisi parantaa esteellisyys-säännösten tiukalla ja johdonmukaisella soveltamisella.

Luottamustoimesta kieltäytymisestä säädetään muodollisesti. Käytännössä säännöstä on kuitenkin tulkittu joustavasti.

Luottamushenkilön toimimisedellytykset tulisi edelleen turvata oikeudella saada palkkiota ja korvausta tehtävän hoitamisesta. Luottamushenkilöt hoitavat tehtäviään yhä enemmän osa- tai jopa kokopäivätoimisesti, jolloin palkkio maksetaan määräajalta. Määräajalta maksettavista palkkioista tulisi lakiin ottaa nimenomainen säännös senkin takia, että luottamushenkilöiden yleisestä eläketurvasta on luovuttu ja eläkkeeseen oikeuttavaa palkkiota ovat vain eläkelainsäädännön mukaisen vähimmäisrajan ylittävät palkkio ja ansionmenetyksen korvaus.

Luottamushenkilö tarvitsee tietoja asian valmistelua ja päätöksentekoa varten. Lisäksi hän tarvitsee tietoja voidakseen valvoa kunnan viranomaisten toimintaa. Tästä syystä hänen tietojensaantioikeutensa tulee olla laajempi kuin yleensä kansalaisten. Luottamushenkilölle tulisi turvata nykyistä vastaava tietojensaantioikeus. Säännökset olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista koota yhteen pykälään, jolloin nykyistä kunnallislain 20 §:ää vastaava säännös olisi riittävä. Oikeus rajoittuisi oman toimen hoitamisessa tarvittaviin tietoihin ja asiakirjoihin.

3.7.2. Luottamushenkilöitä koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Voimassa olevassa laissa luottamushenkilöitä koskevat säännökset ovat pääosin lain 2 luvussa. Säännöksiä on kuitenkin myös muualla laissa. Esityksessä luottamushenkilöitä koskevat säännökset kootaan yhteen lukuun, jossa määriteltäisiin luottamushenkilöt sekä heidän yleiset oikeutensa ja velvollisuutensa. Lukuun otettaisiin myös muita luottamushenkilön oikeudellista asemaa koskevia säännöksiä, kuten nykyisin eri toimielimiä koskevilla luvuissa olevat säännökset vaalikelpoisuudesta.

Useat ehdotetuista säännöksistä vastaavat periaatteiltaan nykyisiä. Luottamushenkilöt määriteltäisiin nykyiseen tapaan. Vaalikelpoisuuden menettämisen, luottamustoimen jatkuvuuden, virheellisen menettelyn seuraamukset tai tietojensaantioikeuden sääntely ei vaatisi erityisiä muutoksia.

Kansalaiset kiinnittävät entistä enemmän huomiota kunnallispolitiikan moraalisiin ja eettisiin arvoihin. Kunnallishallinnon julkisen kuvan ja uskottavuuden parantaminen vaatii nykyistä kriittisempää suhtautumista vaalikelpoisuuteen ja esteellisyyteen.

Luottamushenkilön asemaa ja vastuuta korostettaisiin lakiin ehdotettavalla luottamushenkilön käyttäytymistä koskevalla säännöksellä. Luottamushenkilön tulisi säännöksen mukaan edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia tehtävässään arvokkaasti sen edellyttämällä tavalla. Säännöksellä kiinnitettäisiin huomiota niihin yleisiin edellytyksiin ja kansalaisten odotuksiin, jotka kohdistuvat toimen hoitamiseen ja luottamushenkilöön itseensä. Säännös olisi luonteeltaan ohjeellinen. Pelkästään sen nojalla ei voitaisi ryhtyä oikeu-

dellisiin toimenpiteisiin. Kansalaisten tulee voida luottaa siihen, että luottamushenkilö toiminnallaan edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta.

Kansalaisten käsityksiin vaikuttavat monet tekijät, kuten esimerkiksi hallinnon avoimuus ja julkisuus, yleisten hallinnon periaatteiden huomioon ottaminen, tehtävien hoitamisen tunnollisuus ja joutuisuus sekä vallan ja vastuun rajojen selkeys. Luottamushenkilöllä olisi myös erityinen velvollisuus esittää kunnan toimielimen pyynnöstä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa. Poliittista uskottavuutta ja poliittisen vastuun uudenlaista korostumista edistäisi myös luottamushenkilön oma herkkyyks erota tehtävästään, jos luottamus hänen toimintaansa on horjunut.

Vaalikelpoisuuden rajoituksia koskevat säännöshdotukset on laadittu niin, että ne vastaisivat nykyistä paremmin yleisiä käsityksiä luottamustoimeen kelpoisista henkilöistä ja että todennäköisimmät eturistiriitatilanteet voitaisiin jo ennakolta välttää. Sääntelyltä edellytetään myös vaalikelpoisuuden rajoitusten toteutumista tasapuolisesti erilaisissa organisaatiomalleissa.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset valtuustoon olisivat edelleen vähäisemmät kuin muihin toimielimiin, esimerkiksi kunnanhallitukseen. Rajoitukset ulottuisivat kuitenkin jonkin verran laajemmalle kuin nykyisin. Valtion virkamiesten vaalikelpoisuuden rajoitukset määräytyisivät henkilön kuntaan kohdistuvien tehtävien, ei muodollisen aseman perusteella. Myös kunnan omaa henkilöstöä koskevat rajoitukset ulottuisivat laajemmalle kuin nykyisin. Hallinnonalan johtavassa asemassa olevan viranhaltijan lisäksi selkeästä tehtäväalueesta vastuussa olevat henkilöt eivät olisi vaalikelpoisia.

Tehtävien hoidon organisointi vaikuttaa nykyisin ratkaisevasti vaalikelpoisuussäännösten soveltamiseen. Säännöksiä ei ole voitu soveltaa, jos kunta on antanut tehtävän esimerkiksi omistamansa osakeyhtiön hoidettavaksi. Tämä epäkohta pyritään poistamaan siten, että kunnan määräamisvallassa olevan yhteisön henkilöstön vaalikelpoisuus määräytyisi pääosin samoin perustein kuin kunnan oman henkilöstön vaalikelpoisuus.

Sekä kunnan henkilöstön että henkilöstön edunvalvonnasta vastaavan henkilön vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen rajoitettaisiin nykyisestä. Vaalikelpoisuuden rajoitus ulottuisi

kunnanhallituksen alaisten työntekijöiden lisäksi lautakuntien esittelijöihin tai kunnanhallituksen käsiteltäviksi tulevista asioista muuten valmisteluvastuussa oleviin. Vaalikelpoisia kunnanhallitukseen ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavaan toimielimeen eivät olisi kunnan henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivan paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen puheenjohtaja eivätkä esimerkiksi pääluottamusmiehet.

Kunnan palveluksessa oleville, vaikka ne olisivat vaalikelpoisia kunnanhallitukseen, ei kuitenkaan saisi olla enemmistöä kunnanhallituksessa. Saman rajoituksen piiriin on paikallaan sisällyttää myös edellä mainitut yhteisöjen edustajat.

Luottamustoimi ei olisi enää pakollinen. Siitä olisi oikeus kieltäytyä eikä kieltäytyminen edellyttäisi erityisiä perusteita.

Luottamushenkilöiden palkkioita koskevassa sääntelyssä otettaisiin huomioon tehtävän kokopäivätoiminen hoitaminen ja määräajalta maksettavat palkkiot.

3.8. Henkilöstö

3.8.1. Nykytilan arviointia

Voimassa olevan kunnallislain mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on joko julkisoikeudellisessa virkasuhteessa tai yksityisoikeudellisessa työsuhteessa. Viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeudellinen asema on olennaisesti erilainen. Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa oli vuonna 1993 noin 430 000 henkilöä. Näistä noin 56 % oli virkasuhteessa ja noin 44 % yksityisoikeudellisessa työsuhteessa. Jako virkasuhteessa ja työsuhteessa oleviin ehdotetaan edelleen säilytettäväksi.

Kunnallislain mukaan virat perustetaan kunnan hallintotehtäviä varten. Hallintotehtävillä ymmärretään tehtäviä, joiden hoitoon sisältyy julkisen vallan käyttöä, päätösten valmistelu ja täytäntöönpano mukaan lukien tai joihin liittyy erityistä taloudellista vastuuta. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan asianomaisen viranomaisen lakiin perustuvaa toimivaltaa tehdä kansalaisia sitovia ja velvoittavia päätöksiä. Viranomaisella on usein myös oikeus käyttää pakkoaineita päätösten täytäntöönpanemiseksi.

Käytännössä virkoja on kuitenkin perustettu laajasti muidenkin kuin hallintotehtävien hoitamista varten. Käytäntö on jatkunut pitkään

eikä menettelyä yleisen käsityksen mukaan pidetä voimassa olevan kunnallislain vastaisena. Erityislainsäädännössä on myös useita säännöksiä, joissa edellytetään, että määrättyjen tehtävien hoitamista varten kunnassa tulee olla viranhaltija. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi rakennuslaissa (370/58), palo- ja pelastustoimesta annetussa laissa (559/75), terveydenhoitolaissa (469/65), mielenterveyslaissa (1116/90), sosiaalihuoltolaissa (710/82) sekä peruskoululaissa (476/83).

Tärkeimmät kunnan viranhaltijoita koskevat säännökset ovat kunnallissa ja rikoslaissa (rikosoikeudellinen vastuu). Viranhaltijan oikeudellista asemaa taas määrittelee keskeisesti kunnanvaltuuston kunnallislain nojalla hyväksymä virkasääntö.

Kunnan työntekijöiden oikeudellinen asema määräytyy pääosin samoin kuin yksityisellä sektorilla. Keskeiset säännökset ovat työsopimuslaissa (320/70). Kunnan työntekijällä on kuitenkin laajempi rikosoikeudellinen vastuu. Myös eläkeoikeudessa on eroja verrattuna yksityiseen sektoriin.

Virka- ja työsuhteen välillä on seuraavia eroja:

— Virkasuhde on luonteeltaan julkisoikeudellinen ja työsuhte on yksityisoikeudellinen. Virkasuhteeseen perustuvat erimielisyydet ratkaistaan julkisoikeudellisina riitoina hallintotuomioistuimissa. Työsopimussuhteesta aiheutuvat muut kuin työehtosopimuslakiin perustuvat riidat kuuluvat yksityisoikeudellisiin riita-asioina yleisten tuomioistuinten ratkaistaviin asioihin.

— Virkasuhde syntyy kunnan yksipuolisella hallintotoimella, virkaan nimittämällä, joka kuitenkin edellyttää suostumusta. Työsuhteen syntyminen perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen sopimukseen.

— Palvelussuhteen päättymistilanteissa tuomioistuin voi palauttaa lainvastaisesti päättyneen virkasuhteen. Sen sijaan lain- tai sopimuskansalaisesti päätettyä työsuhdetta ei voida palauttaa vastoin työnantajan tahtoa.

— Viranhaltijan tehtäviin voi kuulua julkisen vallan käyttäminen. Kunnan palveluksessa olevan työntekijän tehtäviin ei voi kuulua julkisen vallan käyttöä.

— Viranhaltijan rikosoikeudellinen vastuu on laajempi kuin työntekijän.

— Kunta voi määrätä viranhaltijan tehtävistä ja velvollisuuksista. Työntekijän tehtävät ja

velvollisuudet perustuvat pääsääntöisesti tehtyyn työsuopimukseen.

— Viranhaltijoiden työtaisteluoikeus on rajoitetumpi kuin työntekijöillä.

Kunnan viranhaltijat hoitavat tehtäviään virkavastuulla. Virkavastuu voi toteutua kurinpitovastuuna, rikosoikeudellisena vastuuna ja vahingonkorvausvastuuna. Kurinpitovastuu koskee vain viranhaltijoita ja perustuu kunnan virkasäännön määräyksiin. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/74) eikä sen perusteissa ole eroa viranhaltijoiden ja työntekijöiden välillä. Rikosoikeudellisella vastuulla on merkitystä erityisesti kansalaisille. Hallitusmuodon 92 ja 93 §:ssä säädetään hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Hallitusmuodon 92 §:n mukaan kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Hallitusmuodon 93 §:n nojalla kansalainen voi vaatia virkamiestä rikosoikeudelliseen ja vahingonkorvausvastuuseen tämän virheen tai laiminlyönnin johdosta. Säännöksiä on katsottu koskevan myös kunnan viranomais toimintaa.

Rikosoikeudellisesta vastuusta ja virkarikoksista säädetään rikoslaissa. Virkavastuu koskee jo nykyisin osin myös kunnan työntekijöitä. Rikoslain vuoden 1990 alusta voimaan tulleella muutoksella (792/89) virkavastuu ulotettiin julkisyyhteisön työntekijöihin eräissä virkarikoksissa. Työntekijä voidaan tuomita rangaistukseen muun muassa lahjoman ottamisesta, salassapitorikoksesta, asiakirjan luvattomasta paljastamisesta sekä virka-aseman väärinkäytämisestä. Sen sijaan kunnan työntekijöihin ei sovelleta rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ää, joissa säädetään muun muassa huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä. Tämän vuoksi kunnan työntekijöiden vastuu on viranhaltijoiden vastuuta suppeampi.

Virka- ja työsuhteen erot ovat jatkuvasti kaventuneet. Eroja ovat vähentäneet muun muassa virkaehtosopimuslainsäädännön voimaantulo vuonna 1970 ja edellä mainittu rikoslain muutos. Myös kunnallisen alan virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa on erilaisen lainsäädännön sallimissa rajoissa pyritty jatkuvasti yhtenäistämään viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehtoja. Kunnallisissa yleisissä virka- ja työehtosopimuksissa on määritelty sekä viranhaltijoiden että työntekijöiden palvelussuhteen ehdot.

Nykyisessä kunnallissa säädetään myös ulkomaalaisen kelpoisuudesta kunnan virkaan.

Lähtökohtana on, että virkaan voidaan nimittää muukin kuin Suomen kansalainen. Ainoa ehdoton poikkeus tähän on kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan virka. Niihin voidaan ottaa vain Suomen kansalainen. Suomen kansalaisuutta vaaditaan laissa myös eräiltä johtavilta viranhaltijoilta, jollei kunnan virkasäännössä toisin määrätä. Kunnan työntekijöiden osalta kansalaisuusrajoituksia ei ole.

ETA-sopimuksessa (28 artikla) turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus EU:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden välillä. Vapaa liikkuvuus edellyttää, että kaikki kansalaisuuteen perustuva EU:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden työntekijöiden syrjintä muun muassa työ sopimusten tekemisessä poistetaan. Oikeutta hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä voidaan rajoittaa, jos rajoitukset ovat perusteltavissa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi. Määräykset eivät kuitenkaan koske julkishallinnon palvelussuhteita. Näin ollen tällaisessa palvelussuhteessa voidaan muun muassa työhön ottamista rajoittaa kansalaisuuden perusteella. Vastaavat määräykset sisältyvät Rooman sopimukseen (48 artikla), jonka tulkinta ohjaa myös ETA-sopimuksen tulkintaa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut julkishallinnon palvelussuhde -käsitteelle ahtaan merkityksen, koska se on poikkeus työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevasta periaatteesta. Sillä, onko kysymyksessä virka vai työsuhte, ei ole merkitystä. Olennaista on, että tehtävään sisältyy välittömästi tai välillisesti julkisen vallan käyttöä tai kysymys on valtion taikka muiden julkisyhteisöjen yleiseen etuun liittyvistä tehtävistä.

Selvää on, että kansalaisuusrajoitusta ei voida asettaa esimerkiksi keittiö-, siivous- tai kiinteistönhuollon henkilöstölle. Sama koskee EY-tuomioistuimen mukaan myös sairaanhoitajaa ja yleensä myös opettajia. Komissio on pyrkinyt yhtenäistämään vuodelta 1988 olevassa kannanotossa julkishallinnon palvelussuhteen käsitettä. Siinä julkisen vallan käsite rajoitetaan poliisi- ja puolustusvoimiin, lainsäädännön valmisteluun ja toteuttamiseen sekä niiden soveltamisen valvontaan ja muihin tämänkaltaisiin tehtäviin. Sen sijaan ulkopuolelle jää esimerkiksi julkinen liikenne ja energiahuolto, julkinen terveydenhuolto ja opetus valtiollisissa oppilaitoksissa.

Kunnan henkilöstön palvelussuhteen muodollinen laatu vaikeuttaa mahdollisimman yk-

sinkertaisen hallinnon toteuttamista. Kunnissa pidetään epäkohtana, että henkilöstö on palvelussuhteensa laadusta riippuen oikeudellisesti erilaisessa ja osin eriarvoisessa asemassa. Viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevat eri lakien säännökset ja tästä johtuen erilaiset muut määräykset. Esimerkiksi virkasääntö korvaa käytännössä työ sopimuslain. Henkilöstöasioita koskeva normisto on niin laaja, että se vaikeuttaa käytännön henkilöstöhallintoa. Lisäksi virkojen perustamis- ja lakkauttamismenettelyn kankeus ja laaja muutoksenhakuoikeus haittaavat kunnallisen henkilöstöhallinnon hoitamista nykyaikaisen työelämän tarpeita vastaavalla tavalla.

Eduskunta on myös edellyttänyt lainsäädännön muuttamista. Vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta (HE 70/1993 vp) eduskunta edellytti, että kunnissa voidaan tulevaisuudessa siirtyä tehtävien hoitamiseen liittyvän yhtäläisen vastuun periaatetta noudattaen yhteen palvelussuhteeseen.

Työnantajan ja henkilöstön välisellä yhteistoiminnalla vaikutetaan työelämän laatuun ja työn tuloksellisuuteen. Yhteistoiminnalla edistetään myös kunnan toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta. Kunnallishallinnon yhteistoimintamenettely on 1970-luvulta lähtien perustunut suositussopimuksiin, joita kunnalliset keskusjärjestöt, kunnallinen työmarkkinalaitos sekä palkansaajajärjestöt ovat tehneet muun muassa työpaikkademokratiasta, henkilöstökoulutuksesta, työterveydenhuollosta ja työpaikkaruokailusta. Kunnallislaissa ei ole säännöksiä yhteistoimintamenettelystä, jolla on kuitenkin tärkeä osa kunnan toiminnassa. Tämän vuoksi on tarpeen ottaa uuteen kuntalakiin säännös, jossa todetaan henkilöstödemokratia kunnallisen demokratian täydentäjänä.

Yhteistoimintamenettelyä on vastikään uudistettu. Kunnallista virkaehtosopimuslakia (669/70) on vuonna 1993 muutettu siten, että yhteistoimintamenettelystä henkilöstöasioiden hoitamisessa voidaan tehdä osapuolia sitova yleissopimus. Lähtökohtana on yhteistoimintamenettelyn organisoinnin paikallinen joustavuus. Yleissopimuksessa sovitaa yhteistoimintamenettelyn vähimmäisvaatimuksista. Yleissopimuksen ollessa voimassa vanhaa lakia kunnan viranhaltijain neuvottelu oikeudesta (389/44) ei enää sovelleta.

Kunnilla on edelleen valta määrittellä henkilöstönsä palvelussuhteiden kelpoisuusehdot.

Laissa voitaisiin myös säätää, mihin kunnan tehtäviin vaaditaan tai voidaan vaatia Suomen kansalaisuus. Tässä rajauksessa on otettava huomioon ETA-sopimuksen velvoitteet. Laissa voitaisiin edellyttää, että julkista valtaa käyttävältä voidaan vaatia Suomen kansalaisuus. Toinen mahdollisuus olisi mainita laissa ne viranhaltijat, joilta kansalaisuus vaaditaan, esimerkiksi kunnanjohtaja ja muut johtavassa asemassa olevat. Nykyisen kunnallislain säännöksen (74 a §) on katsottu olevan ETA-sopimuksen mukainen. Kansalaisuusrajoitusta ei ole ainakaan syytä laajentaa.

3.8.2. Henkilöstöä koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallitusmuodossa säädetyn virkamieshallintoperiaatteen huomioon ottaminen ja kunnan hoidettavien tehtävien luonne vaatii eräitä olennaisia poikkeuksia kunnallisessa virkasuhteessa yksityiseen työsuhteeseen verrattuna. Hallinnon lainalaisuus, kansalaisten oikeusturva ja kunnan tehtävien häiriötön suorittaminen tulee turvata. Kunnallisessa palvelussuhteessa tulisi muun muassa olla laaja tehtäviin sidottu virkavastuu.

Kunnallisen henkilöstön aseman perusteita esitetään täsmennettäväksi kunnallislain uudistamisen yhteydessä. Kuntalain henkilöstöluokun otettaisiin aikaisempaa selkeämpi säännös viran perustamisesta vain viranomaistehtäviin, jolloin muihin tehtäviin vastaisuudessa otettaisiin henkilö työsuhteeseen. Henkilöstöluokun otettaisiin myös säännös kunnallista demokratiaa täydentävästä, työnantajan ja työntekijöiden välisestä yhteistoimintamenettelystä sekä säännös ulkomaalaisen kelpoisuudesta kunnan palvelukseen. Henkilöstöä koskisivat lisäksi muualla kuntalaissa olevat säännökset muun muassa vaalikelpoisuudesta, esteellisyydestä, esittelystä ja eriävästä mielipiteestä. Henkilöstödemokratiaa toteuttaisi myös mahdollisuus valita henkilöstön edustajia esimerkiksi liikelaitoksen johtokuntaan.

3.9. Kunnan hallintomenettely

3.9.1. Nykytilan arviointia

Kunnan hallintomenettelyn yleiset puitteet

Kunnan hallinto- ja päätöksentekomenette-

lyä ohjaavat kunnallislain lisäksi muun muassa hallintomenettelylaki ja julkisuuslainsäädäntö. Näiden lisäksi kunnan hallintomenettelyä säännellään valtuuston hallinnon järjestämiseksi hyväksymillä johtosäännöillä. Hallintomenettelyllä tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä viranomaisessa. Varsinaista hallintomenettelyä ei ole hallintolainkäyttö, joka tarkoittaa valitus- tai hallintoriita-asian käsittelyä. Sen sijaan hallintomenettelyn piiriin on katsottu kuuluvan oikeusvaatimusten käsittelyn.

Kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyssä kunnallislaki syrjäyttää hallintomenettelylain ja muut hallintomenettelyä koskevat erityislait. Ehdotettavaan kuntalakiin on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista ottaa ainoastaan sellaisia säännöksiä, joita tarvitaan yleisten säännösten lisäksi tai joissa tarvitaan poikkeavaa sääntelyä. Esimerkiksi hallintomenettelylaissa säädetään kattavasti asian vireillepanon muodoista, asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta.

Kunnallishallinnossa asian käsittelyyn kuuluvat olennaisesti myös säännökset toimivallan siirtämisestä sekä kunnan sisäisen päätöksenteon ohjauksesta. Ohjaukseen kuuluvat muun muassa säännökset asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi sekä delegoidun toimivallan käytön seurannan järjestäminen.

Lainsäädännön lisäksi viranomaisten toimintaa ohjaavat hallinnon yleiset periaatteet: yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus ja suhteellisuus. Periaatteita ovat muovanneet lainsäädäntö, oikeus- ja hallintokäytäntö, hyvä hallintotapa sekä yhteiskunnan kehitys. Hallinnossa on perinteisesti tarkasteltu kansalaista hallintoalamaisena ja vasta viime aikoina hänet on mielletty julkisten palvelujen käyttäjänä asiakkaaksi. Perinteisen oikeusturvan toteutumisen lisäksi julkisilta palveluilta vaaditaan asiakasläheisyyttä, taloudellisuutta ja tehokkuutta. Asiakasläheisyyden, hallinnon tehokkuuden ja joustavuuden vaatimusten sekä perinteisten hallinnon periaatteiden yhteensovittaminen vaatii asenteellisten muutosten lisäksi rakenteiden ja toimintatapojen muuttamista.

Kunnallislain 3 luvussa ovat keskeisimmät kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset. Säännökset koskevat muun muassa esteellisyyttä, varajäsenen kutsusta, päätösvaltaisuutta, päätöksentekojärjestystä, kokouksen julkisuutta, pöytäkirjaa ja kunnan tiedotustoimintaa. Lisäksi muualla

laissa on hallintomenettelyä koskevia säännöksiä. Esimerkiksi valtuuston kokous- ja päätöksentekomenettelystä säädetään erikseen.

Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt ja muun muassa kunnanvaltuuston työjärjestyksen. Johtosäännöissä annetaan lakia täydentäviä määräyksiä myös päätöksentekomenettelystä.

Kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä säädetään myös useissa muissa laeissa. Keskeisimmän hallintomenettelylain lisäksi hallintomenettelyä sääntelevät muun muassa laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/30), laki ja asetus tiedoksiannosta hallintoasioissa (232 ja 662/66), laki ja asetus asiakirjain lähettämisestä (74 ja 75/54), laki yleisten asiakirjain julkisuudesta, asetus sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta, kielilaki (148/22) ja laki julkisista kuulutuksista (34/25).

Esteellisyys

Esteellisyydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaiseen, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa asian käsittelyssä. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan kansalaisten luottamus hallinnon puolueettomuuteen. Esteellisyyssäännökset yhdessä vaalikelpoisuussäännösten kanssa vaikuttavat merkittävästi kansalaisten käsityksiin hallinnon puolueettomuudesta. Kunnallislain esteellisyyssäännökset sopeutettiin vuoden 1991 alusta voimaan tullella muutoksella hallintomenettelylain säännöksiin. Muutos selkeytti esteellisyyssäännösten soveltamista.

Valtuutetun esteellisyysperusteet ovat suppeammat kuin muihin luottamushenkilöihin ja kunnan viranhaltijoihin ja työntekijöihin sovellettavat perusteet. Valtuutettu on esteellinen vain, jos asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen laissa tarkoitettua lähisukulaistaan tai sellaiseen rinnastettavaa henkilöä. Muiden luottamushenkilöiden kuin valtuutettujen sekä kunnan henkilöstön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista ja 11 §:ssä esteellisuuden vaikutuksesta.

Valtuutetun esteellisyys rajoittuu päätöksen tekemiseen. Valtuutettu voi esteellisenäkin olla läsnä ja osallistua asiasta käytävään keskusteluun. Muut luottamushenkilöt ja kunnan henkilöstö eivät esteellisinä voi lainkaan ottaa osaa

asian käsittelyyn. Esteellisyys koskee asian käsittelyn kaikkia vaiheita vireilletulosta täytännönpäntöön.

Asian siirtäminen kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi

Kunnallislaisissa on pyritty turvaamaan kunnanhallituksen edellytykset yhteensovittaa ja valvoa kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimintaa. Kunnanhallituksella on laaja mahdollisuus puuttua kunnan organisaatiossa tehtäviin päätöksiin. Kunnanhallitus valvoo valtuuston päätösten laillisuutta. Kunnallislain 63 §:n mukaisesti kunnanhallitus voi ottaa käsiteltäväkseen muiden toimielinten ja viranhaltijoiden käsittelemiä ja päättämiä asioita ja puuttua tällöin niiden päätöksiin myös tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Vuoden 1993 alusta voimaan tullella kunnallislain muutoksella oikeutta siirtää alempien viranomaisten päätöksiä ylemmän käsiteltäväksi muutettiin siten, että lautakunnille annettiin itsenäinen asioiden siirto-oikeus. Lautakunta voi 71 b §:n mukaan ottaa käsiteltäväkseen sen alaisten viranomaisten tekemät päätökset. Lain muutoksella korostettiin lautakuntien asemaa hallinnonalastaan vastuullisena toimielimenä.

Siirto-oikeuden ulkopuolelle on jätetty laissa luetellut asiat, joissa yksilön oikeusturva tai esimerkiksi asian joutuisa käsittely edellyttävät itsenäistä ratkaisuvallaa. Yleensä tällaiset asiat on suoraan laissa annettu asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Kokousmenettely

Kunnallislaisissa on säädetty yksityiskohtaisesti monista kokousmenettelyyn tai siihen läheisesti kuuluvista asioista. Esimerkiksi esittelystä, päätöksentekojärjestyksestä eli äänestyksestä tai vaalista sekä valtuuston kokousmenettelystä on laissa varsin yksityiskohtaiset säännökset. Erityisen tarkkaan on säännelty päätöksentekojärjestys ja valtuuston kokousmenettely.

Hallintomenettelyn muutostarpeet

Kunnallislain 3 luvun lisäksi asioiden käsittelyä koskevia säännöksiä on lain muissa lu-

vuissa. Kunnallislain hallintomenettelyä koskevat säännökset eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Lisäksi 3 luvussa on säännöksiä, jotka soveltuisivat paremmin muuhun yhteyteen. Esimerkiksi kunnan asukkaan aloiteoikeutta ja tiedottamista koskevat säännökset kuuluvat paremmin kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevien säännösten yhteyteen.

Kunnallislaisissa säädetään hallinto- ja päätöksentekomenettelystä varsin yksityiskohtaisesti. Kunnan hallinnon kansanvaltaisuus, tasapuolisuus ja yksilön oikeusturva voidaan turvata myös siten, että kunnan omaan päätösvaltaan jätetään eräitä nyt laissa säädettyjä asioita. Tarpeettoman yksityiskohtaiset menettelsäännökset jähkistävät hallintoa.

Esteellisyysäännöksiä on vastikään muutettu. Tämän vuoksi esteellisyysperusteiden muuttamiseen ei ole tarvetta. Epäkohtana pidetään kuitenkin, että valtuutettu esteellisenäkin voi osallistua asiasta käytävään keskusteluun. Esteellisuuden vaikutus tulisi valtuustossakin ulottaa asian käsittelyyn kokonaisuudessaan.

Nykyisin kunnanhallituksella ja lautakunnalla on laaja oikeus siirtää käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen päättämä asia. Järjestelmän soveltaminen, esimerkiksi sen suhde päätösten täytäntöönpanoon, on tuottanut vaikeuksia. Siirtomenettely on johtanut päätöksenteon hidastumiseen, kun saman asian käsittely voi olla kolmiportainen. Jo päätettyyn asiaan puuttuminen hallinnon sisäisin keinoin ei myöskään ole omiaan lisäämään kunnan asukkaiden luottamusta hallintoon. Ylemmällä toimielimellä tulee olla mahdollisuus koordinoita delegoidun toimivallan käyttöä, mutta järjestelmän tulee olla nykyistä selkeämpi ja yksinkertaisempi.

3.9.2. Kunnan hallintomenettelyä koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyä ohjaa kunnallislain lisäksi muun muassa hallintomenettelylaki. Kuntalaissa säädettäisiin menettelystä nykyistä suppeammin ja menettelyjäisi nykyistä laajemmin kunnan itsensä päätettäväksi, jolloin paikalliset olosuhteet ja tarpeet voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Lakiin otettaisiin ne säännökset, joita kunnan hallinnon kansanvaltaisuuden, oikeusturvan ja kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksien toteutuminen edellyttäisi. Tämän vuoksi lakiin tulisi ottaa ennen kaikkea valtuustoa koskevia

säännöksiä, koska edustuksellinen demokratia toimii valtuuston kautta. Myös yhtenäinen käytäntö edellyttäisi eräiden asioiden sääntelyä lakitasolla.

Hallinto- ja päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset koottaisiin kuntalain yhteen lukuun, jonka nimenä olisi kunnan hallintomenettely. Myös kunnan sisäistä hallintomenettelyä ohjaavat valtuuston määräykset koottaisiin yhteen johtosääntöön, kunnan hallintosääntöön.

Hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Kunnassa voisi olla myös muita johtosääntöjä, joihin voitaisiin ottaa esimerkiksi yksittäistä tehtäväaluetta tai toimielintä koskevia määräyksiä. Hallintosääntö olisi pakollinen johtosääntö kunnassa. Muita johtosääntöjä eri toimielimiä varten ei myöskään tarvittaisi, jos kunnassa katsotaan tarkoituksenmukaiseksi koota kaikki johtosäännössä määrättävät asiat hallintosääntöön.

Laissa säädettäisiin, mistä hallintoa ja päätöksentekomenettelyä koskevista asioista hallintosäännössä tulisi antaa tarpeellisia määräyksiä. Määräysten sisältö olisi valtuuston harkinnassa. Valtuusto harkitsisi myös kuinka laajasti toimielimelle itselleen annettaisiin valta päättää omasta päätöksentekomenettelystään. Hallintosäännössä ei olisi tarkoituksenmukaista määrätä esimerkiksi toimielinten kokouksista tai pöytäkirjan tarkastamistavasta siten, että päätöksentekomenettelyn joustavuus kärsisi.

Esteellisyysäännöksillä pyritään turvaamaan käsittelyn ja päätöksenteon puolueettomuutta. Esteellisyysperusteisiin ei nyt esitettäisi muutoksia. Yksittäistapauksissa esteellisyysperusteiden tulkinta on saattanut käytännössä johtaa päätöksenteon tarpeettomaan vaikeutumiseen. Valtuutetun esteellisyysperusteet valtuustossa olisivat edelleen lievemmat kuin muihin luottamushenkilöihin ja kunnan henkilöstöön sovellettavat perusteet. Nykyisin valtuutettu on voinut esteellisenäkin olla läsnä ja osallistua asiasta käytävään keskusteluun. Kuntalaissa esteellisuuden vaikutus ulottuisi asian käsittelyyn kokonaisuudessaan. Esteellisuuden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluu ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Kuntalaissa korostettaisiin henkilön omaa vastuuta puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Jos henkilö tietää olevansa esteellinen, hän olisi velvollinen ilmoittamaan asiasta.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5

kohdan mukaan yhteisön hallituksen jäsen on esteellinen käsittelemään yhteisöä koskevaa asiaa kunnanhallituksessa ja lautakunnissa (ns. yhteisöjäävi). Säännös koskee myös sellaisia yhteisöjä, jotka ovat kunnan omistuksessa ja määräamisvallassa ja jossa hallituksen jäsenet ovat kunnan edustajia. Kunnan ja yhteisön edut ovat tässä tilanteessa usein yhteiset, joten sellaista eturistiriitatilannetta, johon esteellisyysäännöksiä tulisi soveltaa, ei synny. Kun esteellisyysäännöksiä muutettiin, asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 254/1989 vp) kunnallislakiin ehdotettiin poikkeusta, jonka mukaan esteellisyttä ei olisi syntynyt silloin, kun henkilö on valittu yhteisön hallintoon kunnan edustajana. Lainmuutosesitystä eduskunnassa käsiteltäessä laki- ja talousvaliokunta katsoi kuitenkin mietinnössään (LaTVM 17/1990 vp), että yhteisöjäävisäännöstä tulee soveltaa myös kunnallishallinnossa, jotta luottamus kunnallishallintoon ja sen päätöksenteon moitteettomuuteen voidaan säilyttää.

Kun asia vastikään on ollut eduskunnan ratkaistavana, yhteisöjäävisäännöksen muuttamista ei ehdoteta. Viimeaikaiset esimerkit, joissa kunnan omistamia osakeyhtiöitä on mennyt konkurssiin, eivät myöskään puolla muutosehdotuksen tekemistä. Tapaukset osoittavat, että kunnan ja yhtiön edut voivat olla toisilleen vastakkaisia.

Kuntalaissa ei enää säädettäisi jälkikäteisestä asioiden siirtämisestä kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi. Laissa siirryttäisiin järjestelmään, jossa ylempi viranomainen voisi ennen päätöksentekoa puuttua asioiden käsitelyyn ottamalla yksittäisen asian käsiteltäväkseen. Kunnanhallitus voisi ottaa käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen käsiteltävänä olevan asian. Sama oikeus olisi lautakunnalla sen alaisen viranomaisen toimivaltaan siirrettyä asiassa, jollei kunnanhallitus olisi käyttänyt ensisijaista oikeuttaan. Uusi järjestelmä edellyttäisi kunnassa sellaisen seurannan järjestämistä, joka antaisi lautakunnalle riittävät tiedot alemman viranomaisen käsiteltävänä olevista asioista. Kunnanhallituksen muihin toimieliimiin määräämillä edustajilla olisi tässä merkittävä osa.

Nykyisin johtosäännöllä luodut toimivaltaratjat ovat jäykät. Sen, jolle toimivalta on delegointipäätöksellä annettu, tulee ratkaista asia. Otto-oikeuden käyttöönotto merkitsee huomattavaa poikkeusta toimivaltarajojen jäykkyyteen. Otto-oikeutta täydentäisi ehdotettava oi-

kaisuvaatimusmenettely, jossa kunnan jäsen tai asianosainen saisi päätöksenteon jälkeen asian ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

Kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyyn ei muuten esitettäisi periaatteellisia muutoksia. Valtuustoasioiden valmistelua koskisi valmistelupakko. Valtuuston kokoontumisista, asian ottamisesta valtuustossa käsiteltäväksi, valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta, kokousten julkisuudesta, päätösvaltaisuudesta, äänestyksestä, vaalista, eriävistä mielipiteistä ja pöytäkirjasta lakiin ehdotettavat säädökset vastaisivat asialliselta sisällöltään pitkälti nykyistä. Ne on kuitenkin pyritty kirjoittamaan nykyistä selkeämmin. Esimerkiksi suhteellisen vaalin toimittamisen edellytyksistä säädettäisiin suoraan laskukaavalla, joka palvelisi paremmin käytännön tarpeita. Valtuuston toiminnasta annettaisiin määräyksiä työjärjestyksessä.

Monista nykyisin laissa säädetyistä asioista kunta määräisi hallintosäännössään. Esimerkiksi varajäsenten kutsumisesta, kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta, kunnanhallituksen edustuksesta muissa toimielimissä sekä esittelystä tulisi ottaa tarpeelliset määräykset hallintosääntöön.

3.10. Kunnan talous

3.10.1. Nykytilan arviointia

Talousarvio

Kunnallislain taloutta koskevassa luvussa on säädetty talousarvion sisällöstä, ajanjaksosta, valmistelusta, vahvistamisesta, velvoittavuudesta, talousarvion muuttamisesta ja sen hyväksymisen viivästyttämisestä. Talousarviokäytännön yksityiskohtainen ohjaaminen on perustunut valtuuston hyväksymään taloussääntöön ja talousarvioasetelmaan, joista kuntien keskusjärjestöt ovat antaneet suositukset.

Vuotuisperiaatteen mukaisesti talousarvioon on otettu vain yhden kalenterivuoden menot ja tulot. Poikkeuksen on tehnyt investointien siirtomäärärahamenettely. Täydellisyysperiaatteen mukaisesti talousarvioon on otettu talousarviovuoden kaikki menot ja tulot. Menoksi ja tuloksi on luettu myös varausten muutokset ja rahastosiirrot. Rahaston varojen käytön rahaston säännössä mainittuun tarkoitukseen ei ole katsottu edellyttävän määrärahan myöntämistä tai korottamista. Talousarvion menojen ja tu-

lojen on edellytetty olevan tasapainossa. Tasapainoperiaatteen toteutuminen on käytännössä usein osoitettu talousarvioon merkityllä lainanotolla.

Vuoden 1976 kunnallislaki edellytti kunnan kaikkien menojen ja tulojen ottamista talousarvioon bruttomääräisinä. Bruttoperiaatetta on sittemmin lievennetty. Nettomenettely hyväksyttiin ensin talousarvioon otettaville lainoille. Vuoden 1993 alusta voimaan tulleella kunnallislain muutoksella kunnan talousarvioon on voitu ottaa liikelaitoksen tulos ja muiden valtuuston erikseen päättämien toimintojen menojen ja tulojen erotus. Liikelaitoksen nettomääräisen tuloksen määrittelystä ja ottamisesta kunnan talousarvioon on annettu kuntien keskusjärjestöjen suositus.

Kunnan talousarvion on katsottu olevan yhtenäinen kokonaisuus. Kunnan tuloja ei aikaisemmin ole pääsääntöisesti voitu sitoa määrättyjen menojen kattamiseen. Yleiskatteisuusperiaatteen noudattaminen ei kuitenkaan ole ollut ehdotonta. Kuntien taloussääntöihin on sisältynyt määräyksiä, joiden mukaan lainaa on voitu ottaa vain pääomamenojen kattamiseen. Myös rahastojen tuloja on voitu käyttää vain niiden menojen kattamiseen. Nettobudjetoinnin mahdollisuus on merkinnyt yleiskatteisuusperiaatteen väistymistä.

Sisällöltään talousarvio on ensisijaisesti ollut kunnan voimavarojen jakosuunnitelma, jossa kunnan rahan käyttö (menot) jaetaan valtuuston päättämiin määrärahoihin. Kunnan tulojen jakautumisesta tuloarvioihin ei laissa ole erikseen säädetty. Talousarvion menomäärärahaluonnetta korosti määräenemistösäännös, joka kumottiin vuoden 1993 alusta.

Talousarvion sitovuudesta säädetään laissa. Kunnan talouden hoidossa tulee noudattaa talousarviota. Velvoittavuuteen ei kuitenkaan käytännössä ole katsottu sisältyvän toimintapakkoa. Talousarviossa osoitettuja määrärahoja ei ole ollut pakko käyttää, mikäli asetetut tavoitteet on voitu saavuttaa muutenkin. Myös arvioidut tulot on voitu alittaa edellyttäen kuitenkin, että kunnan saatavat on peritty. Talousarvion sitovuus onkin ensisijaisesti nähty valtuutuksena määrärahan käyttämiseen valtuuston osoittamaan käyttötarkoitukseen. Käyttötarkoitukset ovat ilmenneet sekä talousarvion määrärahojen nimikkeistä että määrärahojen perusteluista. Määräraha on ollut ajallisesti, markkamääräisesti ja käyttötarkoituksetaan rajattu varainkäytön valtuutus. Määrära-

hoja ovat olleet vuosimäärärahat, siirtomäärärahat ja siirrot rahastoihin. Talousarvioon on lisäksi edellytetty otettavan viimeistä edellisen varainhoitovuoden tilinpäätöksen osoittama ylijäämä tulona tai alijäämä menona.

Talousarvion rakenteesta ei säädetä laissa, vaan talousarvioasetelma on jätetty kuntien keskusjärjestöjen suositusten varaan. Uusi suositus talousarviosta ja kirjanpitoluokituksista annettiin vuonna 1990. Suosituksen mukaan talousarvioon tulee sisältyä yleisperustelut, käyttötaloussosa, investointiosa, rahoitusosa ja liitteet.

Talousarviokaava määrärahojen ja tuloarvioiden jakamisesta toiminnoille ja hankkeille on voitu ratkaista kuntakohtaisesti. Tilastoinnin, valtionosuusviranomaisten ja kuntien välisen vertailun edellyttämät tiedot talousarviosta ja tilinpäätöksestä on saatu standardoiduilla kirjanpitoluokituksilla. Talous- ja toimintaluokituksista on annettu uusi Suomen Kuntaliiton suositus vuonna 1994.

Talousarvion valmistelu tapahtuu kunnanhallituksen johdolla. Sen on laadittava ehdotus talousarvioksi marraskuun puoleen väliin mennessä. Valtuuston on hyväksyttävä talousarvio viimeistään joulukuussa. Talousarvion käsittelystä kunnanvaltuustossa on säädetty erikseen. Säännöksellä on pyritty turvaamaan se, ettei valtuustokäsittelyssä talousarvioehdotukseen tehdä sellaisia muutoksia, jotka vaarantaisivat talouden tasapainon tai jotka muuten olisivat ristiriidassa talousarviokokonaisuuden kanssa.

Kunnallislaissa säädetään talousarvioon tehtävistä muutoksista. Talousarvion ei ole katsottu sitovan valtuustoa itseään, vaan se on voinut ylintä päätösvaltaa käyttävänä elimenä muuttaa hyväksymäänsä arviota säädettyssä järjestyksessä. Muutokset ovat voineet kohdistua määrärahoihin ja niiden käyttötarkoitukseen, tuloarvioihin ja niiden perusteisiin sekä asetettuihin toiminnallisiin tavoitteisiin. Yleisimmin yksittäiset talousarviomuutokset ovat koskeneet määrärahan korottamista ja määrärahan käyttötarkoituksen muuttamista.

Yksittäisten talousarvionmuutosten lisäksi säädetään erikseen lisätalousarvion laatimisesta. Lisätalousarvioon on sisällytettävä talousarvioon siihen mennessä päätetyt muutokset. Yksittäisen määrärahan korottamista ei ole tarvinnut kattaa vastaavan suuruisella tuloarvion korotuksella tai toisen määrärahan supistuksella. Lisätalousarviossa on sen sijaan pitänyt osoittaa varat menojen lisäyksiin.

Lisätalousarviot olivat aikaisemmin pääsääntöisesti talousarvion loppusummaa korottavia. Viime vuosina arvioidut verotulot ja valtionosuudet ovat yhä useammin osoittautuneet jo talousarviovuoden kuluessa ylimitoitetuiksi. Nämä niin sanotut karsivat lisätalousarviot ovat yleistyneet. Talousarvion hyväksymisen viivästymisen varalta on säädetty, että kunnan tulot on kannettava ja välttämättömät menot suoritettava siihen saakka, kunnes talousarvio on hyväksytty.

Kuntasuunnitelma

Kunnallislain talousluvussa ei säädetä vuotta pitemmän aikavälin toiminnan ja talouden suunnittelusta. Sen sijaan lain yleisissä säännöksissä on erillinen kuntasuunnitelmaa koskeva pykälä. 1970-luvulla hallinnon kehittämisessä oli vallalla niin sanottu kokonaisvaltainen suunnitteluideologia. Tämä vaikutti myös kunnallislain suunnittelusäännösten sisältöön. Kunnallislain suunnittelusäännöksellä tavoiteltiin kuntayhdyskunnan laajapohjaista yhteistoimintasuunnittelua, jossa palveluja, elinkeinojen kehittämistä, asumista, liikennettä, ympäristönsuojelua ja toimintojen sijoittumista tarkasteltiin keskinäisessä vuorovaikutuksessa.

Kuntasuunnittelusäännös on ollut velvoittava. Kunnalla on täytynyt olla vähintään viideksi vuodeksi laadittu suunnitelma kunnan olojen kehittämisestä, hallinnon ja talouden hoitamisesta sekä toimintojen sijoittamisesta. Suunnitelman sisältö on sen sijaan ollut ohjeellinen. Suunnitelma ei ole valtuuttanut toimielimiä tai viranhaltijoita toimenpiteisiin, joilla olisi sidottu suunnitelmassa osoitettuja kunnan voimavaroja. Myöskään suunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden ei ole katsottu olevan sitovia ilman erillistä päätöstä. Käytännössä kunnan talousarvio on ollut kuntasuunnitelman sitova osa.

Kuntien keskusjärjestöjen vuonna 1983 antamassa suosituksessa kuntasuunnittelu on jaettu tavoite- ja toteuttamissuunnitteluun. Tavoitesuunnitelmassa on edellytetty selvitettävän kuntalaisten palvelutarpeet, kunnan toimintaympäristön mahdollisuudet ja uhkatekijät sekä kunnan omat kehittämismahdollisuudet ja -ongelmat. Luottamushenkilöillä on edellytetty olevan keskeinen rooli tavoitesuunnitelmaan otettavien tavoitteiden ja toimintastrategioiden määrittäjänä.

Toteuttamissuunnitelmassa toimintastrategi-

at on tullut konkretisoida toiminnallisiksi tavoitteiksi ja osoittaa niiden saavuttamiseen tarvittavat voimavarat. Toteuttamissuunnitelmaan on tullut sisällyttää yleensä myös lakisääteiset sektorisuunnitelmat. Talousarvio on valmisteltu osana toteuttamissuunnittelua jo lähes kaikissa kunnissa.

Kirjanpito

Kunnan tuloista ja menoista sekä varoista ja veloista on pidettävä kahdenkertaista kirjanpitoa hyvää kirjanpitolapaa noudattaen. Hyvän kunnallisen kirjanpitotavan lähteinä ovat kunnallislain taloussäännösten lisäksi ne hallinnollisen kirjanpidon periaatteet ja menettelytavat, jotka on määritelty kuntien keskusjärjestöjen antamissa suosituksissa sekä näihin perustuvat, valtuuston hyväksymät johtosäännöt ja muut määräykset sekä kunnanhallituksen antamat kirjanpidon soveltamisohteet ja tilintarkastajien lausunnot. Lisäksi lähteinä on soveltuvin osin voitu käyttää kirjanpitolakia ja -asetusta (655/73 ja 1575/92), kirjanpitolautakunnan ohjeita ja lausuntoja sekä yleisiä kirjanpidon konventioita.

Kunnan tilinpäätös on laadittava huhtikuun loppuun mennessä. Tilinpäätökseen kuuluu talousarvion toteutumisvertailu ja tase. Tilinpäätös on saatettava valtuuston käsiteltäväksi syyskuun aikana. Tarkemmat määräykset kunnan talousarviosta, rahatoimesta ja laskentatoimesta sekä muusta taloudenhoidosta annetaan taloussäännössä, joka on valtuuston hyväksymä pakollinen johtosääntö.

Kunnan kirjanpitoa ja muuta laskentatoimintaa ohjaa myös kunnan tiedonantovelvollisuus tilastokeskukselle ja valtionosuusviranomaisille. Kunta on velvollinen antamaan vuosittain virallista tilastoa varten vahvistettujen kaavojen mukaiset tiedot kunnan taloudesta.

Kuntien kantokykyluokituksesta annetussa laissa (649/85) kunta velvoitetaan antamaan sisäasiainministeriölle, kantokykyluokitus toimikunnalle ja tilastokeskukselle kantokykyluokitusta varten tarvittavat tiedot ja selvitykset. Kuntien valtionosuuslain (688/92) mukaan kunnan ja kuntayhtymän on toimitettava talousarvionsa, tilinpäätöksensä sekä kunnalliskertomuksensa tarvittavilta osin lääninhallitukselle.

Valtionarkiston ohjeessa (Kunnallisten asiakirjojen hävittäminen, osa 1/91) määrätään

tilinpäätösasiakirjojen ja tositeaineiston säilyttämisestä. Kunnan tilinpäätöksen julkistamiseen sovelletaan lakia yleisten asiakirjojen julkisuudesta.

Kuntien keskusjärjestöt ovat antamallaan suosituksilla ohjanneet ja yhtenäistäneet kuntien taloushallinnon normistoa. Laskentatoimen keskeiset suositukset on annettu talousarvioasetelmasta, kirjanpidon tilastoluokituksista, taseesta, taloussäännöstä, tilinpäätöskertomuksesta, pääomakustannuslaskennasta ja käyttöomaisuuskirjanpidosta ja liikelaitosten kirjanpidosta.

Kirjanpidon tehtävänä on kunnan talousta-
pahtumien rekisteröinti ja kunnan menojen ja tulojen sekä varojen ja velkojen erillään pitäminen muiden talousyksiköiden vastaavista eristä. Lisäksi hallinnollisen kirjanpidon erityistehtävänä on talousarvion seuranta. Seuranta-velvoite on pitkälti määrännyt kirjanpidon meno- ja tulokäsitteet, tilijärjestelmän, kirjaimisperusteet ja tilinpäätöksen sisällön.

Menon ja tulon käsitteet ovat kirjanpidon talousarviosidonnaisuudesta johtuen oleellisesti laajemmat kuin esimerkiksi liikekirjanpidossa. Tästä syystä myös kunnan tilinpäätös poikkeaa liikekirjanpidon mukaisesta tilinpäätöksestä. Tuloslaskelmaa, joka osoittaisi kunnan oman pääoman muutoksen, ei hallinnollisessa tilinpäätöskäytännössä laadita. Sen sijaan kunnan tilinpäätökseen on sisällytettävä talousarvion toteutumisvertailu.

Myös taseeseen kirjanpidon laaja meno-tulo-käsite on edellyttänyt erityisratkaisuja. Käyttöomaisuuden, antolainojen ja talousarviolainojen muutoksia seurataan talousarviotilien lisäksi erillisellä käyttöomaisuuskirjanpidolla. Pääosa kunnan omasta pääomasta muodostuu käyttöomaisuuskirjanpidon omaisuus- ja velkakerien erotuksesta eli käyttöpääomasta. Muita oman pääoman erä ovat rahastojen pääomat ja edellisen vuoden ja tilivuoden ylijäämät.

Pakollisia rahastoja ovat käyttörahasto ja verontasausrahasto. Muista rahastoista yleisimmät ovat investointi- ja riskirahastot. Rahastojen pääomia kartutetaan talousarvion menokirjauksin ja niitä käytetään talousarvion tulokirjauksin. Rahaston käyttö voidaan määrättyä edellytyksin kirjata myös ohi talousarvion.

Edellisen vuoden ja tilivuoden ylijäämiä ei liitetä muihin oman pääoman eriin vaan ne tuloutetaan seuraavien vuosien talousarvioissa. Vastaavasti edellisen vuoden alijäämää tai tili-

vuoden alijäämää ei kateta muilla oman pääoman erillä vaan seuraavien vuosien talousarvioissa.

Kuntien omaa pääomaa ei muodollisesti ole jaettu sidottuun ja vapaaseen omaan pääomaan. Sidotun pääoman luonteisena voidaan kuitenkin pitää käyttörahaston pääomaa, jota ei saa vähentää rahaston sääntöä muuttamatta. Kuntien rahastopääomien arvo oli vuonna 1991 8,7 miljardia markkaa eli vain 3,8 % niiden omasta pääomasta. Pääosa kuntien omasta pääomasta on ollut käyttöomaisuuskirjanpidon kautta kirjattua käyttöpääomaa.

Kunnan liikelaitosten kirjanpito on voitu hoitaa erilliskirjanpitoa siten, että siinä on melko pitkälle noudatettu liikekirjanpidon periaatteita. Talousarvion yleiskatteisuus- ja bruttoperiaate ovat kuitenkin edellyttäneet yhdystilien käyttöä ja liikelaitoksen menojen ja tulojen ottamista kunnan talousarvioon. Niin sanotun suljetun tilinpäätöksen laadinta on ollut mahdollista vasta vuoden 1993 alusta lukien, kun kunnallislakiin otettiin liikelaitosten nettobudjetointia ja itsenäistä lainanottoa koskevat säännökset. Näillä säännöksillä pyrittiin lisäämään liikelaitoksen taloudellista itsenäisyyttä.

Kunnalliset yhtiöt, säätiöt ja kuntayhtymät tuottavat merkittävän osan kuntien asukkailleen tarjoamista palveluista. Useimmiten nämä yhteisöt ovat kunnan omistamia tai kunnalla on muuten niihin määräysvalta. Niiden talous sisältyy kuitenkin vain määrättyinä netto-osuuksina kunnan tilinpäätökseen. Erityisesti näin on taseessa. Esimerkiksi kuntien yhtiöiden lainavastuut, jotka ovat yli 15 miljardia markkaa, eivät näy kuntien taseissa.

3.10.2. Kunnan taloutta koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Talousarvio kunnan kokonaistalouden kuvaajana

Kunnat noudattivat 1980-luvulla yleisesti toimintamallia, jossa ensin määriteltiin menot ja sen jälkeen osoitettiin tulot niiden kattamiseen. Sidosryhmien tarpeet ja niiden pohjalta lähtevä toiminta määrittivät kunnallistalouden kehityksen suunnan. Taloudellisen kasvun aikana tämä olikin mahdollista. Tarvelähtöisellä toimintapolitiikalla on kuitenkin ollut taipumus jotta talouden tasapainottomuuteen. Kun menotalouden kasvuun on vastattu korottamalla

veroäyrinhintaa ja lisäämällä lainanottoa, on talouden liikkumavara kaventunut.

Tuloperusteisen ajattelun välttämättömyyteen herättiin kunnissa vasta 1990-luvun alussa, kun verotulojen kasvu katkesi. Useimmat kunnat eivät osanneet tai eivät voineet muuttaa toimintapolitiikkaansa riittävän nopeasti. Kunnan toiminnan lakisääteisyys oli yksi syy tähän. Sopeutuskeinot olivat aluksi osin menoja lisääviä, kuten lainanotto, tai ongelmaan nähden riittämättömiä, kuten veroäyrin hinnan korotukset ja yleinen säästäväisyys. Toiminnan ja sen aiheuttamien menojen sopeuttaminen tuloihin joudutaan kuitenkin kunnassa tekemään viimeistään siinä vaiheessa kun tulo-rahoitus (vuosikate) kääntyy negatiiviseksi. Tällöin ollaan jo tilanteessa, ettei käyttöömaisuuden kulumista eli poistoja voida kattaa tuloksesta. Kunta syö omaa pääomaansa ja sen kyky selviytyä maksuvelvoitteista alkaa nopeasti heiketä. Tässä vaiheessa ei vuotuisten menojen ja tulojen tasapainottaminen riitä talouden vakauttamiseen. Menot on saatava tuloja pienemmäksi rakenteellisilla säästötoimenpiteillä eli toimintaa supistamalla.

Nykyisten säännösten ja suositusten mukainen kunnan talousarvio ja tilinpäätös eivät ole antaneet riittävän selkeää informaatiota kunnan talouden analysointiin. Vuonna 1990 keskusjärjestöjen antamaan talousarviosuositukseen tosin sisältyi kunnan kokonaistalouden kehitystä aikaisempaa analyttisemmin kuvaava rahoitusosan laskelma. Laskelma lähtee liikkeelle keskeisistä tuloeristä, verotuloista ja valtionosuuksista, joista ensin vähennetään talousarviovuodelle jaksotetut menot ja sen jälkeen otetaan pääomatalouden erät. Laskelma on nimensä mukaisesti rahoituslaskelma, joka osoittaa rahoituksen, ei menojen ja tulojen, tasapainon. Tuloslaskelmana se on puutteellinen, sillä siinä ei käyttöömaisuuden hankintamenoa jaksoteta poistoksi. Tätä rahoitusnäkökulmaa ja tuloksenlaskentänäkökulmaa eroa ei kunnissa talouden vahvuutta arvioitaessa ole riittävästi mielletty. Laina on usein ymmärretty väärin talousarviovuoden tuloksi ja investoinnit menoksi.

Kunnallistalouden sääntelyn tulisi tukea selkeästä toimintamallista, jossa toiminta ja menot sovitetaan kunnan taloudelliseen vahvuuteen, ensisijaisesti kullakin hetkellä käytettävissä oleviin tulolähteisiin. Rahastojen tai muun vapaan oman pääoman käyttö talouden tasapainottamisessa on usein vain tilapäinen ratkaisu.

Kunnan talousarvion ja tilinpäätöksen tulisi sisältää laskelmat, jotka antaisivat selkeät lähtökohdat sekä kunnan tuloksenlaskennan että rahoituksen arvioimiselle ja selvittämislle. Näin erotettaisiin kunnan vuotuisten menojen ja tulojen tasapainotarkastelu pitkävaikutteisien pääomamenojen rahoituksesta.

Pitemmän aikavälin toiminta- ja taloussuunnittelun kehittämistarpeet

Kunnallislain kuntasuunnittelusäännös heijastaa säättämisaikakohdan mukaista suunnitteluideologiaa. Säännöksessä korostuu suunnittelun kaiken kattavuus, trendiperusteisuus ja sen välineellisyys valtiokeskeisessä ohjauksessa.

Lakiin perustuvan suunnitteluvälvoituksen ansioksi voidaan katsoa, että kunnallishallinnossa opittiin määrättyt suunnittelumenetelmät ja suunnitteluprosessin hallinta. Yhteistyö talousarviovalmistelun ja toteuttamissuunnittelun välillä on myös vakiintunut. 1980-luvun lopulla tehdyn selvityksen mukaan kaupungeista 80 % ja muista kunnista 63 % laati talousarvion ja kuntasuunnitelman samanaikaisesti.

Toisaalta kuntien tavoitesuunnittelu on usein jäänyt irralliseksi kunnan käytännön kehittämistyöstä ja johtamisesta. Suunnitelmat ovat pitkälti olleet tilanteen kartoitusta sekä tarpeiden ja toiveiden listaamista vailla talouden edellyttämää pohjaa. Tavoitteita ei ole purettu toimintastrategioiksi ja niiden rahoitussuunnitelmiksi. Lisäksi kokonaisvaltainen suunnitteluprosessi on osoittautunut raskaaksi ja sillä on toistuaan ollut taipumus rutinoitua mekaaniseksi asiakirjatutuotannoksi.

Suunnittelun lähtökohdat ja tarpeet ovat myös muuttuneet. Valtionosuusuudistus on lisännyt kunnan päätösvaltaa tavoitteiden asettajana ja voimavarojen jakajana. Suunnittelu ei ole pelkästään palvelujen kysynnän kasvun arvioimista ja tarvittavien voimavarojen osoittamista vaan myös aikaisempaa enemmän mahdollisuuksien selvittämistä, toimintavaihtoehtojen ideointia, palvelujen priorisointia, ongelmien ratkaisemista ja toiminnan sopeuttamista kunnan tuloperustaan.

Kuntien suunnittelussa on jouduttu ottamaan huomioon konkreettiset toteuttamismahdollisuudet. Tämä tarkoittaa toiminnan ja talouden yhteensovittamista ja suunnittelujänteen lyhentämistä.

Poliittisen arvokeskustelun herättäminen ja

sen pohjalta lähtevä tavoitteiden ja strategioiden määrittely ei edellytä lakiin perustuvaa ohjausta. Sen sijaan kunnan toiminnan ja talouden tasapainottaminen on niin keskeinen tavoite, että säännös talousarviovuotta kattavammasta suunnitteluvaihtoehdista tulisi ottaa kuntalakiin. Tämä on perusteltua senkin vuoksi, ettei menojen ja tulojen tasapainoa voida välttämättä saavuttaa vuositasolla. Kunnan päättäjien tulisi sitoutua sellaiseen realistiseen toimintastrategiaan, joka kohtuullisesti ennustettavalla aikajaksolla osoittaisi kunnan toimintakyvyn säilymisen.

Talousarvio toiminnan ja talouden ohjausvälineenä

1980-luvulla hyväksyttiin yleisesti julkisissa hallinnossa toimivallan ja vastuun hajauttaminen. Valtio vähensi vapaakuntakokeilulla kuntiin kohdistuvaa ohjausta. Sektorisuunnittelun sitovuutta lievennettiin. Valtionosuusjärjestelmä irrotettiin kustannusperusteisuudesta. Päätösvaltaa työehtojen sopimisesta siirrettiin kuntiin. Vaikka nämä uudistukset kuntien näkökulmasta eivät ole toteutuneet kaikilta osin toivotulla tavalla, ovat ne lisänneet kuntien omaa päätösvaltaa. Ennen kaikkea ne ovat motivoineet kuntia toteuttamaan uudistuksia niiden omassa hallinnossa ja talouden ohjauksessa.

Uusi hallintokulttuuri on myös lisännyt tarvetta kunnallislain talouden ohjaussäännösten uudistamiseen. Talousarvion oikeudellisella sitovuudella ja valvontanäkökulmalla on ollut liian korostunut merkitys. Ohjauksen painopistettä tulisi siirtää määrärahasurannasta tuloarvioiden ja toiminnallisten tavoitteiden sitovuuteen. Kunnallislakia muutettiin 1990-luvun alussa siihen suuntaan, että valtuusto voi jakaa määrärahat laajoina kokonaisuuksina toimielimille. Tämän tyyppisellä kehysbudjetoinnilla onkin pitkälti päästy eroon menolajikohtaisen budjetoinnin lisäysmenettelystä, yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja määrärahojen ylitysesityksistä. Toimielimet voivat kehysten sisällä muuttaa talousarviovuoden aikana toimintojen painotuksia ja jakaa voimavaroja uudelleen.

Kehysbudjetoinnin lisäksi kunnissa on yleistynyt tulosohtaus. Taloudellista päätöksentekoa on siirretty niille toimintayksiköille, jotka vastaavat palvelujen tuottamisesta. Tulosohtaj-

tu budjetointi toimii kaksitasoisena; oikeudellisesti sitova talousarvio raamittaa luottamus-toimielinten toimivaltuudet ja voimavarat. Seuraavalla tasolla toimielinten alaiset virastot ja laitokset laativat käyttösuunnitelmat, joissa toiminnan tavoitteista ja voimavarojen jaosta sovitaan luottamuselinten ja viranhaltijoiden kesken yksityiskohtaisemmin kuin varsinaisessa talousarviossa. Tulobudjetoinnissa keskeistä on toiminnan ja talouden aikaisempaa tiiviimpi kytkeminen toisiinsa, jolloin esimerkiksi voimavarojen lisäykset joudutaan osoittamaan tulosten määrällisenä lisäyksenä tai laadullisena paranemisena.

Kuntien palveluorganisaatioita ollaan muuttamassa yhä enemmän tuote- ja asiakasperusteisiksi. Palvelujen maksullisuus ja kilpailu yksityissektorin kanssa tuo uusia, kevyempiä tuotannon ohjausmekanismeja, kuten sisäisen hinnoittelun sekä sisäiset ja ulkoiset markkinat, jotka korvaavat normiohjausta. Markkina-ajattelua on kunnissa ryhdytty hyödyntämään sekä sisäisten palvelujen tuottamisessa että varsinaisten lopputuotteiden kohdalla. Eräissä kunnissa ollaan kokeilemassa lähinnä Ruotsista lainattua tilaaja-tuottaja -mallia. Mallin mukaan kunnan toiminta organisoidaan siten, että vastuu palvelujen järjestämisestä on luottamuselimillä ja vastuu niiden tuottamisesta viranhaltijaorganisaation yksiköillä. Luottamuselimet määrittelevät, mitkä kuluttajaryhmät saavat subventoituja palveluja. Ne ratkaisevat myös minkälaisia palveluja tuotetaan ja keneltä palvelutuotteita tilataan. Tuottaja voi olla kunnan oma organisaatio tai kunnan ulkopuolinen yritys tai yhteisö. Tilaja-tuottaja -mallin soveltaminen edellyttää periaatteellisia muutoksia kunnan talousarviokäytäntöön. Voimavarojen jako on tiukasti sidottu aikaansaannoksiin.

Vuoden 1993 alusta kunnallislakiin lisättiin nettoperiaate. Nykyisessä talousarviokäytännössä nettobudjetointi soveltuu ensisijaisesti liiketoimintaan ja muihin maksurahoitteisiin toimintoihin, joiden tulokellisuutta voidaan arvioida tulojen ja menojen erotuksen eli kannattavuuden perusteella.

Useimmat kunnan toimintayksiköt ovat kuitenkin kustannusyksiköitä, joiden menoilla ja tuloilla ei ole suoranaista riippuvuutta eikä myöskään suoritteiden taloudellisia vaikutuksia talousarvioprosessissa pystyttyä osoittamaan. Näille kustannusyksiköille ei nettobudjetoinnin soveltaminen tuo lisää taloudellista itsenäisyy-

tä, ellei koko budjetoitijärjestelmää uudisteta siten, että määräraha käsitellään korvauksena suoritteiden tuottamisesta.

Vuoden 1993 alusta voimaan tulleeseen kunnallislain osittaisuudistukseen sisältyivät kunnallista liikelaitosta koskevat säännökset, jotka lisäsivät merkittävästi liikelaitoksen taloudellista itsenäisyyttä. Talousarviosidonnaisuus väheni ja laitoksen oma ja vieras pääoma voidaan erottaa toisistaan. Liikelaitokselle voidaan delegoida lainanottoa koskevaa päätösvaltaa sekä valtaa päättää investoinneista ja niiden rahoituksesta. Kuntien keskusjärjestöt antoivat lakiuudistukseen perustuvan suosituksen, jonka mukaan liikelaitos voi järjestää kirjanpidonsa liikekirjanpidon tapaan. Kunnan omaan harkintaan jäi, kuinka laajan taloudellisen itsenäisyyden se liikelaitokselle antaa.

Kirjanpidon kehittämistarpeet

Kunnallinen laskentatoimi ei ole yhtä selkeästi jakaantunut ulkoiseen ja sisäiseen laskentatoimeen kuin liiketaloudessa. Talousarviokirjanpidolla on tuotettu taloussuunnittelun laskelmat, toimintokohtainen kustannuslaskenta sekä taloustilasto ja osin valtionosuuksien tilityslaskelmat.

Kuntien talouden kasvun pysähtyminen on merkinnyt kunnissa tiukkaa taloudellisuus- ja tulokellisuusajattelua. Tehokkuutta palvelutuotantoon on haettu lisäämällä toimielinten budjettivaltaa, tulosityksiköimällä kunnan organisaatiota ja etsimällä edullisempia tuotantotapoja kilpailuttamisella. Laskentatoimen merkitys toiminnan tulokellisuuden ja kilpailukyvyn arvioinnissa tarvittavan tiedon tuottamisessa on viime vuosina voimakkaasti kasvanut.

Kunnan toiminnan ja talouden ohjauksen lisääntyneitä tietovaatimuksia ei kunnissa enää kyetä täyttämään hallinnollisen kirjanpidon tilipuitteistolla. Kunnat joutuvat järjestämään laskentatoimensa uudelleen siten, että budjetiseuranta, tilastointi ja kustannuslaskenta eriytetään osaksi tai kokonaan kahdenkertaisesta peruskirjanpidosta. Tämän suuntainen kehittäminen on jo käynnistynyt eräissä kunnissa ja kuntayhtymissä.

Talousarvio- ja valtionosuusuudistus ovat jo tehneet mahdolliseksi tilastoinnin luokitusten eriyttämisen kunnan talousarviorakenteesta. Tilastointi tuotetaan useissa kunnissa vastaavuustaulukon tai muun erillisraportoinnin

avulla. Pääomakustannuslaskenta ja suoritekohtainen kustannuslaskenta voidaan tehdä omilla erillisjärjestelmillä. Liikelaitosten erillis-kirjanpidosta on myös tänä vuonna annettu suositus, jonka mukaan liikelaitoksesta voidaan tehdä itsenäinen taseyksikkö, joka laatii niin sanotun suljetun tilinpäätöksen. Se käsittelee liikekirjanpidon mukaisen tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman.

Toimintojen yhtiöittäminen ja tehtävien hoito kuntayhtymissä vaikeuttavat kuntien vertailtavuutta. Kunnan päätöksentekijöiden ja muiden sidosryhmien on nykyisten tilinpäätösasiakirjojen perusteella vaikea selvittää, missä kaikessa toiminnassa kunta on mukana. Viime vuosina ovat eräiden kuntien tytäryhteisöjen riskit kasvaneet hallitsemattoman suuriksi, ennen kuin niihin on kiinnitetty huomiota. Kunta tarvitsisi omistajana välineitä, joilla se voi ohjata ja seurata tytäryhteisönsä toimintaa ja osuutta kunnan taloudessa. Näistä syistä vähintäänkin konsernityyppisen taseen laadinta on tullut tarpeelliseksi niissä kunnissa, joiden keskeisiä toimintoja on siirretty kunnan oman organisaation ulkopuolelle.

Kuntien talousarviokirjanpitoon viime vuosina tehdyillä uudistuksilla on pyritty joustavoittamaan talousarviokäytäntöä ja parantamaan informaatiota kunnan rahoitustuloksesta ja -asemasta. Kehysbudjetoinnin ja nettobudjetoinnin soveltaminen on merkinnyt kunnan laskentatoimen painopisteen siirtymistä määrärahasurannasta toiminnan tulokellisuuden arviointiin. Tuotekohtaisten yksikkökustannusten ja toimintokohtaisten tuloslaskelmien kehittämishankkeita on käynnissä useissa kunnissa ja kuntayhtymissä.

Kunnissa on yleisesti otettu käyttöön rahoitusosan laskelma. Osaksi se täyttää kirjanpidon tuloslaskentatehtävän, joka aikaisemmin on puuttunut. Rahoitusosan laskelma noudattaa kuitenkin edelleen hallinnollisen kirjanpidon periaatteita: investointimenot ja lainananto käsitellään tilikauden menoina ja toisaalta lainanotto, omaisuuden myynti ja antolainojen lyhenykset käsitellään tilikauden tulona. Lisäksi oman pääoman muutoserat edellisiltä tilikautilta kertyneen yli- tai alijäämän osalta käsitellään liikekirjanpidosta poikkeavalla tavalla. Tilikauden tuloksen vaikutus kunnan omaan pääomaan on näin ollen vaikeasti osoitettavissa.

Kuntien kuten koko julkisen sektorin keskeinen ongelma on käyttöomaisuuteen sitoutu-

neen pääoman tehoton käyttö. 1980-luvulla tehtyjä käyttöomaisuuden yli-investointeja ja velkarahoitusta olisi todennäköisesti voitu paremmin hillitä, jos kunnan taloussuunnittelussa olisi tuloslaskelman avulla osoitettu kuinka kunnan tulorahoitus riittää poistojen ja korkojen kattamiseen.

Kunnan omaisuusarvojen sekä poistotarpeiden ja -mahdollisuuksien arviointiin on kunnan nykymuotoinen tilinpäätösinformaatio toisaalta liian vaikeaselkoinen ja toisaalta puutteellinen. Käyttöomaisuuskirjanpidon erityispiirteenä on ollut pyrkimys pitää kunnan käyttöomaisuus käyvässä arvossa. Käytännössä tämä on tarkoittanut käyttöomaisuuden tarkistamista kustannusindeksillä tai harkinnanvaraisilla arvonmuutoksilla. Kun kustannuskehitys on viime vuosien saakka ollut inflatorinen, ovat käyttöomaisuus ja vastaavasti käyttöpääoma muodostuneet kuntien taseissa arvoiltaan huomattavan suuriksi muihin tase-eriin verrattuna.

Tase-erien eriperusteinen arvostamistapa on merkinnyt, ettei kunnan velkaisuutta tai vakavaraisuutta ole voitu arvioida. Kuntien käyttämä vakavaraisuuden tunnusluku, joka on laskettu varausten ja rahastojen sekä pitkäaikaisen vieraan pääoman erotuksena, on ollut tulkinnanvarainen ja riippunut kunnan tilinpäätöksessä soveltamasta kirjauskäytännöstä.

Vuonna 1993 antamassaan käyttöomaisuuskirjanpitoa koskevassa suosituksessa kuntien keskusjärjestöt esittivät, että kunnat siirtyisivät käyttöomaisuuden hankintahintaiseen arvostukseen. Lisäksi vuonna 1992 uudistetussa tilinpäätöskertomusmallissa on tilinpäätösjärjestelyjen vaikutukset vakavaraisuutta laskettaessa pyritty eliminoimaan. Näistä korjauksista huolimatta kunnan tase nykymuotoisena ei anna riittävän selkeää perustaa kunnan omaisuuden ja velkaisuuden arvioimiseen. Luotettavien tunnuslukujen aikaansaaminen edellyttäisi, että kaikki taseen erät arvostettaisiin samoin perustein. Jos arvonorotuksia tehtäisiin, esitettäisiin ne erikseen taseen molemmiin puoliin.

Kunnan taseinformaatiota parantaisi myös kunnan oman pääoman jakaminen sidottuun ja vapaaseen omaan pääomaan. Kunnalle tulisi voida määritellä sellainen sidottu oma pääoma, jota ei voitaisi vähentää. Lisäksi kunnalla voisi olla käyttötarkoitukseltaan rajattua rahastoluonteista omaa pääomaa, jota kartutettaisiin tuloslaskelman kautta tilikauden ylijäämällä. Kunnalla voisi olla myös sellaista muuta omaa

pääomaa, jonka käyttöä tilikauden alijäämän kattamiseen ei rajoitettaisi erillissäännöksiin.

Tilanne, jossa kunnalla ei olisi riittävästi vapaata omaa pääomaa tilivuoden alijäämän kattamiseen, olisi sopivalla tavalla sanktioitava esimerkiksi taloussäännössä.

Laintasoisen sääntelyn tarve

Talousarvion seurantaraportit, toimintokohtaiset tuloslaskelmat, suoritekohtainen kustannuslaskenta sekä eri tarkoituksia palvelevat suunnittelu- ja vaihtoehtolaskelmat määräytyvät ensisijaisesti kunnan omista talouden ohjauksen tarpeista. Näiden sisäisen laskentatoimen osa-alueiden kehittämistä voitaisiin edelleen ohjata kuntien keskusjärjestön suosituksin. Esimerkiksi tuotekohtaisten kustannusten määrittelyssä olisi tarpeen löytää yhteiset kustannusten kohdistamis- ja jaksottamisperiaatteet. Toimintokohtaista kustannusluokitusta ohjaavat jo nyt tilastokeskuksen taloustilaston luokitusvaatimukset.

Sen sijaan kunnan ulkoisessa kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä on tarvetta aikaansaada suositustasoa sitovampi säännöstö, joka sisältäisi yleiset periaatteet ja ohjeet kirjanpitovelvollisuudesta, kirjaamisperusteista, tilinpäätöslaskelmista sekä käytettävistä kirjanpitokirjoista ja niiden säilyttämisestä. Säännöstön tulisi perustua sellaiseen kirjanpidon teoriaan, joka muodostaisi johdonmukaisen, todellisuutta vastaavan ja perusrakenteeltaan yksinkertaisen selitysmallin. Mallin tulisi antaa kokonaisnäkemys kunnan kirjanpidon ja tilinpäätöksen perusteista. Sen avulla tulisi voida ratkaista uudet tilanteet johdonmukaisella tavalla turvautumatta poikkeussäännöksiin. Lisäksi kunnan kirjanpidon selitysmallin tulisi olla, mikäli mahdollista, vertailukelpoinen muiden talousyksiköiden kirjanpidon ja tilinpäätöksen laadintaperiaatteiden kanssa.

Kunnissa nykyisin sovellettava hallinnollinen kirjanpito ei täytä edellä esitettyjä vaatimuksia. Se on järjestelmänä historiallisen kehityksen tulos: talousarviokirjanpitoon on vaiheittain yhdistetty tasekirjanpito, rahastojen kirjanpito, käyttöomaisuuskirjanpito, poistojen ja laskennallisten korkojen tilit, liikelaitosten erilliskirjanpito ja rahoitusosan laskelma. Osittaisratkaisujen kautta rakentuneena järjestelmänä sen käsitteistö on osin jäänyt epäselväksi ja sen kirjauskäytäntö epäjohdonmukaiseksi.

Kirjanpidon käytäntö onkin kunnissa kirja-

va. Erityisesti näin on käyttöomaisuuskirjanpidossa, mutta myös rahastojen ja varausten käsittelyssä. Samoin liikelaitoksia käsitellään kunnan kirjanpidossa vaihtelevasti.

Sääntelyvaihtoehdot

Kuntien ulkoisen kirjanpidon saattaminen nykyaikaiselle tasolle ja teoreettisesti kestäväälle perustalle voitaisiin toteuttaa kahden perusvaihtoehdon pohjalta. Ensimmäinen olisi erityisesti kuntia varten rakennettu kirjanpitomalli, jonka säännökset otettaisiin joko kuntalakiin tai erilliseen kuntien kirjanpitolakiin. Toinen vaihtoehto olisi soveltaa voimassa olevaa kirjanpitolakia myös kuntiin ja kuntayhtymiin.

Vaihtoehdossa, jonka mukaan kunnille säädettäisiin oma kirjanpitolaki, keskeistä olisi tilikauden tuloksen laskennan ja kunnan rahoitusaseman muutosten ymmärrettävä ja selkeä esittäminen. Tämän suuntaisiin osittaisratkaisuihin on jo päädytty 1990-luvulla annetuissa kuntien keskusjärjestöjen suosituksissa. Niissä kunnan kirjanpitoa ja tilinpäätöslaskelmia on tietoisesti kehitetty liikekirjanpidon suuntaan. Tällöin on kuitenkin herännyt kysymys, onko rinnakkainen ja sisällöltään pitkälti voimassa olevaa kirjanpitolainsäädäntöä vastaava kuntien kirjanpidon erillissääntely välttämätön.

Vaihtoehtoa, jossa kirjanpitolakia, eräin poikkeuksin, sovellettaisiin myös kuntiin, puoltaisivat useat näkökohdat. Kirjanpitolaki antaisi kunnan kirjanpidolle ja tilinpäätökselle valmiin, yleisesti hyväksytyn ja tunnetun säännösten, joka takaisi tilinpäätöksen vertailtavuuden muihin kuntiin ja talousyksiköihin. Kirjanpitolain mukainen kirjanpito lienee myös useimmille kunnan päättäjille ja kuntalaisille tunnetumpi kuin hallinnollinen kirjanpito.

Kirjanpitolaki, jonka perustana on kirjanpidon meno-tulo -teoria, on kirjoitettu siinä määrin yleisluonteiseksi, että se soveltuu sellaisenaan erityisesti liiketapahtumien kirjaamista ja kirjanpitoaineistoa koskevilta osin erilaisten talousyksiköiden kirjanpitoon. Kirjanpitovelvollisuus merkitsee ennen muuta velvollisuutta pitää asianomaisen talousyksikön menot ja tulot sekä varat ja velat erillään muiden talousyksiköiden vastaavista eristä. Kirjanpidolla on tämä tehtävä riippumatta siitä, onko kirjanpidon kohteena esimerkiksi liikeyritys tai kunta. Kirjanpitolain mukaisessa kirjanpidossa kuntaa koskisivat nykyistä täsmällisemmät

säännökset myös muun muassa tilijärjestelmästä, tositteista ja kirjanpitomerkinnoista.

Kirjanpitolain soveltaminen parantaisi tilinpäätösinformaatiota. Kunta saisi tuloslaskelman, joka osoittaisi, riittääkö kunnan tulorahoitus käyttöomaisuuden kulumista vastaavien poistojen kattamiseen. Tuloslaskelman mukainen tilikauden tulos poistojen jälkeen osoittaisi kunnan oman pääoman muutoksen. Kirjanpitolain mukainen tase tekisi mahdolliseksi arvioida kunnan omavaraisuutta ja velkaisuutta samoilla tunnusluvuilla kuin muilla kirjanpitovelvollisilla.

Kunnan kirjanpidon ja tilinpäätöksen yhtenä keskeisenä tehtävänä on ollut tilitysvelvollisuuden täyttämisen valvonta. Kirjanpitolain soveltaminen ei rajoittaisi tämän tehtävän täyttämistä. Aatteellinen yhteisö ja säätiö, jotka ovat olleet kirjanpitolain säätämistä lähtien kirjanpitovelvollisia, joutuvat tilinpäätöksessään myös tekemään selkoa toimintansa taloudellisuudesta ja huostaansa uskottujen varojen hoidosta.

Talousarviota ja -suunnitelmaa koskevat ehdotukset

Kuntalaissa uudistettaisiin kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa koskevat säännökset. Valtuuston poliittinen näkemys kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä ja kunnan alueen kehittämisestä konkretisoituisi talousarviossa ja -suunnitelmassa.

Suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoihin sisällytettäisiin toimintaa ja taloutta koskevat osat. Tavoitteiden asettaminen tapahtuisi talousarviossa ja -suunnitelmassa sekä niiden seuranta toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä. Taloussuunnitelma, talousarvio ja toimintakertomus olisivat valtuuston ohjausvälineitä. Kunnan eri toimielimet ohjaisivat palvelu- ja viranomaistoimintaa edelleen käyttösuunnitelmilla ja niiden toteutumisvertailuilla.

Talousarvio kytkettäisiin kiinteästi pitemmän aikavälin taloussuunnitteluun. Valtuuston olisi vuosittain ennen vuoden loppua hyväksyttävä talousarvio ja kolmea tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Talousarviovuosi olisi taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelmassa hyväksyttäisiin kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Taloussuunnitelma korvaisi nykyisen kunnallislain

kuntasuunnitelman. Taloussuunnitelma olisi myös ohjeellista kuntasuunnitelmaa sitovampi. Kunnan kokonaistalouden tasapainottamisessa taloussuunnitelmalla olisi keskeinen merkitys.

Talousarviossa esitettäisiin hyväksytyjen tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Siinä tulisi myös osoittaa taloudellisen tuloksen muodostuminen sekä kunnan rahoitustarpeen kattamiskeinot.

Talousarvio ja taloussuunnitelma olisivat toimielimiä ja henkilöstöä sitovia ja näiden valvonnan välineitä. Niiden tulisi antaa kunnan toiminnasta ja talouden tilasta päätöksentekijöille ja muille sidosryhmille kattavat tiedot, jotka olisivat myös vertailukelpoisia yhteiskunnan muiden talousyksiköiden tuottamien tietojen kanssa.

Talousarvion rakenteesta säädettäisiin laissa siten, että talousarviossa olisi käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Samaa rakennetta noudatettaisiin taloussuunnitelmassa ja tilinpäätöksessä. Uuden talousarviorakenteen avulla kunnan talous esitettäisiin sekä tuloslaskennan että rahoituksen näkökulmasta.

Määräraha ja tuloarvio voitaisiin ehdotuksen mukaan ottaa edelleen talousarvioon bruttotai nettomääräisenä. Yleisen nettoperiaatteen on katsottu soveltuvan myös liikelaitoksiin. Määrärahojen ylitysten tai tuloarvioiden alitusten käsittelyn yhteydessä tulisi selvittää ja päättää myös toimintaa koskevien tavoitteiden muutoksista.

Talousarvion laadinnasta, muuttamisesta ja hyväksymisen viivästyemisestä ei säädettäisi yksityiskohtaisesti kuten nykyisessä kunnallislaisessa.

Kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat ehdotukset

Kunnan ulkoisessa kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä siirryttäisiin noudattamaan suositusta soa sitovampia säännöksiä. Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen ja tilinpäätökseen noudatettaisiin soveltuvin osin kirjanpitolakia. Lisäksi kunnan kirjanpidon ja muun laskentatoimen järjestämistä ohjaa tiedonantovelvollisuus valtion viranomaisille. Kunnan tilinpäätösasiakirjojen ja tositeaineiston säilyttämisestä säädettäisiin valtionarkiston ohjeilla. Kunnan tilinpäätöksen julkistamiseen sovellettaisiin edelleen julkisuuslainsäädäntöä.

Kirjanpidosta otettaisiin kuntalakiin vain

säännös kirjanpitovelvollisuudesta ja säännös kirjanpitolautakuntaan perustettavan kuntajoston oikeudesta antaa tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevia ohjeita ja lausuntoja. Tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta otettaisiin kuntalakiin erilliset säännökset sen lisäksi, mitä niistä on kirjanpitolaissa säädetty.

Kirjanpitolain perustana oleva kirjanpidon meno-tulo -teoria ja hyvän kirjanpitolain puiteolettamukset muodostaisivat kunnan kirjanpidon ja tilinpäätöksen selitysmallin. Mallin avulla voitaisiin ratkaista uudet tilanteet johdonmukaisella tavalla turvautumatta poikkeussäännöksiin.

Kirjanpitolaki on valmis ja yleisesti hyväksytty ja tunnettu säännöstö, jonka soveltaminen takaisi kunnan tilinpäätöksen vertailtavuuden muihin talousyksiköihin. Kirjanpitolaki parantaisi myös kunnan tilinpäätösinformaation tasoa. Kunnan tuloslaskelma osoittaisi kunnan oman pääoman muutoksen. Kirjanpitolain mukainen tase tekisi mahdolliseksi arvioida kunnan omavaraisuutta ja velkaisuutta samoilla tunnusluvuilla kuin muut kirjanpitovelvolliset.

Kirjanpito tuottaisi edelleen talousarvion määrärahojen ja tuloarvioiden seurannassa tarvittavat tiedot.

Kirjanpitolain soveltaminen kuntiin ei merkitsisi investointimenojen ja pääomarahoitukseen poissulkemista talousarviosta ja talousarvion seurannasta. Talousarvion rahoitusnäkökulma säilyisi edelleen ja kirjanpito tuottaisi rahan käytön ja rahan lähteiden seurannassa tarvittavat tiedot.

Kirjanpitoasetukseen otettaisiin kunnan tuloslaskelmakaava, jossa tuotot ja kulut ryhmiteltäisiin varsinaiseen toimintaan, tulonsiirtoihin, rahoituseriin, poistoihin ja varausten muutoksiin. Tilastollinen vertailtavuus nykyisen rahoitusosan laskelman tulorahoitusta kuvaaviin käsitteisiin säilytettäisiin.

Tilinpäätökseen sisältyisi liitetietona rahoituslaskelma, joka osoittaisi kunnan rahan käytön ja rahan lähteet tilikaudella. Kirjanpitolautakunta antaisi rahoituslaskelman kaavasta ohjeen.

Kunnan olisi varainkäyttöön liittyvän tilityselvollisuuden täyttämiseksi esitettävä tilinpäätöksessään talousarvion toteutumisvertailu. Tiedot toteutumisvertailuun saataisiin talousarviosta ja kirjanpidosta. Seuranta toteutettaisiin

sillä tarkkuudella, jolla valtuusto on määräähä t ja tuloarviot eri toiminnoille hyväksynyt.

Tase-erien ryhmittelyssä noudatettaisiin kirjanpitoasetuksen uutta tasekaavaa, jossa taseen erät esitettäisiin käänteisessä järjestyksessä entiseen tasekaavaan verrattuna. Kirjanpitolain mukaista tase-erien pääryhmittelyä sovellettaisiin sellaisenaan kuntiin. Kirjanpitolautakunta antaisi alaryhmittelystä erillisohjeen.

Käyttöomaisuuserien jaksotus-, kirjaamis- ja arvostuskäytäntöä muutettaisiin. Käyttöpääomasta hallinnollisen kirjanpidon käsitteenä luovuttaisiin.

Kirjanpitolautakuntaan perustettaisiin kuntajaosto kirjanpitolakia ja kirjanpitolautakunnasta annettua asetusta (784/73) muuttamalla. Hallitus tulee antamaan tältä osin erillisen esityksen kirjanpitolain muuttamisesta. Jaosto voisi antaa ohjeita ja lausuntoja kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevien säännösten soveltamisesta. Esimerkiksi sellaisten kuntayhtymien, joissa kunnalla ei ole määräämisvaltaa ja kunnan määräämisvallassa tosiasiaassa olevien säätiöiden osalta olisi kunnalta edellytettävä suurempaa selontekovelvollisuutta kuin vastaavassa asemassa olevalta yksityisoikeudelliselta yhteisöltä. Kirjanpitolautakunta voisi myös kuntien ja kuntien keskusjärjestön hakemuksesta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain soveltamisesta.

Kunnan talouden tasapainon turvaavat vaatimukset voitaisiin määritellä kunnan hallintosäännössä. Talousarvio- ja toimintakertomussäännöksiin sisältyvä vaatimus talouden tasapainottamisesta ohjaisi kunnan päätöksentekijöitä seuraamaan kunnan toimintaa ja taloutta kuvaavia tunnuslukuja ja ryhtymään riittävän ajoissa tarvittaviin toimenpiteisiin.

Kunnan tulisi laatia tilinpäätösvuodelta toimintakertomus, joka korvaisi nykyisen kunnalliskertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen. Toimintakertomuksessa selvitettäisiin valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen. Toimintakertomus tulisi keskeisten tunnuslukujen osalta laatia sillä tavoin standardoituun muotoon, että vertailut kuntien välillä voidaan toteuttaa.

Kirjanpitolain soveltaminen kuntaan edellyttäisi konsernitilinpäätöksen laatimista. Kunnan konserni kattaisi kaikki ne tytäryhteisöt, joihin kunnalla on määräämisvalta sekä niin sanotut osakkuusyhteisöt. Kunnan konserniraportointi tukisi kunnan tytäryhteisöihin kohdistuvaa ta-

louden ohjausta ja kuntien keskinäistä vertailua. Kunnan lakisääteinen konsernitilinpäätöselvoite rajattaisiin konsernitaseen laadintaan. Konsernitaseen liitetietoihin tulisi lisäksi sisällyttää konsernitason tiedot annetuista takauksista ja vastuusitoumuksista.

Kunnan kirjanpitolain mukainen kirjanpito velvollisuus edellyttää eräitä muutoksia ja lisäyksiä kirjanpitolakiin ja -asetukseen. Kirjanpito velvollisiin ehdotettaisiin lisättäväksi kunta ja kuntayhtymä. Yleisestä suoriteperusteisuudesta poiketen kunnan verotulot voitaisiin kirjata maksuperusteisesti. Käyttöomaisuuskäsitettä laajennettaisiin muihinkin kuin tuloa tuottaviin hyödykkeisiin, joiden vaikutusaika tuotannon tekijänä on tilikautta pitempi.

Kirjanpitolakia ryhdyttäisiin soveltamaan kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidossa vuoden 1997 alusta. Siihen saakka noudatettaisiin nyt voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kuntien antamien lainojen ja vakuuksien rajoittaminen

Oikeuskäytännössä on omaksuttu nykyisestä kunnallislaisista tulkinta, jonka mukaan kunnan takaus, lainananto ja eräät muut yritystoiminnan tukitoimet on erityisistä syistä hyväksytty kunnan toimialaan kuuluviksi. Tällaisena erityisenä syynä on pidetty esimerkiksi työpaikkojen luomista tai niiden säilyttämistä kunnassa, jossa on heikko työllisyystilanne.

Kuntien takauksista oli tehtyjen selvitysten mukaan vuoden 1992 lopussa lähes 11 miljardia markkaa. Niistä 47,5 % oli myönnetty yhteisöille, joista kunnat omistavat enemmän kuin puolet. Asuntoyhteisöille oli myönnetty 33,5 % takauksista. Yhteisöille, joista kunnat omistavat vähemmistön tai eivät omista osuutta lainkaan oli voimassa 2,2 miljardin markan takaukset.

Kuntien antolainauskanta oli luottokantatilaston mukaan vuoden 1992 lopussa 8,2 miljardia markkaa. Sen jakautumasta saajittain ei ole selvitystä.

Kuntien luottotappiot takauksista, antolainoista ja lunastussopimuksin tehdyistä kaupoista ovat viime vuosina lisääntyneet erityisesti kotimarkkinayritysten kysynnän heikkenemisen ja vakuuksien arvojen alenemisen vuoksi. Myös ETA-sopimus rajoittaa yksittäistapauksissa kuntien yritystukia ja edellyttää niiden seurantaa ja rekisteröintiä.

Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi kun-

tien oikeutta antaa takauksia ja muita vakuuksia kunnan konsernin ja toimialan ulkopuolisten yhteisöjen tai säätiöiden velasta. Kunnat eivät selvästikään ole aina mieltäneet elinkeinotoimintaan kohdistuviin takauksiin liittyviä riskejä.

Lakiehdotusta valmisteltaessa on myös selvitetty sellaista mahdollisuutta, että kuntien lainananto-oikeutta rajoitettaisiin. Ratkaisuun liittyvien käytännöllisten ongelmien vuoksi ajatuksesta on ehdotuksessa luovuttu. Kuntien antolainaus ja siihen liittyvät vakuudet on kuitenkin aikaisempaa selkeämmin esitettävä kunnan tilinpäätöksessä. Lisäksi kunnan toimiala rajaa edelleen kunnan antolainaustoimintaa.

3.11. Hallinnon ja talouden tarkastus

Kuntien tilintarkastusta koskeviin kunnallislain 9 luvun säännöksiin on niiden voimassa ollessa tehty eräitä lähinnä teknisiä muutoksia.

Kuntien hallinnon ja talouden tarkastus on nykyisin luottamushenkilöjohtoinen. Valtuuston on valittava toimikauttaan varten vähintään neljä tilintarkastajaa ja heille henkilökohtaiset varatilintarkastajat. Tilintarkastajien lukumäärästä määrätään valtuuston hyväksymässä tilintarkastussäännössä. Käytännössä tilintarkastajien lukumäärä eri kunnissa vaihtelee neljän ja viidentoista välillä. Laki antaa mahdollisuuden tilintarkastajien jakautumiseen jaostoihin ja tehtävien jakoon jaostojen kesken. Jaostoista ja niiden tehtävistä on määrättävä tilintarkastussäännössä. Tilintarkastajille ei laissa ole asetettu ammatillisia pätevyysvaatimuksia. Lähtökohtana on, että kunnan luottamustoimeen vaalikelpoinen voidaan valita kunnan tilintarkastajaksi. Myös muussa kunnassa asuva henkilö voidaan valita kunnan tilintarkastajaksi, jos hän siihen suostuu. Kunnanvaltuusto voi jättää kunnan tilintarkastuksen yksinomaan luottamushenkilötilintarkastajien tehtäväksi.

Ammattitilintarkastus voidaan ottaa kunnassa käyttöön kahdella tavalla. Ensinnäkin kunta voi antaa yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Toiseksi kunta voi perustaa erityisiä virkoja, joiden haltijat toimivat tilintarkastajien apuna. Viranhaltijan riippumattomuutta korostaa, että virkaan valittavan henkilön valitsee valtuusto. Tämänkin henkilön määräämisen

kunta voi antaa kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Lisäksi kunta voi luottamushenkilötilintarkastajia valitessaan ottaa huomioon ammatillisia perusteita.

Vaikka ammatitilintarkastajien käyttäminen kunnan tilintarkastuksessa on vapaaehtoista, kaikki kunnat ja kuntayhtymät käyttävät nykyään luottamushenkilötilintarkastajien lisäksi ammatitilintarkastajia. Yleensä kuntien keskusjärjestölle on annettu toimivalta ammatitilintarkastajan määräämiseen. Suurimmissa kunnissa ja kuntayhtymissä on oma revisiolaitos, joka toimii tilintarkastajien apuna ja huolehtii sisäisestä tarkastuksesta.

Tilintarkastajien tehtävät on kunnallislaissa jaettu laillisuustarkastukseen, budjettivalvontaan ja kirjanpidon tarkastukseen. Tarkastustyön perusteella tilintarkastajien on annettava kertomus, jossa muun ohella on annettava lausunto siitä, onko kunnan hallintoa ja taloutta hoitaneille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille myönnettävä vastuuvapaus. Tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä myös ne muistutukset, joihin on syytä. Muistutuksen johdosta valtuusto voi päättää esittää tilivelvolliseen kohdistuvan korvausvaatimuksen tai se voi päättää antaa muistutuksen raueta.

Tilivelvollisia ovat nykyisen lain mukaan kaikki kunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat lukuunottamatta valtuuston jäseniä ja tilintarkastajia. Tilintarkastajien muistutus ja vastuuvapauslausunto voi kohdistua tilivelvolliseen. Tilanne voi johtaa joskus hyvin epäasapainoisiin asetelmiin. Yksittäinen viranhaltija, joka ei ole ollut vastuullisessa asemassa, on voinut joutua tilimuistutusmenettelyn kohteeksi.

Ruotsia lukuun ottamatta kuntien tilintarkastus on muissa pohjoismaissa yksinomaan ammatitilintarkastajien tehtävänä. Ruotsissa kuntien tilintarkastus on luottamushenkilöjohtoinen. Kuntien keskusjärjestön omistaman yhtiön osuus ammatitilintarkastusavun järjestämisessä kunnille on keskeinen. Suurimmissa kaupungeissa on oma revisiolaitos.

Julkishallinnon tilintarkastajien ammatillisen pätevyyden yhtenäistä toteamista varten on luotu erityinen hyväksymisjärjestelmä. Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymiä JHTT-tilintarkastajia on toistaiseksi noin 90. Asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta (926/91) tuli voimaan vuoden 1992 alusta. Vuoteen 1997

mennessä voidaan arvioida JHTT-tutkinnon suorittaneiden tilintarkastajien määrän nousevan yli sadanviidenkymmenen.

Mahdollisuus hoitaa kunnan tilintarkastus kokonaan luottamushenkilövoimin ei takaa riittävän ammattitaitoista ja uskottavaa tilintarkastusta varsinkaan valtionosuusuudistuksen voimaantultua. Myös kuntien uudet hallintorakenteet ja toimintaperiaatteet edellyttävät ammattitilintarkastajan käyttöä. Tämä ei kuitenkaan edellytä luopumista kansanvaltaisesta tarkastusinstituutiosta ainakaan siltä osin kuin on kysymys tarkoituksenmukaisuuskysymykistä.

Tilivelvollisuuskäsitteen uudelleenmäärittely sekä tilivelvollisuuden ja vastuuvapausmenettelyn rajaaminen koskemaan vain toimielimiin ja muuten merkittävää vastuuta kantaviin tahoihin olisi omiaan ohjaamaan tilintarkastusta mittaluokaltaan oikeisiin asioihin. Tilimuistutuksen johdosta mahdollistettu kaksijakoinen vahingonkorvausmenettely on myös tarpeeton.

Eduskunnan hallintovaliokunta kiinnitti mieltänsä (HaVM 6/1992 vp) huomiota kuntien tilintarkastukseen käsitellessään kuntien valtionosuusuudistukseen kuuluvia lakeja. Valiokunta totesi muun muassa, ettei valtiolla ole käytettävissään valtionosuusuudistuksen jälkeen entisenlaisia keinoja valtionosuuksien käytön valvonnassa. Tarkastusvastuu on kunnallisella tilintarkastuksella. Valiokunta katsoi, että ammattitilintarkastajien asemaa on vahvistettava ja että tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi säätämällä velvollisuus JHTT-tilintarkastajan käyttöön.

Tilintarkastussäännösten uudistamisella annettaisiin kunnalle mahdollisuus rakentaa valvontajärjestelmänsä joustavammin kuin nykyisin. Ammattitilintarkastus olisi kuitenkin pakollinen jokaisessa kunnassa. Kunta päättäisi itse tilintarkastajien lukumäärästä. JHTT-tilintarkastajan pakollisuus takaisi kuntien tilintarkastuksessa riittävän ammattitaidon ja uskottavuuden. Tilintarkastajat toimisivat tehtävänsä virkavastuulla.

Luottamushenkilötarkastuksesta, joka olisi luonteeltaan tarkoituksenmukaisuustarkastusta, huolehtisi uusi toimielin, tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunta huolehtisi muutoinkin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä kunnassa. Se valmistelisi tilintarkastusta koskevat asiat valtuustokäsittelyä varten ja voisi ohjeita antamalla suunnata tilintarkastus-

toiminnan painopistettä haluamaansa suuntaan.

Kuntien keskusjärjestöllä ei olisi enää yksinoikeutta määrätä kuntiin ammattitilintarkastajia vaan tilintarkastus olisi avoin kaikille JHTT-tutkinnon suorittaneille. Myös julkisen hallinnon ulkopuoliset auktorisoidut tilintarkastajat (KHT- ja HTM-tilintarkastajat) sekä tilintarkastusyhteisöt saattavat ajan mittaan hankkia pätevyyden JHTT-tilintarkastukseen. Monet JHTT-tilintarkastajat ovat myös yksityisen sektorin auktorisoituja tilintarkastajia. Vuorovaikutuksen lisäämiseksi tällainen kehitys olisi varsin toivottavaa varsinkin, kun kunnan kirjanpidossa esitetään siirryttäväksi kirjanpitolain soveltamiseen.

Tilintarkastajien tehtävien määrittelyn tavoitteena on järjestää tarkastusvastuu niin, että riippumattomat tilintarkastajat vastaavat tarkastuksesta. Tehtävien määrittely pyrkii kohdistamaan tilintarkastuksen valvonnan kannalta keskeisiin asioihin. Tehtävien määrittelyssä viitataan hyvään tilintarkastustapaan. Ammattitilintarkastajan pakollisuus mahdollistaa myös tilintarkastuksen keskeisten tehtävien määrittelyn entistä selkeämmin ja vaativammin. Kunnan oma revisiotoimi voitaisiin edelleen säilyttää mutta sen tehtävänä olisi vastata sisäisestä tarkastuksesta. Lisäksi se voisi pyydetessä avustaa tilintarkastajaa ja tarkastuslautakuntaa tekemällä näiden pyytämiä selvityksiä. Kunnan palveluksessa oleva henkilö ei voisi toimia kunnan tilintarkastajana. Tilintarkastajan riippumattomuutta on muutoinkin pyritty korostamaan säännöksissä.

Lakia valmisteltaessa on ollut esillä myös vaihtoehto, jonka mukaan kunnan palveluksessa oleva JHTT-tutkinnon suorittanut henkilö (reviisori) voisi toimia kunnan tilintarkastajana. Vaihtoehto on kuitenkin hylätty ulkoisen tilintarkastuksen riippumattomuuden varmistamiseksi. Reviisorien tehtäviin kuuluu myös kunnan sisäinen tarkastus, jossa toimeksiantajana on toimiva johto eli kunnanjohtaja ja kunnanhallitus. Tilintarkastajan ja kunnan palveluksessa olevan reviisorin työnjaosta tilintarkastuksen suorittamisessa on mahdollista sopia siten, että reviisorin ammattiosaaminen tulee kaikkien osapuolten hyödyksi.

Tilintarkastajan tietojensaantioikeus vastaisi nykyistä sääntelyä. Tilintarkastuksen kannalta on tärkeää, että tilintarkastajia itse voi arvioida, mitä tietoja tai asiakirjoja tarkastustyön asianmukainen suorittaminen edellyttää. Käytäntö

on osoittanut, että ilman erityistä säännöstä tilintarkastajan oikeus salassapidettäviin tietoihin saatetaan asettaa kyseenalaiseksi. Tarkastuslautakunnan jäsenellä olisi vastaavanlainen tietojensaantioikeus.

Tilivelvollisten piiriä supistettaisiin nykyisestä. Esityksen mukaan tilivelvollisia olisivat vain toimielimet ja niiden alaiset johtavat viranhaltijat, jotka tilivelvollisina vastaisivat alaisensa henkilöstön tekemisistä.

Muistutuksen käsittelyn periaatteisiin ei esitetä muutoksia. Säännöstä esitetään kuitenkin yksinkertaistettavaksi. Erityisestä vahingonkorvausmenettelystä läänioikeudessa luovutettiin. Tilimuistutukseen perustuvaa vahingonkorvausta haettaisiin aina oikeudenkäynnillä yleisessä tuomioistuimessa. Vahingonkorvauksesta voitaisiin tietenkin myös sopia.

Kuntalain uudet tilintarkastussäännökset tulisivat ehdotuksen mukaan voimaan vuoden 1997 alusta, mihin saakka noudatettaisiin nykyisen kunnallislain asianomaisia säännöksiä. Järjestelmän muutos on syytä ajoittaa vaalikauden vaihtumiseen. Siirtymäkausi on tarpeen myös sen vuoksi, että JHTT-tutkinon suorittaneita tilintarkastajia olisi riittävästi saatavissa kaikkien kuntien tarpeisiin.

3.12. Kuntien yhteistoiminta

3.12.1. Nykytilan arviointia

Kuntien välistä yhteistoimintaa on valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Yhteistoiminta voi olla julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista. Kun yhteistoiminta on julkisoikeudellista, tehtäviä voi hoitaa esimerkiksi yhden kunnan organisaatioon kuuluva yhteinen toimielin. Tehtävät voidaan myös antaa kunnan organisaatiosta erilliselle yhteisölle, kuntayhtymälle.

Kuntien yhteistoimintaa koskevat uudet säännökset tulivat voimaan vuoden 1993 alusta. Säännökset perustuvat kunnalliskomitean helmikuussa 1992 tekemään ehdotukseen kunnallislain muuttamisesta.

Kuntien yhteistoiminta perustuu kuntien väliseen sopimukseen. Lähtökohtana on yhteistoiminnan vapaaehtoisuus. Kunnat voivat itse valita, minkä kuntien kanssa yhteistoimintaa harjoitetaan ja missä muodossa sitä harjoitetaan. Yhteistoiminnan joustavuus on taloudellisten ja muiden syiden ohella lisännyt kuntien

välistä yhteistoimintaa. Säännökset tarjoavat mahdollisuuden monialaiseen yhteistoimintaan. Yhteistoinnista koituu kustannusten säästöä ja se turvaa esimerkiksi palvelutuotannolle riittävän laajan käyttäjäkunnan. Yhteistoiminta voidaan järjestää koordinoitusti kuntaa laajemmalla alueella.

Eräillä tehtäväalueilla lainsäädäntö kuitenkin velvoittaa kunnat keskinäiseen yhteistoimintaan. Erikoissairaanhoidoissa (1062/89) ja mielenterveyslaissa sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/77) tarkoitettujen tehtävien järjestäminen edellyttää yleensä merkittäviä taloudellisia voimavaroja ja lisäksi riittävää väestöpohjaa. Tästä syystä riittävien ja tasapuolisten erikoissairaanhoidon ja erityishuollon palvelujen saanti maan kaikissa osissa on pyritty turvaamaan muun muassa aluejako- ja pakkojäsenyyssäännöksillä. Kuntayhtymien toiminta-alueet eivät useinkaan vastaa toisiaan. Kuntayhtymäsäännöksillä ei puututtu kysymyksessä olevien erityislakien nojalla määräytyvään aluejaotukseen tai pakkojäsenyyteen.

Ylikunnallisen maankäytön suunnittelua varten maa on jaettu rakennuslaissa (370/58) tarkoitettuihin seutukaava-alueisiin. Seutukaavoitus palvelee alueellista ja valtakunnallista suunnittelua. Seutukaavassa esitetään yleispiirteinen suunnitelma alueiden käyttämisestä eri tarkoituksiin. Alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/93) 2 §:n 2 momentin nojalla maakunnan liitto toimii aluekehitysviranomaisena rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettulla alueella.

Merkittävin kuntien yhteistoiminnan muoto on kuntayhtymä. Keskeisinä periaatteina kuntayhtymäsäännöksiä laadittaessa ovat olleet jäsenkuntien päätösvallan lisääminen sekä hallinnon järjestämisen vapaus ja joustavuus. Jäsenkunnat päättävät keskeisistä kuntayhtymän toimintaan ja hallintoon liittyvistä kysymyksistä. Hallinto on mahdollista järjestää kunnallislain säännösten mukaisesti, koska kunnallislain säännökset syrjäyttävät erityislakien yhteistoiminnan muotoa koskevat säännökset.

Kuntayhtymäsäännöksillä korvattiin aikaisemmat kuntainliittoa koskeneet säännökset. Kuntainliitot muuttuivat kunnallislain muutoksen voimaan tullessa vuoden 1993 alusta kuntayhtymiksi ja niiden perussäännöt ovat kuntayhtymän perussopimuksia. Kuntayhtymäsäännöksissä on useat aikaisemmin kunnallislainsäädetyt asiat jätetty sovittavaksi perus-

sopimuksessa. Perussopimuksen sisältöä koskevan säännöksen lisäksi lakiin on otettu säännöksiä päätösvaltaa käyttävästä toimielimestä, vaalikelpoisuudesta toimielimiin, menojen rahoittamisesta, kuntayhtymästä eroamisesta, päätösten saattamisesta yleisesti tiedoksi ja kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta kuntayhtymään. Perussopimuksen sisällöstä ja siihen tehtävistä muutoksista päättävät jäsenkunnat. Kuntayhtymä ei voi omilla päätöksillään muuttaa perussopimusta. Kuntayhtymäsäännökset eivät ole ristiriidassa aikaisempien kuntainliittoja koskeneiden säännösten kanssa, joten ne eivät ole pakottaneet muuttamaan toimintaa tai hallintoa. Kuntayhtymälle voidaan antaa kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Myös erityislainsäädännössä tarkoitettuja tehtäviä voidaan erityislainsäädännön estämättä antaa kuntayhtymän hoidettavaksi.

Muissa pohjoismaissa kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan tarvetta on vähentänyt maakuntahallinto (Ruotsissa landstingskommun, Norjassa fylkeskommune ja Tanskassa amtskommune). Maakuntahallinnon rinnalle ei ole syntynyt lakiin perustuvaa yhteistoimintaa, jota voisi verrata Suomen kuntainliitto- ja nyt kuntayhtymäjärjestelmään.

Euroopan unionissa asukkaiden edustukselliseen järjestelmään perustuvien maakunnallisten ja muiden alueellisten viranomaisten asema on vahvistumassa. Maakunnat on liitetty Euroopan yhteisön päätöksentekoprosessiin. Maakunnallistamisen on katsottu helpottavan yhteisön jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan määrittelyä ja yhdenmuokaistamista. Tämä mahdollistaa avun yhteensovittamista ja kohdentamista yhteisön alueella. Maakunnilla on keskeinen merkitys yhteisön erilaisten ohjelmien toteuttamisessa ja toimenpiteiden kohdentamisessa. Ne edistävät osaltaan Euroopan poliittisen, sosiaalisen ja taloudellisen yhtenäisyyden saavuttamista. Kuntayhtymäsäännökset, jotka nyt myös mahdollistavat kansanvaltan periaatteiden vahvistamisen kuntien yhteistoiminnassa, antavat mahdollisuuden muodostaa EU:ssa esillä olleen maakunnallisen aluehallinnon myös Suomeen.

Uudet säännökset kuntien yhteistoiminnasta ovat olleet voimassa vasta vähän aikaa ja käytännön kokemuksia on saatu niukasti. Erityisiä ongelmia ei ole esiintynyt. Jossakin määrin tulkintavaikeuksia on ollut kunnallislain yhteistoiminnan muotoa koskevien säännösten

ensisijaisuudessa erityislainsäädäntöön nähden (kunnallislaki 103 § 3 mom.). Tämä sääntely onkin poikkeuksellinen, koska lähtökohtana on kunnallislain toissijaisuus suhteessa kunnan eri hallinnonaloja koskeviin erityislakeihin. Niin kauan kuin erityislainsäädäntöä ei ole tältä osin kumottu, säännös on tarpeellinen myös uudessa kuntalaissa.

Kuntayhtymässä jäsenkuntien päätösvaltaa käyttää joko kuntayhtymän yhtymäkokous tai muu perussopimuksessa sovittu toimielin, yleensä yhtymävaltuusto. Toimielimet ovat luonteeltaan erilaisia. Kuntayhtymän yhtymäkokous on verrattavissa lähinnä osakeyhtiön yhtiökokoukseen. Kokousedustaja toimii kuten asiamies ja käyttää kokouksessa kunnan puolesta omistajan puhevaltaa. Yhtymäkokous soveltuu siten parhaiten ylimmäksi toimielimeksi sellaiseen kuntayhtymään, jossa keskeisiä ovat esimerkiksi tekniset ja taloudelliset kysymykset. Näissä tehtäväalueeltaan usein rajatuissa kuntayhtymissä korostuu kunnan omistajavallan käyttö. Perusteltua olisi, että kunnan puhevaltaa käyttäisi yhtymäkokouksessa vain yksi edustaja.

Valtuustotyyppinen toimielin soveltuu parhaiten sellaisiin kuntayhtymiin, jotka toimivat laaja-alueisesti ja joiden toiminnassa korostuu poliittisen päätöksenteon merkitys. Tällaisia kuntayhtymiä ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita hoitavat kuntayhtymät, kuten esimerkiksi maakunnan liitot. Näissä kuntayhtymissä on tärkeää vahvistaa päätöksenteon kansanvaltaisuutta.

Eräät yksittäiset kuntayhtymäsäännökset kaipaavat jo nyt tarkentamista ja muuttamista, vaikka laki on ollut vasta vähän aikaa voimassa. Kuntayhtymän nimestä tulisi aina ilmetä yhteisön oikeudellinen luonne. Laissa vaihtoehtoisiksi esitettyjen kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävien toimielinten keskinäinen suhde ja asema sekä yhtymäkokoukseen sovellettavat kunnallislain säännökset vaativat selkeyttämistä. Lisäksi epäkohtana on pidetty, että yhtymäkokousedustajien valintaa ei ole voitu antaa valtuustolta muille toimielimille.

3.12.2. Kuntien yhteistoimintaa koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kunnallishallinnon uudistamisen keskeisinä tavoitteina ovat toiminnan joustavoittaminen sekä taloudellisuuden tehostaminen ja tuotta-

vuuden edistäminen. Palvelutuotannossa pyritään parantamaan palvelujen saatavuutta, tarjontaa ja laatua. Kuntayhtymäsäännökset ilmentävät näitä periaatteita ja antavat kunnille mahdollisuuden näiden tavoitteiden toteuttamiseen. Säännökset ovat antaneet kunnille tarvittavaa vapautta yhteistoiminnan järjestämisessä.

Kuntayhtymäsäännösten lähtökohtana olleet periaatteet yhteistoiminnan vapaaehtoisuudesta, järjestämisen joustavuudesta, tehtävien monialaisuudesta ja jäsenkuntien päätösvallan lisäämisestä ovat toimineet myös käytännössä. Periaatteellisiin muutoksiin, kun lainsäädäntö on ollut voimassa vasta vähän aikaa, ei nyt ole aihetta. Kuntalakiehdotuksen tavoitteena on sopeuttaa voimassa olevat kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset kuntalain muihin säännöksiin. Lisäksi säännöksiin esitetään eräitä saatujen kokemusten perusteella tarpeellisia osoittautuneita tarkennuksia.

Eräillä tehtäväalueilla lainsäädäntö edelleen velvoittaa kunnat keskinäiseen yhteistoimintaan. Tällöin on määritelty myös yhteistoiminta-alue ja toiminnan organisaatiomuoto. Näitä tehtäväalueita ovat erikoissairaanhoido, kehitysvammaisten erityishuolto ja seutukaavoitus. Tehtäviä hoitavien kuntayhtymien toiminta-alueet eivät useinkaan vastaa toisiaan. Kuntayhtymäsäännöksillä ei ole puututtu kysymyksessä olevien erityislakien nojalla määräytyvään aluejaotukseen tai pakkojäsenyyteen.

Kuntalaissa ehdotetaan nykyistä lakia vastaavasti säädettäväksi kuntalain ensisijaisuudesta erityislainsäädäntöön, kun kysymys on yhteistoiminnan muodosta. Tarkoituksena on ennen kaikkea, että kuntayhtymän hallinto voidaan erityislainsäädännön estämättä aina järjestää kuntalaissa säädetyllä tavalla.

3.13. Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

3.13.1. Nykytilan arviointia

Muutoksenhakujärjestelmän yleispiirteet

Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä on osa hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Siihen kuuluvat kaikki oikeussuojan toteuttamiseen hallinnossa vaikuttavat tekijät. Näitä ovat yleiset oikeusperiaatteet, lainsäädäntö sekä yksilön oikeuksien turvaamista tarkoittavat konkreettiset järjestelyt.

Hallinnon oikeussuojan lähtökohtina ovat

hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset, joiden uudistaminen on parhaillaan vireillä, sekä hallitusmuodon 92 §:ssä määritelty hallinnon lainalaisuuden periaate. Hallinnolta odotetaan tehokkuutta, mutta myös takeita oikeusturvan toteutumisesta. Usein tehokkuus- ja oikeusturvavaatimukset nähdään toisilleen vastakkaisina. Oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että hallinnon päätökset mahdollisimman usein ovat jo syntyessään oikeita sekä mahdollisuutta saada korjattua virheellinen päätös jälkikäteen.

Kunnallishallinnon oikeussuojajärjestelmän on oltava kunnan asukkaan näkökulmasta selkeä, joustava ja tehokas. Virheiden syntyminen olisi pystyttävä estämään tehokkaasti jo ennalta. Syntyneet virheet tulisi taas voida korjata mahdollisimman nopeasti ja joustavasti.

Hallintoasioiden käsittelyssä noudatetaan hallintomenettelylakia, jota sovelletaan, jollei kunnallislaissa ole samasta asiasta säännöksiä. Laissa säädetään menettelytavoista, jotka vaikuttavat keskeisesti kansalaisten asemaan ja oikeussuojaan hallinnossa. Hallintomenettelylaki ei kuitenkaan koske hallintolainkäyttöä, jossa esimerkiksi valituksen perusteella tutkitaan hallintoviranomaisen päätöksen oikeellisuutta.

Hallinnon oikeussuojaa on selvitetty 1980-luvulla laajasti. Hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä (komiteanmietintö 1981:64) ja hallintolainkäyttökomitean mietinnössä (komiteanmietintö 1985:48) on käsitelty kattavasti koko hallinnon oikeusturvakysymyksiä. Kuntien itsehallintokomitea on pohtinut kunnan muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä. Valmistelu on johtanut muun muassa läänioikeusudistukseen. Hallituksen esitys uudeksi hallintolainkäyttölaiksi on valmisteilla.

Kuntalain alaan kuuluvassa oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä pääpaino on nyt päätöksenteon jälkeisten eli jälkikäteisten oikeussuojakeinojen uudistamisessa.

Jälkikäteisiin oikeussuojakeinoin kuuluvat ne menettelytavat, jotka ovat käytettävissä hallintopäätöksen tekemisen jälkeen. Keinot voidaan jakaa hallinnon sisäisiin ja hallinnon ulkoisiin keinoihin. Ensin mainittuihin kuuluu päätöksen oikaisu viranomaisen itsensä toimesta joko viranomaisen omasta tai asianosaisen tekemästä aloitteesta. Myös kunnallishallinnossa eri laeissa säädetyt oikaisuvaatimusmenette-

lyt voidaan lukea hallinnon sisäisiin oikaisukeinoihin.

Hallinnon ulkoisissa oikaisukeinoissa on kysymys hallintolainkäytön antamasta oikeussuojasta. Oikeussuojaa antaa yleensä hallintotuomioistuimien, kunnallishallinnossa ennen kaikkea lääninoikeus. Sikäli raja on hieman liukuva, että myös hallintoviranomainen eli kunnassa kunnanhallitus toimii kunnallisasioissa lainkäyttöelimenä. Hallintolainkäyttö on hallinnon jälkikäteen oikeussuojan välttämätön ja viimevaiheinen osa. Keskeinen oikaisukeino hallintolainkäytössä on valitus.

Kunnallishallinnossa valitus on muutoksenhakekeinona kaksijakoinen. Lähtökohtana on, että kunnan viranomaisen päätöksestä valitetaan kunnallisvalituksella. Näin on asianlaita yleensä asioissa, joissa ratkaisulta perustuu kunnallislakiin ja sen nojalla annettuun toimivaltaan. Hallintovalitus on usein valituksena asioissa, joissa ratkaisulta perustuu erityislainsäädäntöön. Hallintovalituksessa on myös säädetty erityisestä valitusviranomaisesta. Kunnallisvalitus on kansalaisvalitus, jonka asianosaisen lisäksi voi tehdä periaatteessa jokainen kunnan jäsen. Hallintovalituksen voi tehdä ainoastaan asianosainen, jolla on oikeussuojan tarve asiassa. Kunnallisvalituksen voi perustaa vain päätöksen laillisuudessa olevaan virheeseen. Hallintovalituksessa valitusperusteita ei ole rajoitettu. Valituksen voi tehdä myös taroituksenmukaisuusperusteella.

Valituksen voi yleensä tehdä vain lopullisesta päätöksestä, joka voi olla asiaratkaisu tai päätös asian tutkimatta jättämisestä.

Hallinnossa itseoikaisu on laajasti mahdollista. Itseoikaisua koskevat perussäännökset ovat hallintomenettelylaissa. Kysymykseen tulee asiavirheen sekä ilmeisen kirjoitus- ja laskuvirheen korjaaminen. Viranomainen voi itse korjata virheellisen päätöksensä joko omasta tai asianosaisen tekemästä aloitteesta. Asiavirheen korjaaminen edellyttää aina asianosaisen suostumusta.

Eräillä kunnallishallinnon aloilla on käytössä myös oikaisuvaatimusmenettely, jossa päätökseen tyytymätön asianosainen voi oikaisu- tai sitä vastaavalla muutוסvaatimuksellaan saattaa asian joko viranomaisen itsensä tai ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi. Tällaisesta menettelystä on säädetty muun muassa sosiaalihuoltolaissa, peruskoululaissa ja asuntotuotantolaissa.

Kunnallisvalituksen erityispiirteet

Kunnallisvalitus kuuluu hallinto-oikeudellisten valitusten piiriin. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen sekä myös valtion viranomaisten harjoittama valvonta ovat kuitenkin antaneet kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle erityispiirteitä, joiden johdosta se poikkeaa tavanomaisesta hallintovalituksesta.

Kunnallisvalituksen erityispiirteitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvallta. Lisäksi kunnallisvalituksia käsitellään myös kunnanhallituksessa, joka on luottamushenkilöistä koostuva toimielin. Yleensä valitusasiat käsitellään hallintotuomioistuimissa.

Luonteeltaan kunnallisvalitus on kaksijakoinen. Toisaalta kunnallisvalitus on kunnan asukkaana keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Toisaalta kunnallisvalitus antaa oikeussuojaa asianosaiselle häntä koskevassa päätöksenteossa.

Kunnallisvalitusta voidaan tarkastella myös valtion yleisenä valvontakeinona. Tässäkin suhteessa kysymys lienee enemmän kansalaisten oikeussuojan takaamiseen ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen liittyvästä valvonnasta, mikä on eräs keskeisimpiä valtiovallan tehtäviä oikeusvaltiossa. Valvontaa toteuttaa hallintotuomioistuin, jonka tutkittavaksi kunnan jäsen on päätöksen saattanut.

Kunnan jäsenen oikeus tehdä kunnallisvalitus on riippumaton siitä, millä tavoin päätös koskee häntä itseään. Aikaisemmin lähtökohtana kunnan jäsenen valitusoikeudelle on pidetty valtion viranomaisen valvontamahdollisuuksien turvaamista myös silloin, kun asiassa ei ole varsinaista asianosaista. Valtion valvontakeinonakin kunnallisvalitus edellyttää aina kunnan jäsenen aloitetta, valituksen tekemistä. Nytemmin kunnallisvalitusta voidaan luonteeltaan pitää pikemminkin kunnan jäsenen oikeutena valvoa hallinnon laillisuutta. Toteutumisen takeena ovat riippumattomat ja puolueettomat hallintotuomioistuimet.

Kunnan jäsenen lisäksi valitusoikeus on myös asianosaisella, joka katsoo päätöksen loukkaavan oikeuttaan (kunnallislaki 139 § 1 mom.). Asianosainen voi kunnan jäsenenä vedota myös kunnan jäsenen käytettävissä oleviin valitusperusteisiin. Kunnan viranomaisen päätös loukkaa kuitenkin verraten harvoin asian-

osaisen oikeutta lainkohdan tarkoittamalla tavalla. Tällä perusteella ei useinkaan ole mahdollista saada muutosta päätökseen.

Kunnallisvalituksen rajoitetut valitusperusteet tekevät valituksesta laillisuusvalituksen. Kunnan jäsen saa hakea muutosta sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, menee viranomaisen toimivaltaa ulommaksi tai on muutoin lainvastainen (139 § 2 mom.). Valittaja voi vedota näistä perusteista mihin tahansa. Valitusperusteiden rajoittamiseen on alunperin päädytty lähinnä kahdesta syystä. Ensinnäkin hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin tarkoittamasta kuntalaisten itsehallinnon periaatteesta on johdettu rajoituksia valitusviranomaisen tutkimisvallalle. Valitusviranomainen ei tee ratkaisuja kunnan itsehallintoon kuuluvissa asioissa. Toisena syynä valitusperusteiden rajoittamiseen on mainittu vaatimus paikallisolojen tuntemisesta. On katsottu, että kunnan viranomaisella on parhaat mahdollisuudet harkita asian tarkoituksenmukaisuus. Rajoitetut valitusperusteet koskevat myös kunnanhallitusta sen käsitellessä valitusasiaa.

Kunnallisvalituksessa valitusviranomaisen tutkimisvalta ulottuu vain niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, jotka valittaja on ensiasteen valituksessaan esittänyt. Oikeuskäytännössä tätä ei kuitenkaan aina ole noudatettu poikkeuksetta. Viran puolesta on voitu ottaa huomioon toimivallan ylittäminen. Nytemmin lie nee taas palattu sille linjalle, että vain valittajan esittämät perusteet tutkitaan (KHO 1980 II 19, 1985 II 55 ja 16.8.1989 T 2594).

Valitusviranomaisen ratkaisuvalta kunnallisasioissa on myös rajoitettu. Valitusviranomainen voi virheellisyyden havaitessaan vain kumota päätöksen ja palauttaa asian kunnan viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi, mutta se ei voi korvata virheellistä päätöstä tai sen osaa uudella päätöksellä. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti kunnan viranomaisen tulee saada harkita asia uudelleen. Hallintovalituksessa valitusviranomainen voi korvata virheellisen päätöksen uudella päätöksellä ja näin nopeuttaa asian loppuunsaattamista. Näistä syistä hallintovalitus on korostetusti yksilölle oikeussuojaa antava muutoksenhakekeino. Kunnallisen itsehallinnon periaatteet eivät hallintovalituksessa rajoita valitusviranomaisen tutkimisvaltaa.

Kunnan sisäisesti kunnallisvalituksen ensiasteen käsitelijänä toimii kunnanhallitus (141 § 2 mom.). Kunnallisvalituksen käsittely kunnanhallituksessa on lainkäyttöä. Luottamushenki-

löelimenä kunnanhallitus poikkeaa luonteeltaan hallintotuomioistuimista. Kunnanhallituksen roolin valitusviranomaisena on katsottu vahvistavan kunnallista itsehallintoa ja vähentävän lääninoikeuksien työtaakkaa.

Valituksen voi tehdä ainoastaan kunnan viranomaisen lopullisista päätöksistä. Valitusta ei voi tehdä, jos asian käsittely on kunnan toimielimessä vielä vireillä. Kunnallisvalitusta ei saa kunnallislain 139 §:n 3 momentin mukaan tehdä päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Hallintovalitus voidaan muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50), jäljempänä hallintovalituslaki, 3 §:n 1 momentin mukaan tehdä ainoastaan päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta. Näiden päätösten valituskelpoisuutta koskevien rajoitusten lisäksi erityislainsäädäntö sisältää valituskieltoja.

Päätöksen tiedoksianto

Päätösten tiedoksiantoon liittyy tärkeä oikeusvaikutus. Valitusaika alkaa kulua päätöksen tiedoksisaamisesta. Kunnallisasioissa tiedoksianto tapahtuu joko erityis- tai yleistiedoksiannota.

Käsittelenä erityistiedoksianto tarkoittaa ainoastaan sitä, että asiakirja toimitetaan suoraan vastaanottajalle. Asianosaiselle, joka saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että se loukkaa hänen oikeuttaan, on päätös annettava erikseen tiedoksi pöytäkirjanotteella, johon on liitetty valitusosoitus (kunnallislaki 33 §). Erityistiedoksiannon tulee tapahtua todisteellisesti tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain, jäljempänä tiedoksiantolaki, 8 §:n mukaisesti. Todisteellinen erityistiedoksianto voidaan toimittaa asianosaiselle kolmella eri tavalla: postitse saantitodistusta vastaan, haastetiedoksiannolla tai luovuttamalla pöytäkirjanote kirjallista todistusta vastaan asianosaiselle.

Kunnan jäsen saa hakea muutosta päätökseen sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka menee viranomaisen toimivaltaa ulommaksi tai muutoin on lainvastainen. Kunnan jäsenen valitusaika laskeaan siitä, kun päätös on säädetyllä tavalla asetettu yleisesti nähtäväksi (kunnallislaki 32 ja 142 §; yleistiedoksianto).

Valtuuston ja kunnanhallituksen päätökset on aina annettava tiedoksi asettamalla toimi-

elimen pöytäkirja yleisesti nähtäville. Muiden toimielinten pöytäkirjat asetetaan yleisesti nähtäväksi, mikäli toimielin tai sen puheenjohtaja pitää tätä tarpeellisenä. Käytännössä näin tietenkin menetellään, koska päätökset eivät muuten tule lainvoimaisiksi. Pöytäkirjaa on pidettävä nähtävänä kunnan virastotalossa tai muussa sopivassa paikassa. Kunnallislaissa ei säädetä, kuinka kauan pöytäkirjaa on pidettävä nähtävänä.

Pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä on ilmoitettava ennakolta. Siitä, kuinka kauan aikaisemmin ilmoitus on annettava, ei ole erikseen säädetty. Ilmoittaminen tapahtuu julkisten kuulutusten ilmoitustaululla ja lisäksi siten kuin valtuusto mahdollisesti on päättänyt (kunnallislaki 34 §).

Päätöksen täytäntöönpano

Kunnallislain 146 §:n 1 momentin mukaan kunnallisen viranomaisen päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, jollei muutoksen hakeminen päätökseen käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai valitusviranomaisen kiellä täytäntöönpanoa.

Käytännössä säännöstä on kunnissa tulkittu siten, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon on katsottu voitavan ryhtyä, mikäli erittäin painavat syyt ovat tätä vaatineet. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on usein etujen ja haittojen vertailua. Jos täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon saataan ryhtyä.

Hallintovalituksella on täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus (hallintovalituslaki 14 § 1 mom.). Valituksesta huolimatta päätös voidaan panna täytäntöön, jos siten on laissa tai asetuksessa säädetty tai niiden nojalla määrätty. Asia voi olla myös luonteeltaan sellainen, että se on heti täytäntöön pantava tai päätöksen voimaan tulemistä ei yleisen edun vuoksi voida siirtää tuonneemmaksi.

Kansainväliset sopimukset

Keskeisiin ihmisoikeuksiin kuuluu mahdollisuus saada oikeusturvaa menettelyssä, joka

täyttää perusteiltaan toiminnalliset ja organisatoriset vähimmäisvaatimukset, kuten todetaan YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 10 artiklassa. Julistuksessa ilmaistua periaatetta konkretisoivat sekä KP-sopimus että Euroopan ihmisoikeussopimus. Etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksella on jo nyt huomattava ja tulevaisuudessa vieläkin laajeneva merkitys myös hallintolainkäytön oikeusturvatakeiden asettajana.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa korostetaan erityisesti yksilön oikeutta kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa (6 artikla). Lisäksi tuomioistuimen päätös on julkistettava. Suomi teki sopimusta ratifioidessaan julkista tuomioistuinkäsittelyä koskevan varauman, koska kaikissa tapauksissa ei voida taata asianosaiselle oikeutta suulliseen käsittelyyn. Tavoitteena pidettiin Suomen hallintolainkäytön kehittämistä niin, että varaus voitaisiin poistaa mahdollisimman pian. Sopimuksen noudattamista valvovat Euroopan ihmisoikeustoimikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

Kansainvälisen näkökulman avautuminen on merkinnyt myös sitä, että kansalaiskeskeisen oikeussuojakäsityksen sijasta on korostettu yksilökeskeistä oikeussuojakäsitystä, jossa oikeussuojaa annetaan myös muille kuin oman maan kansalaisille. Kansainvälisillä sopimuksilla on Suomen kunnallishallinnon oikeussuojajärjestelmässä merkitystä erityisesti yksilön henkilökohtaista oikeussuojaa koskevista asioista.

Muutoksenhakusäännösten uudistamistarpeet

Kuntalakiin ehdotetaan säännöksiä, jotka vaikuttavat myös muutoksenhakujärjestelmän arviointiin. Valtuuston ja valtuutettujen asemaa vahvistetaan. Tällä on vaikutusta edustuksellisen järjestelmän toimintaan: poliittinen vastuu selkeytyy ja kuntalaisten mahdollisuudet seurata edustajiensa toimintaa lisääntyvät. Kunnan asukkaiden suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tehostetaan. Myös tilintarkastuksen tehostamisella on vaikutusta muutoksenhakujärjestelmän perusteiden arvioinnissa.

Kunnallisvalitus on myös eräs suorista vaikuttamismahdollisuuksista ja kunnan jäsenen keino valvoa kunnan ratkaisuja. Mahdollisuus

kunnallisvalituksen tekemiseen on eräs kuntalaiselle kuuluva oikeus. Toisaalta on arvioitava yleisen valitusoikeuden kielteisiä puolia, jotka lähinnä liittyvät turhiin, niin sanottuihin šikaanivalituksiin, joilla halutaan vaikeuttaa kunnan päätösten toteuttamista.

Kuntalaisten asemaa parantavat muutokset eivät ole sellaisia, että kunnan jäsenen yleisestä valitusoikeudesta voitaisiin luopua ja siirtyä asianosaispohjaiseen muutoksenhakuun. Yleisen valitusoikeuden poistaminen kaventaissi olennaisesti kuntalaisten oikeuksia. Oikeusvaltiossa toiminnan laillisuuden valvonta on joka tapauksessa hoidettava. Valitusoikeuden poistaminen voisi johtaa muunlaisten, esimerkiksi viranomaisaloitteisten valvontakeinojen luomiseen. Tällainen valvonta sopisi huonosti kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Yleiseen valitusoikeuteen liittyy aina myös väärinkäytön mahdollisuus. Haitan- tai kiusanteotarkoituksessa tehdyt niin sanotut šikaanivalitukset ovat kuitenkin käytännössä yksittäistapauksia, joskin kiusallisia. Hallintolainkäytössä on myös mahdollista tuomita oikeudenkäyntikulut hävinneen osapuolen maksettavaksi. Tätä mahdollisuutta on selvissä väärinkäyttötapauksissa käytettävä. Valmistelulla olevaan hallintolainkäyttölakiin on tulossa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva säännös. Kunnalliseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluu myös periaate, jonka mukaan valitus ei pääsääntöisesti estä päätöksen täytäntöönpanoa. Valitukset tulisi selvissä väärinkäyttötapauksissa myös ratkaista viipymättä, jotta tarpeeton epävarmuus ei jatkuisi.

Kunnan keinot palvelujen tuottajana monipuolistuvat. Kunta vastaa palvelujen järjestämisestä, mutta ei välttämättä tuota niitä itse. Kunta voi siten ostaa palvelut, yksityistää toimintojaan tai antaa palveluja yhtiön hoidettavaksi. Muutoksenhaun kannalta tähän voi liittyä ongelmia. Lähtökohtana tulee olla, että julkisen vallan käyttöä sisältäviin päätöksiin tulee voida hakea muutosta. Tällöin pääsääntö on, että julkiset viranomaiset tekevät tällaiset päätökset. Julkisen vallan käyttöä sisältävien viranomaispäätösten tekeminen voidaan erityissäännöksellä antaa myös yksityisille eli muille kuin julkisille viranomaisille. Muutoksenhaku tai muut oikeussuojan takeet järjestetään tällöin asianomaisella erityislailla.

Kunnallishallinnossa edellä tarkoitetut viranomaispäätökset, joissa pitää olla muutoksenhakumahdollisuus, olisi tehtävä kunnassa, kun-

tayhtymässä tai muussa kuntalain mukaisessa kuntien välisessä yhteistoiminnassa. Tällöinkin tehtävien hoidon edellyttämät palvelut voitaisiin hankkia esimerkiksi yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Jo pitkään on ollut pyrkimyksenä, että kunnallisvalitus olisi ensisijainen tapa valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä. Erilaisissa yksilöä koskevissa asioissa on kuitenkin edelleen tarpeita hallintovalituksen käyttöön. Kunnallisvalituksen luonne kansalaisvalituksena merkitsee, että valitusperusteena tulee olla vain päätöksen laillisuusvirheet.

Nykyisen lain 139 §:n 1 momentin mukaan kunnan viranomaisen päätökseen saa jokainen hakea muutosta sillä perusteella, että päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Kunnallisasioissa päätös loukkaa asianosaisen oikeutta kunnallislain tarkoittamalla tavalla erittäin harvoin. Oikeuskäytännön esimerkit liittyvät lähinnä viranhaltijoilta pois otettaviin etuihin ja muun muassa virasta erottamiseen. Tyypillisiä esimerkkejä, jolloin päätös ei voi loukata asianosaisen oikeutta, ovat kunnan päätökset yhteisöavustusasioissa. Yhteisöllä ei ole subjektiivista oikeutta kunnan avustukseen. Tällöin kunnan viranomaisen harkintavaltansa rajoissa tekemä päätös ei voi loukata asianosaisen oikeutta. Myöskään kunnan viran saamiseen kenelläkään ei ole oikeutta, joten valintapäätöksestä oikeudenloukkausperusteella tehty valitus ei voi johtaa päätöksen kumoamiseen.

Asia voi olla myös sellainen, että sitä koskeva riita ratkaistaan osapuolia sitovasti joko riita-asiana yleisessä alioikeudessa tai hallintoriitana läänioikeudessa. Tällaisissa asioissa kunnan päätös on vain kunnan kannan määrittely, esimerkiksi kannanotto vahingonkorvausvaatimukseen. Kunnan päätöksellä asiaa ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista toista osapuolta sitovasti eikä päätös niin ollen loukkaa asianosaisen oikeutta. Jotta valitus oikeudenloukkausperusteella menestyisi, on usein edellytetty niin sanotun subjektiivisen oikeuden loukkaamista. Yleensä, jos päätös on kumottu, on myös ollut kysymys 139 §:n 2 momentin mukaisesta laillisuusvirheestä.

Oikeudenloukkaamisperuste on valitusperusteena vaikeaselkoinen. Tavalliselle kansalaiselle se ei avaudu. Kunnan jäsen voi tehdä kunnallisvalituksen laissa yksilöidyillä laillisuusperusteilla. Kuitenkin myös muilla kuin kunnan jäsenillä tulee tietyissä asioissa olla mahdollisuus vedota päätöksenteon virheisiin. Jo nykyi-

sin muun kuin kunnan jäsenen tekemä valitus esimerkiksi henkilöstövalinnoissa ja tarjouskilpailuissa on tutkittu. Kunnan virkaa hakeneet ja tarjouskilpailuun osallistuneet ovat asianosaisasemansa perusteella voineet vedota kunnallisvalituksen valitusperusteisiin.

Valitusaika alkaa tiedoksiannosta. Tämän vuoksi on tarpeellista, että valitusaika lähtee kulumaan selkeästi määriteltävästä ajankohdasta, esimerkiksi pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä. Tiedoksiantomenettelyn puutteina pidetään yleistiedoksiannon tehottomuutta tiedoksiantotapana sekä epäselvyyttä siitä, kenelle päätös on annettava tiedoksi erityistiedoksiannolla. Oikeuden loukkaamisperusteeseen liittyvä päätöksen todisteellinen erityistiedoksianto on myös käytännössä hankala eikä tiedoksiannoa aina toimiteta lain edellyttämällä tavalla. Tiedoksiantomenettelyn puutteisiin on kiinnitetty huomiota muun muassa hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä. Muodollisen tiedoksiannon eli valitusajan alkamisajankohdan lisäksi on tarvetta tehostaa päätöksien tiedottamista. Tärkeistä kunnan päätöksistä on tiedotettava yleisesti.

Kunnan organisaatiovaihtoehdot lisääntyvät. Asioiden delegointi on joustavaa. Kunnanhallitus on yhä enemmän strategista ohjausta ja koordinoitua harjoitettava toimielin. Valvonta, jota se on yksittäisissä asioissa harjoittanut siirto-oikeuden käyttämisellä (kunnallislaki 63 §), siirtyi vuoden 1993 alusta käytännössä laajasti eri sektoreiden toiminnasta vastaaville lautakunnille. Hallinnon oikeussuojan kehittämistä 1980-luvulla selvittäneet komiteat ovat kytkenneet kunnanhallituksen aseman ensiasteen valitusviranomaisena siihen, että kunnanhallituksella on ollut kunnallislain 63 §:n mukainen siirto-oikeus. Kun tämä yhteys ei enää ole niin vahva kuin aikaisemmin, olisi kunnanhallituksen asema erillisenä valitusviranomaisena irrallinen.

Kunnan sisäinen valitusmenettely on tarkoitus korvata oikaisuvaatitusmenettelyllä, jossa oikaisuvaatimukset ohjautuisivat asianomaiselle lautakunnalle tai kunnanhallitukselle. Tähän järjestelmään ei myöskään sopisi kunnanhallituksen asema erillisenä ja ainoana valitusviranomaisena. Kunnanhallituksella olisi edelleen monia lakiin perustuvia erityistehtäviä. Kunnanhallitus vastaisi kunnan hallinnosta ja lautakunnat olisivat sen alaisia. Nykyisenkaltaisesta siirto-oikeudesta esitetään luovuttavaksi ko-

konaan. Oikaisuvaatitusmenettelyssä kunnanhallituksen asema koordinoivana toimielimenä on kuitenkin tarkoitus säilyttää.

Myös luottamus kunnanhallitukseen laillisuusvalituksen käsittelijänä on horjunut. Kunnanhallitus on saattanut valitusta tutkiessaan puuttua päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnanhallituksen asema toisaalta siirto-oikeuden käyttäjänä ja toisaalta valitusviranomaisena on hämärtynyt. Hallintolainkäytön eräänä kehittämisselityksinä voidaan katsoa olevan varsinaisten valitusten ohjaaminen hallintotuomioistuimiin.

3.13.2. Muutoksenhakujärjestelmää koskevat tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Yleistavoitteet

Kunnallislain muutoksenhakujärjestelmän tavoitteina voidaan pitää järjestelmän selkeyttä, joustavuutta ja keveyttä. Samalla on kuitenkin varmistettava oikeussuojan toteutuminen. Asiat on myös syytä pyrkiä ratkaisemaan kunnan sisäisessä hallintomenettelyssä niin pitkälle kuin mahdollista. Näin voitaisiin vähentää hallintotuomioistuinten työtaakkaa. Näihin tavoitteisiin pyritään selkeyttämällä kunnallisvalituksen valitusperusteita ja tiedoksiantomenettelyä sekä ottamalla yleisesti käyttöön kunnan sisäinen ensi vaiheen oikaisuvaatitusmenettely.

Kunnallisvalitus

Nykyinen laki ei tunne kunnallisvalituksen käsitettä, vaikka se muuten onkin vakiintunut. Uudessa laissa käsite otettaisiin käyttöön ja lain säännöksillä osoitettaisiin kunnallisvalitus selkeästi laillisuusvalitukseksi. Samalla selkeytyisi ero hallintovalitukseen.

Kunnallisvalitus olisi edelleen muutoksenhakekeinona kaikissa niissä kunnallishallinnon päätöksissä, joissa ei ole erikseen muuta valitustietä säädetty. Kunnan viranomaisen päätöksestä valitettaisiin kunnallisvalituksella, jollei säännöksistä selvästi muuta ilmene. Kunnallisvalitus tehtäisiin hallintotuomioistuimelle, lääninoikeudelle. Hallintovalitusta muutoksenhakekeinona tarvitaan myös tulevaisuudessa erilaisissa yksilöä koskevissa lupa-, sosiaalietuus- ja muissa sellaisissa asioissa.

Oikeuden loukkaamisesta valitusperusteena

ehdotetaan luovuttavaksi. Kunnan jäsenen ohella kunnallisvalituksen voisi tehdä henkilö, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusperusteet olisivat tällaisella asianosaisella samat kuin kunnan jäsenellä eli yksilöidyt laillisuusvirheet. Asianosaiselle annettaisiin tieto erityistiedoksiannolla ja valitus-aika lähtisi kulumaan erityistiedoksiannon perusteella. Asianosaisen määrittely olisi luonteeltaan yleinen ja perustuisi hallintomenettelylakiin ja valmisteilla olevaan hallintolainkäyttölakiin.

Todisteellisesta erityistiedoksiannosta luovuttaisiin. Riittävää olisi kirjeen lähettäminen. Kirjeen katsottaisiin tiedoksi seitsemän päivän kuluttua lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Muodollisen tiedoksiannon eli valitusajan alkamisajankohdan lisäksi tehostettaisiin päätöksistä tiedottamista. Päätöksestä tulisi antaa henkilökohtainen tieto niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Tällä ei kuitenkaan olisi vaikutusta valitusajan alkamiseen.

Kunnanhallituksen asemasta ensiasteen valitusviranomaisena luovuttaisiin. Kunnan sisäinen oikaisuменettely esitetään järjestettäväksi uudella tavalla.

Oikaisuvaatimusmenettely

Kunnallisasioissa otettaisiin käyttöön yhdenmukainen ensivaiheen oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimusmenettely olisi kunnan sisäistä hallintomenettelyä. Lähtökohtana olisi, että oikaisuvaatimus olisi kunnan sisäisesti käytössä mahdollisimman laajasti. Ulkopuolelle rajattaisiin vain valtuuston ja kuntayhtymässä ylimmän toimielimen päätökset. Niistä valitettaisiin nykyiseen tapaan kunnallisvalituksella suoraan lääninoikeudelle. Valtuuston asemaan kunnan ylimpänä toimielimenä ei oikaisuvaatimusmenettely hyvin sovellu. Lisäksi kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa valtuuston päätösten laillisuutta.

Oikaisuvaatimusmenettely koskisi vain niin sanottuja kunnallisasioita. Hallintovalitusta (esimerkiksi erilaiset lupa- ja sosiaalietuussasiat) koskevat erityislainsäädännön muutoksenhakusäännökset menisivät kuntalain edelle. Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä (esimerkiksi sosiaalihuoltolaki), noudatetaan niitä. Menettelyä koskevat

säännökset tulisi vastaisuudessa mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistaa.

Kunnallisvalituksen voisi jatkossakin tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan kunnan sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen tekoa ei ole syytä rajoittaa vain laillisuusvirheisiin. Päätökseen tyytymätön voisi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella.

Oikaisuvaatimuksen voisi tehdä sekä kunnan jäsen että asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Päätökseen tyytymätön voisi saattaa asian oikaisuvaatimuksella luottamushenkilötoimieliimen käsiteltäväksi ja asia voitaisiin ratkaista uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettelyllä laajennettaisiin kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa.

Oikaisuvaatimusmenettely olisi varsinaisen muutoksenhaun eli kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Kunnan muiden toimielinten kuin valtuuston sekä viranhaltijoiden päätöksistä olisi aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus. Lautakunnan päätöksistä tehtäisiin oikaisuvaatimus niille itselleen. Niiden alaisten viranomaisten päätöksistä tehtäisiin oikaisuvaatimus lautakunnalle. Lautakunnat olisivat kunnanhallituksen alaisia. Kunnanhallitus vastaisi kunnan hallinnon yhteensovittamisesta. Tämän vuoksi kunnanhallitus voisi ehdotetun 51 §:n nojalla ottaa käsiteltäväkseen asian, joka on oikaisuvaatimuksella saatettu lautakunnan käsiteltäväksi.

Oikaisuvaatimusmenettelystä ei ole syytä tehdä raskasta. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen käsittelevä kunnan toimielin voisi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se voisi ratkaista asian uudelleen. Kun oikaisuvaatimusmenettelyä seuraa valitusmahdollisuus, oikeussuoja ei kärsi, vaikka menettely olisikin luonteeltaan kevyt. Oikaisuvaatimuksen käsittelypäätöksestä voisi tehdä kunnallisvalituksen lääninoikeudelle. Valitusoikeus olisi lähtökohtaisesti vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuu, muillakin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetuilla olisi valitusoikeus.

Oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi edellytys valituksen tekemiselle. Kunnan viranomaisen päätös tulisi lainvoimaiseksi, jos oikaisuvaatimusta ei tehdä. Lainvoimaa vailla oleva päätös voitaisiin panna täytäntöön, jos oikaisuvaati-

mus tai valitus ei kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen voisi myös kieltää täytäntöönpanon.

Päätöksen tehnyt viranomainen voi myös itse oikaista virheellisen päätöksensä hallintomenettelylain mukaisesti. Itseoikaisulla pyritään nopeaan ja yksinkertaiseen virheen korjaamiseen. Itseoikaisu on tavanomaisten muutoksenhakukeinojen vaihtoehto. Viranomainen voi tehdä sen omasta tai asianosaisen aloitteesta. Kuntalain oikaisuvaatimusmenettelyllä ei puututtaisi hallintomenettelylain mukaiseen itseoikaisuun, jonka vireilletulosta päättäisi viranomainen itse. Hallintomenettelylain itseoikaisua ei myöskään ole kytketty valitusmenettelyyn kuten olisi laita kuntalain oikaisuvaatimusmenettelyssä.

Kuten kunnallisvalituksessa, oikaisuvaatimusmahdollisuus rajoitettaisiin lopullisiin päätöksiin. Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saisi tehdä oikaisuvaatimusta eikä valitusta.

Oikaisuvaatimusaika olisi 14 päivää eli sama kuin nykyisin kunnanhallitukselle valitettaessa. Oikaisuvaatimusaika lähtisi kulumaan päätöksen tiedoksiannosta. Tiedoksiantotavat olisivat yhdenmukaiset sekä oikaisuvaatimusmenettelyssä että kunnallisvalituksessa. Kunnallisvalituksessa valitusaika olisi edelleen 30 päivää.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia. Ehdotettavan kuntalain keskeisenä tavoitteena on joustavoittaa ja väljentää kunnan hallinnon, talouden ja toiminnan sääntelyä. Myös valtion valvontaa ja muuta ohjausta kevennetään. Kuntalaki mahdollistaa organisaation, henkilöstön ja muiden olemassa olevien voimavarojen tehokkaamman ja taloudellisemman käytön.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Nykyisin eräät kunnallislain alaan kuuluvat päätökset, kuten vaakunan hyväksyminen, järjestysäännön hyväksyminen tai muuttaminen

sekä säädettyä pienempi valtuutettujen lukumäärä, on alistettava lääninhallituksen tai sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Ehdotettavassa kuntalaissa ei enää olisi alistussäännöksiä. Niistä on kokonaan luovuttu tai on siirrytty lausunto- tai ilmoitusmenettelyyn. Tällä on vaikutusta kuntien ja valtion asianomaisten viranomaisten tehtäviin.

4.3. Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia. Hyvinvointipalvelujen ohella ja osana niitä kunnalla on päävastuu alueensa ympäristöstä ja yhdyskuntakehityksestä. Kunta huolehtii muun muassa asumisen ja elinkeinotoiminnan perusedellytysten järjestämisestä: kaa-voituksesta, joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä, vesi- ja jätevesihuollosta, jätehuollosta sekä ympäristönsuojelusta. Yhdyskunnan kokonaiskehitys vaikuttaa väistämättä ympäristön laatuun, asukkaiden peruspalveluihin sekä yhdyskunnan ja elinkeinoelämän toimivuuteen.

Esityksessä korostetaan kunnan vastuuta alueensa *kestävästä kehityksestä*. Kestävän kehityksen periaate edellyttää, että ympäristön ja yhdyskunnan kehityksessä otetaan huomioon myös tulevan ajan tarpeet.

4.4. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Esityksessä korostetaan suoran demokratian merkitystä ottamalla lakiin aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset kunnan asukkaiden suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Kunnan tiedottamisen olisi luotava asukkaille edellytykset osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmistelussa. Tiedottamisessa kunnalta edellytetään aktiivisuutta ja aloitteellisuutta sekä selkeää hallintokulttuurin muutosta avoimempaan suuntaan. Lakiehdotuksessa myös täsmennettäisiin tiedotusvelvollisuuden sisältöä.

Kunnan jäsenyyisperusteita esitetään verotuslainsäädännön muutosten vuoksi muutettavaksi siten, ettei liikkeen- tai ammatin harjoittaminen enää synnyttäisi jäsenyyttä. Asianomaiset henkilöt olisivat edelleen jäseniä siinä kunnassa, jossa heillä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotipaikka.

5. Asian valmistelu

Eduskunnan lausumat

Vastauksessaan hallituksen esitykseen kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta (HE 70/1992 vp) eduskunta edellytti, että

— mahdollisimman pian tarpeellisen selvitystyön valmistuttua ryhdytään toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi siten, että kunnissa voidaan tulevaisuudessa siirtyä tehtävien hoitamiseen liittyvän yhtäläisen vastuun periaatetta noudattaen yhteen palvelussuhteeseen;

— myös kuntien yhteistoimintaan liittyvät hallinnon järjestämistä koskevat erityislainsäädännön normit puretaan ja että kaikki tarpeelliset kunnallishallinnon järjestämistä koskevat säännökset otetaan kunnallislakiin viimeistään mainitun lain kokonaisuudistuksen yhteydessä;

— kunnanjohtajan määräaikaaisuutta koskeva kysymys tulee ratkaista kunnallislain kokonaisuudistuksen yhteydessä, kun päätetään kunnan johtamisjärjestelmän kokonaisuudesta; sekä että

— hallitus tuo viipymättä eduskuntaan kunnallislain kokonaisuudistuksen, joka antaa kunnille ja niiden yhteistyölle selkeät toimintavapaudet ja valinnaisuudet järjestää hallintonsa ja johtamisjärjestelmänsä kunnan tarpeiden mukaisesti. Kunnan johtamisessa on mahdollistettava kunnan harkinnan mukaan määräaikainen kunnanjohtajuus.

Vastaukseen hallituksen esitykseen laeiksi alueiden kehittämistä ja saariston kehityksen edistämistä annetun lain muuttamisesta (HE 99/1993 vp) eduskunta edellytti muun muassa, että kunnallislain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa hallitus huolehtii siitä, että kuntayhtymien luottamushenkilöhallinnossa otetaan vallitsevat poliittiset voimasuhteet huomioon mahdollisimman hyvin kaikissa toimielimissä eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamien äänimäärien suhteessa. Eduskunta edellytti hallituksen selvittävän kuntien yhteistoimintaa rajoittavien säännösten väljentämistä.

Valmisteluaineisto ja lausunnot

Kunnalliskomitea julkisti vuoden 1992 syyskuun alussa muistion ajatuksista, joita komiteassa kunnallislain uudistamisesta siihen men-

nessä oli ollut esillä. Ajatukset oli tarkoitettu herättämään keskustelua kunnallishallinnon perusteista. Muistio jaettiin muun muassa kaikille kunnille ja kuntayhtymille sekä laajasti tiedotusvälineille. Muistiossa korostettiin mahdollisuutta antaa komitealle suoraa palautetta. Saamansa palautteen komitea oli ottanut huomioon ehdotuksia tehdessään. Komitea oli yksimielinen ehdotuksistaan.

Komitea oli myös pyytänyt 14 kunnan kunnanjohtajalta ja talousjohtajalta lausunnot kunnallistaloutta ja tilintarkastusta koskevista ehdotuksista erityisesti siltä osin kuin kunnan kirjanpidossa ehdotetaan siirryttäväksi kirjanpitolain soveltamiseen. Lausunnot on otettu huomioon asian jatkovalmistelussa.

Kunnalliskomitean mietintö (komiteamietintö 1993:33) lähetettiin tiedoksi kaikille kunnille ja varattiin niille tilaisuus lausunnon antamiseen. Lausunnon antoi yhteensä noin 60 kuntaa. Osa lausunnoista oli usean kunnan yhteisiä.

Lisäksi pyydettiin lausunto puolueilta, ministeriöiltä, Suomen Kuntaliitolta, viranhaltija- ja työntekijäjärjestöiltä ja useilta muilta järjestöiltä. Lausuntoja on saatu useita kymmeniä. Lausunnot on otettu huomioon jatkovalmistelussa, jota seuraamaan sisäasiainministeriö asetti työryhmän, jossa oli myös Kuntaliiton edustus.

Yhteen palvelussuhteeseen siirtymismahdollisuuksia selvittämään sisäasiainministeriö asetti kolmikantaperiaatteelle kokoonpannun työryhmän. Hallitusmuodon 2, 92 ja 93 §:n mukaisesti virkamieshallintoperiaatteesta katsottiin johtuvan, että viranomais tehtäviä varten oli edelleen tarpeen virkasuhteen säilyttäminen. Työryhmä ei ollut yksimielinen.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle joulukuussa 1993 annetussa hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta ehdotetaan hallitusmuodon 11 §:n 2 momentissa säädettäväksi, että oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sekä oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon

säädetään lailla. Kuntalain 26 §:ssä säädettäisiin äänioikeudesta kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä. Hallitusmuodon ehdotetun 11 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Muista kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädettäisiin kuntalain 27 §:ssä. Sen mukaan valtuuston olisi luotava kunnan asukkaille ja palvelujen käyttäjille edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Siitä, miten oikeus osallistua tulisi toteuttaa, ei kuitenkaan kuntalaissa säädettäisi, vaan menettelytavat jäisivät valtuuston päätösvaltaan. Valtuustolle asetettaisiin velvoite päättää siitä toimintapolitiikasta, jota kunta noudattaa antaakseen kuntalaisille osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalain 28 §:n nojalla kuntalaisilla olisi aloiteoikeus kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Kuntalain 42 §:n mukaan luottamushenkilöille tulisi suorittaa palkkiota ja korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä. Säännöksellä pyritään turvaamaan se, että jokainen voisi taloudellisten syiden estämättä osallistua kunnallishallintoon. Osallistumisoikeuksia ei säädettäisi koskemaan lapsia, mutta kunta voisi kuntalain 50 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla hallintosäännössä määrätä, että 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä olisi läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksessa. Tällä tarkoitettaisiin lähinnä peruskoulun johtokuntaa, mutta se olisi käytettävissä myös muilla tehtävälloilla.

Hallitusmuodon ehdotetun 14 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan olisi huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tästä säädettäisiin kuntalain 50 §:n 2 momentissa siten, että kaksikielisen kunnan hallintosäännössä voitaisiin antaa tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Hallitusmuodon ehdotetun 15 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saisi ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Vuoden 1976 kunnallislain 75 §:n 1 momentin mukaan virkasäännössä annetaan yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta ja erosta. Vastaava

säännös sisältyisi kuntalain 44 §:n 2 momenttiin. Jos hallitusmuotoa muutetaan ehdotetulla tavalla, muutoksen vaikutukset viranhaltijoiden irtisanomisperusteiden säätelyyn selvitetään erikseen.

Erityislainsäädännön purkaminen

Kuntalaki ja muut kunnallishallintoa sääntelevät lait muodostavat kokonaisuuden, jossa kuntalailla on keskeinen asema. Kuntalain tulee olla yleislaki, joka on pohjana muulle lainsäädännölle. Erityislainsäädännöllä ei tulisi ilman painavia perusteita puuttua kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen.

Taloussäännökset ja kirjanpitolainsäädäntö

Lakiehdotuksen mukaan kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä siirryttäisiin erään poikkeuksin soveltamaan kirjanpitolakia. Muutos edellyttää myös kirjanpitolain ja -asetuksen muuttamista. Muutokset valmistellaan niin, että ne voivat tulla voimaan samanaikaisesti kuin kuntalain asianomaiset säännökset.

Hallinnon ja talouden tarkastus

Lakiehdotuksen mukaan kunnan tilintarkastajaksi tulee valita julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja). Julkishallinnon tilintarkastajan tutkinnosta on annettu asetus.

Nykyisen kunnallislain mukaan kunta voi antaa tilintarkastajan tai tilintarkastajien apuna toimivan henkilön määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi (kunnallislaki 92 § 3 mom. ja 94 § 2 mom.). Sääntelyllä on pyritty helpottamaan ammattitilintarkastuksen käytönnottoa. Perusteita keskusjärjestöjen yksinoikeuteen ammattitilintarkastajien määräämisessä ei enää ole. Sääntely on ristiriidassa kilpailulainsäädännön kanssa. Kuntalain uudet tilintarkastussäännökset tulisivat ehdotuksen mukaan voimaan vuoden 1997 alusta, mihin saakka noudatettaisiin nykyisen kunnallislain asianomaisia säännöksiä. Kuntien keskusjärjestön yksinoikeus on ehdotettu kumottavaksi hallituksen esityksessä kunnallislain 92 ja 94 §:n muuttamisesta (HE 7/1994 vp).

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Suomi allekirjoitti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kesäkuussa 1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksyttyä lain peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1180/91). Peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (1181/91) vuoden 1991 lokakuun alusta, ja se on periaatteessa tuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Peruskirjan määräykset ovat kuitenkin niin väljiä, että käytännössä niiden suora sovellettavuus ei juurikaan tule kysymykseen. Suurin merkitys sopimuksella on lakeja säädettäessä: kunnallishallintoa koskevien säännösten on oltava sopusoinnussa peruskirjan kanssa.

Peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Velvoite itsehallinnon periaatteen tunnustamiseen perustuslaissa on kirjoitettu ehdolliseen muotoon muun muassa sen vuoksi, että kaikissa maissa ei ole kirjoitettua valtiosääntöä.

Paikallisen itsehallinnon peruskirja edellyttää lainsäädännöllä turvattavaksi muun muassa kansalaisten oikeuden osallistua julkisten asioiden hoitoon sekä kunnallishallinnon institutionaalisen rakenteen. Peruskirjan 3 artiklan alussa on määräys paikallisen itsehallinnon oikeudesta ja kelpoisuudesta lain nojalla hoitaa huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan.

Peruskirjan 3 artiklan 2 kappaleessa tunnustetaan valtuustojen tai vastaavien edustukselliseen demokratiaan pohjautuvien toimielinten valta käyttää itsehallintoon kuuluvaa päätösvaltaa. Lisäksi todetaan, että tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu. Edustuksellisen ja suoran demokratian suhde on peruskirjassa jätetty jossain määrin avoimeksi, vaikka edustuksellinen demokratia mainitaankin päävaihtoehtona.

Niin sanottu toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate on kirjattu peruskirjan 4 artiklan 3 kappaleeseen, jonka mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annet-

taessa tehtävä muulle viranomaiselle on artiklan mukaan otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

Peruskirjan 5 artiklan mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvotelmatta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä. Oleellisen tärkeää on, että niitä joko suoraan tai välillisesti ennakoon kuullaan asiassa. Kansanäänestystä pidetään erityisen sopivana menetelmänä, mutta muitakin tapoja voidaan käyttää.

Paikallisviranomaisten oikeudesta saada päättää sisäisestä hallintorakenteestaan määrätään 6 artiklassa. Kunnalla tulee olla mahdollisuus päättää omista hallintorakenteistaan paikallisten olosuhteiden ja hallinnon tehokkuuden huomioonottamiseksi, vaikka lainsäädännössä voidaankin säätää tiettyjä yleisiä periaatteita. Artiklan toisessa kappaleessa on määräys henkilöstövoimavarojen käytöstä. Kunnalle on annettava mahdollisuus ottaa palvelukseen mahdollisimman pätevää henkilöstöä. Tämä taas edellyttää mahdollisuuksia tarjota riittäviä palkkaus- ynnä muita etuja.

Peruskirjan 7 artiklassa pyritään varmistamaan, että luottamustehtävään valittu voi hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja että luottamushenkilö saa tehtävänsä hoitamisesta asianmukaisen taloudellisen korvauksen. Edelleen artiklassa edellytetään, että vaalikelpoisuudesta säädetään lain tasolla.

Peruskirjan 8 artiklassa on määräykset paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisesta valvonnasta. Olennainen valvonta on artiklan 1 kappaleen mukaan mahdollista vain perustuslakiin tai muuhun lakiin perustuvan sääntelyn perusteella. Yleensäkin toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee pyrkiä vain varmistamaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Tarkoituksenmukaisuuden valvonta on mahdollista vain ylemmiltä viranomaisilta siirretyissä tehtävissä. Valvonassa noudatetaan myös suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan valvontaa suorittavan viranomaisen tulee oikeuksia toteuttaessaan valita toivottuun tulokseen johtavista keinoista ne, joilla on vähiten vaikutusta paikalliseen itsehallintoon.

Peruskirjan 9 artiklan 1 kappaleen mukaan paikallisviranomaiset ovat oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden

käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa. Artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa lainsäädännössä. Artiklan 5 kappale edellyttää taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojelemiseksi sellaisia tasoitusjärjestelmiä, joilla voidaan korjata käytävissä olevien rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutukset. Mikäli mahdollista, paikallisviranomaisille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tule sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen. Taloudellisen tuen myöntäminen ei saa poistaa paikallisviranomaisten periaatteellista harkintavapautta tehdä toimintaansa koskevia päätöksiä toimivaltansa rajoissa (9 artiklan 7 kappale).

Peruskirjan 11 artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvataksaan toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa ja kansallisessa lainsäädännössä. Peruskirjan selostavasta raportista ilmenee artiklan tarkoituksena olevan turvata, että muut hallintoviranomaiset eivät loukkaa kunnille lainsäädännössä vahvistettuja itsehallinnon rajoja. Näiden hallintoviranomaisten toimet tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun hallintotoimen lainmukaisuudesta päättävän viranomaisen ratkaistavaksi.

Hallituksen esityksessä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 235/1990 vp) todettiin, että peruskirjassa ei ole määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa Suomen lainsäädännön kanssa. Suomi ei myöskään esittänyt varauksia sopimuksen hyväksyessään. Hallituksen esityksen perusteluissa kiinnitettiin kuitenkin huomiota muun muassa erityislainsäädännön yksityiskohtaisiin organisaatiota koskeviin säännöksiin. Samoin todettiin, että valtionosuusjärjestelmä oli tuolloin tehtäväkohtainen, vaikkakin järjestelmän uudistaminen oli vireillä. Lainsäädäntöä on kuitenkin tämän jälkeen muutettu siten, että sen voidaan epäilyksittä katsoa täyttävän myös peruskirjan 6 artiklan 1 kappaleen ja 9 artiklan 7 kappaleen vaatimukset.

Demokratia ja osallistumisoikeudet

Peruskirja velvoittaa lainsäädännöllä turvaa-

maan paikallisen itsehallinnon demokraattiset perusrakenteet. Yksilön demokraattiset perusoikeudet (lähinnä valtiollisissa asioissa) on turvattu lisäksi monilla kansainvälisillä julistuksilla ja sopimuksilla. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklassa on turvattu

— oikeus ja mahdollisuus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi ja vapaasti valitujen edustajien kautta

— äänestää ja tulla valituksi määräaikaissa ja rehellisissä vaaleissa

— periaatteellinen yhdenvertaisuus päästä julkisiin virkoihin.

Euroopan neuvoston sopimus ulkomaalaisien osallistumisesta yhteiskunnalliseen elämään paikallisella tasolla on avattu allekirjoittamista varten helmikuussa 1992. Sopimukseen sisältyy muun muassa sanan- ja kokoontumisvapauden sekä äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden turvaavia määräyksiä. Suomi ei ole vielä allekirjoittanut sopimusta, mutta on saattanut vuonna 1991 annetuilla laeilla (1717—1719/91) voimaan eräät sopimuksen sisältämät oikeudet.

Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet

Taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien (niin sanotut TSS-oikeudet) kannalta velvoittavimmat kansainväliset sitoumukset sisältyvät taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 6/76; TSS-sopimus). Siinä sopimusmaat tunnustavat jokaiselle oikeuden tyydyttävään elintasoon, sopivaan asuntoon, opetukseen, terveyspalveluihin ja sosiaaliturvaan.

Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan ryhtymään toimenpiteisiin sopimuksen sisältämien velvoitteiden toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että sopimusvelvoitteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon käytännön lainsäädäntötyössä ja viranomaistoiminnassa (PeVM 3/1988 vp). Eduskunnan sosiaalivaliokunta on katsonut, että TSS-sopimus on Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitova ja edellyttää muun muassa, että sosiaalilainsäädäntö on

sopusoinnussa sopimuksen säännösten kanssa (SoVM 1/1988 vp).

TSS-oikeuksien turvaamista ei voi nähdä demokratiaan tai kansanvaltaisen paikallishallinnon toimintaperiaatteeseen sopimattomana: vain henkilöt, joille on turvattu asunto ja toimeentulo ja joilla on riittävä koulutus, voivat täysipainoisesti käyttää osallistumisoikeuksia. Uudentyyppisillä oikeuksilla yhteiskunnan jäsenille pyritään turvaamaan ne aineelliset ja henkiset perusedellytykset, joiden puuttuessa vireä kansalaisyhteiskunta ei ole mahdollinen.

Koska Suomessa nimenomaan kunnat vastaavat suurelta osin TSS-sopimuksen tarkoittamien oikeuksien takaamisesta, sopimuksella on vaikutusta kuntien toimintaan. Sopimuksen velvoitteet toteutetaan kuitenkin erityislainsäädännössä, eikä niiden toteuttamiseksi ole tarpeen puuttua kuntien sisäistä rakennetta koskeviin säännöksiin.

Oikeusturva

Mahdollisuus saada oikeusturvaa menettelyssä, joka täyttää perustavat toiminnalliset ja organisatoriset vähimmäisvaatimukset, kuuluu keskeisiin ihmisoikeuksiin. Tämä periaate on todettu muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Etenkin Euroopan neuvoston sopimuksella on jo nyt huomattava ja tulevaisuudessa laajeneva merkitys myös hallintolainkäytön sääntelyssä. Oikeudenkäyntimenettelylle on asetettu vaatimuksia 6 artiklassa. 13 artiklassa on taas pyritty turvaamaan jokaiselle, jonka tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, tehokas oikeuskeino, vaikka loukkaukseen olisivat syyllistyneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin painottaa hallintotuomioistuinten asemaa myös kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmässä.

Julkinen tuki yrityksille

Euroopan yhteisön elinkeinotoimintaa koskevat valtiontukisäännökset sisältyvät olennaisilta osiltaan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 61–64 artiklaan. Valtion tukina pidetään muun muassa suoria avustuksia, kor-

kotukia, subventoituja lainoja, markkinaehtoja edullisempia takauksia, verohuojennuksia sekä pääomasijoituksia, joille ei ole odotettavissa riittävää tuottoa. Valtion tukena pidetään kaikkea julkisista varoista yrityksille suuntautuvaa tukea. Näin ollen myös kuntien yrityksille antama tuki kuuluu valtiontukisäännösten piiriin.

Peruslähdekohtana ETA-sopimuksen 61 artiklassa on, että sellainen tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotain yritystä tai tuotannonalaa, on sallittua ainoastaan artiklassa mainituilla edellytyksillä, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Hyväksyttävää on artiklan 2 kohdan mukaan yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki ja niin sanottu katastrofiapu. Hyväksyttävänä voidaan artiklan 3 kohdan mukaan pitää aluepoliittisin perustein myönnettävää tukea, tukea sopimusvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi sekä muuta ETA:n sekakomitean määräämää tukea.

Tukien sallittavuutta EFTA-valtioissa valvoo kansallisten viranomaisten lisäksi EFTAn valvontaviranomainen (ESA). Valvonta perustuu ennakkoilmoitusmenettelyyn. Suomessa valtiontukien valvonnasta vastaa kauppa- ja teollisuusministeriö. Valtioneuvosto on joulukuussa 1993 antanut päätöksen ETA-sopimuksessa tarkoitettujen valtion tukien ilmoittamisessa noudatettavista menettelytavoista (1605/93).

ETA-sopimuksen valtiontukea koskevat säännökset rajoittavat osaltaan kuntien yrityksille suuntaaman tuen sallittavuutta.

Julkiset hankinnat

ETA-sopimuksen 65 artiklassa viitataan julkisia hankintoja koskevien erityismääräysten ja -järjestelyjen osalta sopimuksen liitteeseen XVI. Sopimuksen perusteella on annettu laki julkisista hankinnoista (1505/92), joka tuli erillisen asetuksen (1349/93) nojalla voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994.

Laki julkisista hankinnoista on puitelaki, jonka nojalla on annettu alakohtaiset asetukset EY-direktiivien edellyttämistä julkisia hankintoja koskevista menettelysäännöistä. Kunnallishallintoa koskevat erityisesti asetukset Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa

tarkoitetuista tavarahankinnoista (1350/93), vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1351/93) ja rakennusurakoista (1571/93), jotka tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994. Asetus Euroopan talousaluetta koskevassa sopimuksessa tarkoitetuista palveluhankinnoista on annettu 28 päivänä kesäkuuta 1994 (566/94) ja tullut voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1994.

Julkisista hankinnoista annetut määräykset koskevat valtion virastojen, liikelaitosten ja laitosten lisäksi muun muassa kuntia, kuntayh-

tymiä, seurakuntia ja kaikkia pääosin julkisista varoista rahoitettuja hankintoja. Määräysten tavoitteena on aikaansaada kilpailua ja turvata tarjousmenettelyyn osallistuvien kotimaisten ja ETA-valtioista olevien yritysten ja yhteisöjen tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Asetuksissa säädetään EY:n julkisia hankintoja koskevat säännökset sovellettaviksi hankintoihin, jotka ylittävät asetetut kynnysarvot. Näiden osalta kunnilla ei ole oikeutta suosia esimerkiksi kotimaisia tai omasta kunnasta olevia toimittajia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Kuntien itsehallinto.* Säännökseen on koottu kuntien asukkaiden itsehallinnon keskeiset periaatteet: kunnan asukkaiden itsehallinto ja kansanvaltainen päätöksentekojärjestelmä. Säännöksessä täsmennetään perustuslain eli Suomen Hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin ensinnä Suomen jakautuminen hallinnollisesti kuntiin. Hallitusmuodon 50 §:n 1 momentin mukaan yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Säännös koskee maan hallinnollista perusjaotusta ja kunnallishallintoa sen osana. Tätä täsmennettäisiin kuntalain alussa. Muuten kuntajaosta säädettäisiin edelleen kuntajaosta annetussa laissa (73/77), jossa ovat myös säännökset kunnallisen jaotuksen muuttamisen edellytyksistä ja noudatettavasta menettelystä. Kuntajaosta annettua lakia on viimeksi muutettu kunnalliskomitean helmikuussa 1992 tekemän ehdotuksen pohjalta siten, että lain muutokset tulivat voimaan vuoden 1993 alusta.

Itsehallinto on asukkaiden itsehallintoa. Asukkaiden itsehallinnon toteuttaja on kunta asukkaiden yhteenliittymänä, organisaationa.

Voimassa olevan hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kun-

tain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Suomen kansalaisten lisäksi kunnassa asuvat muiden pohjoismaiden kansalaiset ovat vuodesta 1976 lähtien voineet osallistua kuntien hallintoon. Muiden pohjoismaiden kansalaisilla on kunnallislaissa säädetyin edellytyksin ollut äänioikeus kunnallisvaaleissa ja he ovat olleet vaalikelpoisia kunnan luottamustoimiin. Vuoden 1992 alusta myös muut ulkomaalaiset ovat kunnallislaissa säädetyin edellytyksin voineet osallistua kuntien hallintoon. Kunnan asukkaiden äänioikeudesta kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä sekä yleisestä vaalikelpoisuudesta säädettäisiin kuntalain 26 ja 33 §:ssä.

Kuntalain 1 §:n 2 momentissa säädettäisiin kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuudesta. Lähtökohtana on yleisperusteluissa esitetyllä tavalla edustuksellinen demokratia. Asukkaiden itsehallintoa toteuttavat heidän kunnallisvaaleissa valitsemansa edustajat, valtuutetut. Säännöksessä todettaisiin valtuuston päätösvalan yleisyys: kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Säännöksessä korostettaisiin myös, että vahvan perinteisen edustuksellisen demokratian täydentäjänä tarvitaan kansalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Asukkaidensa itsehallintoon perustuvana yhteisönä kunnan keskeisimpiä tehtäviä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyt-

tämistä palveluista huolehtiminen käytettävissä olevilla voimavaroilla. Lain sanamuoto on toteava ja pelkistetty. Sillä halutaan korostaa lainsäätäjän tahtoa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta. Sanamuodon perusteella ei kuitenkaan olisi mahdollista esittää kunnalle subjektiivisia hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia tai valittaa kunnan päätöksistä. Yhteiskunnallisessa tehtävien jaossa kunnalla olisi edelleen päävastuu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan peruspalvelujen saatavuudesta. Palvelujen tarjonnan järjestämisessä ja kuntakohtaisessa painottumisessa voisi kuntien välillä olla eroja. Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen kuuluu osaltaan myös valtiolle ja muille julkisyhteisöille.

Hyvinvointipalvelujen ohella ja osana niitä kunnalla on päävastuu alueensa ympäristöstä ja yhdyskuntakehityksestä. Kunta huolehtii muun muassa asumisen ja elinkeinotoiminnan perusedellytysten järjestämisestä: kaavoituksesta, joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä, vesi- ja jätevesihuollosta, jätehuollosta sekä ympäristönsuojelusta. Yhdyskunnan kokonaiskehitys vaikuttaa väistämättä ympäristön laatuun, asukkaiden peruspalveluihin sekä yhdyskunnan ja elinkeinoelämän toimivuuteen.

Pykälän 3 momentin loppuosan mukaan kunta pyrkii edistämään alueensa kestävä kehitystä. Kunnan toimiala on laajentunut ja jättää entistä enemmän liikkumatilaa kunnan omille ratkaisuille. Toimialan laajeneminen on lisännyt kunnan toimivaltaa, mutta tuo mukanaan myös vastuuta.

Kestävän kehityksen periaate edellyttää myös, että ympäristön ja yhdyskunnan kehityksessä otetaan huomioon tulevan ajan tarpeet. Kestävä kehitys kunnan talous- ja muun kehityksen perustana korostaa ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista taloudellisissa ja toiminnallisissa ratkaisuissa. Kunnan tulee luoda edellytykset ja osaltaan huolehtia luonnon ja rakennetun ympäristön ekologisesta ja taloudellisesti kestävästä ja tasapainoisesta kehityksestä. Ympäristöstä huolehtiminen ei rajoitu kunnan omaan alueeseen. Ympäristön laadun ja kantokyvyn turvaaminen vaatii avointa, kansanvaltaista ja kuntarajat ylittävää yhteistyötä.

2 §. *Kunnan tehtävät.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan tehtävistä eli toimialasta 2 momentissa niin sanotuista toimeksiantotehtä-

vistä ja 3 momentissa tehtävien hoitamisesta itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai tehtävän hoidon edellyttämien palvelujen hankkimisesta muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnan toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavakseen, ja tehtävät, jotka kunnan eri lakien mukaan on hoidettava. Myös erityislainsäädännön mukaiset tehtävät järjestetään kunnassa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä hoitaessaan kunnan on noudatettava asianomaisen lain säännöksiä. Näihin tehtäviin käytettävät voimavarat ovat osa kunnan kokonaisvoimavaroista varsinkin, kun valtionosuusjärjestelmä on uudistettu.

Pykälän 1 momentin ensimmäisen lauseen mukaan kunta hoitaisi ne tehtävät, jotka se on itsehallinnon nojalla itselleen ottanut. Tämä vastaisi nykyisen lain yleisen toimialan sääntelytapaa. Kysymys olisi yleislausekkeesta, joka jättäisi käytännössä avoimeksi, mitä nämä tehtävät ovat ja antaisi kunnalle tarpeellista liikkumavaraa. Sääntelytapa korostaisi jokaisen kunnan omaa päätösvaltaa ja kuntien erilaisuutta. Yksittäistapauksissa hallintotuomioistuin edelleen ratkaisisi, mitä tehtäviä kunta saa hoitaa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnalliseen itsehallintoon tärkeänä osana kuuluvasta, nykyisen lain 5 §:n 2 momentissa säädetyistä periaatteista, jonka mukaan kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä ja velvollisuuksia tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia ainoastaan laintasoisella säädöksellä. Periaate on haluttu edelleen kirjata lakiin, vaikka varsin perustellusti voitaisiin katsoa, että hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin ehdotettu uusi sanamuoto johtaisi samaan lopputulokseen. Hallitusmuodon muutosehdotuksen mukaan kunnallisen itsehallinnon perusteista on säädettävä lailla.

Erityislainsäädännössä ei saisi olla tarpeettomia hallinnon ja toiminnan järjestämistä koskevia säännöksiä. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen edellyttää, että erityislainsäädäntöä puretaan siten, että kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä koskevia säännöksiä on muissa laeissa vain erityisen painavista syistä. Kunnan tehtäviä säänteleviin muihin lakeihin tulisi yleensä ottaa vain välttämätön kunnan velvollisuuksien sääntely.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan toimeksiantotehtävistä. Toimeksiantotehtävillä tarkoitettaisiin sellaisia julkisia tehtäviä, joiden

hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle, mutta jotka kunta ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen.

Julkisen hallinnon tehtävänä on yhdessä vastata kansalaisten peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta. Julkishallinnon yhteistyötä kehitetään siten, että kansalaisille voidaan tarjota entistä käyttäjäläheisempiä palveluja. Julkishallinnon tehtävien hoitaminen ja palvelujen tuottaminen on voitava organisoida järkevästi ja taloudellisesti. Tämä saattaa edellyttää myös eri julkishallinnon yksiköiden välisten toimintarajojen ennakoluulotonta uudelleenarviointia.

Kunta voisi voimavarojensa mukaan ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen muunkin julkisyhteisön, kuten valtion, seurakunnan tai kansaneläkelaitoksen, tehtäviä, jos tämä sekä kunnan että muun julkisyhteisön mielestä on tarkoituksenmukaista. Nämä tehtävät eivät toiselle julkisyhteisölle kuuluvina olisi yleensä itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Osapuolten välillä tehtävässä sopimuksessa sovittaisiin tehtävien hoidon ehdot. Lähtökohtana olisi, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta. Kunnan kannalta kysymys olisi sopimusasiasta. Valtion tai muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kunnan hoidettavaksi yleensä edellyttäisi, että asianomainen lainsäädäntö antaisi tehtävien hoidon siirtämiseen mahdollisuuden. Siitä ei kuitenkaan voitaisi säätää kuntalaissa.

Pykälän 3 momentissa olisi tehtävien hoitamista ja palvelujen hankkimista koskeva perussäännös. Säännöksessä todettaisiin, että kunta voi hoitaa laissa säädetyt tehtävät aina paitsi itse, myös yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Vapaaehtoiset tehtävänsä ja niiden edellyttämät palvelut kunta voi hoitaa jo nyt parhaaksi katsomallaan tavalla. Tarvetta erityiseen sääntelyyn ei tältä osin ole.

Jos kunta on laissa velvoitettu hoitamaan joku tehtävä, se ei voi antaa tehtävän hoitamista yksityiselle ilman lain antamaa valtuutusta. Pykälän 3 momentin ensimmäisen lauseen mukaan päätöksenteon tällaisissa asioissa pitää pysyä kunnassa tai kuntayhtymässä tai muussa kunnallislain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä, jossa julkisuus-, sallassapito- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Tällöinkin puhtaat täytäntöönpanotehtävät (esimerkiksi kouluruokailu ja -kuljetus) ja palve-

lujen hankkiminen voidaan yleensä järjestää muulla tavoin. Palvelujen hankkimisesta säädettäisiin momentin toisessa lauseessa.

Kunnan itsehallintoon kuuluu myös päättää siitä, tuottaako kunta palveluja itse vai toimii se vain palvelujen järjestäjänä. Erityislaeissa edellytetään kuitenkin usein, että kunnan oma hallinto ja henkilöstö huolehtii palveluista. Vaihtoehtoiset palvelujen tuottamistavat edellyttävät tällöin erityissäännöstä. Nykyisessä kunnallislaisissa ei säädetä siitä, miten kunta voi järjestää tehtäviensä hoidon edellyttämien palvelujen hankkimisen. Vaihtoehtoina ovat lähinnä tuottaa palvelu itse, perustaa kuntayhtymä, hankkia palvelu toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä, hankkia palvelu valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä taikka ostaa palvelu yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Pykälän 3 momentin viimeisen lauseen mukaan kunta voisi hankkia lakisääteistenkin tehtäviensä hoidon edellyttämiä palveluja muiltakin palvelujen tuottajilta, joko julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Erityislaissa tai sen nojalla asetuksella voitaisiin edelleen rajoittaa kunnan oikeutta palvelujen hankkimiseen ulkopuolisilta. Esimerkiksi jos laissa edellytetään, että kunnan peruskoulussa opetusta antaa kuntaan palvelussuhteessa oleva henkilö, tehtävää ei voida antaa ulkopuoliselle siinäkin tapauksessa, että kysymys ei olisi julkisen vallan käytöstä.

3 §. *Säännösten soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin kuntalain ja erityislainsäädännön välisestä suhteesta. Tavoitteena on, että muussa lainsäädännössä ei olisi tarpeettomia kunnan hallinnon järjestämistä koskevia rajoituksia.

Pykälän sisältö vastaisi pitkälti nykyistä lakia. Nykyisen lain 6 §:n mukaan "kunnan hallinnossa" on noudatettava kunnallislakia, jollei lailla tai sen nojalla asetuksella ole erikseen toisin säädetty. Kuntalaissa sanaa hallinto käytetään edelleen yläkäsitteenä ja sillä tarkoitetaan kunnan hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa kokonaisuudessaan. Koska hallintoa käytetään yleiskielessä myös suppeammassa merkityksessä, eri pykälissä sanan hallinto rinnalla käytetään tarvittaessa myös sanoja toiminta ja talous silloin, kun niitä halutaan erityisesti korostaa.

Kuntalaki olisi edelleen yleislaki ja pykälään kirjatun periaatteen mukaisesti erityislaki tai erityislaissa olevan yksilöidyn valtuutuksen no-

jalla annettu asetus tai päätös menisi kuntalain edelle. Tämän voidaan katsoa johtuvan jo hallitusmuodon 51 §:n 2 momentista, jonka mukaan kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Hallitusmuodon ehdotetun sanamuodon mukaan itsehallinnon perusteista säädettäisiin lailla. Asetuksen tai päätöksen tulisi perustua asianomaiseen lainsäädäntöön ja asetuksen- tai päätöksenantovaltuutuksen ilmetä siitä. Riittävää ei olisi lain loppuun kirjattu yleinen lain soveltamista koskeva asetuksen- tai päätöksenantovaltuutus. Pykälän sääntely rajoittaisi kuntiin kohdistuvaa asetuksen- tai päätöksenantovaltaa vastaavasti samoin kuin määräaikainen norminantoa koskeva lainsäädäntö.

Kuntalaissa ei muuten säädettäisi kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvasta norminannosta. Viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä annetulla lailla on pyritty rajoittamaan kuntiin kohdistuvaa, asetusta alemmanasteista hallinnollista norminantoa. Normilain mukaan kuntia ja kuntayhtymiä koskevia määräyksiä saa antaa vain laissa olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla. Normilaki on voimassa vuoden 1996 loppuun. Puheena olevan pykälän säännös estäisi myös kuntiin kohdistuvaa muuta norminantoa.

Pykälän 2 momenttia vastaava säännös on nykyisessä laissa kuntien yhteistoimintaa koskevassa luvussa. Koska säännöksessä on kysymys kuntalain ja muiden säännösten suhteesta, se sopii paremmin tähän pykälään. Säännöksen mukaan tässä laissa säädetyt yhteistoimintamuotoja voitaisiin soveltaa silloinkin, kun erityislaeissa on niiden kanssa ristiriitaisia säännöksiä.

4 §. *Kunnan jäsen.* Kunnan jäsenyyden sääntelyyn ei ehdoteta suuria muutoksia. Kunnan jäseniä olisivat ensinnäkin ne luonnolliset henkilöt, joiden kotikuntalainsäädännössä tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Edelleen on tarkoituksenmukaista säilyttää kunnan jäsenyys yleiskäsitteenä. Jos laissa halutaan korostaa kunnassa asuvaa luonnollista henkilöä, käytetään käsitettä kunnan asukas, joka pykälän 1 kohdassa määritellään. Kunnan perusjäsenistön muodostaisivat kunnan asukkaat. Henkilön kotikunta ei määräytyisi kuntalain, vaan kotikuntalainsäädännön mukaisesti.

Uuden kotikuntalain (201/94) mukaan henkilön kotikunta määräytyy pääsääntöisesti tosiasiallisen asumisen perusteella. Henkilön

omalla käsityksellä kotikunnastaan olisi valintatilanteessa ratkaiseva merkitys. Uusi laki merkitsee sitä, että esimerkiksi opiskelijat ja eräin edellytyksin myös laitoshoidossa olevat saavat valita kotikuntansa aikaisemmasta poikkeavasti. Oppilaitosten ja muiden laitosten sijaintikunnista tulee yhä useammin opiskelijan ja laitoksen asukkaan hallinnollinen kotikunta.

Pykälän 2 ja 3 kohdassa säädettäisiin muusta kuin kunnassa asumiseen perustuvasta kunnan jäsenyydestä. Nykyisen lain tapaan kunnan jäseniä olisivat ne yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa. Myös kiinteistön omistaminen tai hallitseminen katsottaisiin perusteeksi kunnan jäsenyydelle. Kiinteistön omistuksen tai hallinnan perusteella on kunnalle maksettava kiinteistövero ja tämänkin vuoksi on perusteltua, että kunnan jäsenyys syntyy.

Nykyisin myös ne, jotka harjoittavat liikettä tai ammattia kunnassa, ovat kunnan jäseniä. Muuttuneen yhteisöverotuksen johdosta nämä eivät kuitenkaan enää maksa kunnallisveroa. Tämän vuoksi ei myöskään ole perusteita, että jäsenyys syntyisi liikkeen- tai ammatin harjoittamisen perusteella. Toisaalta ehdotetaan, että asianosainen, myös esimerkiksi ammatinharjoittaja, voisi hakea muutosta kunnan viranomaisen päätökseen. Ammatinharjoittajan asema häntä itseään koskevassa päätöksenteossa ei siis heikkenisi, vaikka ammatin harjoittaminen ei enää olisikaan kunnan jäsenyyden peruste.

Luonnollisen henkilön kotikuntaan on kytkeyty eräitä oikeusvaikutuksia. Kunnan asukkaan tärkeimpiä oikeuksia ovat äänioikeus kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä, vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin, aloiteoikeus, oikeus kunnallisvalituksen ja oikaisuvaatimuksen tekemiseen sekä oikeus kunnan laitosten, palvelujen ja sosiaalisten etujen käyttämiseen. Kotikunnan mukaisesti määräytyy myös se, mille kunnalle yksityinen henkilö, kunnan asukas, on velvollinen maksamaan kunnallisveroa.

5 §. *Kunnan nimi.* Kunnan nimestä säädetään nykyisin kuntajaosta annetun lain 10 luvussa. Luvussa on kaksi pykälää, joista toinen koskee nimen muuttamista ja toinen kuntajaotuksessa syntyneen kunnan uutta nimeä. Kuntalain kokonaisuuden kannalta on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että sääntelyyn viitataan kuntalaissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan

oikeudesta käyttää nimitystä kaupunki. Nykyisen lain mukaan kunnista ovat kaupungeja ne, jotka on perustettu kaupungeiksi. Uuden kaupungin perustamisesta säädetään asetuksella. Niin sanotuiksi vanhoiksi kaupungeiksi kutsutaan niitä kaupungeja, jotka on perustettu ennen vuotta 1959. Viimeinen tällainen kaupunki on Lahti, joka perustettiin vuonna 1905. Vuonna 1959 annettiin laki kaupungin ja maaseudun oikeudenhoidon yhteisestä järjestämisestä eräissä tapauksissa (20/59), jonka nojalla perustetut uudet kaupungit saivat suunnilleen saman oikeudellisen aseman kuin kauppalat. Vuonna 1976 annetulla lainsäädännöllä (339—355/76) lakkautettiin enimmäkseen nauttujen vanhojen kaupunkien erioikeudet ja erityisrajoitukset. Nykyisellä kunnallislain lakkautettiin kauppalat, jolloin niistä käytännössä tuli kaupungeja. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on tarkoitus lakkauttaa jäljellä olevat säätyjen erioikeudet.

Lakiehdotuksen mukaan kaikki kunnat olisivat oikeudellisesti, hallinnollisesti ja tilastollisesti kuntia. Kunta voisi omalla päätöksellään ottaa käyttöön kaupungin nimityksen, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset. Erityisesti tällöin tulisi kiinnittää huomiota kunnan kaupunkimaiseen rakenteeseen ja toimintojen monipuolisuuteen. Kaupungin nimityksen tulisi nimenomaan ilmentää kunnan fyysistä olemusta. Koska kysymys olisi kunnan omasta arviosta, valitus tuskin menestyisi sillä perusteella, että kaupunkimaisuuden tunnusmerkit eivät täyttyisi. Etuliitettä kaupunki voitaisiin luonnollisesti käyttää toimielinten ja henkilöstön nimikkeissä niissä kunnissa, jotka käyttäisivät kaupungin nimitystä.

Ne kunnat, jotka nykyisin ovat kaupungeja, voisivat omalla päätöksellään luopuakin kaupungin nimityksestä. Ne kunnat, jotka eivät ole kaupungeja, voisivat edellä mainituin edellytyksin ottaa kaupungin nimityksen käyttöön. Niin sanotuilla vanhoilla kaupungeilla on valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille vuonna 1789 annettun kuninkaallisen vakuutuksen nojalla oikeus pysyä kaupungeina. Säätyjen erioikeudet on kuitenkin ehdotettu lakkautettavaksi perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

Lähinnä rakennus- ja maankäyttölainsäädännössä on vielä säännöksiä, joissa tehdään ero kaupunkien ja muiden kuntien välillä. Nykyisen kunnallislain 156 §:n 2 momentin mukaan muissa laeissa olevia säännöksiä, jois-

sa eri kuntamuotojen välillä on tehty ero, sovelletaan kuntiin sen mukaan, mikä niiden kuntamuoto oli lain tullessa voimaan eli 1 päivänä tammikuuta 1977. Kuntamuotojen erot tulisi lainsäädännöstä pikaisesti poistaa. Kun eroja vielä kuitenkin on, kytkettäisiin muun lainsäädännön soveltaminen siirtymäsäännöksessä edelleen nykyisen kunnallislain voimaantuloajankohtaan.

6 §. *Kunnanvaakuna.* Laissa säädettäisiin edelleen kunnan ulkoisesta tunnusmerkistä, kunnanvaakunasta. Vaakunan hyväksymistä tai muuttamista koskevaa valtuuston päätöstä ei kuitenkaan enää alistettaisi sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Perusteltua olisi kuitenkin varmistaa vaakunataiteemme hyvä taso myös tulevaisuudessa. Siksi edellytettäisiin, että ennen päätöksen tekemistä olisi hankittava heraldiikan asiantuntijaviranomaisen eli valtionarkiston lausunto. Asiassa siirryttäisiin samankaltaiseen menettelyyn kuin kunnan nimen osalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vaakunan käytöstä. Vaakunasta käytettäisiin koko vaakunankuvaa tai pelkästään tunnuskuvaa. Vaakunan käyttöä valvoisi kunnanhallitus, mutta valvontavalta voitaisiin johtosäännöllä siirtää kunnan muulle viranomaiselle.

7 §. *Järjestyssääntö.* Kunnallisella säädösvalalla on pitkät perinteet. Kunnat ovat voineet hyväksyä paikallisesti noudatettavaksi paitsi järjestyksen ylläpitoon, myös terveydenhuoltoon, palotoimeen, raittiuteen ja väestönsuojeluun liittyviä normeja, jotka täydentävät yleistä lainsäädäntöä.

Ehdotettu pykälä vastaa perusteiltaan nykyisen lain sääntelyä, jonka mukaan järjestyssääntöjä voidaan hyväksyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Nykyinenkin sääntely on siinä mielessä joustava, että kunta itse ratkaisee järjestyssäännön tarpeen ja järjestyssäännön sisällön. Järjestyssääntöä lähellä oleva toinen kunnallinen säännöstö on rakennuslain 11 §:ään perustuva kunnan rakennusjärjestys.

Päätös järjestyssäännön hyväksymisestä tai muuttamisesta on nykyisen lain mukaan alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi. Alistamisen tarpeellisuutta on perusteltu ennen kaikkea järjestyssäännön luonteella eräänlaisena rikoslakia täydentävänä säännöstönä. Alistamisvelvollisuus sopii kuitenkin huonosti kunnan ja valtion välisten suhteiden sääntelyyn. Alistamisesta ehdotetaan luovuttavaksi. Alista-

minen korvattaisiin samankaltaisella lausunto-
menettelyllä kuin kunnan nimen ja kunnanvaa-
kunan sääntelyssä. Kunnan tulisi ennen järjes-
tyssäännön hyväksymistä tai muuttamista
hankkia asiassa nykyisen alustusviranomaisen
eli lääninhallituksen lausunto. Lausunnon an-
tajana olisi alueellisena poliisiviranomaisena
toimiva viranomainen.

Järjestyssäännön rikkomisesta, järjestyssään-
törikkomuksesta, voitaisiin suoraan lain nojalla
tuomita sakkoon. Nykyisen lain mukaan tämä
on jäänyt riippumaan järjestyssäännön sisällös-
tä. Järjestyssäännön pysäköintiä koskevien
kieltojen ja rajoitusten rikkomisesta voitaisiin
määrätä pysäköintivirhemaksu sen mukaan
kuin pysäköintivirhemaksusta annettussa laissa
(248/70) säädetään.

Kun alistuksesta esitetään luovuttavaksi, ei
laissa myöskään säädettäisi erityisestä kuulu-
tusmenettelystä, jonka jälkeen järjestyssääntö
on tullut voimaan. Valtuuston olisi järjestyss-
äännön hyväksyessään aina määrättävä voi-
maantulopäivä. Tämä määräys kuuluisi tärkeä-
nä osana järjestyssääntöön, koska järjestyss-
äännön rikkomisesta voitaisiin tuomita ran-
gaistus. Järjestyssääntö on voimassa kunnan
alueella ja koskee kaikkia kunnan asukkaita ja
kunnassa oleskelevia. Järjestyssäännön luonne
edellyttää, että siitä tiedotetaan tehokkaasti.

8 §. *Valtion ja kunnan suhde.* Valtioneuvos-
tosta annetun lain 3 §:n 4 kohdan mukaan
valtioneuvostolle kuuluvista asioista käsittelee
sisäasiainministeriö asiat, jotka koskevat kun-
nallishallintoa lukuun ottamatta kunnallisvaale-
ja. Ministeriöiden toimialaa on täsmennetty
valtioneuvoston ohjesäännössä (995/43). Sen
17 §:n mukaan sisäasiainministeriö käsittelee
asiat, jotka koskevat muun muassa kuntajakoa,
kunnallishallintoa ja -taloutta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunta-
asioista valtioneuvoston ohjesäännön mukaan
vastaavan sisäasiainministeriön seurantatehtä-
västä, joka koskisi kuntien toimintaa ja talou-
tta sekä niitä koskevan lainsäädännön valmis-
telua. Sisäasiainministeriön tulisi seurata, että
kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa
otetaan huomioon hallitusmuodossa turvatun
kunnallisen itsehallinnon periaatteet.

Lääninhallituslain (1233/87) mukaan yleisenä
hallintoviranomaisena läänissä on lääninhalli-
tus, joka toimii eri hallinnonalojen tehtäviä
hoitaessaan asianomaisen ministeriön alaisena.
Lääninhallitusten yleishallinnollinen johto ja
valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle. Lää-

ninhallituksen yleisenä tehtävänä on muun
muassa edistää yhteistyötä sen sekä valtion
piirihallinnon ja kunnallishallinnon viran-
omaisten välillä läänin olojen kehittämiseksi.
Lain 4 §:n mukaan lääninhallituksen tulee val-
voa alaistensa viranomaisten ja niiden muiden
viranomaisten toimintaa, joiden valvonta kuu-
luu lääninhallitukselle. Kunnat eivät ole pykä-
lässä tarkoitettuja lääninhallituksen alaisia vi-
ranomaisia. Lain 5 §:n mukaan lääninhallituk-
sen tulee huolehtia niistä tehtävistä, jotka sille
on erikseen säädetty tai määrätty tai joiden on
katsottava kuuluvan sille läänin yleisenä hal-
lintoviranomaisena.

Kunnallislain 145 §:n mukaan lääninhallituk-
sen asiana on pitää silmällä, että kuntien ja
kuntayhtymien hallintoa ja taloutta hoidetaan
voimassa olevien lakien mukaan. Kuntalaissa
säädettäisiin nykyisen lain tapaan lääninhalli-
tuksen laillisuusvalvonnasta. Käytännössä val-
vontaa suoritetaan kantelujen johdosta. Kuntien
itsehallinnollisesta asemasta johtuen lääninhallitus
ei olisi toimivaltainen, ellei valvon-
nasta säädettäisi lain tasolla. Kuntien viran-
omaisten hallintopäätöksiä koskevia kanteluja
on edelleen tarkoituksenmukaista käsitellä lääninhallituksissa, joilla on hyvä alueensa kuntien
tuntemus. Lääninhallituksella olisi oikeus
saada silmälläpitoa varten tietoja kunnalta.
Myös pakkokeinojen käyttö kuuluu lääninhalli-
tuslain 7 §:n nojalla lääninhallitukselle.

Nykyisin kunnallistaloutta ja -hallintoa kos-
kevia periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoi-
sia kunnallislainsäädännön ja kunnallistalou-
den ja -hallinnon asioita käsitellään valtion
keskushallinnon viranomaisten ja kuntien kes-
kusjärjestöjen yhteistyö- ja neuvotteluelimessä,
kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukun-
nassa. Neuvottelukunta toimii sisäasiainminis-
teriön yhteydessä. Tarkemmat säännökset neu-
vottelukunnan toiminnasta on annettu asetuk-
sella kunnallistalouden ja -hallinnon neuvotte-
lukunnasta (1314/93).

Ehdotettavan pykälän 3 momentissa koros-
tettaisiin neuvottelumenettelyn tärkeyttä ja tar-
peellisuutta kuntien ja valtion välisessä yhteis-
työssä ja niitä koskevien tärkeiden asioiden
käsitellyssä. Nyt neuvottelumenettelyyn kytket-
täisiin myös kuntia koskeva lainsäädäntö. Neu-
vottelumenettelyn yksityiskohtiin ei kuntalaissa
otettaisi kantaa. Asetukseen voidaan sisällyttää
neuvottelutoimintaa koskevat tarpeelliset sään-
nökset.

Kuntien ja kuntayhtymien edunvalvonnasta

huolehtii Suomen kuntaliitto, johon ovat liittyneet kaikki kunnat. Suomen kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä on annettu laki (222/93). Suomen kuntaliitto aloitti toimintansa 1 päivänä kesäkuuta 1993. Nykyisin kuntien keskusjärjestöjen kuulemisesta kuntia koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on säädetty hajanaisesti eri laeissa. Kun neuvottelumenettely koskisi myös lainsäädännön valmistelua, erilliset säännökset kuulemisvelvollisuudesta kävisivät tarpeettomiksi.

2 luku. Valtuusto

Luvussa säädettäisiin kunnan ylimmän toimielimen valtuuston asemasta, tehtävistä ja valtuuston toimivallan delegoinnista. Laissa muutettaisiin nykyisen lain terminologiaa. Nykyisen lain ”kunnanvaltuusto” olisi uudessa laissa ”valtuusto”. Tämä ei kuitenkaan estäisi kuntaa käyttämästä valtuustostaan kunnanvaltuuston tai kaupunginvaltuuston nimitystä.

9 §. *Kunnallisvaalit.* Pykälässä säädettäisiin kunnallisvaalien keskeisistä periaatteista, joihin ei tulisi muutoksia. Valtuuston jäsenet ja varajäsenet eli valtuutetut ja varavaltuutetut valittaisiin edelleen neljän kalenterivuoden toimikaudeksi kunnallisvaaleissa, joiden toimittamisesta on säädetty kunnallisvaalilaissa. Kuntalaissa valtuuston jäseniä ja varajäseniä kutsutaisiin valtuutetuiksi ja varavaltuutetuiksi. Kun kunnallisvaalilaissa edelleen puhuttaisiin valtuutetuista ja heidän varajäsenistään, nämä nimitykset mainittaisiin selvytyden vuoksi myös kuntalain tässä pykälässä.

Keskeiset vaaleissa noudatettavat periaatteet ovat samat sekä valtiollisissa vaaleissa että kunnallisvaaleissa. Kunnallisvaalit ovat *välittömät*. Valitsijat antavat äänensä suoraan sille henkilölle, jonka he tahtovat saada valituksi. Kunnallisvaalit ovat *salaiset*. Vaalisalaisuudella tarkoitetaan, ettei kukaan muu kuin äänestäjä itse saa tietää, miten äänestäjä äänioikeuttaan käyttää. Kunnallisvaalit ovat myös *suhteelliset*. Suhteellisessa vaalissa jokainen puolue tai muu ryhmä saa valituksi suhteellisesti niin paljon edustajia kuin sillä on ääniä muihin verrattuna. Äänioikeutetuilla on myös *yhtäläinen äänioikeus*. Jokaisella äänioikeutetulla on yhtäläinen oikeus vaikuttaa vaalien tulokseen ja kunnallisvaaleissa jokaisella äänioikeutetulla on yksi ääni.

Kuntalaissa olisi nykyisen lain tapaan viit-

taussäännös kunnallisvaalilakiin, jossa säädetään kunnallisvaalien toimittamisesta ja myös muiden kuin varsinaisten kunnallisvaalien toimittamisesta. Näitä muita kuin varsinaisia vaaleja voidaan joutua toimittamaan:

— jos vaaleja tai niihin kuuluvia toimenpiteitä ei jostakin syystä voida toimittaa säädettyinä aikoina;

— kunnassa määrätään toimitettavaksi uudet vaalit valituksen johdosta;

— valtuutettujen lukumäärä jää alle kolmen neljänneksen säädetystä määrästä; tai

— vaalit määrätään toimitettavaksi kuntajon muutoksen vuoksi kesken vaalikautta.

Kunnallisesta kansanäänestyksestä säädettäisiin kuntalain 4 luvussa.

10 §. *Valtuutettujen lukumäärä.* Nykyisessä laissa säädetään tarkasti, kuinka monta valtuutettua kunnassa on. Ehdotuksen mukaan valtuutettujen lukumäärästä kunnassa päättäisi valtuusto. Valtuuston päätösvaltaa rajoitettaisiin kuitenkin kunnan vaalivuoden alun asukasluvuun sidotuilla valtuutettujen vähimmäismäärillä. Valtuutettujen lukumäärä olisi laissa mainittu vähimmäismäärä, jollei valtuusto muuta päättäisi. Vähimmäismäärät on laadittu niin, että valtuutettujen lukumäärä pienenis nykyisestä kaikissa kunnissa, jollei valtuusto muuta päättäisi. Valtuuston päättämän lukumäärän tulisi aina olla pariton. Tällä vältetään tasatuloksen syntyminen valtuuston äänestyksissä.

Valtuutettujen lukumäärään kunnassa vaikuttaa olennaisesti, miten muu luottamushenkilöhallinto järjestetään. Jos kunnan muihin toimielimiin valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, tämä voi edellyttää enemmän valtuutettuja kuin muuten. Myös varavaltuutettuja esitetään valittavaksi 11 §:n mukaan aiempaa vähemmän.

Jos valtuusto päättäisi vähimmäismäärää suuremmasta lukumäärästä tai muuttaisi aikaisempaa päätöstään, päätös olisi tehtävä viimeistään vaalivuoden toukokuun loppuun mennessä. Kunnan virallinen, vuoden alun asukasluku on nykyisin kuntien tiedossa maaliskuun lopussa. Kunnallisvaalilain 34 §:n mukaan kunnan keskusvaalilautakunnalla tulee olla tieto valtuutettujen lukumäärästä viimeistään elokuun 19 päivänä, jolloin se päättää kuulutuksesta, jossa mainitaan, montako valtuutettua valitaan.

Laki koskisi jo seuraavaksi järjestettäviä kunnallisvaaleja. Jos kunnassa halutaan, että

vuoden 1996 kunnallisvaaleissa valitaan enemmän valtuutettuja kuin lain vähimmäismäärä, valtuuston olisi päätettävä asiasta viimeistään toukokuussa 1996. Valtuusto voisi esimerkiksi päättää, että valtuutettuja valitaan nykyinen määrä. Jos valtuusto päättäisi lain mukaista vähimmäismäärää suuremmasta lukumäärästä, tulisi siitä tehdä ilmoitus sisäasiainministeriölle.

11 §. *Varavaltuutetut.* Nykyisen lain mukaan valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja kaksi kertaa niin paljon kuin vaaliliitosta, puolueesta tai yhteislistalta on valittu varsinaisia valtuutettuja. Nykyistä lakia säädettäessä varavaltuutettujen suurta lukumäärää perusteltiin ennen kaikkea sillä, että varajäsenten käyttömahdollisuus tuli aikaisempaa joustavammaksi. Näin suuri varavaltuutettujen määrä ei kuitenkaan kuvasta henkilöiden valitsijoilta saamaa todellista kannatusta. Liian suuri varavaltuutettujen määrä saattaa myös vaikuttaa valtuutettujen aseman arvostukseen.

Ehdotuksen mukaan varavaltuutettuja valitaisiinkin sama määrä kuin kukin vaaleissa esiintynyt ryhmä on saanut valtuutettuja. Varavaltuutettuja tulisi kuitenkin aina olla vähintään kaksi, jos ehdokkaita on ollut riittävästi.

Varavaltuutetuilla tulisi olemaan entistä suurempi merkitys, jos kunnan muihin toimieliimiin päätetään valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Silloin on edellytettävä, että myös varavaltuutetut ovat saaneet vaaleissa riittävän kuntalaisten osoittaman luottamuksen.

Yhteislistan ulkopuolella ollut valitsijayhdistyksen ehdokas esiintyy vaaleissa yksin. Jos hän tulisi valituksi, hänellä ei olisi lainkaan varavaltuutettua. Jos ehdokkaita ei asianomaisessa puolueessa tai muussa ryhmässä olisi riittävästi, varavaltuutettuja ei myöskään olisi tai lukumäärä voisi jäädä vajaaksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin uuden varavaltuutetun tulosta sellaisen valtuutetun tilalle, joka on menettänyt vaalikelpoisuutensa tai ei muusta syystä enää ole valtuutettu. Kunnallisvaalilain 82 §:n 2 momentin mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan on valtuuston puheenjohtajan pyynnöstä määrättävä uusia varajäseniä, jos valtuuston toimikauden aikana on kutsuttava valtuutetun sijaan varajäsen, mutta varajäseniksi määrättyjä ei enää ole.

Varavaltuutettu toimisi kuten nykyisinkin valtuutetun tilalla tämän ollessa esteellinen tai muuten estynyt. Nykyisin varavaltuutetun kutsumisesta estyneen valtuutetun tilalle säädetään

kunnallislain 46 §:ssä. Vastaisuudessa kutsumisesta määrättäisiin työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä. Järjestelyn mahdollistava perussäännös on otettu 15 §:ään.

12 §. *Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat.* Pykälän mukaan valtuustolla olisi puheenjohtaja ja tarpeellinen määrä varapuheenjohtajia. Varapuheenjohtajien määrästä kuten myös puheenjohtajien toimikauden pituudesta päättäisi valtuusto. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien toimikausi olisi suoraan lain nojalla sama kuin valtuuston toimikausi. Valtuusto voisi kuitenkin päättää lyhyemmästä toimikaudesta.

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat olisi valittava samassa vaalitoimituksessa. Vaali voitaisiin vaatia toimitettavaksi suhteellisenä. Sovelttavaksi tulisi luottamushenkilöiden vaalia yleisesti koskeva lain 60 §. Jos vaali toimitettaisiin enemmistövaalina, kullakin valtuutetulla olisi käytettävissään yhtä monta ääntä kuin on valittavia henkilöitä.

Nykyisessä laissa on kielletty henkilön toimiminen samanaikaisesti valtuuston puheenjohtajana ja kunnanhallituksen jäsenenä. Tällä on ilmeisesti pyritty korostamaan päätösvallan ja täytäntöpanovallan erillisyyttä sekä toteuttamaan suhteellisuutta myös johtavien luottamushenkilöiden valinnassa. Kuitenkin kunta voisi soveltaa vahvaa luottamushenkilöjohtamista, jolloin saman henkilön tulisi voida toimia sekä valtuuston että kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tätä ei kuntalaissa enää kiellettäisi.

13 §. *Valtuuston tehtävät.* Kunnan asukkaita edustavat heidän valitseman valtuutetut. Kunnan asukkaiden itsehallinnon ensisijainen toteuttaja olisi valtuusto. Tämän mukaisesti valtuuston tulee tehdä tärkeimmät päätökset kunnassa. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Laki perustuisi valtuuston päätösvallan yleisyydelle. Päätösvalta kuuluisi valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille. Tässä valtuuston tehtäväpykälässä säädettäisiin kootusti valtuuston tärkeimmistä tehtävistä. Pykälää täydentäisivät lain muut säännökset, joissa säädettäisiin valtuustolle kuuluvista yksittäisistä tehtävistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtuustolle kuuluvasta kunnan toiminnan ja talouden kokonaisvastuusta. Tässä toiminta tarkoittaa kunnan kaikkea toimintaa riippumatta siitä, miten toiminnan hoitaminen on organisoitu.

Valtuustolla on erityinen vastuu toiminnan ja talouden yhteensovittamisesta. Vastuun kantamiseksi valtuuston tulee pystyä myös seuraamaan kunnan toiminnan ja talouden kehitystä. Tätä pyritään tehostamaan ehdotettavilla taloutta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevilla säännöksillä.

Pykälän 2 momentissa on lueteltu tärkeimmät valtuustolle kuuluvat tehtävät. Momentin 1 kohdassa korostettaisiin valtuuston asemaa kunnan toiminnan ja talouden keskeisten tavoitteiden asettajana. Kuntalaissa ei säädettäisi pakollisesta ja ohjeellisesta kuntasuunnitelmasta kuten nykyisessä laissa. Sen sijaan kunnan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden hyväksyminen kytkettäisiin talousarvioprosessiin. Valtuuston tulisi päättää tavoitteiden ja taloudellisten voimavarojen tasapainosta pidemmällä, vähintään kolmea vuotta koskevalla ajalla. Tästä säädettäisiin tarkemmin lain 65 §:n 1 momentissa.

Momentin 2 kohdan mukaan valtuusto päättäisi kunnan hallinnon järjestämisen perusteista ja samalla myös omasta asemastaan kunnan organisaatiossa. Hallinnon järjestämisen perusteisiin kuuluisi kunnan hallinnon rakenteesta eli organisaatiosta päättäminen. Valtuusto päättäisi, minkälaisia muita toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta jaetaan kunnan eri viranomaisten kesken. Valtuusto itse ratkaisisi, millä yksityiskohtaisuudella se päättää esimerkiksi toimivallan jaosta. Hallinnon järjestämisen muodoista säädettäisiin tarkemmin 16 §:ssä.

Tärkeä hallinnon järjestämisen perusteisiin kuuluva ratkaisu olisi muiden toimielinten kokoonpanolle asetettavat vaatimukset. Valtuusto voisi esimerkiksi valita organisaatiomalliksi valtuutetuista ja varavaltuutetuista kokoonpannut lautakunnat, jotka hoitaisivat kunnan keskeisimpiä tehtäväalueita. Valtuustolla olisi myös mahdollisuus tehdä ennakolta linjapäätöksiä toimielinten kokoonpanosta esimerkiksi siten, että kunnanhallituksen ja nimettyjen lautakuntien jäsenten tulee olla valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Hallinnon järjestämiseen kuuluisi myös päättää toimivallan jaosta kunnan eri viranomaisien kesken. Valtuusto päättäisi toimivaltansa siirtämisestä kunnan muille viranomaisille. Valtuusto ratkaisisi myös sen, onko toimivallan edelleensiertäminen eli niin sanottu subdelegointi mahdollista. Toimivallan siirtämisestä säädettäisiin 14 §:ssä. Valtuuston päätettäväksi ei enää säädettäisi kiinteän omaisuuden luovut-

tamista, mikä voitaisiin siirtää muun toimielimen toimivaltaan.

Momentin 3 kohdan mukaan valtuuston tehtäviin kuuluisi myös kunnan talousarviosta sekä muista talouden perusteista päättäminen. Näistä säädettäisiin tarkemmin lain 8 luvussa. Muihin talouden perusteisiin kuuluisi esimerkiksi kunnan maksupolitiikasta päättäminen, josta säädettäisiin 4 kohdassa. Kunnan maksupolitiikkaa koskevat periaatteet ilmenisivät talousarvioon ja taloussuunnitelmaan otettavina tavoitteina. Valtuusto päättäisi maksujen yleisistä perusteista, mutta se voisi siirtää toimivaltaansa maksun määräämisessä muulle toimielimelle.

Kuntalaissa ei enää olisi erillistä nykyisen lain 7 a §:ää vastaavaa säännöstä kunnan liikelaitoksesta. Päättäessään kunnan hallinnon järjestämisestä valtuusto ratkaisee myös, harjoitako kunta jotain toimintaansa liikelaitoksen muodossa. Liikelaitos kuuluisi kunnan organisaatioon. Kuntalain säännökset antavat mahdollisuuden järjestää liikelaitokselle riittävä taloudellinen ja muu itsenäisyys. Laki ei asettaisi rajoituksia esimerkiksi toimivallan siirtämiseen liikelaitokselle. Myös nettobudjetointi olisi mahdollinen. Momentin 5 kohdassa korostettaisiin valtuuston asemaa liikelaitoksen tavoitteiden asettajana. Valtuuston tulisi aina päättää liikelaitoksen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista.

Valtuuston nimenomaisiin tehtäviin kuuluisi 6 kohdan mukaan edelleen päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta. Vaikka delegointia muutoin väljennetäänkin, on katsottu, että kunnan talouden perusteisiin vaikuttavista takaus- ja muista vakuuspäätöksistä on valtuuston aina päätettävä.

Momentin 7 kohdan mukaan lähtökohtana olisi, että valtuusto valitsisi jäsenet kunnan toimielimiin. Poikkeuksista säädettäisiin tarkemmin 18 §:ssä.

Momentin 8 kohdan mukaan valtuusto päättäisi luottamushenkilöiden taloudellisten etuuk-sien perusteista. Tarkemmat säännökset luottamushenkilölle suoritettavista palkkioista ja korvauksista olisivat lain 42 §:ssä. Laissa ei enää säädettäisi erillisestä palkkiosäännöstä. Selvää kuitenkin on, että valtuusto voisi edelleen päättää asiasta hyväksymällä luottamushenkilöiden palkkioita koskevan johtosäännön.

Valtuuston asemaan kunnan ylimpänä toimielimenä kuuluisi 9 kohdan mukaan myös

kunnan tilintarkastajien valinta. Hallinnon ja talouden tarkastuksesta säädettäisiin tarkemmin lain 9 luvussa. Kunnan ylimpänä toimielimenä valtuusto 10 kohdan mukaan myös hyväksyisi tilinpäätöksen ja päättäisi vastuuvapauksesta tilivelvollisille.

Momentin 11 kohdassa säädettäisiin selvyiden vuoksi, että valtuuston tulee lisäksi päättää kaikista niistä asioista, jotka sen ratkaistavaksi on säädetty tai määrätty.

14 §. *Toimivallan siirtäminen.* Kunnan päätösvalta kuuluisi 1 §:n 2 momentin mukaan valtuustolle, joka kuitenkin voisi melko laajasti siirtää toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille. Nykyisessä laissa delegoinnista säädetään hajanaisesti. Ehdotettu 14 § olisi toimivallan siirtämistä eli delegointia koskeva perussäännös. Toimivallan siirtäminen toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille tapahtuisi johtosäännöllä. Myös toimivallan siirtämisen rajoituksista säädettäisiin tässä pykälässä tyhjentävästi.

Valtuusto voisi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, yksittäisille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivallan siirtäminen olisi kielletty niissä yksittäisissä asioissa, joista valtuuston kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan olisi päätettävä. Kuntalaissa säädettäisiin esimerkiksi, että "valtuusto asettaa kunnanhallituksen" tai että "valtuusto valitsee kunnanjohtajan". Toimivallan siirtäminen näissä ja muissa asioissa olisi kielletty, kun päätöksen tekijänä kuntalaissa mainitaan valtuusto. Sama koskisi niitä asioita, joista valtuuston muun lain, esimerkiksi rakennuslain mukaan olisi päätettävä. Työntekijä voitaisiin valtuuttaa toimimaan muissa kuin viranomaistehtävissä.

Toimivaltaa ei saisi siirtää myöskään niissä luonteeltaan tärkeissä asioissa, joita tarkoitetaan 13 §:ssä. Tällaisia asioita olisivat esimerkiksi toiminnan, talouden ja yhdyskuntakehityksen keskeiset tavoitteet sekä talouden perusteet. Harkinta olisi joustavampaa kuin yksittäisissä asioissa. Valtuusto ratkaisisi, onko kysymys kunnan toiminnan keskeisistä tavoitteista.

Kuntalaissa viranomaisiksi kutsuttaisiin kunnan toimielimiä sekä niitä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, joille on siirretty itsenäistä toimivaltaa. Kunnan toimielimistä säädettäisiin 17 §:ssä. Kaikille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille voitaisiin periaatteessa siirtää toimivaltaa. Kuntalaissa tarkoitettu viranomaisasema syntyisi yksittäiselle luottamushenkilölle ja

viranhaltijalle vasta, kun heille on siirretty toimivaltaa. Viranomaiskäsite olisi kuntalaissa eräänlainen apukäsite tahosta, jolle voidaan siirtää toimivaltaa. Viranomaisasema voisi luonnollisesti syntyä muutenkin. Esimerkiksi rakennustarkastaja on viranomainen rakennuslaissa hänelle säädettyjen tehtävien perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimivallan edelleen siirtämisestä. Valtuusto ratkaisisi, mille kunnan viranomaiselle annettaisiin oikeus toimivaltansa edelleen siirtämiseen. Asiasta määrättäisiin johtosäännössä.

Valtuusto päättäisi aina toimivallan siirtämisestä ja antaisi luvan sen edelleen siirtämiseen. Siirtäessään toimivaltaa ja antaessaan luvan sen edelleen siirtämiseen valtuusto voisi aina asettaa tarpeellisiksi katsomiaan ehtoja, vaikkei tätä ole laissa todettukaan. Valtuusto voisi esimerkiksi ottaa tai pidättää asian itsensä päätettäväksi. Ilman asettamia ehtoja valtuusto ei voisi yksittäisessä asiassa näin menettellä. Sen sijaan kunnanhallitus ja lautakunta voisi omalla tehtäväalueellaan suoraan 51 §:n nojalla ottaa käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen toimivaltaan siirretyn ja sen käsiteltävänä olevan yksittäisen asian.

15 §. *Valtuuston työjärjestys.* Pykälän mukaan valtuuston hyväksymässä työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä annetaan määräyksiä valtuuston toiminnasta, varavaltuutetun kutsumisesta esteellisen tai muuten estyneen valtuutetun tilalle, valtuutetun aloitteen käsittelystä ja valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä. Työjärjestys ei olisi pakollinen. Valtuustoakin koskevat määräykset, joita varmasti tarvitaan, voitaisiin ottaa kunnan hallintosääntöön, jossa muuten määrättäisiin kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä.

Myös valtuustoryhmistä voitaisiin ottaa tarpeelliset määräykset työjärjestykseen. Valtuustoryhmät ovat vakiintunut osa kunnan poliittista järjestelmää. Tämän vuoksi kunnan toimialaan tulisi myös kuulua valtuustoryhmien työskentelyedellytysten tukeminen. Rajojen määrittely jäisi edelleen oikeuskäytännön varaan.

3 luku. Kunnan muu hallinto

16 §. *Hallinnon järjestäminen ja johtosäännöt.* Pykälän 1 momentin ensimmäisen lauseen mukaan kunta voisi järjestää hallintonsa kunta-

laissa säädetyllä tavalla. Tämän tuleekin olla peruslähtökohta kuntia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä. Kuntalaki olisi kuitenkin edelleen yleislaki ja ehdotetun 3 §:n nojalla muu laki tai siinä olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla annettu asetus tai päätös menisi kuntalain edelle. Hallinnon järjestämistä koskevat tarpeettomat erityissäännökset tulisi kumota mahdollisimman nopeasti. Tarpeita erityissääntelyyn on edelleen kaksikielisen kunnan hallinnon järjestämisessä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin opetustoimen hallinnosta näiden kuntien hallinnon järjestämisessä.

Valtuusto päättäisi 13 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla kunnan hallinnon järjestämisen perusteista eli hallinnon rakenteesta. Hallinnon järjestämiseen kuuluisi myös päättää toimivallan jaosta ja tehtävistä kunnan eri viranomaisien välillä. Hallinnon järjestämiseksi valtuuston olisi hyväksyttävä tarpeelliset johtosäännöt, joista tieto olisi kootusti kaikkien saatavilla. Johtosäännöillä voidaan erillisiä valtuuston päätöksiä paremmin turvata tiedon saatavuus ja hallittavuus. Sanalla tarpeelliset halutaan korostaa johtosääntöjärjestelmän joustavuutta. Jokaisella toimielimellä ei tarvitsisi olla omaa johtosääntöä.

Laissa ei säädettäisi siitä, kuinka yksityiskohtaisesti esimerkiksi eri viranomaisien tehtävien tulisi johtosäännöstä ilmetä. Tämä olisi pitkälti valtuuston harkinnassa. Valtuusto voisi määrittellä kunnan viranomaisien toimivallan ja tehtävät melko laajoinakin kokonaisuuksina. Valtuuston toimivallan ja tehtävien jakoa koskevan päätöksen yksilöintiin liittyy myös olennaisesti, kuinka laajat mahdollisuudet annetaan toimivallan edelleen siirtämiseen. Toimielimen tai kunnan muun viranomaisen edelleen siirtämä toimivalta ei ilmenisi johtosäännöstä. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että tieto toimivallan käyttäjästä on helposti tietoa tarvitsevan saatavissa. Tiedot toimivaltaisesta päätöksentekijästä olisi koottava kuntalaisia ja muita tiedon tarvitsijoita varten esimerkiksi kunnan kirjaamossa pidettävään luetteloon.

Laissa ei kunnan hallintomenettelyn järjestämistä ja virkasääntöä lukuunottamatta säädettäisi siitä, minkälaisia johtosääntöjä kunnassa tulisi olla. Kunnassa noudatettavasta hallinto- ja päätöksentekomenettelystä valtuuston tulisi hyväksyä kunnan hallintosääntö. Sen sisällöstä säädettäisiin erikseen lain 50 §:ssä. Valtuuston toiminta- ja työskentelytavoista voitaisiin mää-

rätä erillisessä valtuuston työjärjestyksessä, mutta yhtä hyvin esimerkiksi kunnan hallintosäännössä. Virkasäännöstä säädettäisiin 45 §:ssä. Vaikka velvoittavia säännöksiä ei laissa olisikaan, on selvää, että toiminnan selkeyden kannalta keskeisten toimintaperiaatteiden määrittely asianomaisessa säännössä on perusteltua.

Kaksikielisten kuntien hallinnon järjestämisessä opetustointia varten on tarpeen ottaa huomioon kieliryhmien asema. Pykälän 2 momentin nojalla kaksikielisen kunnan tulisi järjestää opetustoimen hallinto kumpaakin kieliryhmää varten erikseen. Toimielin voitaisiin asettaa kumpaakin kieliryhmää varten erikseen tai toimielin voisi jakaantua jaostoihin, jotka käyttäisivät toimielimen toimivaltaa. Toimielimeen voitaisiin lain 18 §:n 2 momentin nojalla valita lisäjäseniä. Toimielimen ja sen jaostojen jäsenet tulisi nimittää asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Vastaavan sisältöinen säännös on kunnan opetustoimen hallinnosta annetun lain (706/92) 2 §:n 2 momentissa. Säännös tulee kumottavaksi koululainsäädännön uudistamisen yhteydessä, koska tavoitteena on koota kunnan hallinnon järjestämistä koskevat säännökset kuntalakiin.

17 §. *Kunnan toimielimet.* Pykälässä säädettäisiin kootusti kunnan toimielimistä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, mitä kunnan toimielimellä tarkoitetaan. Pykälän 2 momentin mukaan kussakin kunnassa tulisi olla kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta, jotka valtuusto asettaisi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, minkälaisia toimielimiä valtuusto voisi asettaa edellä mainittujen lisäksi. Pykälän 4 momentissa olisi toimielinten jaostojen koskeva perussäännös ja 5 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa toimikuntia.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin kunnan toimielimet. Niiden lisäksi voitaisiin asettaa esimerkiksi työryhmiä, jotka olisivat vapaaehtoisia apu- ja valmistelueliminä ilman muodollista toimielimen asemaa. Työryhmälle ei esimerkiksi voitaisi siirtää toimivaltaa tehdä kuntalaisia koskevia päätöksiä. Toimielin tarkoittaisi aina monijäsenistä kunnan viranomaisia. Tämän vuoksi ei olisi tarpeellista erikseen säätää monijäsenisyydestä. Toimielinten kokoonpanossa huomioon otettavista seikoista säädettäisiin 18 §:ssä.

Esityksen mukaan valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta olisivat pakollisia toimielimiä. Muusta organisaatiosta ja muista

tarpeellisista toimielimistä päättäisi valtuusto. Kunnalla olisi kuntalain nojalla laaja vapaus järjestää hallintonsa ja asettaa tarvittavat toimielimet. Vaikka lähtökohtana onkin, että kunnan hallinnon järjestämisestä säädetään kuntalaissa, erityislainsäädäntö saattaa ainakin toistaiseksi asettaa rajoituksia.

Valtuuston olisi pykälän 2 momentin mukaisesti asetettava kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kunnanhallituksen tehtävät olisivat pitkälti nykyistä vastaavia ja niistä säädettäisiin pääosin lain 23 §:ssä. Tarkastuslautakunta olisi uusi toimielin ja siitä säädettäisiin tarkemmin 71 §:ssä.

Valtuuston harkintansa mukaan asettamat lautakunnat hoitaisivat kunnan pysyväsivustoja, koulutuksessa, yhdyskuntasuunnittelussa, rakentamisessa ja ympäristöasioissa. Lautakuntien lukumäärä jäisi valtuuston harkintaan.

Lautakuntien lisäksi valtuusto voisi asettaa johtokuntia, jotka vastaisivat kunnan liikelaitoksen tai muun laitoksen, kuten koulun tai päiväkodin hoitamisesta. Johtokunta voitaisiin asettaa myös muun valtuuston määräämän tehtävän, esimerkiksi museon tai orkesterin hallintoa varten. Johtokunnan jäsenten vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat huomattavasti lievemmät kuin lautakunnan. Tehtävistä riippuen johtokunta voisi olla suoraan kunnanhallituksen alainen tai asianomaisesta tehtäväalueesta vastaavan lautakunnan alainen.

Kunnanhallituksessa, lautakunnassa ja johtokunnassa voisi olla jaostoja. Laissa ei säädettäisi, mikä toimielin jaostot asettaa. Päättäessään hallinnon järjestämisestä valtuusto voisi joko päättää asiasta itse tai antaa toimielimelle valtuuden jaostojen asettamiseen. Hallinnon järjestämisen raja olisi tässäkin joustava. Nykyisen käytännön mukaisesti toimielin voisi itse valita oman jaostonsa jäsenet.

Nykyisen lain mukaan kunnanhallitus voi asettaa toimikuntia. Pykälän 4 momentin mukaan myös muut toimielimet kuin kunnanhallitus voisivat valtuuston luvalla asettaa toimikuntia. Toimikuntia tarvittaisiin lähinnä projektiluonteisten tehtävien, kuten rakennushankkeen toteuttamista varten.

18 §. *Toimielinten kokoonpano.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta johtosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, 2 momentissa toimielinten kokoonpanoa tai valintatapaa

koskevista poikkeuksista, joista valtuusto voisi päättää, 3 momentissa toimielimen jaoston jäsenille asetettavista vaatimuksista ja 4 momentissa toimielinten varajäsenistä. Pykälän 5 momentissa kiinnitettäisiin huomiota naisten ja miesten tasa-arvon toteutumiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan valtuusto voisi johtosäännössä määrätä, että kunnanhallituksen ja nimetyn lautakunnan jäseneksi voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja eli siis henkilöitä, jotka kunnallisvaaleissa ovat saaneet kuntalaisten valtuutuksen. Tällöin vaaleilla valituille henkilöille annettaisiin nykyistä keskeisempi asema kunnan hallinnossa ja toiminnassa. Tällä selkeytettäisiin poliittista vastuuta.

Johtokunta voisi vastata kunnassa liikelaitoksen (esimerkiksi vesi- ja viemärlaitoksen) tai muun laitoksen (esimerkiksi koulun, päiväkodin tai vanhainkodin) toiminnasta. Johtokunta voisi hoitaa myös muuta valtuuston sille antamaa tehtävää, esimerkiksi vastata orkesterin tai museon toiminnasta. Johtokunnan tehtäväalue on erilainen kuin lautakunnan. Suora demokratia, henkilöstödemokratia ja asiantuntijamallin tarve korostuvat. Tämän vuoksi laissa säädettäisiin niiden toteuttamismahdollisuuksista.

Johtokunta voi myös olla esimerkiksi hyvinvointipalveluista tai koulutuksesta vastaavan lautakunnan alainen, jolloin johtokunnan organisatorinen asema voi edellyttää, että lautakunta suorittaa vaalin. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan kunnan muu toimielin voisi valtuuston päätöksellä valita johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan nojalla johtokunnan jäsenet tai osa jäsenistä voitaisiin valtuuston päätöksellä ja valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti valita kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä. Näin esimerkiksi kunnan liikelaitoksen henkilöstölle ja sen palvelujen käyttäjille voitaisiin antaa oikeus tehdä esitys johtokuntaan valittavista jäsenistä. Vaikka lopullinen valinta kuuluisikin valtuustolle tai muulle toimielimelle, jolle vaali on delegoitu, käytännössä se tuskin poikkeaisi tehdyistä esityksistä. Valtuusto voisi määrittellä perusteet myös siten, että vaalin toimittava toimielin toimisi tehtyjen esitysten eräänlaisena vahvistajana.

Päiväkodissa esityksen johtokunnan jäsenistä voisivat tehdä päiväkotilapsien vanhemmat,

koulussa oppilaiden vanhemmat ja vanhainkodissa asukkaat tai heidän edustajansa. Valtuuston tulisi määrätä menettelytavoista, joiden mukaan esitys johtokunnan jäsenistä voidaan tehdä. Myöskään vaalikelpoisuuden rajoitukset eivät koskisi johtokuntaa. Vaalikelpoisuudesta säädettäisiin 36 §:ssä.

Valtuusto voisi asettaa toimielimen tai sen jaoston hoitamaan kunnan osa-aluetta koskevia asioita. Alueellisen toiminnan ja hallinnon järjestäminen tapahtuisi kunnan omilla päätöksillä ja antaisi kunnalle laajan vapauden alueellisten toimielinten asettamiseen ja toimivallan siirtämiseen niille. Kunta päättäisi toimielimestä, sen kokoonpanosta ja toimivallasta. Pykälän 2 momentin 3 kohdan nojalla valtuusto voisi päättää, että toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kunnan osa-alueen asukkaiden esityksestä. Pykälässä säädettäisiin myös alueellisen toimielimen jäsenille asetettavasta kotipaikkavaatimuksesta. Tavanomaista varmasti olisi, että alueellisen toimielimen jäsenen kotipaikan tulee olla asianomaisella kunnan osa-alueella.

Edellisen pykälän mukaan kunnanhallituksessa, lautakunnassa ja johtokunnassa voisi olla jaostoja. Puheena olevan pykälän 3 momentin mukaan jaoston jäsenenä voisi olla myös toimielimen varajäsen. Valtuuston päätöksellä jaoston muuksi jäseneksi kuin puheenjohtajaksi voitaisiin valita muitakin kuin toimielimen jäseniä ja varajäseniä. Tämä olisi tarpeen paikallisen liikkumavaran ja asiantunteuksen huomioon ottamiseksi.

4 kohdan mukaan muuhunkin kuin 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun toimielimeen voitaisiin kaksikielisessä kunnassa asettaa jaosto kumpaakin kieliryhmää varten. Jaoston jäsenet tulisi tällöin valita asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Pykälän 4 momentin mukaan lähtökohtana olisi, että varajäsenet ovat henkilökohtaisia kuten nykyisinkin. Varajäseniin sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin varsinaisiin jäseniin.

Toimielimiä valittaessa on otettava huomioon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/86) säännökset. Pykälän 5 momentissa halutaan kiinnittää tähän nimenomaisesti huomiota. Kunnallisten toimielinten valintaa koskee lain 4 §:n 2 momentti. Säännöstä on tulkittu niin, että kunnan toimielimissä tulee olla vähintään yksi nainen ja mies varsinaisena jäsenenä sekä vastaavasti varajäsenenä. Perustellusti on esitetty, että tasa-arvon

tulisi käytännössä toteutua paremmin kuin mihin lain kirjaimellinen tulkinta johtaa.

19 §. *Toimielinten toimikausi ja valitseminen.* Pykälässä säädettäisiin toimielinten toimikaudesta. Nykyisen lain mukaan toimielimet valitaan kunnanhallitusta ja kunnanhallituksen toimikuntaa lukuun ottamatta valtuuston toimikaudeksi. Vuoden 1993 alusta valtuusto on voinut vapaasti päättää kunnanhallituksen toimikauden pituudesta. Esityksen mukaan sama koskisi myös muita toimielimiä. Lähtökohtana olisi, että toimielimen toimikausi olisi sama kuin valtuustolla. Valtuusto voisi kuitenkin päättää lyhyemmästä toimikaudesta. Jos toimielimen toimikausi on valtuuston toimikautta lyhyempi, valtuusto voisi toimikautensa aikana harkita toimielimen nauttimaa luottamusta.

Yleensä toimielin valitsisi itse jaostonsa jäsenet. Tällöin jaoston jäsenten toimikaudesta päättäisi asianomainen toimielin.

Toimikunnan toimikausi voisi olla enintään sen asettaneen toimielimen toimikauden pituinen.

Kunnanhallituksen ja lautakuntien valinnan tulisi tapahtua tammikuussa. Käytännössä tämä merkitsisi, että niiden toimikausi tulisi sopeuttaa kalenterivuosiin.

20 §. *Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat.* Toimielimellä tulisi olla puheenjohtaja ja tarpeellinen määrä varapuheenjohtajia. Heidät olisi valittava samassa vaalitoimituksessa ja vaali voitaisiin vaatia toimitettavaksi suhteellisen 60 §:n 2 momentin nojalla.

Nykyisen lain mukaan kunnanhallituksen jäsen ei voi toimia valtuuston puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana. Tämä on estänyt myös sen, että sama henkilö olisi valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtaja. Laissa ei enää säädettäisi rajoituksista. Sääntely saman henkilön toimimisesta valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajana muuttuu siis merkittävästi nykyisestä. Sääntely antaa mahdollisuuden poliittisen — ja ammattijohtamisen selkeyttämiseen. Kunnassa voisi olla vahva poliittinen luottamushenkilöjohtaja.

Laissa ei myöskään asetettaisi esteitä valita valtuuston puheenjohtajaa muiden toimielinten kuin kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Ylipäänsä kuntalaissa ei olisi rajoituksia saman henkilön toimimisesta useissa toimielimissä. Kun kunnallishallinnossa ei sovelleta niin sanottua kahden asteen jääviä, tämä ei myöskään aiheuttaisi yleensä esteellisyytilanteita. Henkilö voi käsitellä samaa asiaa sen käsittelyn

kaikissa vaiheissa lautakunnassa sekä edelleen kunnanhallituksessa ja valtuustossa. Nykyisin ainoa poikkeus on ollut kunnanhallituksen käsittelemät lainkäyttö- eli valitusasiat. Asian käsittelyyn lautakunnassa osallistunut on ollut esteellinen käsittelemään asiasta tehtyä kunnallisvalitusta kunnanhallituksessa. Kuntalain mukaan kunnanhallitus ei enää olisi valitusviranomainen, joten puheena oleva esteellisyysperustekin poistuisi. Esitettyyn oikaisuvaatimusmenettelyyn (11 luku) kahden asteen jääviyttä ei sovellettaisi. Oikaisuvaatimuksen käsittely ei olisi lainkäyttöä vaan tavanomaista hallintoasian käsittelyä.

Esteellisyyttä on arvioitava luonnollisesti eri tavalla, kun asia koskee valtuutettua henkilökohtaisesti tai on olemassa muu kuntalain 52 §:n mukainen esteellisyysperuste. Esimerkiksi valtuutetun ollessa kunnanhallituksen jäsen hän on valtuustossa esteellinen käsittelemään kunnan tilinpäätöstä ja vastuuvapauden myöntämistä. Asian katsotaan koskevan valtuutettua henkilökohtaisesti. Sama koskisi valtuuston puheenjohtajaa, jos hän toimisi myös kunnanhallituksen puheenjohtajana.

21 §. *Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden.* Pykälässä säädettäisiin niin sanotusta sovelletusta parlamentarismista. Epäluottamus voisi johtaa valtuuston toimielimeen valitsemien luottamushenkilöiden erottamiseen. Pykälän nojalla valtuusto voisi enemmistöpäätöksellä erottaa toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt. Kunnan luottamushenkilöistä säädettäisiin 32 §:ssä.

Erottaminen koskisi aina kaikkia toimielimeen kuuluvia luottamushenkilöitä, vaikka epäluottamus ei kohdistuisikaan kaikkiin. Tällä varmistettaisiin suhteellisuusperiaatteen toteutuminen toimielintä uudelleen valittaessa.

Epäluottamus voisi myös kohdistua valtuuston kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemiin luottamushenkilöihin. Tällaiset kunnan valitsemat jäsenet olisivat myös kunnan luottamushenkilöitä. Jos kunnan valitsemia jäseniä on enemmän kuin yksi, erottamisen tulisi myös koskea kaikkia jäseniä.

Lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö pysyy toimessaan toimikauden päätyttyäkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Luonnollista kuitenkin on, että erotettujen luottamushenkilöiden tilalle valitaan välittömästi uudet. Asian luonteeseen kuuluu myös, että uudet luottamushenkilöt

ryhtyvät heti hoitamaan tehtävänsä, vaikka erottamispäätöksestä valitettaisiin.

22 §. *Tilapäinen valiokunta.* Nykyisen lain mukaan valtuusto voi asettaa lausuntojen valmistelua tai hallinnon tarkastamista varten keskuudestaan valiokuntia. Tämä mahdollisuus säilyisi. Esityksen mukaan tilapäinen valiokunta olisi asetettava valmistelemaan 21 §:ssä säädettyä valtuuston valitsemien luottamushenkilöiden erottamista koskevaa asiaa. Jos luottamuspula kohdistuisi kunnanhallitukseen, tilapäisen valiokunnan asettaminen on välttämättöntä, koska kunnanhallituksen tehtävänä on muuten valmistella valtuustossa käsiteltävät asiat, mutta muidenkin luottamushenkilöiden erottaminen on tarpeen valmistella erikseen. Kunnanjohtajan irtisanominen 25 §:n 2 momentin nojalla valmistellaan kunnanhallituksessa, mutta sen lisäksi esitetään asian valmistelua tilapäisessä valiokunnassa. Lähinnä kunnanjohtajan oikeusturvan takia on pidetty tarpeellisenä määrämuotoista käsittelyä.

Erotukseksi pysyväisluonteisia tehtäviä hoitavasta toimielimestä valiokuntaa kutsuttaisiin tilapäiseksi valiokunnaksi.

23 §. *Kunnanhallitus.* Valtuusto vastaisi lain 13 §:n mukaisesti kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnanhallitus vastaisi tämän pykälän mukaan kunnan hallinnosta ja niin muodoin alaisensa hallinnon yhteensovittamisesta. Kunnanhallitus vastaisi myös kunnan taloudenhoidosta eli laskentatoimen, rahaliikenteen ja muun taloudenhoidon järjestämisestä. Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu myös sisäisen valvonnan järjestäminen.

Kunnanhallituksen lakisäateiset tehtävät olisivat pitkälti samat kuin nykyisin. Kunnanhallituksen yleisinä tehtävinä olisivat kunnan edun valvominen, ja jollei johtosäännössä määrätä toisin, kunnan edustaminen ja kunnan puhevallan käyttäminen. Näihin tehtäviin sisältyisi myös oikeus tehdä kunnan puolesta sopimuksia ja muita oikeustoimia valtuuston päättämisiä rajoissa.

Kunnanhallitus vastaisi valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Tarkemmin niistä säädettäisiin jäljempänä laissa, ennen kaikkea kunnan hallintomenettelyä koskevassa 7 luvussa. Kunnanhallituksen olisi 53 §:n mukaisesti valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat pykälässä säädettyä poikkeusta lukuun ottamatta. Valtuustoasioiden valmistelupakko säilyisi myös uudessa laissa. Kunnanhallitukselle kuuluvasta

valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta säädettäisiin 56 §:ssä nykyistä lakia vastaavalla tavalla.

Lain 50 §:ssä tarkoitettuun hallintosääntöön olisi otettava määräykset kunnanhallituksen edustajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa. Lain 51 §:n nojalla kunnanhallitus voisi ottaa käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen, esimerkiksi lautakunnan toimivaltaan kuntalain nojalla delegoidun ja sen käsiteltävänä olevan yksittäisen asian. Lain 89 §:n 3 momentin nojalla käsiteltäväksi otto-oikeus ulottuisi myös muun lautakunnan käsiteltävänä olevaan oikaisuvaatimukseen. Kunnanhallitus voisi ottaa myös lautakunnan alaisen viranomaisen käsiteltävänä olevan asian käsiteltäväkseen. Lain 51 §:n 2 momentin nojalla käsiteltäväksi ottamisoikeus olisi ensisijaisesti lautakunnalla, mutta kunnanhallitus, sen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja voisivat ottaa asian kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Kun laissa ehdotetaan siirryttäväksi jälkikäteisestä siirto-oikeudesta (nykyisen lain 63 §) ennen päätöksentekoa tapahtuvaan ylempään viranomaisen käsiteltäväksi otto-oikeuteen, olisi kunnanhallituksen edustajalla entistä tärkeämpi asema kunnanhallitukselle kuuluvan hallinnon yhteensovittamistehtävän toteuttamisessa. Kunnanhallitus saisi tiedon muissa toimielimissä käsiteltävänä olevista asioista pääasias-
sa edustajansa välityksellä.

Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluisi nykyisen lain tapaan myös ohjeiden antaminen kuntaa eri yhteisöissä, laitoksissa ja säätiöissä edustaville henkilöille. Johtosäännöllä tehtävä voitaisiin siirtää myös muulle viranomaiselle. Kunnanhallitus antaisi kunnan edustajalle toimiohjeet yhteisöissä käsiteltäviksi tulevista asioista. Laissa ei säädettäisi ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta, koska se voisi kokoustilanteessa aiheuttaa kohtuuttomia vaikeuksia. Luonnollisena lähtökohtana kuitenkin on, että ohjeita noudatetaan. Esimerkiksi yhtymäkokoukseen valitulle edustajalle annettavat ohjeet voidaan yksilöidä valtakirjalla tai pöytäkirjanotteella, jolloin niistä poikkeamiseen olisi aina oltava painavat perusteet.

24 §. *Kunnanjohtaja.* Lakiehdotuksen mukaan kunnalle annettaisiin laaja vapaus päättää hallinnostaan. Hallinnon järjestämiseen kuuluu myös kunnan johtamisen järjestäminen. Jokaisessa kunnassa tulisi esityksen mukaan edelleen olla kunnanjohtaja. Kunnanjohtajan lakisäätei-

senä tehtävänä olisi kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnanjohtajan valitsisi aina valtuusto.

Kunnanjohtaja voitaisiin valita tehtävänsä toistaiseksi kuten nykyisin tai määräajaksi. Määräajan pituudesta ei säädettäisi lailla. Koska kysymys on johtamisjärjestelmän perusteista, määräaikaaisuudesta päättäisi valtuusto. Siitä ilmoitettaisiin julistettaessa virka haettavaksi. Yksityiskohtaisemmin kunnan johtamisjärjestelmästä sekä kunnanjohtajan asemaan liittyvistä järjestelyistä kuten tehtävistä ja pätevyysvaatimuksista päättäisi kunta itse. Kunta ratkaisisi myös itse esimerkiksi asioiden valmistelu- ja esittelyvastuun kunnanhallituksessa. Kunnanjohtajan tehtävät perustuisivat lakiin, johtosäännön määräyksiin sekä kunnan toimielinten päätöksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös nykyistä lakia vastaavasti kunnanjohtajan valintamenettelystä. Sääntely on katsottu edelleen tarpeelliseksi, jotta kunnanjohtajan valinnan taakse saadaan valtuuston riittävä kannatus. Säännös ei kuitenkaan estäisi kunnanjohtajan valintaa yksimielisesti ilman varsinaista vaalitoimitusta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti kunnanjohtajan tietojensaantioikeudesta. Sääntely olisi yhdenmukainen 43 §:ssä säädetyn luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden kanssa. Kunnanjohtajalla olisi laaja oikeus saada toimessaan tarpeelliset tiedot. Tietojensaantioikeus ei ulottuisi salassapidettäviin tietoihin.

Laissa ei enää säädettäisi apulaiskunnanjohtajasta. Kunnassa voisi edelleen olla apulaiskunnanjohtajan tai apulaiskaupunginjohtajan nimikkeellä olevia henkilöitä, mutta heihin ei sovellettaisi kunnanjohtajaa koskevia säännöksiä. Heidän asemansa perustuisi kunnan omiin päätöksiin ja määräytyisi samalla tavoin kuin kunnan muidenkin viranhaltijoiden.

25 §. *Kunnanjohtajan irtisanominen ja siirtäminen muihin tehtäviin.* Pykälässä säädettäisiin toistaiseksi valitun kunnanjohtajan irtisanomista ja siirtämisestä muihin tehtäviin. Sääntely koskisi vain toistaiseksi valittua kunnanjohtajaa. Määräaikaisen kunnanjohtajan tehtävä päättyisi yleensä määräajan kuluttua loppuun, jollei kunnanjohtajaa valittaisi uudelleen. Ennen määräajan päättymistä kunnanjohtajan määräaikainen palvelussuhde voitaisiin purkaa viranhaltijoita koskevien säännösten ja mää-

räysten mukaisilla perusteilla toisin kuin valtiolla, jossa valtion virkamieslain (750/94) mukaan on irtisanomisoikeus myös määräaikaissa virkasuhteessa sekä valtiolla että virkamiehellä.

Kunnanjohtaja voitaisiin irtisanoa viranhaltijoita koskevien säännösten ja määräysten mukaisilla perusteilla. Tämän lisäksi toistaiseksi valittu kunnanjohtaja voitaisiin irtisanoa valtuuston kahden kolmasosan määränemistöpäätöksellä. Määränemistö laskettaisiin valtuutettujen kokonaislukumäärästä eikä läsnäolevien määrästä. Irtisanomisen perusteena olisi poliittisten päätöksentekijöiden ja kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja toimintaa johtavan kunnanjohtajan välinen luottamuspuola. Kunnanjohtajan oikeusturvan kannalta on katsottu tarpeelliseksi esittää, että luottamuspuolaan joutaneet syyt olisi ilmoitettava kunnanjohtajalle asian valmistelun aikana ja että kunnanjohtajaa olisi kuultava.

Kun kunnanjohtajalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi irtisanomisvaatimuksesta, päätöksentekijöiden tiedossa olisi aina myös kunnanjohtajan oma käsitys luottamuspuolan olemassaolosta. Luonnollista on, että poliittista harkintaa käytettäessä asiaan on suhtauduttava sen edellyttämällä vakavuudella.

On mahdollista, että kunnanjohtaja haluttaisiin siirtää pois kunnanjohtajan tehtävistä, mutta antaa hänelle mahdollisuus työskennellä muussa sopivaksi katsottavassa tehtävässä. Tämän vuoksi lakiin otettaisiin myös säännös, joka irtisanomisen vaihtoehtona nimenomaisesti mahdollistaisi kunnanjohtajan tehtävien muutokset valtuuston määränemistöpäätöksellä. Valtuusto voisi määränemistöpäätöksellä siirtää toistaiseksi valitun kunnanjohtajan muihin tehtäviin.

Pykälässä säädettäisiin myös valtuuston päätöksen täytäntöönpanosta ja kunnanjohtajan asemasta päätöksenteon jälkeen. Asian luonne vaatii erityistä sääntelyä. Valtuuston päätös toistaiseksi valitun kunnanjohtajan irtisanomisesta tai tehtävien muuttamisesta voitaisiin panna täytäntöön heti päätöksenteon jälkeen. Irtisanomiseen kuuluu aina irtisanomisaika. Irtisanomisajasta riippumatta voitaisiin irtisanottu tai muihin tehtäviin siirretty kunnanjohtaja vapauttaa heti kunnanjohtajan tehtävien hoidosta.

Laisa ei myöskään olisi erityisiä säännöksiä kunnanjohtajan irtisanomis- tai muihin tehtäviin siirtämisen vireillepanemisesta. Asian

saattaisi yleensä vireille kunnanhallitus, jonka tulisi aina valmistella asia. Ehdotettavan 54 §:n 2 momentin nojalla myös neljäsosa valtuutetuista voisi saada asian valtuuston käsiteltäväksi. Asiaa valmistelisi valtuustossa tilapäinen valiokunta 22 §:n mukaisesti.

Siirtymäsäännöksen mukaan ennen tämän lain voimaantuloa valitun kunnanjohtajan virkasuhteen muuttaminen määräaikaiseksi edellyttäisi kunnanjohtajan suostumusta.

4 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

26 §. *Äänioikeus ja äänestys-oikeus.* Pykälässä säädettäisiin sekä äänioikeudesta kunnallisvaaleissa että äänestys-oikeudesta kunnallisissa kansanäänestyksessä. Kansanäänestyksen toimittamisesta säädettäisiin 30 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Suomen kansalaisten ja 2 momentissa ulkomaalaisten oikeuksista. Nykyisen lain periaatteisiin ei esitetä muutoksia. Pohjoismaiden kansalaisilla on ollut äänioikeus kunnallisvaaleissa vuodesta 1976 lähtien ja muilla ulkomaalaisilla vuoden 1992 alusta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin äänestys-oikeudesta kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä. Jos kansanäänestys toimitettaisiin kunnan osa-aluetta koskevana, äänestys-oikeus olisi vain henkilöllä, jonka kotikuntalaisa tarkoitettu asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella.

27 §. *Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.* Kunnallishallinnossa on lähtökohtana edustuksellinen järjestelmä, jossa kunnan asukkaita edustavat heidän valitseman valtuutetut. Edustuksellisen järjestelmän rinnalla kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tehostaminen on yleisperusteluissa esitetyllä tavalla tarpeen. Tähän kiinnitetään huomiota jo ehdotettavan lain 1 §:n 2 momentissa. Tässä pykälässä säädettäisiin valtuuston vastuusta kunnan asukkaiden suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisessa. Valtuuston olisi luotava edellytykset suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

Pykälän 2 momenttiin on koottu esimerkkiluettelo asioista ja keinoista, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää. Luettelossa mainituista asioista säädettäisiin tarkemmin, jos se on tarpeen, joko tämän luvun jäljempänä olevissa säännöksissä tai

muualla laissa. Asioita voitaisiin toteuttaa ilman puheena olevaa säännöstäkin, mutta laissa on haluttu kiinnittää huomiota suoran demokratian tärkeyteen ja antaa viitteitä siitä, millä tavoin valtuusto voi luoda osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksiä. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan antaa kuvan niistä keinoista, joita on käytettävissä.

Valtuusto voisi antaa kunnan asukkaille ja palvelujen käyttäjille oikeuden esittää edustajaan kunnan osa-alueen asioita hoitavaan toimielimeen. Sama koskisi myös kunnan henkilöstöä liikelaitoksen tai muun laitoksen johtokuntaa valittaessa. Asiasta säädettäisiin tarkemmin 18 §:ssä.

Valtuusto voisi asettaa toimielimen tai sen jaoston käsittelemään kunnan osa-alueita koskevia asioita. Lain mukaan osa-alueen toimielimelle voitaisiin myös antaa tarpeellinen toimivalta. Toimielimeen voitaisiin valita jäsenet asianomaiselta kunnan osa-alueelta.

Hallintomenettelylaissa säädetään asianomaisen kuulemisesta ennen päätöksentekoa sekä asian vireilläolosta ilmoittamisesta. Ne ovat kuulemisen laissa tarkoin säänneltyjä muotoja. Mikään ei kuitenkaan estä kuntaa ja sen viranomaisista olemasta aloitteellinen asian selvittämisessä ilman lain velvoittavaa säännöstä. Esimerkiksi erilaisissa asukastapaamisissa voidaan vapaamuotoisesti selvittää kuntalaisten mielipiteitä päätöksenteon pohjaksi. Mahdollisuus palautteen antamiseen henkilökohtaisesti ja suoraan asian valmistelijalle voi monissa asioissa edistää niiden hoitoa. Samoin esimerkiksi kunnanjohtajan tai muiden johtavien viranhaltijoiden säännölliset vastaanottoajat saattavat luoda uudenlaista ilmapiiriä kansalaisvaikuttamiseen.

Yhä enemmän tarvitaan myös kunnan ja sen asukkaiden välistä yhteistyötä. Yhteistyö voi koskea palvelujen tuottamista ja myös kunnalle kuuluvien tehtävien antamista asukkaiden hoidettavaksi. Kunnassa toimiva yhteisö tai asukasryhmä, esimerkiksi kylätoimikunta, voi ottaa sopimuksella hoitaakseen jonkun kunnalle kuuluvan tehtävän. Lähinnä kysymykseen tulisivat kunnan vapaaehtoisten tehtävien hoitaminen sekä palvelujen tuottaminen. Esimerkiksi urheiluseura voisi ottaa hoitaakseen ulkoilu-reittien kunnossapidon. Kunta ja urheiluseura tekevät asiasta sopimuksen, johon otetaan yhteistyön ehdot. Vaikka järjestelyjen tulisi olla mahdollisimman joustavia, sopimukseen olisi syytä ottaa myös selkeät määräykset osapuol-

ten välisistä vastuukysymyksistä. Sopimuksesta huolimatta kunta olisi asukkailleen vastuussa siitä, että kunnan tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi. Kunnan lakisääteisiä tehtäviä, joihin liittyy viranomaistoimintaa, ei voitaisi antaa asukkaiden hoidettavaksi.

Jo nykyisin asukasryhmät, esimerkiksi kunnan osa-alueen asukkaat, saattavat ottaa aktiivisesti osaa kunnassa vireillä olevan asian valmisteluun. Asukkaat ovat esimerkiksi valmistelleet vaihtoehtoisen kaavan kunnassa tapahtuvan valmistelun ohella. Pykälässä todettaisiin nimenomaisesti, että kunta voi avustaa tällaista toimintaa. Apu voisi olla luonteeltaan taloudellista, mutta myös muunlaista, esimerkiksi teknistä, työvälineisiin ja työtiloihin liittyvää apua.

Kunnallisesta kansanäänestyksestä säädettäisiin erikseen 30 ja 31 §:ssä.

28 §. *Aloiteoikeus.* Aloitteen tekemistä koskevaan oikeuteen ja siihen liittyviin periaatteisiin ei esitetä muutoksia. Voimassa olevan lain mukainen oikeus tehdä kunnan hallintoa koskevia aloitteita muutettaisiin oikeudeksi tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloiteoikeuden on katsottu aiemminkin käsittävän myös muun muassa kunnan palvelut ja yhteistoiminnan. Kysymys on näin ollen sanamuodon selventämisestä. Aloiteoikeus ei myöskään riippuisi siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Aloite voisi koskea esimerkiksi asiaa, jonka kunta on antanut perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi.

Aloitteen käsittelystä lakiin otettaisiin täsmällisemmät ja velvoittavammat säännökset. Ensinnäkin aloitteen tekijälle olisi ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Ilmoitus olisi tehtävä kohtuullisessa ajassa aloitteen tekemisestä, vaikka laissa ei määrääjasta säädettäisikään. Ilmoituksen tekeminen ei myöskään edellyttäisi, että aloite on jo loppuun käsitelty, vaan tarkoitus olisi nimenomaisesti ilmoittaa niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Hyvään hallintoon kuuluisi myös ilmoittaa aloitteen arvioitu käsittelyaika. Toiseksi valtuuston tietoon olisi saatettava vähintään kerran vuodessa valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehty aloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteet. Tämä vastaisi pitkälti nykyistä sääntelyä.

Laissa säädettäisiin myös valtuuston toimivaltaan kuuluvan aloitteen käsittelystä, kun aloitteen tekijöinä olisi kaksi prosenttia kunnan

äänioikeutetuista asukkaista. Tällaisen aloitteen johdosta asia olisi otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta.

Tarkemmat määräykset aloiteoikeuden käyttöön liittyvistä menettelytavoista voitaisiin ottaa hallintosääntöön. Siinä voitaisiin myös täsmentää pykälän 1 momentin mukaisen ilmoituksen sisältöä ja tekemistä.

29 §. *Tiedottaminen.* Kunnan asukkaiden suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tehostamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että asukkailla on riittävät tiedot heitä kiinnostavista kunnan asioista. Tämä edellyttää kunnalta asukkaiden saatavilla olevan tiedon tuottamista.

Tiedotusvelvollisuutta laajennettaisiin nykyisestä vireillä ja valmisteilla olevista asioista tiedottamisesta koskemaan myös tapaa, miten asukkaat voivat esittää kysymyksiä ja mielipiteitä asioiden valmistelijoille ja päättäjille. Toisaalta säännöksessä korostettaisiin tehdyistä ratkaisuista tiedottamista. Asukkaille olisi tiedotettava, miten asioita on käsitelty, minkälaisia päätöksiä on tehty ja minkälaisia vaikutuksia niillä pyritään aikaansaamaan.

Hallintomenettelylain 13 §:ssä säädetään yksityiskohtaisemmin asian vireilläolosta ilmoittamisesta. Säännös velvoittaa kunnan viranomaisia ilmoittamaan asioiden vireilläolosta, kun asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Esimerkiksi asuinympäristöön vaikuttavat asiat ja niiden ratkaisut ovat usein tällaisia.

Rakennusasetuksessa (266/59) säädetään kaavoituskatsauksista. Rakennusasetuksen 8 §:n mukaan kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kaavoituskatsauksessa selostetaan lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä selaiset kunnan päätökset ja toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin ja tavoitteisiin.

Pykälän 1 momenttiin sisällytettäisiin säännös kunnan tiedottamista täsmentävistä katsauksista samaan tapaan kuin rakennusasetuksessa kaavoituskatsauksista. Katsaukset koskisivat kunnan asukkaita yleisesti koskevia tärkeitä asioita. Kunta laatisi katsauksia tarvittaessa. Katsausten kohteena voisivat säännöksen mu-

kaan olla kunnan palvelut ja talous- sekä ympäristösuojelua ja maankäyttöä koskevat asiat.

Kunta voi antaa monia tehtäviään osakeyhtiön, yhdistyksen, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi. Yhteisöt ovat yksityisoikeudellisia eivätkä niitä koske kunnallislaisissa kunnalle asetetut velvollisuudet. Kunnan asukkaan kannalta tähän liittyy epäkohtia. Yhteisöt jäävät usein demokraattisen valvonnan ulkopuolelle. Myöskään julkisuus ja oikeusturva eivät toteudu samalla tavalla kuin kunnan hallinnossa.

Pykälän 2 momentissa pyritään lieventämään tätä kaksijakoisuutta ja eriarvoisuutta. Kunnan velvollisuutena olisi myös tiedottaa tällaisen yhteisön toiminnasta. Tiedottamistapa ja tiedottamisen sisältö jätettäisiin kunnan harkintaan.

Kunnan tiedottamisesta otettaisiin tarpeelliset määräykset 50 §:ssä tarkoitettuun hallintosääntöön.

30 §. *Kunnallinen kansanäänestys.* Pykälässä säädettäisiin kunnallisesta kansanäänestyksestä ja sen toimittamisen periaatteista.

Pykälän 1 momentti vastaisi pääosin nykyisen lain sääntelyä. Päätösvalta kansanäänestyksen toimittamisesta olisi valtuustolla. Nykyisen lain mukaan äänestystä ei saa toimittaa asiasta, joka laissa tai asetuksessa on säädetty kunnan muun toimielimen kuin valtuuston ratkaistavaksi. Tällaistakaan rajoitusta tuskin tarvitaan, kun lainsäädännössä säädetään yhä vähemmän siitä, mikä toimielin kunnassa päättösvaltaa käyttää. Pelättävissä ei liene, että kansanäänestys toimitettaisiin esimerkiksi kunnan asukasta yksilönä koskevasta asiasta. Lähtökohtaisesti kunnan päätösvaltaa käyttäisi valtuusto, joka voisi siirtää toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille. Valtuusto voisi myös peruuttaa delegoinnin tai asettaa delegoinnille ehtoja. Kansanäänestyksen soveltamisalasta säädettäisiin nykyistä yksinkertaisemmin. Kansanäänestys voitaisiin toimittaa kunnan tehtäviin kuuluvasta asiasta.

Kansanäänestys voitaisiin toimittaa myös sellaisissa asioissa, joissa kunta olisi vain lausunnon antaja. Tällaisia asioita voisivat olla tiehankkeet ja muut ympäristöä koskevat asiat, esimerkiksi ydinvoimalan tai ydinjätteiden sijoituspaikkaa koskevat asiat, joilla on kunnan asukkaille olennainen merkitys.

Valtuuston päätökseen toimittaa kansanäänestys ei saisi hakea muutosta valittamalla. Tästä säädettäisiin lain 99 §:ssä.

Nykyisen lain mukaan kansanäänestys on aina neuvoo-antava. Tämä olisi myös esityksen mukaan lähtökohtana. Päättyessään kansanäänestyksen toimittamisesta valtuusto voisi kuitenkin samalla päättää, että kansanäänestyksen lopputulos olisi pääsäännöstä poiketen sitova. Päätös sitovuudesta olisi siis tehtävä samalla, kun päätetään kansanäänestyksen toimittamisesta ja olisi tuon päätöksen osa. Tähän päätökseen ei saisi hakea valittamalla muutosta. Valituskielto koskisi myös päätöksen sitovuusosaa.

Valtuusto itse määritteli kansanäänestyksen sitovuuden edellytykset. Päätöksessään valtuusto voisi asettaa sitovuudelle ehtoja. Valtuusto voisi esimerkiksi edellyttää, että äänestysvaihtoehdon on hyväksynyt riittävän suuri osa kaikista äänioikeutetuista. Kun sitovuudesta päättäisi harkintansa mukaan valtuusto, myös ylin päätösvalta säilyisi aina valtuustolla, mikä on edustukselliseen järjestelmäämme kuuluva periaate. Selvää myös on, että vaihtoehtojen selkeyteen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota varsinkin, jos päätettäisiin sitovasta äänestyksestä.

Kansanäänestyksen sitovuuteen voi liittyä myös tulkintaongelmia, jotka olisi tiedostettava jo sitovuudesta päätettäessä. Lähinnä ongelmat voisivat koskea sitä, kuinka kauan kansanäänestyksen tulos sitoo valtuustoa. Vaalikauden vaihtuminen ei voisi mitätöidä kansanäänestyksen sitovuutta. Kansanäänestys sitoisi myös uutta valtuustoa. Olosuhteet voivat muuttua olennaisesti siitä, mitä ne olivat kansanäänestystä toimitettaessa. Näitä ongelmia ei voida ratkaista laissa, vaan ne on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Ääritapauksessa sitovuudesta voitaisiin luopua vain toimittamalla uusi kansanäänestys.

Pykälän 3 momentti vastaisi nykyisen lain sääntelyä. Kansanäänestys voisi koskea koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-alueita. Vaaliteknisistä syistä kunnan osa-alueena on tällöin oltava kunnallisvaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Äänestys oikeudesta kunnan osa-alueita koskevassa kansanäänestyksessä säädettäisiin 24 §:n 3 momentissa. Äänestys oikeus olisi vain henkilöllä, jonka kotipaikka on asianomaisella äänestysalueella.

Pykälän 4 momentti vastaa myös nykyistä sääntelyä. Siihen on otettu äänestyksessä noudatettavat perusperiaatteet. Kaikilla äänioikeutetuilla olisi yhtäläinen äänestys oikeus ja äänestys olisi salainen. Kunnallisessa kansanäänes-

tyksessä noudatettavasta menettelystä säädettäisiin edelleen erikseen.

31 §. *Kansanäänestysaloite.* Pykälässä säädettäisiin kunnan asukkaiden oikeudesta tehdä kansanäänestyksen toimittamista koskeva aloite. Aloitteen tekijöitä tulisi aina olla vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Aloitteen johdosta valtuuston olisi viipymättä ratkaistava, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Kansanäänestyksen toimittaminen olisi valtuuston vapaasti harkittavissa.

5 luku. Luottamushenkilöt

32 §. *Kunnan luottamushenkilöt.* Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, ketkä ovat kunnan luottamushenkilöitä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luottamushenkilön käyttäytymisestä sekä velvollisuudesta selvittää vaalikelpoisuuden ja esteellisyyden arvioinnin kannalta tarpeellisia seikkoja. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunnan valtion luottamustoimeen valitseman henkilön asemasta.

Laissa on useita säännöksiä luottamushenkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Säännökset koskevat muun muassa tietojensaantia, palkkioita, luottamustoimen hoitamista sekä virheellisen menettelyn seuraamuksia. Tämän vuoksi on tarpeen määritellä, ketkä ovat kunnan luottamushenkilöitä. Pykälän 1 momentin säännös vastaisi nykyisen lain 8 §:n 1 momenttia.

Kunnan luottamushenkilöitä olisivat ensinnäkin kunnan toimielinten jäsenet. Toimielimet on määritelty 17 §:ssä. Toimielimen jäsenet olisivat kunnan luottamushenkilöitä siitä riippumatta, miten heidät on tehtävänsä valittu. Esimerkiksi kunnan asukkaiden tai palvelujen käyttäjien esityksestä johtokuntaan valitut olisivat kunnan luottamushenkilöitä. Näissäkin tapauksissa lopullisen valinnan tekee valtuusto tai se kunnan toimielin, jolle asia on delegoitu. Ehdotetun 18 §:n 4 momentin mukaan varajäsenistä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä on säädetty. Varavaltuutetut mainittaisiin pykälässä erikseen, koska sanottu 18 §:n säännös ei koskisi heitä.

Ylintä päätösvaltaa kuntayhtymässä käyttää yhtymäkokous tai muu jäsenkuntien valitsema toimielin. Kunta valitsee yhtymäkokousedustajat tai muun ylimmän toimielimen jäsenet. Kuntayhtymän perussopimuksen nojalla kun-

nat voisivat omilla päätöksillään valita jäseniä myös muihin kuntayhtymän toimielimiin. Tällaiset kunnan omalla päätöksellä kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet olisivat myös kunnan luottamushenkilöitä. Tämä korostaisi heidän suhdettaan siihen kuntayhtymän jäsenkuntaan, jonka edustajia he kuntayhtymässä ovat. Kuntayhtymän toimielimiin kuuluvat henkilöt olisivat ehdotetun 86 §:n 1 momentin nojalla myös kuntayhtymän luottamushenkilöitä. Kuntayhtymä vastaisi esimerkiksi luottamushenkilölle suoritettavista palkkioista ja korvauksista.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettuja muita kunnan luottamustoimia olisivat esimerkiksi jäsenyys ehdotetun 77 §:ssä tarkoitettussa kuntien yhteisessä toimielimessä.

Kunnan viranhaltija tai työntekijä, joka asemansa tai työtehtäviensä perusteella on valittu kunnan toimielimen jäseneksi, ei toimielimen jäsenenä olisi kunnan luottamushenkilö. Säännös voisi tulla sovellettavaksi lähinnä johtokunnassa ja toimikunnassa, koska näihin toimielimiin voitaisiin valita kunnan viranhaltijoita ja työntekijöitä vaalikelpoisuussäännösten estämättä.

Kunnat valitsevat edustajiaan myös yksityisoikeudellisten yhteisöjen hallintoelimiin. Kuntalakiin ehdotetaan säännöksiä, jotka koskevat heidän oikeudellista asemaansa. Säännökset koskisivat muun muassa ohjeiden antamista edustajille. He eivät olisi tässä lainkohdassa tarkoitettuja luottamushenkilöitä. Oikeudellisesti he ovat asianomaisen yksityisoikeudellisen yhteisön hallintoelimen jäseniä ja heidän asemansa määräytyy yhteisöä koskevan lainsäädännön perusteella.

Lakiehdotuksen tavoitteena on vahvistaa kansalaisten luottamusta kunnallishallintoon. Tästä syystä on katsottu tarpeelliseksi ottaa lakiin luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös. Nykyisin vastaavia käyttäytymisnormeja on otettu esimerkiksi viranhaltijoita koskeviin virkasääntöihin. Pykälän 2 momentin ensimmäisen lauseen käyttäytymissäännös koskisi luottamushenkilön toimintaa, johon hän luottamustehtävässään ryhtyy. Hänen tulisi edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Toimessaan hänen tulisi kohdella asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Tehtävää hoitaessaan hänen tulisi käyttäytyä arvokkaasti asemansa edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön käytös ei saisi olla yleisesti hyväksyttyjen käytösnormien vastaista. On kui-

tenkin selvää, että luottamustehtävän poliittinen luonne jo sinänsä merkitsee, että henkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri lailla. Säännös olisi luonteeltaan ennen kaikkea ohjeellinen ja korostaisi toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuden tai esteellisyys arviointi edellyttää, että asiasta päättävällä toimielimellä tai toimielimen puheenjohtajalla on tätä koskevat tarvittavat tiedot. Useimmiten luottamushenkilöt esittävätkin oma-aloitteisesti arviointiin vaikuttavat seikat. On kuitenkin tapauksia, joissa tietoja ei ole saatavilla tai on syytä epäillä niiden riittävyyttä. Tämän varalle ehdotetaan pykälän 2 momentin toisessa lauseessa säädettäväksi velvollisuus tarvittavan selvityksen esittämiseen. Päätöksen selvityksen esittämisestä tekisi valtuusto tai se toimielin, jonka harkittavaksi vaalikelpoisuus tai esteellisyys kuuluisi. Velvollisuus voitaisiin asettaa luottamushenkilölle tai henkilölle, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi. Valtuutetun osalta asiasta on säädetty kunnallisvaalilaissa. Selvityspyyntö voitaisiin kohdistaa vain niihin seikkoihin, joilla voisi olla merkitystä arvioitaessa luottamushenkilön vaalikelpoisuutta tai esteellisyyttä.

Kunta valitsee luottamushenkilöitä myös erilaisiin valtion toimielimiin. Tästä syystä pykälän 3 momentissa säädettäisiin nykyistä 8 §:n 2 momenttia vastaavasti tällaisen henkilön asemasta. Häneen sovellettaisiin kunnan luottamushenkilöitä koskevia säännöksiä, jos muuta ei erikseen ole säädetty. Kunta valitsee esimerkiksi käräjäoikeuden lautamiehet ja verolautakunnan muut jäsenet kuin puheenjohtajan.

33 §. *Yleinen vaalikelpoisuus.* Yleisen vaalikelpoisuuden nykyiseen sääntelyyn ei ehdotetaisi asiallisia muutoksia. Määritelmiä on kuitenkin jouduttu tarkistamaan, koska uudessa kotikuntalaissa puhutaan kotipaikan asemesta kotikunnasta. Säännöksessä tarkoitettujen yleisen vaalikelpoisuuden edellytysten tulisi olla olemassa silloin, kun henkilö valitaan luottamustoimeen. Ensinnäkin kunnan luottamushenkilöksi valittavan kotikuntana tulisi olla se kunta, jonka luottamushenkilöksi hänet valitaan. Toiseksi hänellä tulisi myös olla jossain Suomen kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valinta luottamustoimeen toimitetaan. Hänen tulee siten olla täyttänyt 18 vuotta ennen vaalivuoden alkua. Äänioikeus hänellä on siinä kunnassa, jossa hänellä on

kotipaikka vuoden ensimmäisenä päivänä. Kolmantena edellytyksenä olisi, ettei luottamushenkilö saa olla holhouksen alainen. Tällä tarkoitetaan henkilöitä, jotka tuomioistuinen päätöksellä on julistettu holhottaviksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti, että valtuustoehdokkaaksi asettuvan henkilön on annettava kirjallinen suostumus valtuutetun toimen vastaanottamiseen. Suostumuksen sisällöstä säädettäisiin tarkemmin kunnallisvaalilaissa.

Yleinen vaalikelpoisuus ei sinänsä olisi sidottu Suomen kansalaisuuteen. Myös ulkomaalainen, jolla ehdotettavan 26 §:n 2 momentin nojalla olisi kunnallinen äänioikeus, voitaisiin valita sen kunnan luottamustoimeen, jossa hänellä on kotipaikka.

34 §. *Vaalikelpoisuus valtuustoon.* Kunnallishallinto perustuu asukkaiden aktiivisuudelle. Lähtökohtana olisikin, että asukkailla olisi mahdollisimman laaja oikeus osallistua kunnallisten asioiden hoitoon. Kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus edellyttävät kuitenkin yleistä vaalikelpoisuutta rajoittavia säännöksiä. Tässä pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta valtuutetuksi. Valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset olisivat vähäisemmät kuin esimerkiksi kunnanhallituksen jäsenen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin valtion virkamiehiä koskevasta vaalikelpoisuuden rajoituksesta. Nykyisen lain mukaan vaalikelpoisia valtuutetuksi eivät ole eräät lääninhallituksen johtavat virkamiehet eivätkä lääninoikeuden tuomarit. Ehdotettava sääntely laajentaisi vaalikelpoisuusrajoituksia ja pyrkisi ottamaan paremmin huomioon valtion virkamiehen kuntiin kohdistuvat tehtävät. Vaikka valtionvalvonta onkin vähentynyt, valtion viranomaisilla on edelleen kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä. Valvontatehtäviä hoitava henkilö joutuu virassaan usein tilanteisiin, joissa kunnan ja valtion edut ovat vastakkaiset. Tämän vuoksi heidän toimintaansa kunnan luottamustehtävissä ei voida pitää perusteltuna. Laissa säädettäisiin, että välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies ei ole vaalikelpoinen valtuustoon.

Säännös tulisi sovellettavaksi, kun virkamiehen varsinaisiin tehtäviin ja vastuulle kuuluisivat sanotut valvontatehtävät. Säännöksen tarkoittamaan valvontaan kuuluisivat myös perinteiset ohjaustehtävät kuten ohjeiden ja määräysten antaminen, kunnallisen toiminnan tar-

kastaminen taikka näihin liittyvä päätöksenteko. Jos virkamies ainoastaan satunnaisesti hoitaisi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä, hän olisi vaalikelpoinen. Säännös ei myöskään koskisi avustavaa henkilöstöä eikä henkilöitä, jotka ovat työsopimussuhteessa valtioon. Säännös ei myöskään koskisi lainsäädäntötoimintaa. Valtion virkamiehiä, joita säännös koskisi, olisi sekä valtion keskushallinnossa että alue- ja piirihallinnossa. Vaalikelpoisuuden rajoitus ei enää koskisi lääninoikeuden tuomareita. Valtuutettuina he olisivat kuitenkin esteellisiä käsittelemään lääninoikeudessa oman kuntansa lainkäyttöasioita.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin kunnan palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuudesta valtuustoon. Säännös pyrkisi edelleen rajoittamaan vain keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista valtuustoon. Nykyisin valtuustoon eivät ole vaalikelpoisia kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan keskushallinnon johtava viranhaltija eikä myöskään asemaltaan tällaiseen viranhaltijaan rinnastettava hallinnonalan johdossa toimiva viranhaltija. Sittemmin kunnissa on päädytty hyvinkin erilaisiin organisaatiomalleihin. Tämän vuoksi vaalikelpoisuuden rajoitukset on pyritty laatimaan siten, että ne soveltuvat kaikkiin organisaatiomalleihin.

Nykyisessä kunnallislaissa välittömästi kunnanhallituksen alaista hallintoa nimitetään keskushallinnoksi. Lautakunnan tehtävien kokonaisuudesta käytetään nimitystä hallinnonala. Ehdotuksessa on yhtenäistetty kunnanhallituksen ja muiden toimielinten toimialueita kuvaavat käsitteet. Käsitteestä hallinnonala on luovuttu ja se on korvattu sanalla ”tehtäväalue”. Toimielimen tehtäväalue muodostuisi sille säädettyistä ja määrättyistä tehtävistä.

Lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä katsottaisiin olevan henkilön, joka vastaa lautakunnan tehtäväalueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta. Jos lautakunnan tehtäväalue olisi suppea ja sen hoidettavana olisi esimerkiksi vain ympäristönsuojelu, voisi rajoitus koskea vain yhtä henkilöä, esimerkiksi ympäristönsuojelusihteeriä. Jos toimielimellä sen sijaan olisi hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia kuten esimerkiksi ympäristönsuojelu, rakennusvalvonta ja kaa-voitus, koskisi rajoitus kutakin eri tehtäväkokonaisuutta johtavaa viranhaltijaa siitä huolimatta, että kyseisiä tehtäviä hoitaisi yksi virasto, osasto tai vastaava. Virasto- tai osas-

topäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi muitakin johtavia viranhaltijoita.

Vaalikelpoisuuden rajoitus ulotettaisiin koskemaan myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Esimerkiksi elinkeinoasiamies, tiedotuspäällikkö, suunnittelepäällikkö, kunnan- tai kaupunginlakimies, kunnan- tai kaupunginkamreeri, henkilöstöpäällikkö, yleiskaavapäällikkö ja asemakaavapäällikkö eivät olisi vaalikelpoisia valtuustoon. Hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat kuntakohtaisia eikä rajoitusten edellyttäisi välttämättä toteutuvan kaavamaisesti samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Vaalikelpoisuus ratkaistaisiin kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimen mukaan perusteella.

Jos tehtäväkokonaisuuden taloudellinen tai muu merkitys kunnan organisaatiossa olisi vähäinen, tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei olisi rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja olisi näin ollen vaalikelpoinen valtuustoon. Vaalikelpoisuuden arviointi riippuisi tällöin siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Esimerkiksi koulutoimessa koulutoimenjohtaja tai vastaava olisi aina vaila vaalikelpoisuutta. Sen sijaan yksittäisen koulun johtajan tai rehtorin tehtävä- ja vastuualue olisi yleensä sellainen, että häntä ei voitaisi rinnastaa tehtäväalueen johtavaan viranhaltijaan. Koulun johtaja tai rehtori olisi yleensä vaalikelpoinen valtuustoon.

Rajoitus koskisi myös kunnan organisaatioon kuuluvien, edellä tarkoitettuun tehtäväkokonaisuuteen rinnastettavien laitosten toiminnasta vastaavien henkilöitä. Esimerkiksi kunnan vesi-, viemäri-, sähkö-, liikenne- tai satamalaituksen toiminnasta vastaava henkilö ei säännöksen mukaan olisi vaalikelpoinen valtuustoon.

Kunnan tehtäviä hoitavat usein kunnan organisaatioon kuulumattomat yhteisöt ja säätiöt. Tehtävien organisoimistavalla ei saisi olla vaikutusta vaalikelpoisuussäännösten soveltamiseen. Ennen kaikkea tilanne tulee esille silloin, kun kunnalla on määräämisvalta yhteisössä tai säätiössä. Niissä tapauksissa, joissa kunta on vähemmistöosakkaana, ei rinnastettavuus kunnan omaan organisaatioon ole yhtä selvä. Tästä syystä pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin vaalikelpoisuuden rajoituksesta, joka koskee henkilöitä, jotka vastaavat tehtäväkokonaisuudesta sellaisessa yhtei-

sössä tai säätiössä, jossa kunnalla on määräämisvalta. Määräämisvalta määräytyisi samoin perustein kuin ehdotettavassa 68 §:n 3 momentissa, jossa säädetään kunnan konsernitaseesta. Kunnalla olisi määräämisvalta yhteisössä tai säätiössä, jos kirjanpitolain 22 b §:n mukaiset edellytykset täyttyisivät. Säännöstä on tarkemmin selostettu 68 §:n perusteluissa.

Kunnan tehtävää hoitavana ja kunnan määräämisvallassa olevana yhteisönä voisi olla esimerkiksi osakeyhtiö. Säännös ei koskisi sellaisia yhteisöjä, joissa kunnalla ei olisi edellä kuvattua määräämisvaltaa. Esimerkiksi terveyspalveluja tuottavan yksityisen osakeyhtiön toimitusjohtaja olisi vaalikelpoinen valtuustoon, vaikka yhtiö olisi tehnyt kunnan kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan sääntelyllä pyritään siihen, ettei kunnan tehtävien organisoitintapa vaikuttaisi vaalikelpoisuuteen. Tämän vuoksi yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan henkilön tulisi olla asemaltaan rinnastettavissa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön. Tämä edellyttäisi ensinnä, että yhteisön hoitaman tehtäväkokonaisuuden tulisi vastata kunnan lautakunnan hoitamaa tehtäväaluetta. Esimerkiksi yksittäisen kiinteistöosakeyhtiön hoitamat tehtävät eivät olisi tällaisia. Toiseksi yhteisön palveluksessa olevalta henkilöltä edellytettäisiin johtavaa tai sellaiseen rinnastettavaa vastuullista asemaa.

Yhteisöä tai säätiötä johtavan henkilön lisäksi rajoitus koskisi myös sellaista muuta henkilöä, jolla olisi yhteisössä tai säätiössä vastuu tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Toimitusjohtajan lisäksi vaalikelpoisuutta vaila olisivat esimerkiksi yhteisön hallinnosta vastaava hallintojohtaja ja taloudesta vastaava talousjohtaja. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan sellaisen kuntayhtymän, jossa kunta on jäsen, palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan viranhaltijaan, ei olisi vaalikelpoinen. Kuntayhtymässä kunnalta ei edellytettäisi määräämisvaltaa edellytyksenä sille, että vaalikelpoisuuden rajoitukset tulisivat sovellettavaksi. Kansanterveysyönkuntayhtymässä henkilöt voisivat vastaavasti olla johtava lääkäri, johtava hoitaja sekä hallinto- ja talouspäällikkö.

Edellä selostetut rajoitukset estävät henkilöä asettumasta ehdokkaaksi valtuustoon. Ehdokkaiden vaalikelpoisuus tarkistetaan kunnallisvaalilain mukaisesti. Pykälän 2 momentin mu-

kaan henkilö olisi kuitenkin vaalikelpoinen, jos 1 momentissa tarkoitettu este päättyisi ennen kuin valtuutetun toimikausi alkaisi. Tästä seikasta tulisi esittää selvitys viimeistään siinä vaiheessa, kun kunnan keskusvaalilautakunta tarkistaa ehdokkaiden vaalikelpoisuuden.

Jos valtuutettu menettää vaalikelpoisuutensa, hänen toimikautensa päättyy. Tästä säädetäisiin ehdotetussa 37 §:ssä.

35 §. *Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen.* Kunnanhallituksen keskeisen aseman vuoksi sen jäsenten vaalikelpoisuuden rajoituksiin on kiinnitetty erityistä huomiota. Vaalikelpoisuussäännökset poikkeaisivat jossain määrin muiden lautakuntien jäseniä koskevista säännöksistä, minkä vuoksi kunnanhallituksen jäseniä koskevat rajoitukset olisivat omassa pykälässään.

Lähtökohtana olisi, että henkilö, joka olisi vaalikelpoinen valtuustoon, olisi vaalikelpoinen myös kunnanhallitukseen. Kunnanhallituksen hoidettavien tehtävien luonne vaatii kuitenkin tiukempia rajoituksia.

Valtion virkamiehen vaalikelpoisuuden rajoitukset vastaisivat, mitä vaalikelpoisuudesta valtuustoon säädetäisiin 34 §:n 1 momentin 1 kohdassa.

Vaalikelpoisia kunnanhallitukseen eivät myöskään olisi 34 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen johtavassa asemassa olevien kunnan viranhaltijain, 3 kohdassa tarkoitettujen kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätöön työntekijäin eivätkä 4 kohdassa tarkoitettujen kuntayhtymän viranhaltijain. Muuten kunnan viranhaltijaa ja työntekijää koskevat vaalikelpoisuuden rajoitukset jaettaisiin koskemaan kunnanhallituksen alaisia viranhaltijoita ja työntekijöitä (1 kohta) sekä muiden lautakuntien alaisia viranhaltijoita (2 kohta).

Kuten nykyisin, kunnanhallituksen alainen kunnan keskushallinnon viranhaltija ja työntekijä ei olisi vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Tässä mainittaisiin selvyyden vuoksi, että rajoitus koskee vain kunnan keskushallinnossa työskenteleviä. Kunnanhallitustyöskentelyn toimivuutta pyritään parantamaan rajoittamalla myös lautakuntien alaisten viranhaltijoiden vaalikelpoisuutta. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan viranhaltija, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta, ei olisi vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Näillä kunnan viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi kunnanhallituksen kä-

siteltäväksi tuleviin asioihin. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi, että kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu kuuluisi asianomaisen viranhaltijan varsinaisiin tehtäviin. Sääntely ei koskisi esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä.

Liiketoimintaa harjoittavien yhteisöjen toiminnasta vastaavat henkilöt ovat voineet toimia luottamushenkilöinä vaalikelpoisuussäännösten estämättä myös sellaisissa kunnan toimielimissä, jotka vastaavat kunnan toiminnasta samalla tehtäväalueella, jolla asianomainen yhteisö toimii. Yksittäistapauksissa ovat tulleet sovellettaviksi esteellisyysäännökset. Jos ennakolta arvioiden esteellisyytilanteita saattaa syntyä usein ja jos kunnan ja sen asukkaiden edut ovat usein ristiriidassa yhteisön edun kanssa, on katsottu tarpeelliseksi säätää myös tässä tapauksessa vaalikelpoisuuden rajoituksista. Jos edellytykset, kuten usein toistuva esteellisyys kunnan asioiden hoidossa, eivät täyty, vaalikelpoisuussäännökset eivät tule sovellettavaksi. Yksittäistapauksessa asianomaiseen henkilöön sovellettaisiin edelleen esteellisyyssäännöksiä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö ei olisi eräin edellytyksin vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Edellytyksenä olisi, että yhteisölle voisi syntyä olennaista hyötyä tai vahinkoa kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävistä asioista. Vaalikelpoisuuden rajoituksen perusteena olisi oletta-
mus, että tällainen henkilö voisi luottamushenkilönä toimia kunnan ja sen asukkaiden edun vastaisesti ja edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi.

Säännös edellyttäisi asianomaiselta henkilöltä hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenyyttä taikka johtavaa ja vastuullista tehtävää tai siihen rinnastettavaa asemaa yhteisössä. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja. Kunnanhallituksen tehtäväalueella säännös voisi koskea esimerkiksi paikallisten pankkien johtohenkilöitä. Rajoitus kohdistuisi vain sellaiseen yhteisöön, joka harjoittaisi liiketoimintaa asianomaisessa kunnassa. Edellytyksenä olisi myös, että kysymykseen tulevalla yhteisöllä olisi keskeinen

asema kunnanhallituksen tehtäväalueella. Esimerkiksi pankin sivukonttorilla tuskin olisi tällaista asemaa.

Kunnanhallitus vastaa pitkälti kunnan henkilöstöpolitiikasta ja usein hoitaa myös muuten kunnan henkilöstöasioita. Henkilöstöasiat on voitu organisoida myös erillisen toimielimen hoidettaviksi. Kunnan henkilöstöasioita hoitava toimielin edustaa kuntaa työnantajana. Kunnan henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien henkilöiden asema kunnanhallituksessa ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavassa toimielimessä on tämän vuoksi ristiriitainen. Esteellisyysäännökset eivät pelkästään ole riittävät ongelmien välttämiseksi. Henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien vaalikelpoisuutta ehdotetaan pykälän 2 momentissa rajoitettavaksi. Henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavia toimielimiä olisivat esimerkiksi henkilöstölautakunnat tai henkilöstöasioita varten asetetut toimielimen jaostot.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset koskisivat henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa vastaavia henkilöitä. Kunnassa edunvalvontaa hoitavat yleensä henkilöstöjärjestöjen paikallisosastot, jotka on organisoitu yhdistyksiksi. Paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tehtävänä on yleensä muun muassa hyväksyä paikallinen neuvottelutulos. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi ensinnä tällaisen toimielimen puheenjohtajaa. Rajoitus ei siis koskisi kaikkia hallituksen jäseniä, vaan ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä. Toiseksi rajoitus koskisi niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat kunnan kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisuista tai muuten hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi paikallisen henkilöstöjärjestön pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Sen sijaan työsuojeluvaltuutetuilla tai yhteistointa-elimiin kuuluvilla henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei katsottaisi olevan pykälässä tarkoitettuja edunvalvontatehtäviä.

Edunvalvonnasta vastaaminen edellyttää, että edunvalvontatehtävät kuuluvat asianomaisen henkilön varsinaisiin tehtäviin henkilöstöjärjestössä. Satunnainen osallistuminen neuvotteluun ei vielä aiheuttaisi vaalikelpoisuuden menetystä, vaan sovellettavaksi tulisivat esteellisyysäännökset.

Kunnanhallituksen toimintakykyisyyden varmistamiseksi olisi kokoonpanossa lisäksi säännöksen 3 momentin nojalla otettava huomioon,

että enemmän kuin puolen jäsenistä tulee olla muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia.

36 §. *Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin.* Pykälässä säädettäisiin ensinnä vaalikelpoisuudesta lautakuntaan sekä toiseksi vaalikelpoisuudesta johtokuntaan ja toimikuntaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lautakunnan jäsenen vaalikelpoisuudesta. Valtuustoon vaalikelvoton ei olisi vaalikelpoinen myöskään lautakuntaan.

Säännökset kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden, kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevien henkilöiden sekä liiketoimintaa harjoittavan yhteisön palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuudesta vastaisivat sitä, mitä 35 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa ja esillä olevassa momentissa ehdotetaan säädettäväksi vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen. Esimerkiksi kunnassa toimivan rakennusliikkeen johtaja ei pääsääntöisesti olisi vaalikelpoinen kaavoitusasioita hoitavaan toimielimeen. Rajoitukset eivät estäisi henkilöä olemasta luottamushenkilönä muita asioita hoitavassa lautakunnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavan toimielimen jäsenen vaalikelpoisuuteen sovellettaisiin, mitä 35 §:n 2 momentissa säädetään.

Johtokunnan ja toimikunnan hoidettavina olevat asiat poikkeavat yleensä luonteeltaan niistä, joita lautakunnat hoitavat. Johtokunta vastaa esimerkiksi kunnan liikelaitoksen toiminnasta. Toimikunta asetetaan yleensä projektiluonteisia tehtäviä varten. Kysymys on usein erityistä asiantuntemusta vaativista tehtävistä. Tällöin olisi turvattava mahdollisuudet saada esimerkiksi johtokuntaan tarvittava asiantuntemus. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että johtokuntaan ja toimikuntaan ei sovellettaisi pykälän lautakuntaa koskevia vaalikelpoisuussäännöksiä. Yleisen vaalikelpoisuuden edellytyksiä olisi niin ikään lievennetty. Myös muussa kunnassa asuva voitaisiin valita johtokuntaan ja toimikuntaan.

37 §. *Vaalikelpoisuuden menettäminen.* Pykälässä säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti vaalikelpoisuuden menettämisen seuraamuksesta eli luottamustoimen päättymisestä.

Luottamushenkilöksi valittu voi menettää vaalikelpoisuutensa kesken toimikauden. Vaalikelpoisuuden menetys voi koskea sen yleisiä edellytyksiä tai erityisiä edellytyksiä. Luotta-

mushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa esimerkiksi silloin, kun hänen kotikuntansa muuttuu.

Lähtökohtana olisi edelleen, että luottamustoimen päättyminen olisi toimielimen nimenomaisesti todettava. Muuten ajankohta saattaisi jäädä epävarmaksi ja tulkinnanvaraiseksi. Päätös olisi pantava heti täytäntöön. Lähtökohtana olisi, ettei luottamushenkilö vaalikelpoisuuden menetyksen aiheuttaneen seikan ilmettyä enää hoitaisi luottamustointaan.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset liittyvät pääasiassa henkilön palvelussuhteeseen ja hänen työtehtäviinsä. Kuitenkaan ei olisi tarkoituksenmukaista, että lyhytaikainenkin palvelussuhteeseen ottaminen merkitsisi vaalikelpoisuuden menetystä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevaa sääntelyä vastaavasti, että palvelussuhteen tulisi aina olla luonteeltaan pysyvä, jotta sillä olisi vaikutusta vaalikelpoisuuteen.

Jos luottamushenkilö valittaisiin väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi hoitamaan 34 tai 35 §:ssä tai 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen, ei hän kuitenkaan menettäisi vaalikelpoisuuttaan. Pykälän 2 momentin mukaan luottamushenkilö ei kuitenkaan saisi hoitaa tointaan väliaikaisen palvelussuhteen kestäessä.

38 §. *Kieltäytyminen ja ero.* Pykälässä säädettäisiin luottamustoimesta kieltäytymisestä ja erosta. Luottamustoimesta kieltäytymiseen ei enää edellytettäisi erityisiä perusteita. Luottamustoimesta olisi oikeus kieltäytyä. Laissa ei säädettäisi kieltäytymisen muodosta, joten myös suullinen kieltäytyminen olisi riittävä. Luottamustoimen vastaanottamisesta tulisi kieltäytyä jo ennen valintaa. Käytännössä tämä edellyttäisi, että henkilöltä kysytään etukäteen suostumusta toimen vastaanottamiseen. Kun kunnallinen luottamustehtävä ei enää olisi pakollinen, tulisivat siihen valtion virkamiesten osalta valtion virkamieslain 18 §:n 4 momentin ja kuntien viranhaltijoiden osalta mallivirkasäännön 20 §:n 3 momentin nojalla sovellettavaksi sivutoimia koskevat säännökset ja määräykset.

Sen jälkeen kun henkilö olisi valittu luottamustoimeen, hän voisi erota pätevästä syystä kesken toimikauden. Syyn pätevyyden arvioisi se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on, yleensä valtuusto. Pätevä syy voisi olla myös, ettei henkilöltä olisi kysytty suostumusta luottamustoimeen.

39 §. *Luottamustoimen hoitaminen.* Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen jatkuvuudesta, avoimeksi tulleen luottamustoimen täyttämisestä sekä luottamustoimen hoitamisesta valituksen käsittelyn aikana. Lähtökohtana olisi nykyisen lain tapaan, että toimeen valittu luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu. Tointa hänen olisi hoidettava kuitenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Suurin merkitys luottamustoimen jatkuvuudella on vaalikauden tai muun toimikauden päättyessä. Samaa periaatetta noudatettaisiin kuitenkin myös silloin, kun luottamushenkilön valintaa tai eroa ei vielä olisi lopullisesti ratkaistu.

Luottamustoimi voi kesken toimikauden tulla avoimeksi monesta eri syystä, esimerkiksi vaalikelpoisuuden menetyksen, eron myöntämisen, erottamisen tai kuoleman johdosta. Avoimeksi tulleeseen luottamustoimeen olisi valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö. Tämä ei koskisi valtuutettuja, koska heidät valitaan kunnallisvaaleissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luottamustoimen hoitamisesta silloin, kun toimeen valitsemisesta tai eron myöntämisestä olisi valitettu taikka jos kunnanhallitus olisi jättänyt valtuuston päätöksen 56 §:n nojalla täytäntöön panematta. Toimeen valitun luottamushenkilön olisi hoidettava tointaan, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Säännös ei koskisi lakiehdotuksen 21 §:ssä säädettyä luottamushenkilöiden erottamista kesken toimikauden.

40 §. *Virheellinen menettely luottamustoimessa.* Pykälässä säädettäisiin luottamushenkilön virheellisestä menettelystä luottamustoimensa hoitamisessa ja sen seuraamuksista. Säännös vastaisi periaatteeltaan nykyistä sääntelyä. Lakiehdotuksen 41 §:ssä säädettäisiin luottamustoimen ulkopuolella tapahtuneen rikollisen menettelyn vaikutuksista luottamushenkilön asemaan. Luottamushenkilön erottamisesta epäluottamuksen perusteella säädettäisiin 21 §:ssä.

Luottamushenkilö on toimessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja häneen sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä. Jos on todennäköisiä perusteita epäillä luottamushenkilön syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen tulisi vaatia asianomaiselta selitys. Kunnanhallitus voisi yleensä toimia asiassa, esimerkiksi tehdä rikosilmoituksen, ilman valtuuston

myötävaikutusta. Jos kunnanhallitus selityksen perusteella toteaisi, ettei asia vaadi enempiä toimenpiteitä, asia olisi mahdollista jättää tähän. Kunnanhallitus harkitsisi myös, vaatiiko asian laatu ilmoitusta valtuustolle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös velvollisuudesta tehdä rikosilmoitus. Näin olisi meneteltävä, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Valtuusto voisi tutkimuksen tai mahdollisen oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan. Kiireellisessä tilanteessa pidättämisestä voisi väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Toimesta pidättäminen voisi koskea myös vain osaa luottamushenkilön tehtävistä. Tällaisessa tilanteessa luottamushenkilön poliittinen uskottavuus on koetuksella. Poliittisen vastuun toteutumista voisi edistää luottamushenkilön oma herkkyys erota tehtävästään.

41 §. *Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella.* Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen vaikutuksesta luottamushenkilön asemaan. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toimesta pidättämisestä, jota vastaavaa säännöstä ei ole nykyisessä laissa, ja 2 momentissa erottamisesta.

Jos luottamushenkilö luottamustoimen ulkopuolella syyllistyy rikokseen, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän ansaitse sitä luottamusta, jota edellytetään toimen hoitamiseksi, valtuustolla olisi oikeus pidättää hänet toimestaan oikeudenkäynnin ajaksi. Edellytyksenä olisi, että luottamushenkilö on asetettu syytteen sanotunlaisesta rikoksesta. Sellainen rikos, joka voisi johtaa luottamustoimesta pidättämiseen, olisi arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. Yhtenä lähtökohtana teon seurausvaikutuksia arvioitaessa olisi ehdotettavassa 32 §:n 2 momentissa luottamushenkilölle asetettu käyttäytymisnormi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luottamushenkilön erottamisesta sillä perusteella, että hänet olisi tuomittu vaalin toimittamisen jälkeen rikoksesta vankeusrangaistukseen. Nykyisin erottaminen on mahdollista, jos rikoksen laatu tai tekotapa osoittaa, ettei tuomittu ansaitse toimen edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta. Ehdotuksessa erottamisen edellytyksenä olisi, että luottamushenkilö on lainvoimaisella päätöksellä vaalin toimittamisen jälkeen tuomittu vähintään yhdeksi vuodeksi vankeuteen. Vähintään yhden vuoden vankeusrangaistuksen katsottaisiin jo sellaisenaan osoittavan,

että edellytykset luottamushenkilön erottamiseen ovat olemassa. Vankeusrangaistus voisi olla joko ehdollinen tai ehdoton.

42 §. *Palkkiot ja korvaukset.* Valtuuston tehtäviin kuuluisi päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Erillinen luottamushenkilöiden palkkiosääntö, jossa määrättäisiin palkkioiden ja korvausten perusteista, ei kuitenkaan enää olisi pakollinen. Luottamushenkilöllä olisi edelleen oikeus saada tehtävänsä hoitamisesta palkkiota sekä korvausta aiheutuneista kustannuksista. Korvausten ei tarvitsisi olla täysimääräisiä.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin ne palkkiot ja korvaukset, jotka luottamushenkilölle olisi maksettava. Momentin 1 kohta velvoittaisi maksamaan kokouspalkkiota, 2 kohta korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimesta aiheutuisi esimerkiksi sijaisen palkkaamisen, lastenhoidon järjestämisen taikka muun vastaavan syyn johdosta ja 3 kohta matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Valtuusto päättäisi kuntakohtaisesti palkkioiden ja korvausten suorittamisen perusteista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä palkkioista, joita voitaisiin maksaa kunnan harkinnan mukaan. Luottamushenkilölle voitaisiin maksaa palkkiota määräajalta. Tämä tulisi lähinnä kysymykseen silloin, kun luottamushenkilö hoitaa säännönmukaisesti tehtävänsä osa- tai kokopäivätoimisesti. Luottamushenkilölle voitaisiin maksaa myös erillispalkkioita, kuten esimerkiksi toimielimen puheenjohtajalle tavanomaisten kokouspalkkioiden lisäksi maksettavat vuosipalkkiot tai katselmuksista maksettavat palkkiot.

43 §. *Tietojensaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin luottamushenkilön oikeudesta saada toimensa hoitamisessa tarpeellisia tietoja. Säännös vastaisi sisällöltään nykyistä tietojensaantioikeutta, mutta nykyisen lain hajallaan olevat säännökset olisi koottu yhteen. Kunnanjohtajan, tarkastuslautakunnan jäsenen ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta säädettäisiin edelleen erikseen ehdotuksen 24 §:n 2 momentissa ja 74 §:ssä.

Luottamushenkilöllä olisi oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina. Tietojensaantioikeus rajoittuisi luottamushenkilön toimessa tarpeellisiin tietoihin ja asiakirjoihin. Valtuutetun ja kunnanhallituksen jäsenen toimien voidaan katsoa koskevan kunnan

koko toimintaa. Tästä syystä heidän tietojensaantioikeutensa olisi käytännössä laajempi kuin muiden luottamushenkilöiden. Yksiselitteisiä rajoituksia ei kuitenkaan olisi mahdollista tehdä. Lähtökohtana olisi, että luottamushenkilö itse arvioisi tiedonsaantinsa tarpeellisuuden.

Luottamushenkilön tietojensaantioikeus ulottuisi julkisten tietojen lisäksi ei-julkisiin tietoihin. Salassapitosäännökset rajaisivat edelleen tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan päätöksenteon perusteena.

6 luku. Henkilöstö

44 §. *Henkilöstön asema.* Henkilöstön asemaa koskeva säännös olisi tässä pykälässä. Kuten yleisperusteluissa on esitetty, kunnan palveluksessa olisi edelleen sekä virkasuhteessa että työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä. Työsopimussuhteessa oleviin sovellettaisiin, mitä siitä on muualla säädetty. Sen lisäksi kunnassa on virkasuhteita, joilla tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Virkavastuun oikeudellisesti määritellyssä sisällössä ei ole olennaista eroa valtionhallinnon ja kunnallishallinnon välillä. Virkavastuu liittyy julkisen vallan käyttöön. Julkisen vallan käyttö ei liity vallan käyttäjän palvelussuhteen erityispiirteisiin, vaan sen käytön tulee perustua nimenomaiseen, lakiin sisältyvään toimivaltasäännökseen.

Voimassa olevan kunnallislain 74 §:n 1 momentin mukaan virkoja perustetaan kunnan hallintotehtäviä varten. Kun hallintotehtävien hoitaminen ei välttämättä edellytä julkisen vallan käyttämistä, määrittelyä esitetään kehitettäväksi niin, että viran perustaminen olisi tarpeen viranomaistehtävien hoitamista varten. Määrittelyllä pyritään siihen, että kunnan palveluksessa olevat henkilöt ovat virkavastuussa niissä tehtävissä, jotka ovat viranomaistehtäviä ja joissa siis käytetään julkista valtaa. Ne kunnan palveluksessa olevat, jotka osallistuvat päätöksentekoon, asioiden valmisteluun tai muutoin käyttävät julkista valtaa, suorittaisivat näitä tehtäviä virkavastuulla. Muita tehtäviä varten ei olisi paikallaan perustaa virkoja, vaan niihin henkilöt otettaisiin työsuhteeseen. Vir-

kasuhdetta koskevilla säännöksillä pyritään turvaamaan hallinnon lainalaisuus, kansalaisten oikeusturva ja kunnan tehtävien häiriötön suorittaminen. Nykyiset kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja laki kunnallisista työehtosopimuksista (670/70) jäisivät voimaan. Työtaisteluoikeudessa säilyisivät näin ne rajoitukset, joista on viranhaltijoiden osalta säädetty.

Viran perustamisesta päättäisi valtuusto. Aikaisemmin valtuuston päätösvaltaa viran perustamisessa ei ole voitu delegoida. Sen jälkeen kun määränemistösäännökset on kumottu, ei ole enää erityistä tarvetta lailla estää toimivallan siirtämistä. Hallinnon joustavan hoitamisen kannalta voi olla tarpeellista delegoida myös valta perustaa ja lakkauttaa virkoja. Toimivalta voitaisiin delegoida vain toimielimelle, joka on monijäseninen, eikä toimivallan edelleen delegointi olisi mahdollista. Uusi sääntelytapa ei vaikuttaisi jo perustettuihin virkoihin. Kun virka, johon ei kuulu viranomaistehtäviä, tulee avoimeksi, virka on kuitenkin tarkoituksenmukaista lakkauttaa ja korvata työsuhteella.

45 §. *Virkasääntö.* Pykälän mukaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annettaisiin edelleen voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä. Valtuusto päättää virkasäännöstä, joka koskee kaikkia kunnan viranhaltijoita kuitenkin siten, että joidenkin viranhaltijoiden osalta on noudatettavana heistä annettuja erityislakien säännöksiä kuten esimerkiksi peruskoulun opettajista. Virkasäännössä annetaan yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta ja erosta, määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä sekä määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä. Virkasuhde syntyy julkisen viranomaisen yksipuolisella päätöksellä, joka edellyttää asianomaisen henkilön suostumusta. Virkojen täyttämässä noudatettavalla menettelyllä, virkaan vaadittavilla kelpoisuusehdoilla ja virkasuhteen ottamisesta koskevan päätöksen valituskelpoisuudella turvataan julkisyhteisön tehtäviä hoitamaan otettavien valinnan julkisuus ja pätevän henkilön valinta. Viranhaltijan virkasuhde päättyy irtisanomisella tai virkasäännössä erikseen luetelluissa tapauksissa ilman irtisanomista. Perusteet ovat pitkälti samansisältöiset kuin työsopimuslaissa. Erityisenä viranhaltijan irtisanomisperusteena on viran lakkauttami-

nen. Viran lakkauttamispäätös perustuu harkintaan ja sen tulee olla kunnan hallinnon kannalta perusteltua. Irtisanomissuojaa poikkeaa työntekijän asemasta, sillä virkasuhde palautuu, jos irtisanomispäätös valitusmenettelyn johdosta kumotaan.

Laillisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää viranhaltijan siten itsenäistä asemaa, ettei hän ole työnantajan direktiovallan alainen. Viranhaltijalla on henkilökohtainen vastuu, joka toteutuu esimerkiksi niin, että viranhaltija vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole ilmoittanut pöytäkirjaan merkittäväksi eriävää mielipidettään.

46 §. *Ulkomaalaisen kelpoisuus.* Nykyisen lain mukaan kunnan virkaan voidaan nimittää muikin kuin Suomen kansalainen. Kunnanjohtajaksi ja apulaiskunnanjohtajaksi voidaan kuitenkin nimittää vain Suomen kansalainen. Sama koskee eräitä johtavia viranhaltijoita, joiden osalta kuitenkin voidaan virkasäännössä määrätä toisin.

Huomioon ottaen kansainvälistymiskehitys kuntalakiin ei kirjattaisi kansalaisuusrajoituksia lainkaan, vaan asia jätettäisiin kunkin kunnan harkittavaksi. Kunta harkitsisi, kuka hakijoista on tehtävään sovelia. Kansalaisuuden merkitys tulisi valinnassa harkittua ilman lain velvoittavia säännöksiä. Sääntely merkitsisi myös, ettei kunta voisi asettaa viranhaltijan kelpoisuusvaatimukseksi Suomen kansalaisuutta, mutta sopivuusharkinnassa esimerkiksi Suomen kulttuurin ja tapojen tuntemuksella voi olla merkitystä.

47 §. *Virheellinen menettely virantoimituksessa.* Säännös vastaisi voimassa olevan kunnallislain 77 §:n säännöstä. Säännöksessä ehdotetaan kuitenkin selvennettäväksi rikosilmoituksen tekemistä koskevaa velvollisuutta. Jos kysymyksessä olisi ilmeinen virkarikos, asiasta olisi tehtävä rikosilmoitus.

48 §. *Yhteistoimintamenettely.* Nykyisessä kunnallislaisissa ei ole säännöksiä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta. Nyt kunnallislakiin otettaisiin säännös, jossa korostettaisiin henkilöstödemokratian merkitystä kunnallista demokratiaa täydentävänä.

Yhteistoiminnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä on mahdollista tehdä kunnallinen työehtosopimus, joka sitoo sopimusosapuolia. Aikaisemmin yhteistoimintamenettely kunnissa ja kuntayhtymissä perustui suositussopimukseen. Menettelyn uudistamisesta neuvoteltiin pitkään työmarkkinaosapuolten välillä, ja neu-

votteluissa päädyttiin yhteistoimintamenettelyn uudistamiseen vuonna 1993 siten, että kunnallisen virkaehtosopimuslain muutoksella (436/93) mahdollistettiin osapuolia sitovan yleissopimuksen tekeminen. Kuntalain säännöksellä ei asiallisesti puututtaisi yhteistoimintamenettelyn sisältöön tai muotoihin.

49 §. *Virka- ja työehtosopimukset sekä eläketurva.* Säännöksessä olisi viittaus virka- ja työehtosopimuksia sekä eläketurvaa koskeviin säännöksiin. Virkaehtosopimuksista on säädetty kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa ja työehtosopimuksista laissa kunnallisista työehtosopimuksista. Eläketurva perustuu kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakiin (202/64).

7 luku. Kunnan hallintomenettely

Valtuusto päättäisi hallinnon järjestämisen perusteista ja niin muodoin kunnan hallintoorganisaatiosta, kunnan eri viranomaisten välisestä toimivallanjaosta ja tehtävistä sekä kunnan sisäisestä hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyisi tarpeelliset johtosäännöt.

Kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyä ohjaavat kunnallislain lisäksi muun muassa hallintomenettelylaki ja laki yleisten asiakirjain julkisuudesta. Kuntalaissa säädettäisiin menettelystä aikaisempaa vähemmän joten kunnan harkintavalta laajenisi ja paikalliset olosuhteet ja tarpeet voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Lakiin otettaisiin säännökset, joita demokratian, kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja oikeusturvan toteutuminen edellyttäisi. Tällöin lakiin tulisi ottaa ennen kaikkea valtuustoa koskevia säännöksiä, koska edustuksellinen demokratia toimii valtuuston kautta. Myös yhtenäinen käytäntö edellyttäisi eräiden asioiden sääntelyä lakitasolla. Hallinto- ja päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset koottaisiin kuntalain yhteen lukuun, jonka otsikkona olisi "kunnan hallintomenettely". Myös kunnan sisäistä hallintomenettelyä ohjaavat valtuuston määräykset koottaisiin yhteen johtosääntöön, kunnan hallintosääntöön.

Hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Virkasäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset viranhaltijoiden asemasta. Kunnassa voisi olla myös muita johtosääntöjä, joihin voitaisiin ottaa esimerkiksi yksittäistä

tehtävälueetta tai toimielintä koskevia määräyksiä. Kunnan taloudenhoidosta sekä hallinnon ja talouden tarkastuksesta voitaisiin nykyiseen tapaan määrätä omissa johtosäännöissä, jos tämä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Valtuuston työjärjestyksestä säädettäisiin erikseen 15 §:ssä. Työjärjestykseen voitaisiin ottaa valtuuston toimintaa koskevat määräykset. Tarvittaessa myös ne olisi mahdollista ottaa hallintosääntöön.

Hallintosääntö ja virkasääntö olisivat pakollisia johtosääntöjä kunnassa. Muita johtosääntöjä ei myöskään tarvittaisi, jos kunnassa katsotaan tarkoituksenmukaiseksi koota kaikki johtosäännössä määrättävät asiat hallintosääntöön. Eri toimielimiä koskevat määräykset voitaisiin ottaa hallintosääntöön esimerkiksi toimielinikohtaisiksi luvuiksi.

50 §. *Hallintosääntö.* Pykälässä säädettäisiin hallintosääntöön otettavista määräyksistä. Ne koskevat enimmäkseen asioita, joista nykyisin säädetään laissa. Asiat kuuluvat lähinnä kunnan sisäisen hallinto- ja päätöksentekomenettelyn järjestämiseen. Luettelo ei olisi tyhjentävä. Hallintosääntöön voitaisiin ottaa myös muita kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyä koskevia määräyksiä.

Hallintosäännön määräysten laajuus ja sisältö olisi valtuuston harkinnassa. Valtuusto harkitsisi myös, kuinka laajasti toimielimille itselleen annettaisiin valta päättää omasta päätöksentekomenettelystään. Hallintosäännössä ei olisi tarkoituksenmukaista määrätä esimerkiksi toimielinten kokouksista tai pöytäkirjan tarkastamistavasta siten, että päätöksentekomenettelyn joustavuus kärsisi.

Pykälän 1 momentissa oleva luettelo perustellaan seuraavassa kohdittain:

1) Kunnan asukkaiden ja demokratian toteutumisen kannalta on tärkeää, että valtuuston kokoontumisesta säädetään laissa. Tästä säädettäisiin 54 §:ssä. Muiden toimielinten kokoontumista koskevat hallintosäännön määräykset voisivat koskea muun muassa kokousaikaa ja -paikkaa, kokouskutsun antamista, jäsenten oikeutta saada toimielin koolle, esityslistaa ja jatkokokouksen pitämistä.

2) Hallintosääntöön tulisi ottaa määräykset varajäsenten kutsumisesta. Siitä ei enää olisi säännöksiä laissa. Nykyisen lain 46 §:ssä säädetään valtuuston varajäsenten kutsumisesta ja 25 a §:ssä muiden toimielinten varajäsenten kutsumisesta. Hallintosäännön määräykset voitaisiin soveltuvien osin laatia nykyisen lain

pykälien perusteella, mutta esimerkiksi esteen ilmoittamisessa voitaisiin valita muukin tapa kuin nykyisessä laissa. Puheenjohtajan lisäksi ilmoitus voitaisiin tehdä esittelijälle tai muulle kunnan henkilöstöön kuuluvalla.

Varajäsenen kutsumismenettelyn tulisi olla mahdollisimman joustava. Kuitenkin sen tulisi taata varajäsenelle mahdollisuus osallistua kokoukseen aina, kun varsinainen jäsen on estynyt.

Hallintosäännön määräysten laatimisessa on myös otettava huomioon, että valtuustossa varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia kuten muissa toimielimissä. Varavaltuutettujen järjestys määräytyy jo kunnallisvaaleissa. Varavaltuutettujen kutsumisen tulee oikeuskäytännön vakiintuneen kannan mukaan tapahtua vaaleissa määräytyneessä järjestyksessä.

3) Puheenjohtajan tavanomaisiin tehtäviin kuuluvat kokouskutsun antaminen, kokouksen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden toteaminen, asian käsittelyn johtaminen, mahdollisesti asian esittely, kokousjärjestyksestä huolehtiminen ja niin edelleen. Valtuuston kokousta lukuun ottamatta puheenjohtajan tehtävistä ei enää säädettäisi laissa. Tarpeelliset määräykset olisi otettava hallintosääntöön. Esimerkiksi nykyisen lain 49 §:ää vastaava määräys kokouksen johtamisesta saattaa olla tarpeellinen.

Tässä kohdassa tarkoitetuista puheenjohtajan tehtävistä, jotka koskevat hänen asemaansa toimielimen puheenjohtajana, voidaan erottaa puheenjohtajalle annettu itsenäinen toimivalta ratkaista asioita. Lisäksi lain 40 §:n 2 momentissa säädettäisiin valtuuston puheenjohtajan toimivallasta pidättää luottamushenkilö väliaikaisesti toimestaan.

4) Hallintosäännössä tulisi antaa määräykset sen varalta, että puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat ovat estyneitä osallistumaan kokoukseen tai ovat esteellisiä jossakin asiassa. Tällöin kokousta tai asian käsittelyä varten tulisi valita tilapäinen puheenjohtaja. Asiasta säädetään nykyisen lain 25 a §:n 2 momentissa.

5) Hallintosäännössä määrättäisiin myös kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa. Nykyisen lain 48 §:ssä säädetään kunnanhallituksen edustuksesta valtuuston kokouksessa ja 70 §:ssä kunnanhallituksen edustuksessa lautakunnissa.

Hallintosääntöön voitaisiin ottaa kunnanhallituksen edustuksesta muissa toimielimissä tarkat määräykset tai jättää asiasta päättäminen

kunnanhallitukselle itselleen. Kunnanhallituksen edustus muissa toimielimissä ei olisi pakollista. Kunnanhallitus vastaa kuitenkin kunnan hallinnosta ja sen yhteensovittamisesta, joten edustajan läsnäolo- ja puheoikeus muissa tärkeimmissä toimielimissä olisi tarpeellista. Kunnudessa laissa ehdotetaan siirryttäväksi asian jälkikäteisestä siirto-oikeudesta etukäteen tapahtuvaan asian ottamiseen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi (51 §), korostuu kunnanhallituksen edustajan rooli. Tieto mahdollisista kunnanhallituksen käsiteltäväksi otettavista asioista voisi tulla ensisijaisesti kunnanhallituksen edustajan välityksellä.

Valtuusto voisi hallintosäännössä antaa määräyksiä myös siitä, tulisiko edustajan olla kunnanhallituksen jäsen vai voisiko edustajana olla myös varajäsen.

6) Kokousten julkisuudesta säädettäisiin 57 §:ssä. Hallintosäännössä voitaisiin määrätä muiden kuin toimielimen jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa. Määräykset voisivat koskea lähinnä toimielimeen kuulumattomia luottamushenkilöitä ja kunnan henkilöstöä.

Nykyisessä laissa säädetään esimerkiksi valtuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan läsnäolo-oikeudesta kunnanhallituksessa (64 §) sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan läsnäolovelvollisuudesta valtuuston kokouksissa. Vastaavat määräykset voitaisiin ottaa hallintosääntöön.

Toimielimen suljetussa kokouksessa ei saa olla läsnä yleisiä eikä muita sivullisia. Henkilöstöstä pöytäkirjanpitäjä, esittelijät sekä asiantuntijat voivat olla läsnä suljetussa kokouksessa. Asiantuntijoiden läsnäolo-oikeus on yleensä rajattava heidän kuulemiseensa. Jos toimielimellä on useampia esittelijöitä, on katsottu, että kaikki esittelijät voivat olla läsnä koko kokouksen ajan. Jos on perusteltua tarvetta jonkun muun kunnan henkilöstöön kuuluvan pysyvään läsnäoloon suljetussa kokouksessa, tästä voitaisiin määrätä hallintosäännössä. Tällainen perusteltu tarve saattaa olla esimerkiksi osastopäälliköllä, joka ei ole toimielimen esittelijä. Myös esimerkiksi liikelaitoksen henkilöstön edustajalle voitaisiin antaa oikeus osallistua liikelaitoksen johtokunnan kokouksiin, jollei edustaja olisi johtokunnan jäsen, mikä myös olisi mahdollista 18 §:n nojalla.

Hallintosäännön määräyksillä voitaisiin henkilö myös velvoittaa osallistumaan toimielimen kokoukseen. Esimerkiksi virastopäällikkö voi-

taisiin velvoittaa osallistumaan tehtäväalueesta vastaavan toimielimen kokoukseen. Valtuusto voisi myös antaa toimielimelle itselleen oikeuden päättää, kenellä on oikeus tai velvollisuus osallistua toimielimen kokouksiin.

Toimielimen kokouksissa päätöksentekoon ottavat osaa vain toimielimen jäsenet. Muilla kokoukseen osallistujilla olisi vain oikeus ottaa osaa keskusteluun.

7) Hallintosäännössä määrättäisiin asioiden esittelystä. Määräykset voisivat koskea esittelyä toimielimen kokouksessa sekä esittelyä päätöksiä tekeväälle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle. Nykyisen lain 27 §:n 1 momentin mukaan esittelijän henkilöstä määrätään johtosäännössä. Näin voitaisiin edelleen menetellä, mutta laki ei asettaisi esteitä sillekään, että toimielimelle itselleen annetaan oikeus päättää esittelystä.

Esittelijänä voisi toimia kunnan viranhaltija tai toimielimeen kuuluva luottamushenkilö, yleensä puheenjohtaja. Esittelijän vastuusta säädettäisiin 61 §:ssä.

8) Lain 62 §:ssä säädettäisiin pöytäkirjasta. Kunnan toimielimen kokouksista olisi aina pidettävä pöytäkirjaa. Luottamushenkilön tai viranhaltijan päätöksistä pöytäkirjaa olisi myös pidettävä, jollei se päätöksen luonteen johdosta olisi tarpeetonta. Sääntely vastaisi nykyistä. Pöytäkirjan laatimisesta ja sen sisällölle asetettavista vaatimuksista voitaisiin ottaa hallintosääntöön tarpeelliset määräykset.

Pöytäkirjan tarkastamisesta säädetään nykyisen lain 31 §:n 3 momentissa. Säännöstä vastaava määräys, jonka mukaan pöytäkirja yleensä tarkastettaisiin toimielimen päättämällä tavalla, olisi tarkoituksenmukaista ottaa myös hallintosääntöön. Tarkastamisen jälkeen pöytäkirjasta tulee julkinen asiakirja.

Pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä säädetään lain 63 §:ssä. Hallintosäännössä määrättäisiin nähtävänä pitämisaikankohdasta ilmoittamisesta.

9) Hallintosäännössä tulisi määrätä kunnan asiakirjojen allekirjoittamisesta. Nykyisen lain 31 §:ssä säädetään pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja varmentamisesta sekä lain 35 §:ssä toimielimen toimituskirjan allekirjoittamisesta ja varmentamisesta.

Vastaavat määräykset tulisi ottaa hallintosääntöön. Lisäksi hallintosäännössä tulisi määrätä muiden kunnan asiakirjojen kuten sopimusten ja sitoumusten allekirjoittamisesta. Lähtökohtana näiden määräysten laadinnassa

voidaan pitää joustavuutta, mutta myös oikeusvarmuus on otettava huomioon. Kunnan nimenkirjoitusoikeudesta tulee esittää selvitys esimerkiksi tuomioistuimessa asioitaessa.

10) Nykyisen lain 148 §:n 2 momentissa säädetään asiakirjoista perittävistä lunastuksista. Määräys asiakirjojen lunastuksen periaatteista kunnassa tulisi nyt ottaa hallintosääntöön. Lunastuksen tulisi olla kohtuullinen suhteessa asiakirjan laatimiskustannuksiin. Kunta päättäisi, mistä asiakirjoista ja missä tapauksissa lunastus perittäisiin.

11) Lain 29 §:n mukaisen tiedottamisvelvollisuuden täyttämiseksi annettaisiin tarpeelliset määräykset hallintosäännössä.

12) Ehdotettavan lain 51 §:ssä annettaisiin kunnanhallitukselle, kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja kunnanjohtajalle sekä lautakunnille ja niiden puheenjohtajille oikeus ottaa kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi asianomaisen toimielimen alaisen viranomaisen käsiteltävänä oleva asia. Kunnanhallituksella olisi lisäksi 89 §:n 3 momentin nojalla oikeus ottaa käsiteltäväkseen asia, joka olisi oikaisuvaatimuksella saatettu lautakunnan käsiteltäväksi. Menettelystä, esimerkiksi otto-oikeuden käyttämisen määräajoista, määrättäisiin hallintosäännössä.

13) Lain 8 luvussa säädettäisiin kunnan taloudesta. Nykyisen lain 91 §:ssä säädetään kunnan taloussäännöstä, jossa annetaan tarkemmat määräykset kunnan talousarviosta, rahatoimesta ja laskentatoimesta sekä muusta taloudenhoidosta. Vastaavat määräykset voitaisiin nyt antaa hallintosäännössä. Taloudenhoidosta voitaisiin kuitenkin edelleen määrätä myös erillisessä taloussäännössä.

14) Nykyisen lain 97 §:n mukaan tarkemmat määräykset kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta annetaan tilintarkastussäännössä. Tilintarkastussääntökään ei enää olisi pakollinen. Tarkastusta koskevat määräykset voitaisiin ottaa hallintosääntöön.

Pykälän 2 momentin nojalla kaksikielisessä kunnassa voitaisiin hallintosäännössä määrätä, miten eri kieliryhmiin kuuluvien asukkaiden palvelut järjestetään kunnassa samanlaisin perustein. Eduskunnan käsiteltävänä olevan perusoikeusuudistuksen mukaisesti hallitusmuodon 14 §:n 2 momenttiin sisältyy säännös, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Kun säännös

velvoittaa kuntia niiden hoidettaviksi kuuluvissa tehtävissä, kunta voisi oman hallintokoneistonsa ohjauskeinona käyttää myös hallintosääntöä, jolloin kaksikielisyys tulisi otetuksi huomioon asianmukaisin perustein kunnan toiminnassa.

Pykälän 3 momentin mukaan hallintosäännössä voitaisiin määrätä myös äänioikeuskään nuorempien, mutta 15 vuotta täyttäneiden läsnäolo- ja puheoikeudesta johtokunnan kokouksissa. Tämä tulisi kysymykseen lähinnä niillä hallinnonaloilla, joilla palvelujen käyttäjinä on alle 18-vuotiaita.

51 §. *Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.* Nykyisen kunnallislain mukaan kunnanhallituksella ja lautakunnalla on laaja oikeus siirtää käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen päättämä asia. Menettely koskee asioita, joista viranomainen on jo tehnyt päätöksen. Kunnanhallituksen siirto-oikeudesta säädetään nykyisen lain 63 §:ssä ja lautakunnan vastavasta oikeudesta 71 b §:ssä. Siirto-oikeuden ulkopuolelle on jätetty asiat, joissa yksilön oikeusturva tai esimerkiksi asian joutuisa käsittely edellyttää itsenäistä ratkaisuvallaa. Yleensä tällaiset asiat on suoraan laissa annettu asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Järjestelmän soveltaminen ja toimivuus käytännössä, esimerkiksi sen suhde päätösten täytäntöönpanoon, on tuottanut vaikeuksia.

Kuntalaissa ei enää säädettäisi tällaisesta jälkikäteisestä siirtomenettelystä, vaan siirryttäisiin järjestelmään, jossa ylempi viranomainen voisi ennen päätöksentekoa puuttua asioiden käsittelyyn ottamalla yksittäisen asian käsiteltäväkseen. Otto-oikeutta voitaisiin käyttää, kun asia on käsiteltävänä, millä tarkoitettaisiin vaihetta, jolloin asiaa on jo valmisteltu ja se on otettu toimielimen esityslistalle. Ylempi viranomainen saattaisi yleensä myös delegointimääräyksiä muuttamalla palauttaa toimivallan itselleen. Pykälässä säädettävää otto-oikeutta täydentäisi oikaisuvaatimusmenettely, jolla kunnan jäsen tai asianomainen saisi päätöksenteon jälkeen asian ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

Kunnan viranomaisia, jotka voisivat ottaa käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen käsiteltävänä olevan asian, olisivat kunnanhallitus sekä muut lautakunnat. Lautakunnat toimisivat kunnanhallituksen alaisina, joten kunnanhallitus voisi ottaa käsiteltäväkseen niiden käsiteltävänä olevan asian. Lautakunnilla olisi

itsenäinen otto-oikeus alaisensa henkilöstön ja esimerkiksi alaistensa johtokuntien käsiteltävänä oleviin asioihin.

Kunnanhallituksen puolesta otto-oikeutta voisivat käyttää myös kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja. Lautakuntien puheenjohtajilla olisi oikeus asianomaisen toimielimen ohella. Tällöinkin kunnanhallituksen otto-oikeus olisi lautakuntaan nähden ensisijainen.

Nykyisin johtosäännöllä luodut toimivaltajat ovat jäykät. Sen, jolle toimivalta on delegointipäätöksellä annettu, tulee ratkaista asia. Otto-oikeuden käyttöönotto merkitsisi myös toimivaltarajojen jäykkyydestä luopumista.

Otto-oikeus ei ulottuisi asioihin, jotka on muissa laeissa nimenomaisesti säädetty kunnan tietyn viranomaisen käsiteltäväksi ja joita ei myöskään voida delegoida kuntalain mukaisesti. Näitä asioita ovat esimerkiksi asiat, jotka laissa tai sen nojalla asetuksessa on säädetty keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan tai vaalitoimikunnan taikka holhouslautakunnan tehtäväksi. Otto-oikeuden ulkopuolelle jäisivät myös lain tai asetuksen mukaiset lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat ja yksilöön kohdistuvat terveydenhuollon ja sosiaalitoimen asiat, silloinkin kun asiat voidaan erityislain mukaan delegoida.

Kunnanhallitus vastaisi kunnan hallinnon yhteensovittamisesta. Tämän vuoksi kunnanhallitus voisi käyttää otto-oikeutta myös niissä asioissa, jotka olisi oikaisuvaatimuksella saatettu kunnanhallituksen alaisen lautakunnan käsiteltäväksi. Tästä säädettäisiin 89 §:n 3 momentissa.

52 §. *Esteellisyys.* Pykälässä säädettäisiin luottamushenkilön ja viranhaltijan esteellisyydestä. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan käsittelyn ja päätöksenteon puolueettomuutta. Esteellisyydellä tarkoitetaan, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaan, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Esteellisyyden käsitteestä on erotettava vaalikelpoisuus ja este. Vaalikelpoisuuden puuttuminen merkitsee, ettei henkilöllä lainkaan voida valita esimerkiksi kunnan luottamustoimeen. Este tarkoittaa tosiasiallista estettä osallistua luottamustoimen tai muun tehtävän hoitamiseen.

Pykälässä säädettäisiin esteellisyyden perusteista ja vaikutuksesta. Toimielimen varajäsenen kutsumisesta määrättäisiin 50 §:n nojalla

kunnan hallintosäännössä. Esteellisyysperusteet olisivat samat kuin nykyisen lain mukaan. Valtuutetun esteellisyysperusteet valtuustossa olisivat edelleen lievemmät kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat perusteet. Valtuutettu olisi esteellinen asiassa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen lähisukulaistaan tai lähisukulaiseen rinnastettavaa henkilöä.

Nykyisen lain mukaan valtuutetun esteellisyys rajoittuu päätöksen tekemiseen. Valtuutettu on voinut esteellisenäkin olla läsnä ja osallistua asiasta käytävään keskusteluun. Ehdotuksen mukaan esteellisyyden vaikutus ulottuisi asian käsittelyyn kokonaisuudessaan eikä vain päätöksentekoon. Esteellinen valtuutettu ei siis saisi ottaa osaa asiasta käytävään keskusteluun. Tämän vuoksi valtuutettua ei myöskään luettaisi läsnäolevaksi niissä asioissa, joissa hän on esteellinen. Tällä voi olla vaikutusta valtuuston kokouksen päätösvaltaisuuteen. Kun valtuuston kokous on julkinen, ei kuitenkaan voitaisi edellyttää, että esteellinen valtuutettu poistuisi kokoustilasta.

Kunnan muiden luottamushenkilöiden kuin valtuutettujen sekä viranhaltijoiden esteellisyydestä olisi edelleen voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädetään. Hallintomenettelylain 10 §:ssä säädetään esteellisyyksperusteista ja 11 §:ssä esteellisyyden vaikutuksesta. Jos valtuutettu ottaisi osaa asioiden käsittelyyn tai olisi jäsenenä muussa toimielimessä, häneen sovellettaisiin sanottua toimielintä koskevia esteellisyyssäännöksiä. Kunnan muiden toimielinten eli lautakunnan, johtokunnan ja toimikunnan kokouksissa noudatettaisiin hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä.

Myös pykälän 3 momentin sääntely vastaisi nykyistä sääntelyä. Esimerkiksi kunnan palveluksessa olevan rakennustarkastajan on voitava käsitellä myös kunnan omaa rakennushanketta ilman, että hän palvelussuhteensa perusteella olisi esteellinen. Myöskään luottamushenkilö, joka on kunnan viranhaltija, ei olisi esteellinen esimerkiksi käsiteltäessä lautakunnassa asiaa, jossa kunta on asianosainen. Esteellisyys syntyi kuitenkin, jos luottamushenkilö viranhaltijana olisi esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitelty asiaa. Säännöstä sovellettaisiin luonnollisesti vain siinä tapauksessa, että asianosaisena on se kunta, jonka viranomainen käsittelee asiaa. Jos asianosaisena on toinen kunta, sovelletaan hallintomenettelylain 10 §:n

1 momentin 4 kohtaa samoin perustein kuin muihinkin yhteisöihin.

Esteellisuuden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluu ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Epävarmassa tapauksessa on esteellisen henkilön parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. Pykälän 4 momentissa korostettaisiin henkilön vastuuta puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Jos henkilö tietää olevansa esteellinen tai tuntee olevansa epävarma omasta esteellisyydestään, olisi hänen itse ilmoitettava asiasta. Kokouksessa toimielimen tai sen puheenjohtajan, jos tällainen tehtävä olisi hallintosäännössä annettu puheenjohtajalle, tulisi päättää esteellisyydestä.

53 §. *Valtuustoasioiden valmistelu.* Pykälässä säädettäisiin valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelupakosta. Valmisteluun kuuluisi asian selvittäminen ja päätösehdotuksen tekeminen. Valmistelusta vastaisi edelleen kunnanhallitus. Kunnanhallituksen tulisi valmistella asiat lukuun ottamatta niitä, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä tai asioita, jotka 71 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut. Tarkastuslautakunnan on 75 §:n 3 momentin mukaan hankittava kunnanhallituksen lausunto. Hallintosäännössä kunnanhallitukselle voitaisiin varata oikeus antaa lausunto asiassa, jonka tilapäinen valiokunta on valmistellut kunnanhallituksen sijasta. Tilapäinen valiokunta valmistelisi valtuustokäsittelyn ainakin 22 §:n mukaisesti 21 §:ssä tarkoitettua luottamushenkilöiden erottamista sekä 25 §:ssä tarkoitettua kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevaa asiaa.

54 §. *Valtuuston kokoontuminen.* Pykälässä säädettäisiin valtuuston kokoontumisesta, kokouskutsusta sekä kutsun lähettämisen ajankohdasta ja kokouksesta tiedottamisesta. Valtuuston kokousten lakitasoista sääntelyä edellyttää valtuuston asema asukkaiden valitsemana kunnan ylimpänä toimielimenä sekä kokousten julkisuus. Valtuuston työjärjestykseen tai hallintosääntöön voitaisiin ottaa myös valtuuston kokousta koskevia tarkempia määräyksiä. Muiden toimielinten kuin valtuuston kokoontumisesta määrättäisiin hallintosäännössä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtuuston tavanomaisesta kokoontumisesta. Valtuusto kokoontuisi päättämistään aikoina. Lisäksi valtuuston puheenjohtajan olisi kutsuttava valtuusto koolle, kun se asioiden hoitamiseksi on tarpeellista.

Pykälän 2 momentti vastaisi nykyistä sääntelyä. Kunnanhallituksella tai vähintään neljäsosalla valtuutetuista olisi oikeus saada valtuusto koolle ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen tavanomaisesta kokousaikataulusta poikkeava asia on yleensä kiireellinen. Tämän vuoksi laissa nimenomaisesti säädettäisiin asian kiireellisestä valmistelusta. Valmistelu kuuluisi kunnanhallitukselle. Valmistelemattoman asian ottamisesta valtuuston käsiteltäväksi säädettäisiin 55 §:n 2 momentissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtuuston kokouskutsusta. Kokouskutsun antaisi valtuuston puheenjohtaja tai hänen ollessa estyneenä varapuheenjohtaja. Laissa säädettäisiin edelleen myös siitä, että valtuuston ensimmäiseen kokoukseen kutsun antaa kunnanhallituksen puheenjohtaja. Sen sijaan laissa ei enää säädettäisi, kuka ensimmäisessä kokouksessa johtaa puhetta siihen saakka, kunnes puheenjohtaja on valittu. Tästä voitaisiin tarvittaessa ottaa määräys valtuuston työjärjestykseen tai hallintosääntöön.

Kokouskutsussa olisi ilmoitettava käsiteltävät asiat. Luonnollisesti kutsun sisältöön kuuluisi myös kokouksen aika ja paikka. Valtuuston kokouksiin tulisi kunnan asukkailla olla mahdollisuus osallistua. Tämän vuoksi kokouspaikka ei voisi olla sellainen, johon asukkaila on vaikeuksia päästä. Yleensä valtuuston kokouspaikan tulisi olla kunnassa tai kunnan muussa hallintokeskuksessa. Tavanomaisesti kokouskutsuun liitetään myös esityslista. Esityslistasta ei säädettäisi laissa, vaan siitä tulisi ottaa tarpeelliset määräykset valtuuston työjärjestykseen tai hallintosääntöön.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kokouskutsun lähettämisestä ja kokouksesta tiedottamisesta. Sääntely vastaisi nykyistä. Kutsu tulisi lähettää vähintään neljä päivää ennen valtuuston kokousta. Valtuuston työjärjestyksessä voitaisiin määrätä pidemmästä ajasta. Kutsu lähetettäisiin valtuutetuille ja niille, joilla hallintosäännön mukaan olisi oikeus olla läsnä valtuuston kokouksessa.

Tieto valtuuston kokouksesta annettaisiin siten kuin kunnan ilmoitukset muutenkin saatetaan tiedoksi. Kokouskutsu olisi julkaistava kunnan ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa kunnan päättämällä muulla tavalla. Tiedoksiannon tulisi tapahtua samassa ajassa kuin kokouskutsu olisi lähetettävä.

55 §. *Valtuustossa käsiteltävät asiat.* Pykälässä säädettäisiin asian käsiteltäväksi ottamisen

edellytyksistä valtuustossa. Säännös vastaisi pitkälti nykyisen lain 47 §:n sääntelyä, mutta asiat on pyritty ilmaisemaan yksinkertaisemmin. Ehdotettavassa säännöksessä asian käsittelyllä tarkoitetaan aina myös asian ratkaisemista. Jos valtuusto säännöksen mukaan voisi ottaa asian käsiteltäväkseen, se voisi tehdä asiassa myös päätöksen.

Pykälän 1 momentissa ilmaistaisiin pääsääntö. Asian tulisi olla mainittu kokouksutuksessa ja sen tulisi olla kunnanhallituksen valmisteleva. Valmistelua koskevista poikkeuksista säädettäisiin 53 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kiireellisiä asioita koskevista poikkeuksista. Kokouksutuksessa mainitsemattoman, mutta valmistelun asian valtuusto voisi ottaa käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen yksinkertaisella enemmistöllä. Edellytyksenä olisi asian kiireellisyys, joka yleensä tarkoittaisi sitä, ettei asiaa enää seuraavassa kokouksessa ehdittäisi käsitellä. Käsiteltäväksi ottamisesta tehtäisiin aina erillinen päätös.

Jos kiireellistä asiaa ei olisi lainkaan valmisteltu, käsiteltäväksi ottaminen edellyttäisi valtuustossa yksimielisyyttä. Jos kunnanhallitus tekisi ehdotuksen ennen valtuuston kokouksen päättämistä esimerkiksi kokoustaun aikana, näin valmisteltu kiireellinen asia voitaisiin ottaa käsiteltäväksi yksinkertaisella enemmistöllä.

56 §. *Valtuuston päätösten laillisuuden valvonta.* Kunnanhallitus vastaisi valtuuston päätösten täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanoon kuuluisi olennaisena osana päätösten laillisuuden valvonta. Valvonta antaisi mahdollisuuden korjata selvät virheet, jotka muuten voisivat johtaa valituksiin. Pykälä vastaisi nykyisen lain 59 §:n sääntelyä. Laillisuuden valvonta kohdistuisi samoihin seikkoihin, joiden perusteella voisi 90 §:n 2 momentin nojalla tehdä kunnallisvalituksen.

57 §. *Kokouksen julkisuus.* Kunnan toimielinten kokouksien julkisuudesta säädettäisiin pitkälti nykyistä sääntelyä vastaavasti. Pääsäännön mukaan valtuuston kokoukset olisivat julkisia ja muiden toimielinten suljettuja. Muunkin toimielimen voisi järjestää julkisia kokouksia.

Valtuuston kokoukset olisivat julkisia ja yleisölle tulisi järjestää mahdollisuus päästä seuraamaan valtuuston kokousta. Poikkeuksellisesti puheenjohtaja voisi rajoittaa pääsyä julkiseen kokoukseen, jos esimerkiksi kaikki hakukaat eivät mahtuisi kokoustilaan. Valtuusto voisi myös päättää asian suljetusta käsittelystä.

Suljettuun käsittelyyn tulisi aina olla erityinen syy. Esimerkiksi kunnan edun turvaaminen hankinnassa tai yrityskaupassa voisi edellyttää suljettua käsittelyä. Tällöinkin päätös olisi aina julkinen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muiden toimielinten kuin valtuuston kokousten julkisuudesta. Kokoukset olisivat pääsääntöisesti suljettuja; julkisia ne olisivat vain, jos toimielin niin päättäisi. Säännös koskisi kunnan kaikkia toimielimiä valtuustoa lukuun ottamatta. Myös johtokunta ja toimikunta, jotka nykyisin eivät voi pitää kokoustaan julkisena, voisivat sen säännöksen mukaan tehdä. Julkisen kokouksen pitäminen tai jonkun asian julkinen käsittely olisi toimielimen harkinnassa. Hallinnon avoimuutta voitaisiin korostaa järjestämällä kokous tai asian käsittely julkisena aina silloin, kun asialla on suurta yleistä mielenkiintoa.

Toimielimen suljetussa kokouksessa ei saa olla läsnä yleisöä eikä muita sivullisia. Jäsenten lisäksi kokouksessa voisivat olla läsnä ne, joilla on kokoustehtäviä sekä hallintosäännön määräyksen nojalla läsnäoloon oikeutetut luottamushenkilöt ja kunnan viranhaltijat. Suljetussa kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia. Niistä ei ilman toimielimen lupaa saa antaa tietoja ulkopuolisille.

58 §. *Päätösvaltaisuus.* Pykälässä säädettäisiin kunnan toimielinten päätösvaltaisuudesta. Sääntely vastaisi nykyisen lain 26 §:ssä säädettyä. Pykälän 1 momentissa säädetään valtuuston päätösvaltaisuudesta ja 2 momentissa muiden toimielinten päätösvaltaisuudesta.

Päätösvaltaisuutta todettaessa huomioon otettaisiin vain läsnäolevat jäsenet tai heidän varajäsenensä. Henkilö katsottaisiin läsnäolevaksi, kun hän kokouksessa ottaa osaa asian käsittelyyn. Näin ollen esteellisiä jäseniä ei voitaisi ottaa huomioon, koska esteellinen henkilö ei voisi ottaa osaa asian käsittelyyn. Valtuustossa on nykyisin otettu huomioon myös esteelliset valtuutetut, kun heillä on oikeus osallistua asiasta käytävään keskusteluun. Esteellisyyssääntelyä ehdotetaan kuitenkin tiukennettavaksi siten, ettei esteellinen valtuutettu enää voisi osallistua asian käsittelyyn.

59 §. *Äänestys.* Nykyisen lain 27 §:ssä on jonkin verran yksityiskohtaisemmat säännökset äänestysmenettelystä. Äänestyksen perusteista on katsottu tarpeelliseksi edelleen säätää laissa.

Kokouksessa käsiteltävät asiat selostetaan yleensä esityslistassa, johon on koottu valmistelun tulokset. Valmistelun perusteella asian

esittelijä tai valtuustossa kunnanhallitus tekee asiassa päätösehdotuksen, joka myös tavallisesti on kirjattu esityslistaan. Esittelijän päätösehdotus on pohjaehdotus, joka on käsittelyn pohjana. Tämä pohjaehdotus ei vaadi erillistä kannatusta päästäkseen äänestyskeskusteluun toimielimen jäsenen tekemän ja kannatetun ehdotuksen kanssa. Toimielimen jäsenen tekemä kannattamaton ehdotus raukeaa. Jos vastaehdotuksia ei ole tehty tai ehdotus on rauennut, puheenjohtajan asiana on todeta yksimielinen päätös.

Jos asiassa tarvitaan äänestys, puheenjohtajan on todettava rauenneet ehdotukset ja ehdotukset, joista äänestetään. Toimielimen tulee puheenjohtajan esityksestä hyväksyä äänestystapa, ja jos äänestystä on toimitettava useampia, äänestysjärjestys. Äänestystavalla tarkoitetaan sitä, millä tavoin äänestys suoritetaan. Varmin äänestystapa on toimittaa äänestys, jollei äänestyskonetta ole käytössä, nimenhuudolla, jolloin kukin äänestyskeskusteluun osallistuja ilmaisee kantansa asiassa nimensä kuultuaan. Äänestysjärjestyksellä tarkoitetaan sitä, missä järjestyksessä ehdotukset asetetaan äänestettäessä toisiaan vastaan. Äänestys toimitetaan parlamentaarista äänestystapaa noudattaen. Kaksi samaa asiaa koskevaa päätösehdotusta asetetaan vastakkain ja niistä voittanut ehdotus asetetaan edelleen vastakkain seuraavan päätösehdotuksen kanssa. Yleensä esittelijän päätösehdotus eli pohjaehdotus tai asian kokonaan hylkäämistä tarkoittava ehdotus on äänestyskeskustelussa viimeisenä muut ehdotukset voittanutta vastaan. Parlamentaarisessa äänestystavassa äänestysesitys tehdään siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestys on aina toimitettava avoimesti. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä. Äänen mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee päätöksen. Yleensä toimielimen jäsenellä on mahdollisuus myös äänestää "tyhjää". Puheenjohtajalla on kuitenkin velvollisuus ottaa asiaan kantaa, mikäli hänen äänensä ratkaisee toimielimen päätöksen.

Eräissä laissa säädetyissä asioissa päätöksenteko edellyttää määräenemmistön kannatusta tai yksimielisyyttä (25 ja 55 §).

Tarkemmat määräykset äänestyksen toimitamisesta voitaisiin ottaa kunnan hallintosääntöön.

60 §. *Vaali.* Kun kysymys on henkilövalinnasta, päätöksentekomuodosta käytetään nimi-

tystä vaali. Kysymys voi olla henkilön tai henkilöiden valitsemisesta kunnan luottamustoimeen tai esimerkiksi kunnan edustajaksi yksityisoikeudelliseen yhteisöön taikka kunnan viranhaltijan valinnasta. Vaalin toimittaminen edellyttää, että henkilön tai henkilöiden valinta on annettu toimitusmenettelyllä. Tässä pykälässä säädetäisiin vaalimenettelyistä.

Henkilövalinta voisi olla yksimielinen, jolloin varsinaiseen vaalitoimitukseen ei tarvitsisi lainkaan ryhtyä. Vaali voitaisiin toimittaa joko enemmistövaalina tai suhteellisen vaalina. Lähtökohtana olisi enemmistövaali, josta säädetäisiin pykälän 1 momentissa. Enemmistövaalissa valituksi tulisi se tai ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä. Jos valittavia on enemmän kuin yksi, on enemmistövaalissa jokaisella vaaliin osallistuvalla käytettävissään yhtä monta ääntä kuin on valittavia henkilöitä.

Kunnan viranhaltijaa valittaessa vaalin toimittamistapana olisi aina enemmistövaali, koska henkilöstövalinnassa valittavana olisi aina yksi henkilö. Suhteellinen vaali tulee kysymykseen vain, jos valittavia on enemmän kuin yksi. Kunnanjohtajan vaalista olisi säädetty erikseen 24 §:n 3 momentissa.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin suhteellisen vaalin toimittamisen edellytyksistä. Sisälöltään sääntely ei eroa nykyisestä, mutta sääntelytapa on erilainen. Laissa säädetäisiin suhteellisen vaalin toimittamisen edellytyksistä suoraan laskukaavalla, joka palvelisi aikaisempaa paremmin käytännön tarpeita. Suhteellisen vaalin toimitaminen edellyttäisi, että valittavia on enemmän kuin yksi eli vähintään kaksi. Suhteellinen vaalitapa tulisi noudatettavaksi, jos sitä vaatii niin monta vaaliin osallistuvaa, että he suhteellisessa vaalissa voisivat yhdessä saada valituksi vähintään yhden ehdokkaansa. Tämä saadaan laskettua pykälässä esitetyllä laskukaavalla. Jos esimerkiksi läsnäolevia toimielimen jäseniä olisi 55 ja valittavia olisi kuusi, jaettaisiin 55 seitsemällä (6+1), jolloin osamääräksi tulee noin 7,8. Tämä korotettaisiin lähinnä ylempään kokonaislukuun (8), jolloin saataisiin määrä, joka riittää suhteellisen vaalin toimittamiseen.

Toimielimen varajäsenten valinnasta säädetäisiin 3 momentissa. Sääntely vastaa muuten nykyistä, mutta varajäsenten ollessa henkilökohtaisia olisi myös enemmistövaalissa ehdokkaat hyväksyttävä ennen vaalia. Tällä poistettaisiin vaikeuksia, joita varajäsenten henkilökohtaisuus enemmistövaalin toimitamisessa on

käytännössä aiheuttanut. Vaalissa on saatettu antaa ääniä siten, että sama henkilö esiintyy sekä varsinaisena jäsenenä että varajäsenenä tai parit ovat muuten ristikkäisiä.

Suhteellinen vaali perustuu aina ennakolta suoritettuun ehdokasasetteluun. Suhteellisen vaalin toimittamisessa noudatettaisiin soveltuvin osin, mitä kunnallisvaaleista on säädetty. Tarvittaessa valtuusto voisi nykyiseen tapaan antaa tarkempia määräyksiä suhteellisen vaalin toimittamisesta.

Suhteellinen vaali toimitettaisiin aina suljetuin lipuin. Enemmistövaali olisi lähtökohtaisesti avoin, mutta olisi vaadittaessa toimitettava suljetuin lipuin. Tällöin olisi riittävää, että yksikin jäsenistä vaatii suljettua vaalia.

61 §. *Eriävä mielipide.* Pykälässä säädettäisiin toimitelimen jäsenen ja asian esittelijän oikeudesta ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Pykälän 1 momentin sääntely vastaisi pitkälti nykyistä. Toimielimen päätöksentekoon osallistuneelta jäseneltä edellytettäisiin kuitenkin, että hän on asian käsittelyssä selvästi ilmaissut olevansa päätöksestä eri mieltä. Oikeus eriävän mielipiteen ilmoittamiseen olisi nimenomaisen vastaehdotuksen tehneellä tai päätöstä vastaan äänestäneellä. Esittelijällä olisi oikeus eriävän mielipiteen esittämiseen vain, jos päätös poikkeaisi hänen asiassa tekemästä päätösehdotuksesta.

Eriävä mielipide olisi ilmoitettava välittömästi sen jälkeen, kun päätös on tehty. Myöhemmin sen ilmoittaminen ei enää olisi mahdollista. Ajoissa ilmoitettuun eriävään mielipiteeseen olisi mahdollista liittää kirjalliset perustelut aina pöytäkirjan tarkastamisajankohtaan saakka.

Eriävän mielipiteen ilmoittanut vapautuu päätöksen tuottamasta oikeudellisesta vastuusta. Esittelijälle eriävä mielipide on ainoa mahdollisuus vastuusta vapautumiseen, jollei hän ole myös toimielimen jäsen ja ole äänestänyt päätöstä vastaan. Toimielimen jäsenelle on jo nykyisin riittänyt, että hänen äänestyskäytymisensä ilmenee toimielimen pöytäkirjasta. Jos hän ei pöytäkirjan mukaan ole äänestänyt päätökseksi tulleen ehdotuksen puolesta, hän ei myöskään ole ollut vastuussa toimielimen enemmistön tekemästä päätöksestä. Pykälän 2 momenttiin olisi kirjattu tämä käytännössä jo vakiintunut tulkinta. Toimielimen jäsenen ilmoittamalla eriävällä mielipiteellä olisi merkitystä oikeudellisen vastuun kannalta toisaalta suljetussa vaalissa ja toisaalta siinä tapaukses-

sa, että jäsen on tehnyt ehdotuksen, joka kannatuksen puuttuessa rauennut. Viimeksi mainitussa tilanteessa toimielimen päätös on muodollisesti yksimielinen.

62 §. *Pöytäkirja.* Pykälässä säädettäisiin toimielimen ja muiden päätöksentekijöiden pöytäkirjasta.

Kunnallishallinnon päätösasiakirja olisi edelleen nimeltään pöytäkirja. Tällä tarkoitettaisiin toimielinten pöytäkirjoja sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöspöytäkirjoja (päättösluetteloita). Pöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeus-suojan ja valvonnan tarpeet. Pöytäkirjalla on julkinen luotettavuus: asian katsotaan olevan niin kuin se on kirjattu pöytäkirjaan, jollei muuta näytetä.

Toimielimen kokouksista olisi aina laadittava pöytäkirja. Pöytäkirjan pitämisestä vastaisi toimielimen puheenjohtaja. Lakiin ei otettaisi säännöksiä pöytäkirjan laatimisesta vaan hallintosäännössä voitaisiin antaa määräyksiä pöytäkirjan sisällöstä. Myös määräykset pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja tarkastamisesta olisivat hallintosäännössä.

Luottamushenkilön ja viranhaltijan tekemistä päätöksistä olisi pidettävä pöytäkirjaa, jollei pöytäkirja päätöksen luonteen johdosta ole tarpeeton. Päätösten kirjaamisella parannetaan muun muassa kansalaisten mahdollisuuksia valvoa oikeuksiaan (muutoksenhaku) ja yleensä mahdollisuutta valvoa hallintoa (julkisuusperiaate, tilintarkastajat). Osa päätöksistä saat- taan olla juoksevaan hallintoon kuuluvia ratkaisuja, joiden luonne on sellainen, ettei pöytäkirjaamista tarvita tai että pöytäkirjaa ei käytännössä edes voida pitää. Esimerkiksi silloin, kun päätöksistä laaditaan toimituskirja tai siitä jää muu asiakirja, josta päätös käy selville, pöytäkirjaa ei tarvita. Tällainen muu asiakirja voisi olla myös kunnan kirjanpidossa säilytettävä tosite tai automaattisella tietojenkäsittelyllä pidettävään tietokantaan talletettu tieto.

Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöspöytäkirjan sisällöstä ja muodosta ei säädettäisi laissa. Käytännössä päätöspöytäkirjoja on kahdenlaisia: pöytäkirja muodostuu viranhaltijan tekemistä yksittäisistä päätöksistä (joko yksi tai useampia erillisiä päätöksiä) tai niin sanotusta päättösluettelosta. Yhdellä viranhaltijalla voisi olla useampia päätöspöytäkirjoja esimerkiksi ryhmiteltynä erilaisten asioiden mukaan. Käsittävän asian laatu ratkaisee, kumpaa pöytäkirjan muotoa käytetään. Mikäli asia on sellai-

nen, ettei se vaadi valmistelutoimenpiteiden selostamista, riittää pelkkä päätösten kirjaaminen eli päätösluettelon pitäminen. Koska luottamushenkilö ja viranhaltija tekee yleensä päätöksensä yksin (ilman esittelyä), ei pöytäkirjaa tarkasteta mitenkään. Riittävää on, että viranhaltija itse allekirjoittaa tekemänsä päätökset eli päätöspöytäkirjan.

63 §. *Pöytäkirjan pitäminen nähtävänä.* Pöytäkirjan pitämisenä yleisesti nähtävänä on ennen kaikkea prosessuaalinen merkitys. Pöytäkirjaan sisältyvien päätösten oikaisuvaatimus- ja valitusaikeita lähtee kulumaan siitä, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Nähtävänä pidettävään pöytäkirjaan on tämän vuoksi liitettävä myös oikaisuvaatimusohjeet tai valitusosoitus. Sääntely vastaisi pitkälti nykyisen lain 32 §:ssä säädettyä. Päätöksen tiedoksiannosta asianosaisille säädettäisiin 95 §:n 1 momentissa.

Valtuuston, kunnanhallituksen sekä lautakuntien pöytäkirjojen nähtävänä pitäminen olisi pakollista. Nykyisessä laissa pakollisuus koskee vain valtuustoa ja kunnanhallitusta.

Pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä olisi ilmoitettava ennakolta. Käytännössä on katsottu riittäväksi päivää ennen tapahtunutta ilmoittaminen. Hallintosääntöön voitaisiin tästä ottaa tarkemmat määräykset. Ilmoitus nähtävänä pitämisestä julkaistaisiin kunnan ilmoitustaululla ja lisäksi siitä voitaisiin tiedottaa kunnan päättämällä muulla tavalla.

Johtokunnan, toimikunnan, luottamushenkilön tai viranhaltijan pöytäkirjojen nähtävänä pitäminen ei olisi pakollista. Tarpeellisuuden harkitsisi asianomainen viranomaislainen. Nähtävänä pitäminen olisi tarpeellista aina silloin, kun halutaan saada päätökset lainvoimaisiksi, koska oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuaikeita lasketaan päätöksen nähtävänä pitämisestä.

64 §. *Kunnan ilmoitukset.* Julkisista kuulutuksista annetun lain (34/25) mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla ilmoitustaulu, joka on varattu julkisille kuulutuksille. Kunnan viralliset ilmoitukset julkaistaisiin kunnan ilmoitustaululla. Näillä ilmoituksilla on yleensä prosessuaalinen merkitys. Päätösten todellinen tiedottaminen, tiedonsaanti, tapahtuu muuten kuin ilmoittamalla asiasta ilmoitustaululla. Näistä tiedottamistavoista, esimerkiksi sanomalehti-ilmoituksista, kunta voisi päättää asia- tai asiar ryhmäkohtaisesti. Tiedottamisesta säädettäisiin erikseen 29 §:ssä.

Luonnollista on, että ilmoitustaulun tulee

sijaita sellaisessa paikassa, että siihen pääsee viraston tavanomaisina aukioloaikoina tutustumaan. Tällä voi olla merkitystä esimerkiksi silloin, kun kunnanvirasto on kesäaikaan kokonaan suljettu.

8 luku. Kunnan talous

65 §. *Talousarvio ja -suunnitelma.* Talousarvion käsittelyä, hyväksymistä, velvoittavuutta, sisältöä ja rakennetta sekä talousarvioperiaatteita koskevat säännökset on koottu samaan pykälään. Pykälässä säädettäisiin myös vuotta pidemmän aikavälin toiminnan ja talouden suunnittelusta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että talousarviovuosi olisi kalenterivuosi. Valtuuston olisi hyväksyttävä talousarvio vuoden loppuun mennessä. Talousarvion valmistelusta vastaisi edelleen kunnanhallitus 23 ja 53 §:n nojalla.

Talousarvion käsittelystä ei enää lakiin otettaisi yksityiskohtaisia säännöksiä. Hallintosäännössä olisi syytä määrätä, että jos valtuusto ei hyväksyisi ensimmäisessä käsittelyssä talousarviota tai vaatisi siihen muutoksia, se palautuisi hallituksen uudelleen valmisteltavaksi. Valtuuston käsittelyjen lukumäärää ei rajoitettaisi. Tarvetta tähän ei enää ole, koska talousarvion käsittely on yksinkertaistunut; määrärahoja on aikaisempaa vähemmän ja talousarvion kaikki osat päätetään yksinkertaisella enemmistöllä. Talousarvion hyväksymisen viivästymisestä ei myöskään säädettäisi. Lähtökohtana olisi kuitenkin edelleen, että kunnan tulot on kannettava ja välttämättömät menot suoritettava, kunnes talousarvio on hyväksytty.

Talousarvio kytkettäisiin kiinteästi pitemmän aikavälin taloussuunnitteluun. Valtuuston olisi vuosittain ennen vuoden loppua hyväksyttävä talousarvio ja kolmea tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Talousarviovuosi olisi taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelma korvaisi kunnallislain kuntasuunnitelman, josta ei enää säädettäisi erikseen. Taloussuunnitelma olisi myös ohjeellista kuntasuunnitelmaa sitovampi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden hyväksymisestä talousarviossa ja -suunnitelmassa. Säännöksellä korostettaisiin tavoitteiden ja niiden seurannan merkitystä talouden ohjauksessa ja niiden kytkemistä määrärahoihin ja tuloar-

vioihin. Myös valtuuston tulisi sitoutua asetta-
miinsa tavoitteisiin ja osoittaa niiden saavutta-
miseen tarvittavat voimavarat koko suunnitte-
lukaudelle. Talousarvio ja -suunnitelma olisi
laadittava siten, että edellytykset kunnan teh-
tävien hoitamiseen turvataan. Talousarviovuosi
saattaa olla liian lyhyt ajanjakso menotalouden
sopeuttamiseen tuloihin. Tästä syystä kunnan
kokonaistalouden tasapainottamisessa talous-
suunnitelmalla olisi keskeinen merkitys. Sen
yhteydessä tulisi myös arvioida, ovatko kunnan
sitoumukset ja niihin liittyvät riskit oikeassa
suhteessa sen voimavaroihin. Taloussuunnitel-
massa tulisi osoittaa toimenpiteet heikentyneen
vapaan oman pääoman kartuttamiseksi riittä-
välle tasolle. Toisaalta taloussuunnitelman tui-
lisi myös osoittaa, perustuuko ylijäämien ker-
ryttäminen kunnan tulevien vuosien investoin-
titarpeeseen.

Taloussuunnitelma, talousarvio ja toiminta-
kertomus olisivat valtuuston ohjausvälineitä.
Eri toimielimet ohjaisivat palvelu- ja viran-
omaistoimintaa edelleen käyttösuunnitelmien ja
niiden toteutumisvertailujen avulla.

Talousarvion sisällöstä ja rakenteesta säädet-
täisiin pykälän 3 momentissa. Talousarvioon
otettaisiin toiminnallisten tavoitteiden edellyt-
tämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä
osoitettaisiin, miten rahoitustarve katetaan.
Määrärahojen tulisi perustua toiminnalle ase-
tettuihin tavoitteisiin. Samoin tuloarvioiden tui-
lisi maksurahoitteisessa toiminnassa olla oike-
assa suhteessa tavoitteeksi asetettuihin suorite-
määriin.

Talousarvio olisi kunnan koko rahan käyt-
töä ja rahan lähteitä koskeva suunnitelma.
Arvioitua rahan käyttöä olisivat käyttötalou-
den määrärahat, investointihankkeisiin ja ra-
hoitusmenoihin sekä pääoman palautuksiin va-
ratut määrärahat. Arvioituja rahan lähteitä
olisivat käyttötalouden tuloarviot, arviot inves-
tointeihin saatavista rahoitusosuuksista, käyt-
töomaisuuden myyntiä koskevat arviot ja arvi-
ot lainanotosta. Lisäksi rahan käyttönä tai
rahan lähteenä talousarviossa käsiteltäisiin ar-
vioitu toimintapääoman muutos, jolla tarkoi-
tettaisiin rahoitus- ja vaihto-omaisuuden ja
lyhytaikaisen vieraan pääoman erotuksen muu-
tosta.

Varausten ja rahastojen muutoksia koskevia
arvioita ei käsiteltäisi määrärahoina eikä tulo-
arvioina vaan tuloksen käsittelyerinä, joista
valtuusto päättäisi erikseen. Luonteeltaan vas-

taava erä, joka ei vaikuttaisi rahan käyttöön,
olisi käyttöomaisuuden poistot.

Määräraha ja tuloarvio voitaisiin ehdotuksen
mukaan ottaa talousarvioon brutto- tai netto-
määräisenä. Budjetoinnin nettoperiaate sisältyi
jo vuoden 1993 alusta voimaan tulleeseen
kunnallislain muutokseen. Liikelaitoksen tulok-
sen ottamisesta nettoperiaatteen mukaisena
kunnan talousarvioon ei enää säädettäisi erik-
seen. Yleinen nettoperiaate soveltuisi myös
liikelaitoksiin. Itsekannattavalla liiketoiminnal-
la olisi kuitenkin edelleen erityisasema kunnan
toiminnassa ja taloudessa. Valtuuston tehtäviä
koskevaan 13 §:ään sisällytettäisiin säännös,
jonka mukaan valtuusto päättäisi liikelaitoksel-
le asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista
tavoitteista.

Talousarvion rakenteesta säädettäisiin kunta-
laissa. Tällä pyritäisiin yhtenäiseen talousar-
viokäytäntöön kunnissa. Kunnan talousarvios-
sa olisi käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä
investointi- ja rahoitusosa. Samaa rakennetta
noudatettaisiin taloussuunnitelmassa ja tilin-
päättöksessä. Uuden talousarviorakenteen avul-
la kunnan talous esitettäisiin sekä tuloslasken-
nan että rahoituksen näkökulmasta. Tuloslas-
kelmaosa osoittaisi, kuinka tulo-rahoitus riittää
palvelutoiminnan kuluihin, korkoihin ja omai-
suuden kulumisen edellyttämiin poistoihin. Ra-
hoituslaskelma osoittaisi, kuinka paljon tulora-
hoituksen lisäksi tarvitaan pääomarahoitusta
investointeihin ja lainanlyhennyksiin.

Käyttötalousosa säilyisi nykyisen kunnan ta-
lousarviosuosituksen sisältöisenä. Siinä asetet-
taisiin toimielin- ja tehtäväkohtaisesti toimin-
nalliset tavoitteet, sekä osoitettaisiin näiden
tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloar-
viot.

Tuloslaskelmaosa olisi vähennyslaskukaavan
mukainen laskelma, jossa tulot ja menot ryh-
miteltäisiin varsinaiseen toimintaan, tulonsiir-
toihin ja rahoituseriin. Lisäksi tuloslaskelma-
osaan otettaisiin käyttöomaisuuden poistot se-
kä varausten ja rahastojen muutokset. Tulos-
laskelmaosaan otetaan arvio tilikauden tulok-
sesta. Samalla asetettaisiin tuloksen käsittelyä
koskevat tavoitteet, joilla oman pääoman ra-
kennetta muutettaisiin. Esimerkiksi osa tu-
losyliäämästä voitaisiin siirtää investointira-
hastoon.

Investointiosa osoittaisi hankekohtaiset mää-
rärahat ja tuloarviot. Investointimenot ja -tulot
budjetoitaisiin arvioidun rahankäytön ja tulo-
kertymän mukaan.

Rahoitusosa osoittaisi kunnan talousarviovuoden rahan lähteet ja rahan käytön kokonaisuudessaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin talousarvion sitovuudesta ja talousarvioon tehtävistä muutoksista. Talousarvion sitovuutta koskevaan yleissääntöön on lisätty säännös siitä, että kunnan taloudenhoidon lisäksi sen toiminnassa on noudatettava talousarviota. Tällä halutaan korostaa talousarvioon sisältyvien toiminnallisten tavoitteiden merkitystä. Aikaisemmin määrärahan korottamista tai sen muuttamista rajoitettiin määränemistösäännöksellä, joka kuitenkin kumottiin vuoden 1993 alusta. Nettoperiaatteen hyväksyminen edellyttää määrärahojen ja tuloarvioiden sitovuuden yhdenmukaista kohtelua. Määrärahan korottamista ja tuloarvion alentamista koskeva talousarvion muutos olisi tehtävä valtuustossa riippumatta siitä, johtuuko poikkeama arvioitujen bruttomenojen ylittymisestä tai bruttotulojen alittumisesta.

Määrärahojen ylitysten tai tuloarvioiden alitusten käsittelyn yhteydessä tulisi päättää myös toimintaa koskevien tavoitteiden muutoksista. Samoin tehtäessä säästöpäätöksiä talousarviossa tulisi arvioida, ovatko toiminnalliset tavoitteet oikeassa suhteessa muutettuihin määrärahoihin ja tuloarvioihin.

Erillissäännös lisätalousarviosta ei enää olisi tarpeen. Pykälän 3 momentin mukaisesti talousarviossa olisi myös siihen tehtyjen muutosten jälkeen osoitettava, miten rahoitustarve kateetaan.

66 §. *Veroja koskevat päätökset.* Kunnan tuloperusteista päättäminen on keskeinen osa talousarvion hyväksymistä. Ehdotuksessa ehdotetaan siitä, että kunnan talouden tasapainotamisessa kaikki tulot ovat saman arvoisia. Verotuloilla ei enää olisi nykyisen lain tarkoitamaa tasapainotustehtävää. Eri verotulomuotojen, maksujen ja lainanoton kesken on jo nykyisellään kiinteä kunnallispoliittinen kytkentä.

Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuusto päättäisi kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosenteista sekä muiden verojen perusteista. Pykälässä tarkoitetaan vain niitä tuloeria, joiden perusteista kunta päättää. Kuntalaki ei rajoittaisi kunnan veropohjan laajentamista ja verotusjärjestelmän muuttamista. Tästä syystä pykälään on kunnan tuloveron ja kiinteistöveron lisäksi otettu maininta muista veroista.

Kunnan verotulo koostuu tällä hetkellä kunnallisverosta, kiinteistöverosta, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja koiraverosta. Kunnallisverosta on säädetty tuloverolaissa (1535/92). Kunnallisvero määräytyy luonnollisen henkilön ja kuolinpesän ansiotulon perusteella. Veroäyrin hinnasta päättää kunta. Kiinteistöverosta säädetään kiinteistöverolaissa (654/92). Kiinteistön verotusarvo määräytyy tulo- ja varallisuusverolain säännösten mukaan ja kiinteistöveroprosenteista päättää kunta. Yhteisön tuloveroprosentista ja kuntien osuudesta on säädetty tuloverolaissa. Kunnan jako-osuuteen yhteisöverosta vaikuttaa kunnan veroäyrin hinta. Koiraverosta päättää kunta koiraverosta annettussa laissa (590/79) säädetyn enimmäismäärän rajoissa.

Kunnan tuloveroprosentti korvaisi nykyisen äyrinhinta -käsitteen. Vastaavasti kunnallisvero ja äyrimäärä tulisi korvata käsitteillä *kunnan tulovero* ja *kunnan tuloverotuksessa verotettava tulo*. Lakeihin ja asetuksiin, joissa on käytetty äyrinhinta-, äyrimäärä- ja kunnallisvero -käsitteitä, tulisi tehdä vastaavat muutokset.

Kunnan tuloverotuksen tuloarvio määräytyisi arvioitavan verotettavan tulon ja tuloveroprosentin mukaan. Koska kunnan verotulot kirjattaisiin maksuperusteen mukaan, kunnan talousarviovuoden verotulon arvioinnissa olisi otettava huomioon tilityserät aikaisemmilta vuosilta ja se osuus arvioidun verotettavan tulon mukaisesta verotuotosta, jota talousarviovuonna ei saada perityksi. Talousarvioon otettava kiinteistöverotulo arvioitaisiin myös maksuperusteen mukaisena.

Kunnan tuloveroprosentti ja kiinteistöveron prosentit ovat keskeisiä talousarvion tuloperusteita, minkä vuoksi niistä tulisi päättää viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Käytännössä takaraja kunnan veroprosenttien hyväksymiselle määräytyy sen ajankohdan mukaan, johon mennessä veroprosentit on ilmoitettava verohallitukselle.

67 §. *Kirjanpito.* Kunnan kirjanpitoa koskeva sääntely toteutettaisiin pääosin kirjanpitolailalla ja -asetuksella. Lisäksi kirjanpidon järjestämistä ohjaisi tiedonantovelvollisuus valtion viranomaisille. Kunnan tilinpäätösasiakirjojen ja tositeaineiston säilyttämisestä säädettäisiin arkistolain (184/81) mukaan valtionarkiston yleisohjeella tai yksittäisellä päätöksellä. Kunnan tilinpäätöksen julkistamiseen sovellettaisiin lakia yleisten asiakirjain julkisuudesta.

Kirjanpitolain ja muun lain kirjanpitoa kos-

kevien säännösten keskinäinen suhde on kirjanpitolain 39 §:ssä määritelty siten, että kirjanpitovelvollisuudesta ja kirjanpidosta sekä tilinpäätöksen julkistamisesta on ensisijaisesti voimassa, mitä niistä on erikseen muualla laissa säädetty tai mitä asianomainen viranomainen muun lain nojalla on määrännyt.

Kirjanpitolaki muodostaa valmiin ja yleisesti hyväksytyn ja tunnetun säännöstön, joka takaa kunnan tilinpäätöksen vertailtavuuden muihin talousyksiköihin. Kuntia koskisivat nykyistä täsmällisemmät säännökset muun muassa tilijärjestelmästä, tositteista ja kirjanpitomerkinnoista.

Kirjanpito tuottaisi edelleen myös talousarvion määrärahojen ja tuloarvioiden seurannassa tarvittavat tiedot. Tämä seurantavelvoite ei kuitenkaan enää määräisi, kuinka kirjanpidon tilit päätetään tilinpäätöksessä tulostilille ja tasetilille.

Käyttöomaisuuskirjanpidon erien jaksotus-, kirjaamis- ja arvostuskäytäntöä muutettaisiin. Käyttöomaisuutta olisivat tulon tuottamisen tarkoituksesta riippumatta myös hyödykkeet, joiden vaikutusaika tuotantontekijöinä ulottuu useammalle kuin yhdelle tilikaudelle. Tällä lisäyksellä käyttöomaisuuden määritelmään olisi merkitystä myös sovellettaessa kirjanpitolain säännöksiä menojen kirjaamisesta tilinpäätöksessä kuluiksi tuloslaskelmaan ja aktivoiksi taseeseen.

Kunnan kirjanpidossa siirryttäisiin käyttämään suunnitelman mukaisia poistoja. Käyttöomaisuuden hankintameno aktivoitaisiin ja kirjattaisiin suunnitelman mukaan vaikutusaikanaan poistoina kuluksi. Poiston tekemisellä olisi ensisijaisesti hankintameno jaksottamistehtävä eikä poistokäytännöllä enää pyrittäisi pitämään käyttöomaisuutta käyvässä arvossa taseessa.

Kunnan käyttöomaisuus ryhmiteltäisiin hyödykkeisiin sen mukaan, käytetäänkö niitä tuotantontekijöinä. Suunnitelman mukaiset poistot tehtäisiin kunnan liiketoiminnan ja palvelutoiminnan käyttöomaisuushyödykkeistä. Suunnitelman mukaisia poistoja ei kuitenkaan tehtäisi sijoitusluonteisesta käyttöomaisuudesta eikä muusta ei-tuotannollisesta käyttöomaisuudesta vaan niistä tehtäisiin vain epäkuranttuispoistot.

Arvonkorotuksia voitaisiin tehdä sellaisen käyttöomaisuuden osalta, jonka luovutushinta on luotettavalla tavalla määriteltävissä. Arvonkorotuksia ei kuitenkaan otettaisi huomioon

poistoja tehtäessä eikä arvonkorotusmenettely muutenkaan vaikuttaisi missään vaiheessa kunnan tuloslaskentaan.

Valtuuston olisi hyväksyttävä kunnan poistosuunnitelma, jossa määritettäisiin käyttöomaisuushyödykkeiden arvioitu taloudellinen käyttöaika sekä poistomenetelmä. Siirtymävaiheessa laadittaisiin kunnan aloittavaan taseeseen otettavan käyttöomaisuuden menojäännöksille suunnitelma, jonka mukaan ne poistettaisiin niiden jäljellä olevana taloudellisenä vaikutusajana.

Kunnan varaukset jaettaisiin kirjanpitolain mukaan pakollisiin ja vapaaehtoisin varauksiin. Pakolliset varaukset otettaisiin tilinpäätöksessä asianomaisen toiminnon kuluksi. Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (KVTEL) mukaisen eläkejärjestelmän ulkopuoliset eläkevelvoitteet ja -vastuut, joihin kunta on tosiasiallisesti sitoutunut, merkittäisiin kirjanpitoon ja tilinpäätökseen pakollisina varauksina. KVTEL:n mukaan määräytyvistä eläkesitoumuksista kunnat vastaavat lain nojalla yhteisvastuullisesti eikä niiden kattamatonta osaa jaettaisi kuntakohtaisesti.

Kunta voisi tehdä vapaaehtoisia varauksia, joita olisivat investointi-, luottotappio-, toiminta-, varasto- ja muu sellainen varaus. Vapaaehtoisten varausten muutokset esitettäisiin tuloslaskelmassa omana varauksen muutokset -ryhmänä varsinaisten kulujen jälkeen. Investointivarausten tekeminen ja käyttö poikkeaisivat nykyisestä siirtomäärärahamenettelystä. Investointivarausta tehtäisiin vain, mikäli tilikauden tulos antaa siihen mahdollisuuden.

Kirjanpitolain soveltaminen kuntiin muuttaisi kunnan oman pääoman rakennetta, sisältöä ja muodostamista nykyisestä käytännöstä. Käyttöpääoman käsite ja muodostamistapa poistuisivat käytöstä ja tilikauden ylijäämä muodostuisi tuloslaskelman kautta.

Valtuusto määritteli uuteen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä osan omasta pääomastaan peruspääomaksi, jota ei saisi vähentää ja osan vararahastoksi, jota tulisi kartuttaa määrätyn ehdoin nykyisen käyttörahaston tapaan. Vararahastoa ei saisi käyttää tuloksen tasaamiseen. Kunnalla voisi olla myös muita omia rahastoja ja omakatteisia rahastoja. Omia rahastoja voisivat olla nykyisen käytännön mukaan muun muassa verontasausrahasto, asuntotuotantorahasto, asuntolainarahasto, vahinkorahasto ja lainanlyhennysrahasto. Omia rahastoja kartutettaisiin ja käytettäisiin tulos-

laskelmaa vastaan tehtävin rahastosiirroin. Omakatteisten lahjoitusrahastojen kirjanpito järjestettäisiin liikelaitosten tapaan siten, että ne olisivat itsenäisiä taseyksiköitä. Rahaston kartuttamisesta, käytöstä ja varojen hoidosta voitaisiin määrätä rahastosäännössä.

Se osuus edellisten tilikausien tuloksesta, jota ei ole siirretty varauksiin tai rahastoihin, olisi kunnan muuta vapaata omaa pääomaa, joka voisi olla myös negatiivinen. Tilikauden alijäämä katettaisiin ensisijaisesti muulla vapaalla omalla pääomalla. Tilikauden alijäämä voitaisiin kattaa myös rahastosta nykyisen verontasausrahaston tapaan, jos rahaston sääntö antaa siihen mahdollisuuden. Kattaminen tapahtuisi tällöin tuloslaskelman kautta.

Kirjanpitolakia sovellettaisiin kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidossa voimaantulosäännöksen mukaan seuraavan kunnallisaikakauden eli vuoden 1997 alusta. Siihen saakka noudatettaisiin nyt voimassa olevaa lainsäädäntöä.

68 §. *Tilinpäätös.* Kunnan tilinpäätöksestä otettaisiin kirjanpitolain säännösten lisäksi erityissäännökset kuntalakiin. Nämä erityissäännökset koskisivat tilikautta, tilinpäätöksen käsittelyä ja sisältöä, konsernitilinpäätöksen laadintaa sekä tilinpäätöksen allekirjoittamista.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tilikausi olisi aina kalenterivuosi. Tilinpäätöksen valmistumis-, tarkastamis- ja valtuuston käsittelyä koskevia määräaikoja aiennettaisiin. Tilinpäätös olisi kirjanpitolain 9 §:n 3 momentin mukaan laadittava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Näin ollen kunnan tulisi laatia tilinpäätös tilikautta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä. Tilintarkastajien tulisi lakiehdotuksen 73 §:n mukaan tarkastaa tilinpäätös viimeistään toukokuun loppuun mennessä. Valtuuston käsitellyn tilinpäätös tulisi saattaa kesäkuun loppuun mennessä.

Pykälän 2 momentin mukaan tilinpäätökseen otettaisiin tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot, talousarvion toteutumisvertailu sekä toimintakertomus. Talousarvion toteutumisvertailu täyttäisi kunnan varainkäyttöön liittyvän tilitysvelvollisuustehtävän. Tiedot toteutumisvertailuun saataisiin talousarviosta ja kirjanpidosta. Seuranta toteutettaisiin sillä tarkkuudella, jolla valtuusto on määrärahat ja tuloarviot eri toiminnoille hyväksynyt. Uusina pääomarahoituserinä toteutumisvertailussa olisivat toi-

mintapääoman muutosta koskeva arvio ja toteuma.

Kunnan tilinpäätökseen otettaisiin kirjanpitolain tarkoittama tuloslaskelma. Kirjanpitoasetuksessa säädettäisiin kunnan tuloslaskelma-kaavasta, jonka mukaan tilikaudelle jaksotetut tuotot ja kulut ryhmiteltäisiin varsinaiseen toimintaan, tulonsiirtoihin, rahoituseriin, poistoihin ja varausten muutoksiin. Tilikauden tulos osoittaisi kunnan oman pääoman muutoksen. Tilikauden tuloksen käsittelyä koskevat erät esitettäisiin varausten ja rahastojen muutoksina ennen tilikauden yli- tai alijäämää. Tilastollinen vertailtavuus nykyisen rahoitusosan laskelman tulorahoitusta kuvaaviin katekäsitteisiin säilytettäisiin. Tuloslaskelmakaavan lopullinen sisältö ratkaistaisiin valmisteltaessa kirjanpitoasetuksen muuttamista.

Tilinpäätökseen sisältyisi liitetietona rahoituslaskelma, joka osoittaisi kunnan rahan käytön ja rahan lähteet tilikaudella. Rahoituslaskelma täydentäisi tilinpäätösinformaatiota osoittamalla samassa asetelmassa tulorahoituksen määrän ja sen riittävyyden investointien ja pääoman palautusten kattamiseen. Rahoituslaskelma osoittaisi myös sen rahoitustarpeen, jonka kunta joutuu kattamaan lainanotolla tai vähentämällä rahoitus- ja vaihto-omaisuuteen sitoutuneita varoja. Rahoituslaskelmakaavasta annettaisiin 67 §:n nojalla kirjanpitolautakunnan kuntajaoston erillisohje.

Kirjanpitoasetuksen 8 §:n mukaista tasekaavaa noudatettaisiin myös kunnissa ja kuntayhtymissä. Taseen erät esitettäisiin käänteisessä järjestyksessä nykyiseen kunnan tasekaavaan verrattuna. Kirjanpitolain mukaisten tase-erien pääryhmittelyä sovellettaisiin sellaisenaan kuntiin. Alaryhmittelystä kirjanpitolautakunta antaisi erillisohjeen. Kirjanpitolain mukainen tase antaisi mahdollisuuden arvioida kunnan oma-varaisuutta ja velkaisuutta samoilla tunnusluvuilla kuin muidenkin kirjanpitovelvollisten osalta.

Tilinpäätökseen otettavasta toimintakertomuksesta säädettäisiin erikseen 69 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Konsernilaskelmin voitaisiin riippumatta siitä miten eri toiminnot on organisoitu, selvittää ne menot ja tulot sekä varat, velat ja vastuut, joihin kunnalla on omistajuuteen tai sopimukseen perustuvaa määräysvaltaa ja vastuuta. Kunnan konsernirajaus kattaisi kaikki ne tytäryhteisöt, joihin kunnalla on määräamisvalta. Kirjanpi-

tolain 22 b §:n nojalla kunnalla katsotaan olevan määräämisvalta yhteisössä tai säätiössä, kun sillä on:

— enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden, jäsenosuuksien tai yhtiöosuuksien tuottamasta äänimäärästä; tai

— yhtiöjärjestyksen, yhtiösopimuksen tai niihin verrattavien sääntöjen nojalla oikeus nimittää enemmistö yhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä taikka enemmistö sellaisen toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen; tai

— sopimuksen perusteella edellä selostettua vastaava määräämisvalta.

Edellä esitetyt määräämisvaltaedellytykset voivat myöskin täytyä yhdessä tytäryhteisöjen kanssa tai jo pelkästään siten, että tytäryhteisöllä on yksin määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa.

Kirjanpitolakiin sisältyy myös säännös osakkuusyhteisöjen tietojen sisällyttämisestä konsernitilinpäätökseen. Kunnan osakkuusyhteisöllä tarkoitettaisiin kirjanpitovelvollista, joka ei ole kunnan tytäryhteisö, mutta jossa kunnalla olisi merkittävä omistusosuus tai huomattava vaikutusvalta. Merkittävä omistusosuus syntyy vähintään viidenneksen omistusosuudesta taseen mukaisesta omasta pääomasta. Huomattava vaikutusvalta olisi kunnalla toiseen yhteisöön, jos kunta yksin tai muiden samaan konserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa omistaa vähintään yhden viidesosan ja enintään puolet osakkeiden, jäsenosuuksien tai yhtiöosuuksien tuottamasta äänivallasta. Kunnan kohdalla osakkuusyhteisörajauksella olisi merkitystä paitsi osakkuusyrityksissä, myös sellaisissa kuntayhtymissä, joissa kunnalla olisi merkittävä omistusosuus ja huomattava vaikutusvalta.

Kunnan konsernitilinpäätösvelvoite rajattaisiin konsernitaseen laadintaan. Konsernitase laadittaisiin kunnan ja tytäryhteisöjen taseiden ja sen liitteenä ilmoitettavien tietojen yhdistelmänä hyvää kirjanpitolapaa noudattaen ja sen mukaan kuin kirjanpitolautakunta tarkemmin määrää. Konsernitaseen liitetietoihin tulisi sisällyttää konsernitason tiedot annetuista vakuuksista ja vastuusitoumuksista. Osakkuusyhteisöjen tilinpäätöksen tiedot yhdistellään konsernitilinpäätökseen sen mukaan kuin kirjanpitolautakunnan kuntajaosto tarkemmin ohjeella määrää.

Konsernituloslaskelman laadinnasta ei säädettäisi kuntalaissa. Koska konsernituloslaskelman laatiminen edellyttäisi kaikkien konsernin

sisäisten maksutapahtumien eliminoimista ja olisi siten monille kunnille kohtuuttoman raskas sen tuottamaan hyötyyn verrattuna ei konsernituloslaskelmaa kirjanpitolain tarkoittamassa laajuudessa ole katsottu tarpeelliseksi. Tilinpäätöksen liitteeksi tulisi kuitenkin ottaa kuntakonsernin tilikauden toiminnan laajuutta ja tuloksen muodostumista esittävä laskelma, joka voitaisiin laatia kirjanpitolain säännöksiä väljemmin kriteerein. Kunnan konsernitaseen ja konsernin tuloslaskelmayhdistelmän laadinnasta annettaisiin kirjanpitolautakunnan ohje.

Kunnan tilinpäätös- ja tositemaineiston säilytysajat ovat huomattavasti pitemmät kuin kirjanpitolain edellyttämät vähimmäisajat. Kunnan asiakirjojen hävittämisestä määrää arkistolain 19 §:n mukaan valtionarkisto joko yleisohjeella tai yksittäisellä päätöksellä. Valtionarkiston ohjeessa (Kunnallisten asiakirjojen hävittäminen osa 1/91) kunnan tasekirja erittelyineen on määrätty säilytettäväksi pysyvästi. Tilinpäätöskertomus on säilytettävä 10 vuotta. Mikäli se on kunnalliskertomuksen osa, on se säilytettävä pysyvästi. Tositemaineiston säilytysajaksi on määrätty 10 vuotta.

Kunnan tilinpäätöksen julkistamiseen sovellettaisiin julkisuuslainsäädäntöä.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan tilinpäätöksen allekirjoittaisivat kaikki kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja.

69 §. *Toimintakertomus.* Pykälän 1 momentin mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomus toimisi kunnan johtamisen ja seurannan välineenä. Sen tulisi myös tyydyttää valtion viranomaisten kunnan tilinpäätös- vuotta koskevat tiedon tarpeet sekä antaa kuntalaisille ja muille sidosryhmille selkeä kuva toiminnan ja talouden kehityksestä.

Toimintakertomuksessa esitettäisiin talousarviossa ja taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta toiminnan tuloksia kuvaavien tunnuslukujen avulla. Toimintakertomus olisi kunnan toiminnan ja talouden seurannan runko. Toimintakertomus tulisi keskeisten tunnuslukujen osalta laatia sillä tavoin standardoituun muotoon, että vertailut kuntien välillä voidaan toteuttaa.

Toimintakertomuksessa selvitetäisiin talouden kehitys tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen sekä niiden tunnuslukujen ja liitetietojen avulla. Lisäksi selvitetäisiin talousarvion toteutuminen toiminnoittain ja hankkeittain tai

hankeryhmittäin. Toimintakertomukseen liitetäisiin tilasto-osa, jossa esitettäisiin kuntien vertailutiedot ja muut kunnan tarpeelliseksi katsomat tilinpäätöstilastot.

Toimintakertomuksessa olisi annettava tietoja taloutta koskevista tärkeistä asioista, vaikka ne olisivat sattuneet tilikauden päätyttyäkin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan hallituksen velvollisuudesta tehdä toimintakertomuksessa esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi. Tilikauden tuloksella tarkoitettaisiin kunnan tuloslaskelman tulosta ennen varauksia ja rahastosiirtoja. Ylijäämäinen tilikauden tulos voitaisiin rahastoida tai siirtää varauksiin taikka muuhun vapaaseen omaan pääomaan. Alijäämäistä tilikauden tulosta voitaisiin vastaavasti kattaa varauksilla, rahastoilla tai muulla vapaalla omalla pääomalla. Edellä mainittuja siirtoeriä, jotka eivät olisi rahoitusvaikutteisia, ei käsiteltäisi nykyisen talousarvioikäytännön tapaan määrärahoina ja tuloarvioina. Talousarviossa asetettaisiin kuitenkin niitä koskevat tavoitteet.

Kunnanhallituksen esitys tilikauden tuloksen käsittelystä voisi olla esimerkiksi sellainen, että varaus- ja rahastosiirrot tehtäisiin talousarviossa esitettyjen tavoitteiden mukaisena ja tilikauden yli- tai alijäämä siirrettäisiin muuhun vapaaseen omaan pääomaan. Kunnanhallitus voisi tehdä myös talousarviosta poikkeavan tuloksen käsittelyesityksen. Valtuusto päättäisi tuloksen käsittelystä tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä.

Kunnanhallituksen tulisi tehdä esitys toimenpiteistä kunnan talouden tasapainottamisesta, mikäli kunnan tulolaskelma, rahoituslaskelma ja tase sekä niistä laskettavat tunnusluvut osoittaisivat tuloskehityksen tai rahoitusase- man heikentymistä. Esityksen tulisi sisältää suunnitelma, jolla kunnan talous määräajassa saatetaan vakaalle pohjalle.

Tilikauden tulosta, oman pääoman eria tai lainamäärää koskevia pakotteita ei kuitenkaan otettaisi kuntalakiin, koska vaarana olisi, että niistä muodostuisi kuntatalouden vähimmäistavoitteita. Lakisääteisten pakotteiden seuraaminen saattaisi ohjata huomion pois kunnan kokonaistaloudelliselta arvioinnilta, johon uusi taloussuunnittelu- ja tilinpäätösmalli antaa nykyistä tuntuvasti paremmat lähtökohdat.

Kunnan talouden tasapainoa turvaavina vaatimuksina voitaisiin silti kunnan hallinto- säännössä tai erillisessä taloussäännössä kieltää

kunnan peruspääoman ja vararahaston pääoman vähentäminen sekä määrätä, että muiden rahastojen, varausten ja kertyneen yli- tai alijäämän yhteismäärän tulisi pysyä positiivisena. Määräyksistä, jotka sääntöön voitaisiin ottaa, annettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 67 §:n nojalla.

70 §. *Kunnan sitoumukset yhteisön tai säätiön velasta.* Ehdotettu säännös rajoittaisi kunnan oikeutta myöntää takauksia ja muita vakuuksia nykykäytäntöön verrattuna. Takauksia ja vakuuksia kunta voisi antaa edelleen sellaisten yhteisöjen ja säätiöiden velasta, joissa kunnalla on määräämisvaltaa. Näin esimerkiksi kunnan omistaman energia-, vesi-, liikenne-, asunto- ja muun sellaisen yhteisön rahoitushuolto voitaisiin turvata jatkossakin kunnan takauksin. Tällaisen yhteisön tai säätiön ei välttämättä tarvitsisi hoitaa kunnan toimintaa, kunhan kunnan määräämisvaltaa koskeva ehto täyttyy. Rajoitusta ei sovellettaisi takautuvasti vaan se koskisi vain lain voimaantumisen jälkeen annettavia vakuuksia.

Vakuus voitaisiin antaa myös sellaisen yhteisön tai säätiön velasta, jossa kunnalla ei ole määräämisvaltaa. Tällöin yhteisön tai säätiön olisi kuitenkin hoidettava 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan tehtävää. Tällaisia yhteisöjä ja säätiöitä voisivat olla muun muassa vanhustenkotiyhdistykset ja -säätiöt sekä urheilutilojen rakentamiseksi ja hoitamiseksi perustetut osakeyhtiöt.

Pykälällä ei rajoitettaisi kunnan oikeutta taata yksityishenkilöiden velkoja sikäli kuin tämän voidaan katsoa kuuluvan kunnan toimialaan. Näin kunta voisi edelleen taata esimerkiksi ensiasunnon hankkimiseen yksityishenkilöille myönnettäviä lainoja.

9 luku. Hallinnon ja talouden tarkastus

71 §. *Tarkastuslautakunta.* Pykälän nojalla valtuusto asettaisi tarkastuslautakunnan, joka huolehtisi kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen järjestämisestä. Lautakunnan tehtävä kohdistuisi valtuuston toimikautta vastaaviin vuosiin. Johtosäännössä voitaisiin 18 §:n 1 momentin nojalla lisäksi määrätä, että lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi kunnan hallituksen sijasta valmistella valtuuston

päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lautakunnan tulee lisäksi arvioida, onko kuntaa ja sen määräämisvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä johdettu valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti. Tarkastuslautakunta voisi myös valtuuston ohella antaa tilintarkastajille erityisiä tilintarkastusta koskevia ohjeita 73 §:n 2 momentin nojalla. Kunnan varsinainen tilintarkastus ei enää olisi luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen tehtävänä vaan siitä huolehtisivat valtuuston valitsemat ammattitarkastajat, jotka myös kantaisivat oikeudellisen vastuun toiminnastaan.

Tarkastuslautakunnan jäsenten vaalikelpoisuuden rajoitukset vastaavat voimassa olevan kunnallislain mukaisia tilintarkastajille asetettuja vastaavia rajoituksia. Vaalikelvoton olisi kunnanjohtaja tai kunnanhallituksen jäsen, näiden lähisukulainen tai sellaiseen verrattavissa oleva henkilö. Vaalikelpoinen ei myöskään olisi kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö eikä henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Valtuuston olisi osoitettava tarkastuslautakunnan käyttöön riittävät voimavarat, jotta lautakunta voi suoriutua tehtävistään.

Jos kunnassa on revisiotoimi, se toimisi kunnanhallituksen alaisena kunnan sisäistä tarkastusta hoitavana elimenä eikä olisi tarkastuslautakunnan alainen. Se voisi kuitenkin avustaa tarkastuslautakuntaa ja tilintarkastajia erikseen sovittavalla tavalla.

72 §. Tilintarkastajat. Pykälässä säädetään kunnan tilintarkastajista, jotka olisivat aina julkishallinnon- ja talouden tilintarkastajan tutkinnossa hyväksytyt henkilöt (JHTT-tilintarkastajia). Tilintarkastajat valitsisi valtuusto ja tarkastajien lukumäärä jätettäisiin kunnan itsensä päätettäväksi. Jos tilintarkastajia valittaisiin vain yksi, tulisi samalla valita vähintään yksi varatilintarkastaja. Varatilintarkastajan kelpoisuusehdot olisivat samat kuin varsinaiselakin tilintarkastajalla. JHTT-tutkinnosta säädetään siitä annetussa asetuksessa.

Tilintarkastajat toimisivat tehtävässään virkavastuulla. Tämä tarkoittaa sitä, että heihin sovellettaisiin rikoslain 40 luvun säännöksiä virkarikoksista ja julkisyyhteisön työntekijän rikoksista. Myös tilintarkastajien vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi virkavastuun perusteella.

Tilintarkastajien toimikausi olisi kunnallisvaalikausi niin, että he suorittaisivat tarkastuksen valtuuston toimikautta vastaavien vuosien osalta. Täten tilintarkastajat antaisivat viimeisen tilintarkastuskertomuksensa kunnallisvaalivuodelta vaaleissa valitulle uudelle valtuustolle. Valtuusto voisi erottaa tilintarkastajan kesken tämän toimikauden. Tarkastuslautakunnan olisi valmisteltava tällainen päätös 71 §:n 2 momentin nojalla. Tilintarkastaja voisi myös itse erota toimestaan kesken toimikauttaan ilmoittamalla siitä valtuustolle. Valtuuston on tällöin tarkastuslautakunnan esityksestä valittava uusi tilintarkastaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Pykälän 2 momentissa korostetaan tilintarkastuksen riippumattomuuden merkitystä. Tilintarkastus on keino riippumattoman ja asiantuntevan lausunnon hankkimiseksi kunnanhallituksen laatimasta tilinpäätöksestä ja kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta sekä valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annettujen tietojen oikeellisuudesta. Tilintarkastajan asiantuntemukseen ja hänen asiantuntijana antamiinsa tietoihin tulee voida luottaa. Riippumattomuuden vaatimus on olennainen osa 73 §:ssä tarkoitetun hyvän tilintarkastustavan sisältöä ja riippumattomuus on edellytys sille, että tilintarkastaja kykenee suorittamaan hänelle säädetyt tehtävät. Tilintarkastajan tulee olla vapaa lausumaan käsityksensä ulkopuolista tekijöistä riippumatta.

Momentin ensimmäinen virke on ohje valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle. Toinen virke on itse tilintarkastajalle suunnattu säännös. Yleisesti voidaan olettaa tilintarkastajan havaitsevan riippumattomuuden vaarantavat tilanteet oma-aloitteisesti ennen ja jälkeen tehtävän vastaanottamista. Jos riippumattomuuden vaarantumista voidaan perustellusti epäillä, tulee tilintarkastajan luopua tehtävästä. Jollei tilintarkastaja oma-aloitteisesti eroa, tulee valtuuston erottaa hänet.

Tilintarkastajaa koskisivat samat vaalikelpoisuuden rajoitukset kuin tarkastuslautakunnan jäsentä. Tilintarkastajan kotikunnan ei kuitenkaan tarvitsisi olla asianomainen kunta. Tilintarkastajan esteellisyydestä toimeensa säädetäisiin 52 §:n 2 momentissa. Käytännössä vähänkin merkittävämpi esteellisyys aiheuttaisi käytännössä tilintarkastajan riippumattomuuden menetyksen jolloin tilintarkastajan olisi 2 momentin mukaisesti luovuttava tehtävästään.

73 §. Tilintarkastajien tehtävät. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin tilintarkastustehtävän

aikataulusta. Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta ja tilinpäätöksestä olisi ehdotettavan lain 67 §:n mukaan voimassa, mitä kirjanpitolaissa säädetään. Kirjanpitolain mukaan tilinpäätös on laadittava maaliskuun loppuun mennessä. Tilintarkastajien olisi viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava tilikauden eli edellisen kalenterivuoden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilinpäätös olisi ehdotettavan kuntalain 68 §:n 1 momentin mukaan saatettava valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilintarkastajien tehtävänä olisi tarkastaa kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tehtävän laajuus ja yksityiskohtaisuus riippuisivat muun muassa kunnan koosta ja sisäisen valvonnan toimivuudesta. Tilintarkastuksen ohjenormina olisi hyvä tilintarkastustapa, jota on viime aikoina kehitetty muun muassa hyväksymällä julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan normisto. Normiston on hyväksynyt julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä, johon kuuluu edustajia valtion tilintarkastajien kansliasta, valtiontalouden tarkastusvirastosta sekä kuntien keskusjärjestöstä.

Lähtökohtana siis olisi, että hyvä tilintarkastustapa määritteli tilintarkastajien tehtävän sisällön. Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin tarkastustehtävän sisältöä. Tilintarkastajan tarkastusvastuuseen kuuluisi ennen kaikkea kunnan hallinnon lainmukaisuuden sekä tilinpäätöksen oikeellisuuden ja sen antamien tietojen riittävyys tarkastaminen. Erityisesti tulisi tarkastaa, onko kunnan sitoumukset ja muut riskit arvioitu asianmukaisesti. Sitoumuksia, joihin liittyy erityinen riski, ovat muun muassa lainatakaukset ja muiden vakuuksien antaminen yhteisöille, jotka eivät ole kunnan määräämisvallassa. Eräissä kunnissa takaukset ovat nousseet kuntien kantokykyyn nähden kohtuuttoman suuriksi. Kunnan oikeutta myöntää takauksia esitetäänkin rajoitettavaksi 70 §:ssä.

Merkittäviä riskejä voi liittyä myös kunnan omiin investointihankkeisiin, joilla tuetaan alueen elinkeinotoimintaa. Näitä ovat esimerkiksi teollisuushallien rakentaminen ja vuokraaminen sekä pääoman sijoittaminen ja luotonanto kunnan omistamiin yrityspalvelu- ja kehitysyhtiöihin.

Kunnan laina- ja sijoitussalkkuihin sekä niiden suojaamiseen liittyvät riskit tulisi myös kartoittaa. Samoin tilintarkastajan tulisi tar-

kastaa, onko kunnan henkilöstön, omaisuuden ja toiminnan vahinkoriskien hallinta järjestetty asianmukaisesti.

Huomiota tulisi myös kiinnittää kuntakonserniin kuuluvien, kunnan määräämisvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden toimintaan. Jos kunta on emoyhteisö, olisi tilintarkastajan tarkastettava, antaako konsernitase riittävät ja oikeat tiedot ja onko konsernitase laadittu kirjanpitolain ja kirjanpitolautakunnan antamien ohjeiden mukaisesti. Kunnan tilintarkastajan tarkastusoikeus ei ulotu kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tilintarkastustietojen luotettavuuden tarkastamiseen, jollei kunnan tilintarkastaja ole myös tämän yhteisön tilintarkastaja. Tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, että tarvittavat tiedot kuntakonserniin kuuluvista yhteisöistä on viety oikein konsernitaseeseen. Perusteltua voisi kuitenkin olla, että kunnan tilintarkastaja toimisi myös kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tilintarkastajana. Koska suuremmilla kaupungeilla on tytäryhteisöinä kymmeniä kiinteistöyhtiöitä, ei tämä kuitenkaan aina ole käytännössä mahdollistakaan.

Vuoden 1993 alusta voimaan tulleen valtionosuusuudistuksen seurantajärjestelmä perustuu pääosin kunnan itsensä antamiin tietoihin. Kunnan tilintarkastajan tulisi tarkastaa valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annettujen tietojen oikeellisuus niiden luotettavuuden takaamiseksi.

Tilintarkastajien olisi myös selvitettävä kunnanhallituksen alaisena olevan sisäisen valvonnan ja tarkastuksen toimivuus.

Tilintarkastajan tehtävät määräytyvät lain, kunnan talous- ja muiden johtosääntöjen sekä hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan myös valtuusto ja tarkastuslautakunta voivat antaa tilintarkastajille erityisiä ohjeita esimerkiksi tarkastuksessa sovellettavista painopistealueista ja tarkastuksen laajuudesta. Tilintarkastajan on toissijaisesti noudatettava tällaisia ohjeita.

Pykälän 3 momentissa korostetaan tärkeiden tarkastushavaintojen välitöntä raportointia. Kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan asiana olisi arvioida, mihin toimenpiteisiin tilintarkastajien havaintojen perusteella on ryhdyttävä.

74 §. *Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus.* Pykälä vastaisi nykyisen lain tilintarkastajaa koskevaa sääntelyä. Säännöksellä turvataan tarkastuslautakunnan jäsen-

ten ja tilintarkastajien muita luottamushenkilöitä laajempi tietojensaantioikeus. Oikeus ulottuisi myös sellaisiin salassapidettäviin tietoihin, jotka ovat tarpeen tarkastustehtävän suorittamiseksi. Tarpeellisuuden arvioisi lautakunnan jäsen ja tilintarkastaja itse.

Pykälän mukaan tietojensaantioikeus olisi yksittäisellä tarkastuslautakunnan jäsenellä ja tilintarkastajalla. Tarkastuslautakunta toimii kuitenkin pääsääntöisesti kollegiona ja lähtökohtana voidaan pitää, että myös lautakunnan jäsenen tietojensaantioikeutta tulisi käyttää lautakunnan tekemän päätöksen perusteella. Tarkastuslautakunnan jäsen ja tilintarkastaja toimivat virkavastuulla ja heillä on velvollisuus pitää salassa ne tiedot, jotka he säännöksen nojalla ovat saaneet.

Tarkastuslautakunnan jäsenellä olisi myös oikeus saada tilintarkastajalta käytettäväkseen tilintarkastuksen yhteydessä syntyneitä ja kerättyä aineistoa, jos hän pitää sitä tarpeellisenä.

75 §. *Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely.* Kunnan tilintarkastuskertomus on perinteisesti ollut laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin esimerkiksi osakeyhtiön tilintarkastuskertomus. Kunnalliseen demokratiaan kuuluu, että kunnan asioista annetaan asukkailla enemmän tietoa. Kunnallislain mukainen tilintarkastuskertomus jakautuu ehdotetussa laissa toisaalta tilintarkastuskertomukseen ja toisaalta tarkastuslautakunnan suorittaman valmistelun yhteydessä syntyvään aineistoon. Tilintarkastuskertomus sisältäisi tiedot 73 §:n mukaisen tarkastuksen tuloksista.

Tarkastuksen tuloksista riippumatta tilintarkastajien olisi kertomuksessaan aina esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus.

Tilintarkastuskertomuksessa tehtäisiin tilivelvolliseen kohdistuva muistutus, jos tarkastuksessa havaitaan, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä taikka muuten kunnan edun vastaisesti. Jos virhe tai aiheutunut vahinko on vähäinen, tilintarkastajat voivat harkita, onko muistutuksen tekemiseen aihetta.

Tilivelvollisia olisivat kunnan toimielin kollegiona sekä toimielimen alaiset johtavat viranhaltijat. Tilivelvollisen määrittely on tarpeen muistutus- ja vastuuvapausmenettelyn vuoksi. Sääntely ei enää ulottuisi yksittäiseen luottamushenkilöön ja viranhaltijaan näiden tehtävistä ja asemasta riippumatta.

Tarkastuslautakunta valmisteli 71 §:n 2 mo-

mentin nojalla tilintarkastuskertomuksen käsittelyn valtuustossa hankkimalla ensin tilintarkastuskertomuksessa tehdyn muistutuksen johdosta selityksen asianomaiselta ja lausunnon kunnanhallitukselta. Lautakunta voisi valmisteluvoikeutensa puitteissa antaa myös lausunnon tilintarkastuskertomuksen johdosta. Valtuusto päättäisi toimenpiteistä, joihin tilintarkastuskertomus, siihen sisältyvät muistutukset ja tarkastuslautakunnan valmistelu antavat aihetta.

Muistutusta koskevaan valtuuston päätöseen voisi edelleen hakea muutosta lääninoikeuteen tehtävällä kunnallisvalituksella. Sen sijaan erityisestä tilimuistutusmenettelystä, jolla kunta hakee lääninoikeudessa korvausta tilivelvolliselta, luovuttaisiin. Korvausvaatimukset käsiteltäisiin aina käräjäoikeudessa, jollei korvauksesta sovit.

Sen lisäksi, mitä valtuuston tehtävistä säädetäisiin 13 §:ssä, on pidetty perusteltuna ottaa kunnan taloutta koskevaan lukuun erikseen tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä koskeva maininta.

Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättäisi myös vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille sekä toimenpiteistä, joihin tilintarkastuskertomus antaa aihetta. Valtuusto ei olisi päätöstä tehdessään sidottu tilintarkastajien esitykseen.

Kunnan tilintarkastuskertomuksen ja tarkastuslautakunnan valmistelun voidaan katsoa antavan valtuustolle hyvät lähtökohdat päättää jatkotoimenpiteistä, koska niissä voidaan tuoda esiin sellaisiakin kunnan toiminnassa ja taloudessa havaittuja epäkohtia ja kehittämistarpeita, jotka eivät johda muistutuksen antamiseen.

10 luku. Kuntien yhteistoiminta

Kuntalakiin ehdotettavat kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset vastaavat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta vuoden 1993 alusta voimaan tulleita kunnallislain 103—115 §:n säännöksiä. Tämän vuoksi tässä käsitellään lähinnä vain nykyiseen lakiin ehdotettavia muutoksia.

76 §. *Yhteistoiminnan muodot.* Yhteistoimintaa koskeva yleissäännös vastaisi keskeiseltä sisällöltään nykyistä vuoden 1993 alussa voimaan tullutta 103 §:ää. Pykälän kolmanneksi momentiksi lisättäisiin säännös mahdollisuudesta antaa kunnalle kuuluva lakisääteinen

tehtävä toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Aikaisempaa 3 momenttia vastaava momentti, jossa säädettäisiin yhteistoiminnan muotoa koskevien säännöksiin, sijoitettaisiin 4 momentiksi täydennettynä vuoden 1993 alussa voimaan tulleiden muutosten voimaantulosäännöksen 5 momenttia vastaavalla säännöksellä.

Pykälän 1 momentissa olisi kunnan tehtävien hoitamista koskeva yleissäännös. Sen mukaan kunta voisi hoitaa sekä yleiseen toimialaansa kuuluvia että sille laissa säädettyjä erityisiä tehtäviä paitsi itse, myös yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtäviä voisi siirtää yhteistoiminnassa hoidettaviksi aina, kun se olisi tarkoituksenmukaista ja käytännössä mahdollista. Kunnan asema kansalaisten itsehallinnon perusyhteisönä edellyttää kuitenkin, että se säilyttää pääosan yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä itsellään ja toimintakykynsä sellaisena, että se voi niistä selviytyä.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnat voisivat hoitaa tehtäviään yhdessä joko niin, että tehtävä annetaan yhteisellä sopimuksella jonkun kunnan puolesta, taikka niin, että sen hoitaminen annetaan kuntien perustaman kuntayhtymän hoidettavaksi.

Julkista valtaa sisältäviä tehtäviä voidaan nykyisin antaa toisen kunnan hoidettavaksi vain siten, että perustetaan yhteinen virka. Ehdotetun 3 momentin mukaan tämä voisi tapahtua myös siten, että toisen kunnan viranhaltija hoitaa sopimuksen perusteella tällaisia tehtäviä.

77 §. *Yhteinen toimielin.* Säännös vastaisi nykyistä 104 §:ää.

78 §. *Kuntayhtymän perussopimus.* Säännös vastaisi pääosin nykyistä 106 §:ää. Käytännössä on pidetty tarpeellisenä, että kuntayhtymän nimestä ilmenisi yhteisön oikeudellinen luonne. Tämän vuoksi pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tätä tarkoittava lisäys. Kuntayhtymän nimessä tulisi olla joko sana ”kuntayhtymä” tai sen yleisesti tunnettu lyhenne eli ”ky”. Pykälän 3 momentin 4 kohdassa tarkennettaisiin ilmaisua poliittisen edustavuuden huomioonottamisesta ja uudessa 7 kohdassa edellytettäisiin sovittavaksi kuntayhtymästä eroavan kunnan sekä jäljelle jäävien jäsenkuntien välisistä järjestelyistä jäsenkunnan erotessa kuntayhtymästä.

79 §. *Perussopimuksen muuttaminen.* Perussopimusta voidaan muuttaa jäsenkuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä.

Jos kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella, voidaan kuntayhtymän perussopimusta muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista sitä kannattaa lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien äänivallan perusteita, jäsenkuntien maksuosuuksia ja niiden osuutta kuntayhtymän varoihin sekä niiden vastuuta kuntayhtymän veloista. Kun säännöksen tarkoittamissa kuntayhtymissä on lukuisia jäsenkuntia, oli tarpeen helpottaa perussopimuksen muuttamista, kuten todettiin hallituksen esityksen n:o 70/92 vp. perusteluissa. Myöhemmin kuntayhtymän perussopimusta muutettaessa voidaan kuitenkin edellyttää, että jäsenkunnan kannalta oleellisia perussopimuksen määräyksiä ei enää voida muuttaa jäsenkuntien kahden kolmasosan kannatuksella, vaan näissä asioissa vaaditaan yhtäpitävät päätökset jäsenkunnissa. Hallinnon järjestämistä, esimerkiksi virkarakennetta koskevat muutokset olisivat edelleen mahdollisia kahden kolmanneksen määränemmistöllä. Jäsenkuntaa ei myöskään voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

Osajäsenen oman edun mukaista on pitää huolta, että perussopimus ei tuo sille vastuuta sellaisista kustannuksista joita jäsenyys ei koske. Tämä edellyttää, että perussopimuksessa eritellään tehtävät, joissa kaikki jäsenkunnat ovat mukana, ja tehtävät, joissa vain osa jäsenistä on mukana.

80 §. *Kuntayhtymän oikeustoimikelpoisuus.* Säännös vastaisi nykyistä 107 §:ää.

81 §. *Kuntayhtymän toimielimet.* Kunnallislain 108 §:ssä säädetään kuntayhtymän yhtymäkokouksesta ja 109 §:n 1 momentissa muusta kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävästä jäsenkuntien valitsemasta toimielimestä. Toimielinten keskinäisen suhteen selventämiseksi säännökset yhdistettäisiin. Lain 81 §:n 1 momentin mukaiset toimielimet olisivat vaihtoehtoisia tapoja järjestää kuntayhtymän ylin päätöksenteko.

Yhtymäkokous olisi luonteeltaan verrattavissa osakeyhtiön yhtiökokoukseen ja soveltuisi parhaiten tehtäväalueeltaan rajattuihin kuntayhtymiin. Yhtymäkokouksen vaihtoehtona olisi pysyvä toimielin, johon jäsenkunnat valitsisivat jäsenet. Tämä toimielin olisi luonteeltaan valtuustotyyppinen, johon tulisivat myös

sovellettaviksi valtuustoa koskevat kuntalain säännökset. Valtuustotyyppinen toimielin olisi luonteva laaja-alaisissa, esimerkiksi maakunnallisia asioita hoitavissa kuntayhtymissä.

Nykyisen lain mukaan yhtymäkokousedustajan valinta kuuluu aina kunnanvaltuustolle. Yhtymäkokouksessa kunnan edustaja toimii kunnan asiamiehenä ja välittää ”omistajan” tahtoa. Tämän vuoksi lähtökohtana tulisi olla, että edustajan valinta kuuluu kunnanhallitukselle, jonka tehtävänä ehdotettavan 23 §:n 2 momentin mukaan on ohjeiden antaminen kuntaa eri yhteisöjen hallintoelimityksessä edustaville henkilöille. Valtuusto voisi kuitenkin päättää, että valinnan suorittaa muu toimielin, esimerkiksi valtuusto itse.

82 §. *Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimieliiniin.* Säännös vastaisi nykyistä sääntelyä. Jäsenkuntien valtuutettujen valitseminen kuntayhtymän toimielimeen pykälän 2 momentin nojalla olisi luontevaa erityisesti maakunnallisia asioita hoitavissa kuntayhtymissä. Vaaleilla valituilla valtuutetuilla olisi kansalaisilta saatu valtuutus tehtävän hoitoon, mitä edellytetään eräissä kansainvälisissä tehtävissä toimivilta kunnallishallinnon edustajilta.

83 §. *Kuntayhtymän rahoitus.* Säännös vastaisi nykyistä sääntelyä.

84 §. *Kuntayhtymästä eroaminen.* Säännökset kuntayhtymästä eroamisesta vastaisivat nykyistä sääntelyä.

85 §. *Pöytäkirjan pitäminen nähtävänä kuntayhtymässä.* Pykälässä säädettäisiin kuntayhtymän viranomaisten pöytäkirjojen pitämisestä yleisesti nähtävänä. Nykyisen lain 114 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymässä on erikseen päätettävä paikasta, jossa pöytäkirjoja pidetään yleisesti nähtävänä. Pöytäkirjojen nähtävänä pitämisestä olisi kuitenkin aina ilmoitettava ennakolta kuntayhtymän ilmoitustaululla. Luonnollista on, että nähtävänä pidettävän pöytäkirjan paikka ilmoitetaan samalla. Tästä syystä ei olisi tarpeellista säätää erikseen nähtävänäpitopaikan määrittämisestä. Säännös vastaisi näin myös ehdotettua 63 §:ää, jossa säädetään pöytäkirjojen nähtävänä pitämisestä kunnissa. Myös pykälän muutettu otsikko vastaisi paremmin säännöksen sisältöä.

Pöytäkirjan nähtävänä pitämisellä olisi lähinnä prosessuaalinen muutoksenhakuajan alkamiseen liittyvä merkitys. Lakiehdotuksen 29 §:n tiedottamissäännös koskee myös kun-

tayhtymä. Näin ollen kuntayhtymän tulee huolehtia kuntayhtymän jäsenkuntien asukkaiden riittävästä tiedonsaannista.

86 §. *Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä.* Kuntayhtymään sovellettavat kuntalain säännökset vastaisivat eräin tarkennuksin nykyistä sääntelyä.

Kunnallista itsehallintoa suojaavaa 2 §:n 1 momentin toista lausetta sovellettaisiin myös kuntayhtymiin.

Kuntayhtymä voisi myös ottaa hoitaakseen 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimeksiantotehtäviä, jollei kuntayhtymän toimiala tai perussopimuksen määräykset tätä estäisi. Kuntayhtymän tehtävien hoitamisessa tarvittavat palvelut voitaisiin hankkia 2 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla myös muilta palvelujen tuottajilta.

Lain 3 § kuntalain suhteesta muihin säädöksiin soveltuksi muilta kuin 76 §:n 4 momentissa säädetyiltä osin myös kuntayhtymään.

Valtion ja kuntien viranomaisten välistä suhdetta koskevaa 8 §:ää sovellettaisiin myös kuntayhtymään.

Yhtymävaltuustoa koskisivat säännökset puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien valinnasta (12 §), valtuuston tehtävistä (13 §), toimivallan siirtämisestä (14 §) ja valtuuston työjärjestyksestä (15 §).

Kuntayhtymän muun hallinnon järjestämisessä sovellettaisiin säännöksiä hallinnon järjestämisestä ja johtosäännöistä (16 §), kunnan toimielimistä (17 §), toimielinten kokoonpanosta (18 §) ja toimikaudesta (19 § 1 mom.), toimielimen puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajista (20 §), luottamushenkilöiden erottamisesta kesken toimikauden (21 §), tilapäisestä valiokunnasta (22 §) sekä kunnanhallituksesta (23 §).

Kuntayhtymää koskisivat myös säännökset asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista (27 §), asukkaiden aloiteoikeudesta (28 §) sekä tiedottamisesta (29 §).

Kuntayhtymän luottamushenkilöihin sovellettaisiin säännöksiä kunnan luottamushenkilöistä (32 §), yleisestä vaalikelpoisuudesta (33 §), vaalikelpoisuuden menettämisestä (37 §), kieltäytymisestä ja erosta (38 §), luottamustoimen hoitamisesta (39 §), virheellisestä menettelystä luottamustoimessa (40 §), rikollisesta menettelystä luottamustoimen ulkopuolella (41 §), palkkioista ja korvauksista (42 §) sekä tietojensaantioikeudesta (43 §).

Kuntayhtymään sovellettaisiin henkilöstöä koskevaa 6 lukua. Nykyisen lain 111 §:ää vastaava säännös olisi tarpeeton.

Kunnan hallintomenettelyä (7 luku), taloutta (8 luku), hallinnon ja talouden tarkastusta (9 luku) sekä muutoksenhakua (11 luku) koskevat säännökset tulisivat kokonaisuudessaan sovellettaviksi kuntayhtymässä.

Yhtymäkokous on kuntayhtymän ylin toimielin. Jos kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous, kuntayhtymässä ei ole valtuustotyyppistä toimielintä, joka on yhtymäkokouksen vaihtoehto. Käytännössä on ilmenyt epäselvyyttä, onko yhtymäkokoukseen sovellettava valtuustoa vai muita toimielimiä koskevia säännöksiä. Nykyistä lakia on tulkittu muun muassa siten, ettei valtuuston kokousten julkisuutta ja valtuutettujen esteellisyttä koskevia säännöksiä voitaisi soveltaa yhtymäkokoukseen ja yhtymäkokousedustajaan. Kun yhtymäkokous käyttää kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa, tulisi sen kokousten olla julkisia. Perusteltua myös olisi, että esteellisyys määräytyisi valtuutettuja koskevien säännösten mukaisesti. Selvyyden vuoksi yhtymäkokouksen julkisuudesta ja yhtymäkokousedustajan esteellisyydestä otettaisiin nimenomainen säännös pykälän 2 momenttiin.

87 §. *Välimiesmenettely.* Välimiesmenettelyä koskeva säännös siirrettäisiin yhteistoimintaa koskevan luvun loppuun.

11 luku. Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Kunnan viranomaisen päätökseen haettaisiin yleensä muutosta tämän lain mukaisesti. Vain jos jostakin asiasta on erikseen säädetty haettavaksi muutosta muulla tavoin, noudatettaisiin näitä säännöksiä. Erityiset säännökset koskevat muun muassa erilaisia kunnan viranomaiselle lain mukaan kuuluvia tehtäviä kuten lupa-asioita. Niitä koskeviin päätöksiin haetaan muutosta yleensä hallintovalituksella.

88 §. *Luvun säännösten soveltaminen.* Kuntalain muutoksenhakuluku koskisi vain niin sanottuja kunnallisasioita. Niissä asioissa, joissa valitetaan hallintovalituksella, erityislainsäädännön muutoksenhakusäännökset menisivät kuntalain edelle. Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa, noudatetaan myös niitä kuntalain sijasta.

89 §. *Oikaisuvaatimus.* Kunnallisasioissa otet-

taisiin käyttöön yhdenmukainen ensivaiheen oikaisuvaatimusmenettely, josta säädettäisiin tässä pykälässä. Oikaisuvaatimusmenettely olisi kunnan sisäistä hallintomenettelyä ja edeltäisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavaa valitusmenettelyä.

Oikaisuvaatimusmenettelyllä laajennettaisiin kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa. Kunnan jäsen voisi oikaisuvaatimuksella saada esimerkiksi kunnan viranhaltijan päätöksen luottamushenkilötoimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely olisi kunnan sisäisesti käytössä mahdollisimman laajasti. Ulkopuolelle rajattaisiin vain kunnan ja kuntayhtymien ylimpien toimielinten päätökset. Niistä valitettaisiin nykyiseen tapaan kunnallisvalituksella suoraan lääninoikeudelle. Ylimpien toimielinten asemaan oikaisuvaatimusmenettely ei soveltuisi. Lisäksi kunnanhallitus valvoisi edelleen valtuuston päätösten laillisuutta.

Kunnallisvalituksen voisi edelleen tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan kunnan sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen tekoa ei rajoitettaisi vain laillisuusperusteisiin. Päätökseen tyytymätön voisi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen voisi tehdä sekä kunnan jäsen että asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen säädettäisiin 92 §:ssä.

Oikaisuvaatimus olisi varsinaisen lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voisi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä voisi tehdä kunnallisvalitusta. Kunnan muiden toimielinten kuin valtuuston sekä kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksistä olisi aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus. Sama koskisi kuntayhtymässä muiden viranomaisten kuin 81 §:n 1 momentissa tarkoitettujen ylimpien toimielinten päätöksiä.

Lautakunnan päätöksistä tehtäisiin oikaisuvaatimus niille itselleen. Niiden alaisten viranomaisten päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin asianomaiselle lautakunnalle. Lautakunnan alaisia viranomaisia olisivat useimmiten niiden alaiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat, joille on annettu itsenäistä toimivaltaa. Myös toinen toimielin, esimerkiksi johtokunta, voisi olla kunnanhallituksen taikka muun lautakunnan alainen viranomainen. Johtokunnan

päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin asianomaiselle lautakunnalle. Johtokunta ei olisi oikaisuvaatimuksia käsittelevä toimielin. Johtokunnan alaisen viranhaltijan päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin aina organisatorisesti ylempänä olevalle asianomaiselle lautakunnalle.

Oikaisuvaatimuksen tekemisen jälkeen asia olisi käsiteltävä viipymättä uudelleen. Käsitteilyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä lautakunta voisi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisisi asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely olisi ikäänkuin saman asian jatkokäsittelyä.

Oikaisuvaatimukseen annetuista käsittelypäätöksistä voisi tehdä valituksen lääninoikeudelle. Valitusoikeus olisi lähtökohtaisesti vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuisi, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut saisivat valitusoikeuden.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunnanhallituksen erityisasemasta oikaisuvaatimuksia käsiteltäessä. Lautakunnat ovat kunnanhallituksen alaisia. Kunnanhallitus vastaisi hallinnon yhteensovittamisesta. Tämän vuoksi 3 momentissa säädettäisiin, että kunnanhallitus voisi käyttää 51 §:n mukaista otto-oikeutta ja ottaa käsiteltäväkseen asian, joka on oikaisuvaatimuksella saatettu lautakunnan käsiteltäväksi.

90 §. *Kunnallisvalitus*. Pykälässä säädettäisiin, mihin päätöksiin voitaisiin hakea muutosta kunnallisvalituksella ja mitkä ovat valitusperusteet. Laissa otettaisiin käyttöön käsite kunnallisvalitus. Kunnallisvalitus olisi luonteeltaan laillisuusvalitus. Se tehtäisiin aina hallintotuomioistuimelle, lääninoikeudelle. Kunnallisen viranomaisen päätöksistä valitettaisiin kunnallisvalituksella, jollei säännöksistä selvästi muuta ilmene. Hallintovalitus olisi muutoksenhakeina erilaisissa yksilöä koskevissa lupa- ja sosiaalietuusasioissa. Hallintovalituksesta säädetään aina asianomaisessa erityislaissa.

Kunnallisvalitus olisi ensisijainen keino hakea muutosta valtuuston ja kuntayhtymässä sen ylimmän toimielimen, yhtymäkokouksen tai muun 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen. Näiden toimielinten päätöksiin tyytymätön ei voisi tehdä 89 §:ssä säädettyä oikaisuvaatimusta.

Kunnallisvalituksen voisi tehdä kunnanhallituksen tai lautakunnan oikaisuvaatimuksen

johdosta antamasta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi valittamisen edellytys. Jos oikaisukelpoisesta päätöksestä ei tehtäisi oikaisuvaatimusta, päätös saisi lainvoiman. Näin ollen valitusoikeuskin olisi lähtökohtaisesti vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta muutettaisiin, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut saisivat valitusoikeuden. Kunnallisvalituksen tekijä ei olisi sidottu oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet ovat vapaamuotoiset. Sen sijaan kunnallisvalituksen voisi tehdä vain tämän pykälän 2 momentissa mainituilla perusteilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnallisvalituksen valitusperusteista, jotka olisivat oikeuden loukkaamisperustetta lukuun ottamatta samat kuin nykyisessä laissa.

Kunnallisvalituksen valitusperusteina olisivat edelleen päätöksen tai päätöksenteon laillisuusvirheet. Nykyisen lain 139 §:n 1 momentin mukaan kunnan viranomaisen päätökseen saa jokainen hakea muutosta sillä perusteella, että päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Päätös on loukannut asianosaisen oikeutta kunnallislaissa tarkoitettulla tavalla erittäin harvoin, eikä oikeuden loukkaaminen valitusperusteena ole usein johtanut päätöksen kumoamiseen. Jotta valitus olisi menestynyt, on edellytetty niin sanotun subjektiivisen oikeuden loukkaamista. Yleensä, jos päätös on kumottu, on myös kysymys ollut nykyisen lain 139 §:n 2 momentin mukaisesta laillisuusvirheestä.

Oikeuden loukkaaminen valitusperusteena on vaikeaselkoinen. Kunnan jäsen voi tehdä kunnallisvalituksen laillisuusperusteilla, jotka on yksilöity laissa. Oikeuden loukkaamisesta valitusperusteena ehdotetaan luovuttavaksi. Lain 92 §:ssä säädettäisiin, että kunnan jäsenen lisäksi myös asianosainen voisi tehdä kunnallisvalituksen. Valitusperusteet olisivat asianosaisella samat kuin kunnan jäsenellä eli yksilöidyt laillisuusvirheet. Asianosaisen käsitteestä säädettäisiin 92 §:ssä.

91 §. *Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukelpoisuus*. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voisi tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä. Tällaisia olisivat yleensä päätökset, joilla asia on kunnassa ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Pykälän sääntely vastaisi nykyisen kunnallislain 139 §:n 3 momentin säännöstä. Muutoksenhaku olisi kielletty päätöksistä, jotka koskevat vain val-

mistelua tai täytäntöönpanoa. Jos esimerkiksi asiaa valmisteltaisiin lautakunnassa ja kunnanhallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain valtuuston päätös olisi valituskelpoinen. Valtuuston päätöksestä tehtävässä kunnallisvalituksessa voitaisiin kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sellaisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsiteltäessä.

92 §. *Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuoikeus.* Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saisi tehdä kunnan jäsen ja asianosainen. Kunnan jäsenistä säädettaisiin 4 §:ssä. Asianosainen määriteltäisiin tämän pykälän 1 momentissa. Asianosaisen määrittely perustuisi hallintomenettelylakiin ja valmisteilla olevaan hallintolainkäyttölakiin. Sääntely laajentaisi asianosaisiksi katsottavien piiriä nykyisestä. Asianosainen olisi se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Kunnallisvalituksen valitusperusteet olisivat tällaisella yksilöidyllä asianosaisella samat kuin kunnan jäsenellä eli 90 §:n 2 momentissa säädettyt laillisuusvirheet. Oikeuden loukkaaminen ei enää olisi kunnallisvalituksen valitusperuste.

Pykälän 2 momentissa säädettaisiin nykyistä lakia vastaavasti muutoksenhakuoikeudesta kuntayhtymän viranomaisen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätökseen.

93 §. *Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuaika.* Pykälässä säädettaisiin oikaisuvaatimuksesta sekä kunnallisvalituksen valitusajasta. Oikaisuvaatimusaika olisi 14 päivää eli sama kuin nykyisin kunnanhallitukselle valitettaessa. Kunnallisvalitus lääninoikeudelle olisi tehtävä edelleen 30 päivässä.

Sekä oikaisuvaatimus- että valitusaika alkaisivat kulua päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksiantotavat olisivat yhdenmukaiset sekä oikaisuvaatimusmenettelyssä että kunnallisvalituksessa. Päätöksen tiedoksiannosta säädettaisiin 95 §:ssä.

94 §. *Valitusosoitus ja oikaisuvaatimusohjeet.* Päätökseen olisi aina liitettävä menettelyohjeet valituksen tai oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. Jos kunnallisvalituksen ja oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi kielletty, päätökseen olisi liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Päätöksen muutoksenhakukelpoisuudesta säädettaisiin 91 §:ssä ja muutoksenhakukielloista 99 §:ssä.

Valitusosoituksesta säädetään muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa eikä vali-

tusosoituksesta olisi välttämätöntä ottaa säännöksiä kuntalakiin. Kun oikaisuvaatimusohjeista olisi kuitenkin otettava säännökset kuntalakiin, perussäännös valitusosoituksesta otettaisiin lakiin. Tarkemmin valitusosoituksesta säädettaisiin edelleen muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa.

Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä ja esimerkiksi puuttuvien tai virheellisten ohjeiden vaikutuksesta oikaisuvaatimusaajan kulumiseen olisi soveltuvin osin voimassa, mitä valitusosoituksesta säädetään muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa. Olennaista olisi, että oikaisuvaatimuksen tekijä osaa toimia asiassa oikein.

95 §. *Päätöksen tiedoksianto.* Oikaisuvaatimus- ja valitusaika alkaa kulua päätöksen tiedoksisaannista. Muutoksenhakijoina voisivat olla asianosaisen lisäksi yleensä kaikki kunnan jäsenet. Kun muutoksenhakuoikeus on luonteeltaan yleinen, on tarpeellista, että muutoksenhakuaika lähtee kulumaan selkeästi määriteltävästä ajankohdasta, pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä. Pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä säädettaisiin 63 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja valitusaika luettaisiin siitä, kun valituksen kohteena olevan päätöksen sisältävä pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi.

Kunnan jäsenen ohella oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voisi tehdä asianosainen eli henkilö, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asianosaiselle annettaisiin tieto henkilökohtaisesti. Nykyisen lain mukaan sellaiselle asianosaiselle, jonka oikeutta päätös loukkaa, on päätös annettava tiedoksi todisteellisesti. Kuntalaissa oikeuden loukkaamisesta valitusperusteena ja siihen liittyneestä todisteellisesta erityistiedoksiannosta luovuttaisiin. Tiedoksiannossa riittävää olisi kirjeen lähettäminen asianosaiselle. Kirjeen katsottaisiin tulleen tiedoksi seitsemän päivän kuluttua lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Kirjeen tiedoksisaantiajankohta vastaa tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain säännöksiä.

96 §. *Päätöksestä tiedottaminen.* Ehdotetun lain 95 §:ssä säädettaisiin päätöksen tiedoksiannon, johon on kytketty oikaisuvaatimus- ja valitusajan alkaminen. Tämän muodollisen tiedoksiannon lisäksi on tarvetta tehostaa päätöksen tiedottamista. Tärkeistä kunnan päätöksistä olisi luonnollisesti tiedotettava yleisesti. Yksittäisen päätöksen tiedottamista esitetään te-

hostettavaksi siten, että päätöksestä tulisi antaa henkilökohtainen tieto niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Tällä ei kuitenkaan olisi vaikutusta valitusajan alkamiseen. Pöytäkirjanotteesta tulisi luonnollisesti maksaa kunnan päättämä lunastusmaksu.

97 §. *Jatkovalitus.* Pykälä vastaisi nykyisen lain sääntelyä. Kunnallisasioissa lääninoikeuden päätöksistä voidaan valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Lääninoikeuden päätöksistä olisi viipymättä julkaistava ilmoitus kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla. Valitusajaksi lääninoikeuden päätökseen lähtisi kulumaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä olisi julkaistu. Tämä koskisi yleensä niitä kunnan jäseniä, jotka voisivat tehdä jatkovalituksen. Jos lääninoikeuden päätös annettaisiin erikseen tiedoksi asianomaiselle eli yleensä valittajalle, asianomaisen valitusajaksi luettaisiin tästä henkilökohtaisesta tiedoksisaannista.

98 §. *Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.* Pykälä vastaisi nykyistä sääntelyä. Kunnallisasioissa päätös voitaisiin lähtökohtaisesti panna täytäntöön ennen sen lainvoimaisuutta. Täytäntöönpano olisi kuitenkin kielletty, jos muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi tai jos muutoksenhakuviranomainen kieltäisi täytäntöönpanon.

Käytännössä säännöstä on kunnissa tulkittu siten, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon on katsottu voitavan ryhtyä, mikäli erittäin painavat syyt ovat tätä vaatineet. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on usein etujen ja haittojen vertailua. Jos täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon saatetaan ryhtyä.

Pykälässä tarkoitettu oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimieli olisi kunnanhallitus tai asianomainen lautakunta. Valitusviranomainen olisi lääninoikeus tai korkein hallinto-oikeus.

99 §. *Muutoksenhakukiello.* Valtuuston päätökseen kansanäänestyksen toimittamisesta, ei saisi hakea valittamalla muutosta. Valituskiello koskisi valtuuston päätöksen kaikkia osia. Päättäessään kansanäänestyksen toimittamisesta 30 §:n mukaisesti valtuusto päättäisi myös, onko kansanäänestys valtuustoa sitova. Myöskään tältä osin valtuuston päätöksestä ei saisi tehdä valitusta.

100 §. *Muut säännökset kunnallisvalituksesta.*

Valitusmenettelyä koskevia säännöksiä olisi edelleen muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa, johon pykälässä nykyistä lakia vastaavasti viitattaisiin.

12 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

101 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantuloajankohdasta sekä voimaantuloa koskevista poikkeuksista. Kuntalailla kumottaisiin nykyinen kunnallislaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Kumottavaa kunnallislakia kutsuttaisiin voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä vuoden 1976 kunnallislaiksi.

Lain 65—69 § ja 9 luku eli kunnan taloutta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat säännökset tulisivat voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 1997 eli seuraavan kunnallisvaalikauden alusta. Taloutta koskevia uusia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäistä kertaa laadittaessa talousarviota vuodelle 1997. Hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia uusia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäistä kertaa tarkasteltaessa vuotta 1997. Näiden säännösten voimaantuloon saakka noudatettaisiin vuoden 1976 kunnallislain asianomaisia, lähinnä lain 8 luvun ja 9 luvun säännöksiä.

Pykälän 3 momentin nojalla voitaisiin ennen kuntalain voimaantuloa ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Kunnassa voitaisiin ennen lain voimaantuloa esimerkiksi hyväksyä 50 §:ssä tarkoitettu hallintosääntö ja ryhtyä toimimaan sen mukaisesti heti lain tultua voimaan.

102 §. *Muissa laeissa olevien säännösten soveltaminen.* Muissa laeissa on säännöksiä, joissa viitataan vuoden 1976 kunnallislain säännökseen. Tällaisen säännöksen sijasta noudatettaisiin pykälän 1 momentin mukaan kuntalain vastaavaa säännöstä. Jos kuntalaissa ei olisi vastaavaa säännöstä, joudutaan harkitsemaan, onko muussa laissa oleva säännös lainkaan sovellettavissa.

Kuntalain voimaantulon jälkeen kaikki kunnat olisivat oikeudellisesti, hallinnollisesti ja tilastollisesti kuntia. Kunta voisi omalla päätöksellään ottaa käyttöön kaupunkinimityksen, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset. Lähinnä rakennuslainsäädännössä on vielä säännöksiä, joissa tehdään eroja kaupunkien ja muiden kuntien välillä. Kunnallislain 156 §:n 2 momen-

tin mukaan muissa laeissa olevia säännöksiä, joissa eri kuntamuotojen välillä on tehty ero, sovelletaan kuntiin sen mukaan, mikä niiden kuntamuoto oli lain tullessa voimaan eli 1 päivänä tammikuuta 1977. Kun eroja vielä on, kytkettäisiin pykälän 2 momentin säännöksellä muun lainsäädännön soveltaminen siirtymäsäännöksessä edelleen kumottavan kunnallislain voimaantuloajankohtaan.

Kuntalain 66 §:ssä säädettäisiin kunnan tuloperusteista. Kunnan tuloveroprosentti korvaisi kunnallislain äyrinhinta -käsitteen. Vastaavasti kunnallisvero ja äyrimäärä tulisi korvata käsitteillä kunnan tulovero ja kunnan tuloverotuksessa verotettava tulo. Muuhun lainsäädäntöön, joissa käytetään käsitteitä äyrinhinta, äyrimäärä ja kunnallisvero, tulisi tehdä vastaavat muutokset. Ennen muutosten tekemistä noudatettaisiin soveltuvin osin uusia käsitteitä.

103 §. *Johtosääntöä, luottamushenkilöitä ja kunnanjohtajaa koskevat siirtymäsäännökset.* Kuntalaissa ei säädettäisi muista pakollisista johtosäännöistä kuin kunnan hallintosäännöstä (50 §) ja virkasäännöstä (45 §). Kunnassa voisi olla muitakin tarpeellisia hallinnon järjestämistä koskevia johtosääntöjä (16 §). Muista johtosäännöistä kuntalaissa erikseen mainitaan valtuuston työjärjestys (15 §). Johtosäännön luonteinen on lisäksi kunnan järjestyssääntö (7 §).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnassa voimassa olevien johtosääntöjen asemasta kuntalain voimaantulon jälkeen. Johtosääntöä noudatettaisiin, jollei se ole ristiriidassa kuntalain kanssa. Ristiriitatilanteessa noudatettaisiin kuntalakia. Kunnan voimassa olevat johtosäännöt eivät yleensä olisi ristiriidassa kuntalain kanssa. Esimerkiksi vuoden 1976 kunnallislain mukaista luottamushenkilöiden palkkiosääntöä voitaisiin noudattaa todennäköisesti ilman ristiriitoja.

Kuntalaissa tiukennetaan vaalikelpoisuussääntelyä. Tämän vuoksi on tarpeen säätää, että ennen kuntalain voimaantuloa valittujen luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus määräytyy kunnallislain mukaisesti. Säännös olisi pykälän 2 momenttina. Jos lain voimaantulon jälkeen valittaisiin uusia luottamushenkilöitä, noudatettaisiin kuntalakia ja vaalikelpoisuutta arvioitaisiin sen säännösten pohjalta.

Siirtymäsäännöksessä ei kiellettäisi sellaisia lain voimaantulon jälkeisiä kunnan hallinnon uudelleenjärjestelyjä, joissa kunnan toimielinten tehtäviä siirretään kunnan muille toimieli-

mille tai viranomaisille siten, että asianomainen toimielin lakkautetaan. Tällöin myös lakkautettuun toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden toimet päättyvät. Hallinnon uudelleenjärjestelyn jälkeen valittavien luottamushenkilöiden tulisi täyttää kuntalain vaalikelpoisuusedellytykset.

Ennen tämän lain voimaantuloa valitun kunnanjohtajan virkasuhteen muuttaminen määräaikaiseksi edellyttäisi 3 momentin mukaan kunnanjohtajan suostumusta.

104 §. *Muutoksenhaku ja alistaminen.* Muutoksenhaku, alistaminen sekä asian siirtäminen vuoden 1976 kunnallislain 63 ja 71 b §:n nojalla kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi määräytyisi sen mukaan, milloin kunnan viranomaisen päätös on tehty. Muutoksenhaussa, alistamisessa ja asian siirtämisessä noudatettaisiin niitä säännöksiä, jotka olivat voimassa ennen kuntalain voimaantuloa. Näin esimerkiksi valitus, joka on tehty ennen kuntalain voimaantuloa tehdystä päätöksestä, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin kunnallislain mukaisesti.

Kuntalaissa ei olisi päätöksen alistamista koskevia säännöksiä. Muissa laeissa, esimerkiksi rakennuslainsäädännössä on edelleen säännöksiä, jotka vaativat päätöksen alistamista. Alistusmenettelyn sääntely on muissa laeissa usein jätetty kunnallislain säännösten varaan. Niitä noudatettaisiin soveltuvin osin edelleen.

105 §. *Kuntayhtymiä koskevat siirtymäsäännökset.* Monet kuntainliitossa lakiin perustuvat järjestelyt jäivät kuntayhtymissä sovitaviksi perussopimuksessa. Esimerkiksi vuoden 1993 alusta kumotussa kunnallislain 122 §:n 4 momentissa säädettiin kuntainliiton toimielinten poliittisesta edustavuudesta. Erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädetään jäsenkuntien äänivallan rajoituksista. Kuntayhtymässä näistä asioista voidaan sopia perussopimuksessa. Kuntainliittojen perussäännöissä, joista tuli kuntayhtymän perussopimuksia, ei välttämättä ole vieläkaan tarkempia määräyksiä edellä mainitun laisista, vuoden 1993 alusta kumotuissa kunnallislain säännöksissä säädetyistä asioista.

Toiminta kuntayhtymissä jatkuisi pykälän 1 momentin mukaan edelleen kumottujen, kuntainliitoista voimassa olleiden säännösten mukaisena siihen saakka kun perussopimuksessa on asioista sovittu.

Pykälän 2 momentin mukainen tilanne, jossa noudatetaan vuoden 1993 alusta kumottuja, kuntainliitoista voimassa olleita säännöksiä, ei

olisi pysyvä. Kuntayhtymän perussopimus olisi saatettava kuntalain 78 §:n mukaiseksi vuoden 1996 loppuun mennessä. Ajankohtaan mennessä olisi kuntayhtymässä sovittava avoinna olevista, jo aikaisemmin kumotuissa kunnallislain säännöksissä säädetyistä asioista, joita kuntayhtymässä edelleen noudatetaan.

Muussa laissa olevia kuntainliittoja koskevia säännöksiä sovelletaan tämän lain estämättä kuntayhtymään lukuun ottamatta yhteistoiminnan muotoa koskevia säännöksiä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin samoin kuin kunnallislain muutoksen (979/92) voimaantulosäännöksessä erikoissairaanhoidollais-

sa (1062/89) erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävän kuntainliiton toimielimistä.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 1995 alusta. Lain 65—69 § sekä 9 luku ehdotetaan kuitenkin tulevaksi voimaan vasta vuoden 1997 alusta, jolloin jäisi riittävä aika valmistella uuteen kirjanpitojärjestelmään siirtymistä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Kuntalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Kuntien itsehallinto

Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.

Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään jäljempänä.

Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävästä kehitystä.

2 §

Kunnan tehtävät

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

3 §

Säännösten soveltaminen

Kunnan hallinnossa noudatetaan tätä lakia, jollei lailla tai laissa olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla toisin säädätä tai määrätä.

Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta, asianomaisten kuntien perustama kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettaviksi säädetyjä tehtäviä. Samoin voidaan sopia, että tällaisista tehtävistä huolehtii toinen kunta tai toisten kuntien perustama kuntayhtymä.

4 §

Kunnan jäsen

Kunnan jäsen on:

1) henkilö, jonka kotikuntalaissa (201/94) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (*kunnan asukas*);

2) yhteisö, laitos ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa; sekä

3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

5 §

Kunnan nimi

Kunnan nimestä säädetään kuntajaosta annetussa laissa (73/77).

Kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.

6 §

Kunnanvaakuna

Kunnalla voi olla valtuuston hyväksymä kunnanvaakuna. Ennen vaakunan hyväksymistä kunnan on hankittava valtionarkiston lausunto.

Vaakunasta on käytettävä koko vaakunan-kuvaa tai pelkästään tunnuskuvaa. Vaakunan käyttöä valvoo kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen.

7 §

Järjestyssääntö

Valtuusto voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi hyväksyä järjestyssääntöjä, joiden rikkomisesta (*järjestyssääntörikkomus*) voidaan tuomita sakkoon sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

Ennen järjestyssäännön hyväksymistä tai muuttamista kunnan on hankittava lääninhallituksen lausunto.

8 §

Valtion ja kunnan suhde

Sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinnon periaatteet otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus pitää silmällä, että kunnat toimivat voimassa olevien lakien mukaan. Lääninhallituksella on oikeus saada kunnilta tätä tehtäväänsä varten tarpeellisia tietoja ja selvityksiä.

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella.

2 luku

Valtuusto

9 §

Kunnallisvaalit

Valtuuston jäsenet ja varajäsenet (*valtuutetut*

ja varavaltuutetut) valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi.

Kunnallisvaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisinä. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Kunnallisvaalien ja muiden kuin varsinaisten kunnallisvaalien toimittamisesta säädetään kunnallisvaalilaissa (361/72).

10 §

Valtuutettujen lukumäärä

Valtuutettujen lukumäärästä päättää valtuusto. Lukumäärän on oltava pariton.

Valtuutettuja valitaan vähintään 11. Valtuutettuja valitaan kuitenkin:

1) vähintään 21, jos kunnan asukasluku on yli 4 000;

2) vähintään 29, jos asukasluku on yli 15 000;

3) vähintään 43, jos asukasluku on yli 150 000; ja

4) vähintään 65, jos asukasluku on yli 400 000.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu asukasluku määräytyy vaalivuoden ensimmäisen päivän mukaan. Valtuuston päätös vähimmäismäärää suuremmasta valtuutettujen lukumäärästä tai aiemmin päätetyn lukumäärän muuttamisesta on tehtävä vaalivuoden toukokuun loppuun mennessä. Lukumäärän muutoksesta on ilmoitettava sisäasiainministeriölle.

11 §

Varavaltuutetut

Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen kunnallisvaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

12 §

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

13 §

Valtuuston tehtävät

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta.

Valtuuston tulee:

- 1) päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista;
- 2) päättää hallinnon järjestämisen perusteista;
- 3) päättää talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio;
- 4) päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;
- 5) päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista;
- 6) päättää takaussitoumuksen tai muun vastuun antamisesta toisen velasta;
- 7) valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
- 8) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
- 9) valita tilintarkastajat;
- 10) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta; sekä
- 11) päättää muista valtuuston päätettäviksi säädettyistä ja määrättyistä asioista.

14 §

Toimivallan siirtäminen

Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

Valtuusto voi johtosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitetulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen.

15 §

Valtuuston työjärjestys

Valtuuston hyväksymässä työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä annetaan määräyksiä valtuuston toiminnasta, varavaltuutetun kutsumisesta valtuutetun tilalle, valtuutetun aloitteen käsittelystä ja valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä.

3 luku

Kunnan muu hallinto

16 §

Hallinnon järjestäminen ja johtosäännöt

Kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Kaksikielisessä kunnassa asetetaan opetus-toimen hallintoon erillinen toimielin kumpakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

17 §

Kunnan toimielimet

Kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Valtuusto asettaa kunnanhallituksen sekä 71 §:ssä tarkoitetun tarkastuslautakunnan.

Valtuusto voi lisäksi asettaa:

- 1) kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten; sekä
- 2) johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten.

Kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostosta on soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten.

18 §

Toimielinten kokoonpano

Valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että

kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Valtuusto voi päättää:

1) että muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä;

2) että johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä;

3) että kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenen asuinpaikan tulee olla asianomaisella osa-alueella; ja

4) että kaksikielisen kunnan muuhun kuin 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun toimielimeen asetetaan jaosto kumpaakin kieliryhmää varten. Jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Jaoston jäsenenä voi olla myös toimielimen varajäsen. Valtuusto voi päättää, että jaoston jäseneksi, ei kuitenkaan puheenjohtajaksi, voidaan valita muitakin kuin toimielimen jäseniä ja varajäseniä.

Toimielinten jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielimen jäseniä valittaessa säädetään erikseen.

19 §

Toimielimen jäsenten toimikausi ja valitseminen

Toimielimen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta tai jäljempänä toisin säädetä. Toimielimen valitessa jaoston jäsenet toimikaudesta päättää asianomainen toimielin. Edellä 17 §:n 5 momentissa tarkoitettut toimikunnat asetetaan enintään kunnanhallituksen tai muun momentissa tarkoitettun toimielimen toimikaudeksi.

Kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valitaan tammi-kuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa.

20 §

Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Valtuusto tai muu valinnan suorittava toimielin valitsee jäseniksi valituista toimielimen puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapu-

heenjohtajia. Heidät valitaan samassa vaalitoimituksessa.

21 §

Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

22 §

Tilapäinen valiokunta

Valtuuston on asetettava keskuudestaan valiokunta valmistelemaan 21 §:ssä tarkoitettua luottamushenkilöiden erottamista koskevaa sekä 25 §:ssä tarkoitettua kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevaa asiaa. Valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

23 §

Kunnanhallitus

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.

24 §

Kunnanjohtaja

Kunnassa on kunnanjohtaja, joka johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi.

Jollei kunnanjohtajan vaalissa kukaan ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puheval-

taa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

25 §

Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

Valtuusto voi irtisanoa toistaiseksi valitun kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla kunnanjohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

4 luku

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

26 §

Äänioikeus ja äänestys-oikeus

Äänioikeus kunnassa toimitettavissa kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on Suomen kansalaisella, joka ennen vaali- tai äänestysvuoden alkua on täyttänyt 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on kunnallisvaaleissa vaalivuoden ensimmäisenä päivänä ja kansanäänestyksessä sinä päivänä, jona valtuusto tekee päätöksen kansanäänestyksen toimittamisesta.

Äänioikeus kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on myös ulkomaalaisella, joka täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jolla on ollut kotikunta Suomessa neljän tai, jos hän on Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, kahden vaali- tai äänestysvuotta edeltäneen vuoden ajan.

Äänestys-oikeus kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä on vain henkilöllä, jonka asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella.

27 §

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Valtuuston on luotava kunnan asukkaille ja

palvelujen käyttäjille edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

28 §

Aloiteoikeus

Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevista asioista. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta.

29 §

Tiedottaminen

Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoilte ja päättäjille.

Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.

30 §

Kunnallinen kansanäänestys

Valtuusto voi päättää, että kunnan tehtäviin kuuluvasta asiasta toimitetaan kansanäänestys.

Kansanäänestys on neuvoa-antava. Valtuusto voi kuitenkin päättäessään kansanäänestyksen toimittamisesta päättää, että äänestyksen tulos on valtuustoa sitova. Päätöksessä valtuusto voi asettaa sitovuudelle ehtoja.

Kansanäänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta koskevana. Kunnan osa-alueena on tällöin yksi tai useampi kunnallisvaalilaissa tarkoitettu äänestysalue.

Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänestys-oikeus. Äänestys on salainen. Menettelystä kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään erikseen.

31 §

Kansanäänestysaloite

Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.

5 luku

Luottamushenkilöt

32 §

Kunnan luottamushenkilöt

Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimieliimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa.

Kunnan valtion luottamustoimeen valitse-

masta henkilöstä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnan luottamushenkilöstä säädetään.

33 §

Yleinen vaalikelpoisuus

Vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö:

- 1) jonka kotikunta kyseinen kunta on;
- 2) jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan; ja
- 3) joka ei ole holhouksen alainen.

Ehdokkaaksi valtuustoon valitsemista varten voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

34 §

Vaalikelpoisuus valtuustoon

Vaalikelpoinen valtuustoon ei ole:

- 1) valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä;
- 2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä;
- 3) kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan työntekijään; eikä
- 4) kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.

Edellä tarkoitettussa palvelussuhteessa oleva on vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

35 §

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö;
- 2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka

lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; eikä

3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

36 §

Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin

Vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

1) asianomaisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö;

2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa; eikä

3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovelletaan mitä 35 §:n 2 momentissa säädetään.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole.

37 §

Vaalikelpoisuuden menettäminen

Luottamushenkilön menettäessä vaalikelpoisuutensa on sen toimielimen, jonka valittava luottamushenkilö on, todettava luottamustoimi päättyneeksi. Valtuutetun osalta päätöksen tekee valtuusto. Päätös pannaan täytäntöön heti.

Luottamushenkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan toimielimeen, jos hänet otetaan väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi 34 tai 35 §:ssä taikka 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Palvelussuhteen kestäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustoiminta.

38 §

Kieltäytyminen ja ero

Luottamustoimesta on oikeus kieltäytyä.

Luottamustoimesta voi erota pätevistä syistä. Eron myöntämisestä päättää se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on. Valtuusto myöntää eron valtuutetulle ja varavaltuutetulle.

39 §

Luottamustoimen hoitaminen

Luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kesken toimikautta avoimeksi tulleen luottamustoimeen on valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö.

Toimeen valitun luottamushenkilön on myös hoidettava toiminta siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu:

1) jos luottamushenkilövaalista tehdään valitus;

2) jos eroa ei ole myönnetty; tai

3) jos kunnanhallitus on 56 §:n nojalla jättänyt valtuuston vaalipäätöksen täytäntöön panematta.

40 §

Virheellinen menettely luottamustoimessa

Jos luottamushenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle.

Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja.

41 §

Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella

Jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla, valtuusto voi oikeudenkäynnin ajaksi pidättää hänet toimestaan.

Jos luottamushenkilö vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu vankeuteen vähintään yhdeksi vuodeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan.

42 §

Palkkiot ja korvaukset

Luottamushenkilölle maksetaan:

- 1) kokouspalkkiota;
- 2) korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä; sekä
- 3) matkakustannusten korvausta ja päivärahaa.

Luottamushenkilölle voidaan myös maksaa palkkiota määräajalta sekä muita erillispalkkiota.

43 §

Tietojensaantioikeus

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisena, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

6 luku

Henkilöstö

44 §

Henkilöstön asema

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on

virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Työsopimussuhteesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Viran perustamisesta kunnan viranomais tehtäviä varten sekä viran lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

45 §

Virkasääntö

Viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä.

Virkasäännössä annetaan myös:

- 1) yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta ja erosta;
- 2) määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä; sekä
- 3) määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä.

46 §

Ulkomaalaisen kelpoisuus

Kunnan palvelukseen voidaan ottaa muukin kuin Suomen kansalainen.

47 §

Virheellinen menettely virantoimituksessa

Jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virassaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, häneltä on vaadittava selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta kunnanhallitukselle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Kunnanhallitus voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää viranhaltijan virastaan. Kunnanjohtajan virasta pidättämisestä päättää valtuusto. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja.

48 §

Yhteistoimintamenettely

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteis-

toiminnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä voidaan sopia siten kuin kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen tekemisestä säädetään.

49 §

Virka- ja työehtosopimukset sekä eläketurva

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkauksen ja muiden palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta virka- ja työehtosopimuksilla sekä heidän eläketurvastaan säädetään erikseen.

7 luku

Kunnan hallintomenettely

50 §

Hallintosääntö

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) toimielinten kokoontumisesta;
- 2) varajäsenten kutumisesta;
- 3) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;
- 4) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;
- 5) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;
- 6) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;
- 7) esittelystä;
- 8) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja nähtävänä pitämisestä;
- 9) asiakirjojen allekirjoittamisesta;
- 10) asiakirjoista perittävistä lunastuksista;
- 11) tiedottamisesta;
- 12) menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi;
- 13) kunnan taloudenhoidosta; sekä
- 14) hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

Kaksikielisen kunnan hallintosäännössä voidaan antaa tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Hallintosäännössä voidaan myös määrätä, että 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa.

51 §

Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheen-

johtaja tai kunnanjohtaja voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi sen alaisen viranomaisen toimivaltaan tämän lain nojalla siirretyn ja viranomaisen käsiteltävänä olevan asian.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee vastaavasti lautakuntia tai niiden puheenjohtajia asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan siirrettyinä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja tai kunnanjohtaja ole ilmoittanut asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:

1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita; eikä

2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita.

52 §

Esteellisyys

Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintomenettelylain (598/82) 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua lähisukulaisaan tai lähisukulaiseen rinnastettavaa henkilöä. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädetään.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitelty tai muuten vastaavalla tavalla käsitelty asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään.

53 §

Valtuustoasioiden valmistelu

Kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 71 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

54 §

Valtuuston kokoontuminen

Valtuusto kokoontuu päättäminaan aikoina ja myös silloin, kun valtuuston puheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi.

Valtuusto on kutsuttava koolle myös kunnanhallituksen tai vähintään neljäsosan valtuutetuista sitä pyytäessä ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen asia on valmisteltava kiireellisesti.

Valtuuston kutsuu koolle puheenjohtaja. Kokouskutsun valtuuston ensimmäiseen kokoukseen antaa kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kutsussa on ilmoitettava käsiteltävät asiat.

Kokouskutsu on lähetettävä vähintään neljä päivää ennen kokousta. Samassa ajassa on kokouksesta annettava yleisesti siten kuin 64 §:ssä säädetään.

55 §

Valtuustossa käsiteltävät asiat

Valtuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 53 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Jos asia on kiireellinen, valtuusto voi päättää ottaa asian käsiteltäväkseen vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos asiaa ei ole valmisteltu, päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti.

56 §

Valtuuston päätösten laillisuuden valvonta

Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi.

Jos valtuusto pysyy päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava lääninoikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle laillisia esteitä. Lääninoikeus ei saa ratkaista asiaa ennen kuin valitusaika päätöksestä on kulunut.

57 §

Kokouksen julkisuus

Valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei valtuusto jossakin asiassa toisin päättä.

Muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päättää.

58 §

Päätösvaltaisuus

Valtuusto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa valtuutetuista on läsnä.

Muu toimielin kuin valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on läsnä.

59 §

Äänestys

Jos toimielin on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäväksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Puheenjohtaja saattaa toimielimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestyksen sekä tekee äänestysesityksen siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestys toimitetaan avoimesti. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä, tai äänten mennessä tasan ehdotus, jota puheenjohtaja on äänestänyt.

60 §

Vaali

Vaalissa tulevat valituiksi se tai ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä.

Luottamushenkilöiden vaali toimitetaan suhteellisenä, jos sitä vaatii läsnä olevista toimielimen jäsenistä vähintään määrä, joka saadaan jakamalla läsnä olevien lukumäärä valittavien lukumäärällä lisätynä yhdellä. Jos osamääräksi tulee murtoluku, se korotetaan lähinnä ylemmän kokonaislukuun.

Varajäsenet valitaan samassa vaalissa kuin varsinaiset jäsenet. Jos varajäsenet ovat henkilökohtaisia, ehdokkaat on hyväksyttävä ennen vaalia ja ehdokkaana tulee olla sekä varsinainen jäsen että tämän varajäsen. Jos varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia, valituiksi tulevat varsinaisiksi jäseniksi valittujen jälkeen seuraavaksi eniten ääniä tai korkeimmat vertausluvut saaneet ehdokkaat.

Suhteellista vaalia toimitettaessa on noudatettava soveltuvin osin, mitä kunnallisvaaleista

säädetään. Lisäksi valtuusto voi antaa määräyksiä vaalin toimittamisesta. Suhteellinen vaali ja vaadittaessa myös enemmistövaali on toimitettava suljetuin lipuin. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa.

61 §

Eriävä mielipide

Päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, sekä asian esittelijällä, jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Ennen pöytäkirjan tarkastamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan.

Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä.

62 §

Pöytäkirja

Toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa.

Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen johdosta ole tarpeetonta.

63 §

Pöytäkirjan pitäminen nähtävänä

Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

64 §

Kunnan ilmoitukset

Kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

8 luku

Kunnan talous

65 §

Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös kolmea tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

66 §

Veroja koskevat päätökset

Viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on päätettävä kunnan tulo- ja veroproosentista, kiinteistöveroproosenteista sekä muiden verojen perusteista.

67 §

Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta ja tilinpäätöksestä on voimassa, mitä kirjanpitolaisissa (655/73) ja tässä laissa säädetään. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto voi antaa ohjeita ja lausuntoja 68 ja 69 §:n soveltamisesta.

68 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Tilikaudelta on laadittava tilinpäätös, joka on saatettava valtuuston käsiteltäväksi tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaisissa tarkoitetulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpito-velvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja.

69 §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi.

70 §

Kunnan sitoumukset yhteisön tai säätiön velasta

Kunta voi päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta yhteisön tai säätiön velasta vain, jos yhteisö tai säätiö on kunnan määräämisvallassa tai hoitaa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan tehtävää.

9 luku

Hallinnon ja talouden tarkastus

71 §

Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

1) kunnanhallituksen jäsen;

2) kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajaan hallintomenettelylain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa oleva henkilö;

3) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä

4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

72 §

Tilintarkastajat

Valtuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan, joka toimii tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja). Jos tilintarkastajia valitaan vain yksi, on valittava vähintään yksi varatilintarkastaja. Varatilintarkastajaan sovelletaan, mitä tilintarkastajasta säädetään. Valtuusto voi erottaa tilintarkastajan toimestaan kesken toimikauden. Tilintarkastaja voi erota toimestaan kesken toimikauden ilmoittamalla siitä valtuustolle.

Tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman tilintarkastuksen toimittamiseen. Jos edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.

Tilintarkastajaksi ei voida valita henkilöä, joka 71 §:n 3 momentin mukaan ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Tilintarkastajaksi voidaan kuitenkin valita henkilö, jonka kotikunta kunta ei ole.

73 §

Tilintarkastajien tehtävät

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;

2) onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden

toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;

3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä

4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

74 §

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnan jäsenellä ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän pitää tarpeellisenä tarkastustehtävän hoitamiseksi.

75 §

Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

Tilintarkastajien on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (*tilivelvollinen*) myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä taikka muuten kunnan edun vastaisesti eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutukset antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

10 luku

Kuntien yhteistoiminta

76 §

Yhteistoiminnan muodot

Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

77 §

Yhteinen toimielin

Kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat.

Jäseninä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

Toimielimen pöytäkirja on, milloin se asetetaan yleisesti nähtäväksi, pidettävä 63 §:n mukaisella tavalla nähtävänä kaikissa sopimukseen osallisissa kunnissa.

78 §

Kuntayhtymän perussopimus

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (*perussopimus*).

Perussopimuksessa on mainittava kuntayhtymän nimi, kotipaikka, jäsenkunnat ja tehtävät. Kuntayhtymän nimessä tulee olla sana "kuntayhtymä" tai sen yleisesti tunnettu lyhenne.

Perussopimuksessa on sovittava:

1) tavasta, jolla kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään;

2) kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien lukumäärästä ja äänivallan perusteista;

3) mahdollisen yhtymäkokouksen tehtävistä ja toimivallasta;

4) siitä, miten jäsenkuntien valtuustoissa

edustettuina olevien eri ryhmien edustavuus otetaan huomioon valittaessa kuntayhtymän toimielimiä;

5) siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset sekä millä tavoin oikeudesta kuntayhtymän nimen kirjoittamiseen päätetään;

6) jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista;

7) kuntayhtymästä eroavan jäsenkunnan ja toimintaa jatkavien jäsenkuntien asemasta;

8) kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastuksesta; sekä

9) siitä, miten kuntayhtymä puretaan ja lopetusvelvitys suoritetaan.

Perussopimuksessa voidaan myös sopia, että sopimuksessa määrättyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräenemmistö.

Kuntayhtymän perustamisesta ja purkamisesta ilmoitetaan sen läänin lääninhallitukselle, jossa yhtymällä on kotipaikka. Perustamisilmoitukseen on liitettävä jäljennös perussopimuksesta sekä sopimuksen hyväksymistä koskevista valtuustojen päätöksistä.

79 §

Perussopimuksen muuttaminen

Perussopimusta voidaan muuttaa jäsenkuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä.

Jos kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella, voidaan kuntayhtymän perussopimusta muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa lukuunottamatta asioita, jotka koskevat kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien äänivallan perusteita, jäsenkuntien maksuosuuksia ja niiden osuutta kuntayhtymän varoihin sekä niiden vastuuta kuntayhtymän veloista. Jäsenkuntaa ei myöskään voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

80 §

Kuntayhtymän oikeustoimikelpoisuus

Kuntayhtymä voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa.

81 §

Kuntayhtymän toimielimet

Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin.

Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä.

Yhtymäkokous pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yhtymäkokousedustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin.

82 §

Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin

Vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin on henkilö, joka 33 §:n mukaan on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole 34 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö eikä samaan kuntayhtymään pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö.

Perussopimuksessa voidaan sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen kuin yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja.

83 §

Kuntayhtymän rahoitus

Kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

84 §

Kuntayhtymästä eroaminen

Jäsenkunta voi erota kuntayhtymästä. Jos muuta ei ole perussopimuksessa sovittu, eroaminen tapahtuu valtuutettujen toimikauden päättyessä jäsenkunnan ilmoittettua eroamisesta toimikauden päättymistä edeltävän kalenterivuoden loppuun mennessä.

85 §

Pöytäkirjan pitäminen nähtävänä kuntayhtymässä

Kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine valitusosoituksineen on tarkastamisen jälkeen

pidettävä yleisesti nähtävänä. Ennen pöytäkirjan nähtävänä pitämistä siitä on lähetettävä jokaisen jäsenkunnan kunnanhallitukselle jäljennös. Jäsenkuntien ja niiden jäsenten katsotaan saaneen pöytäkirjassa mainituista päätöksistä tiedon sinä päivänä, jona pöytäkirja on asetettu nähtäväksi.

Kuntayhtymän muun viranomaisen pöytäkirja on pidettävä nähtävänä, jos 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin niin päättää tai asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8 ja 12—18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 33 ja 37—43 §:ssä sekä 6—9 ja 11 luvussa.

Yhtymäkokouksen julkisuudesta on voimassa, mitä valtuuston kokouksen julkisuudesta säädetään 57 §:n 1 momentissa. Yhtymäkokousedustajan esteellisyydestä on voimassa, mitä valtuutetun esteellisyydestä säädetään 52 §:n 1 momentissa.

Jos kuntayhtymällä on vain yksi toimielin, jäsenkunnat valitsevat tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajat sekä päättävät vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan.

87 §

Välimiesmenettely

Yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa voidaan määrätä, että siitä aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan välimiesmenettelystä annetussa laissa (967/92) säädettyssä järjestyksessä.

11 luku

Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

88 §

Luvun säännösten soveltaminen

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja muutoksenhakuun kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen toisin säädetä.

89 §

Oikaisuvaatimus

Kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymättömän voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimuksen johdosta asia on käsiteltävä viipymättä uudelleen.

Kunnanhallitus voi ottaa 51 §:n mukaisesti käsiteltäväkseen asian, joka on oikaisuvaatimuksella saatettu lautakunnan käsiteltäväksi.

90 §

Kunnallisvalitus

Valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella lääninoikeudelta.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

91 §

Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukelpoisuus

Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

92 §

Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuoikeus

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen.

Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen

jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

93 §

Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhaku aika

Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

94 §

Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus

Päätökseen, josta saa tehdä kunnallisvalituksen, on liitettävä valitusosoitus.

Päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. Oikaisuvaatimusohjeista on soveltuvin osin voimassa, mitä valitusosoituksesta säädetään muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50).

Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Valituskiellosta on muutoin voimassa, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

95 §

Päätöksen tiedoksianto

Asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä.

Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi.

96 §

Päätöksestä tiedottaminen

Pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen on lähetettävä sille, joka on sitä pyytänyt.

97 §

Jatkovalitus

Lääninoikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kunnan, kun-

tayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitus-taululla.

Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista.

98 §

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

99 §

Muutoksenhakukiello

Valtuuston päätökseen toimittaa kunnallinen kansanäänestys ei saa hakea muutosta valittamalla.

100 §

Muut säännökset kunnallisvalituksesta

Kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

101 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 . Tämän lain 65—69 § ja 9 luku tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Tällä lailla kumotaan 10 päivänä joulukuuta 1976 annettu kunnallislaki (953/76), jäljempänä vuoden 1976 kunnallislaki, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Kunnes tämän lain 65—69 § ja 9 luku ovat tulleet voimaan, noudatetaan niiden sijasta edelleen vuoden 1976 kunnallislain asianomaisia säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

102 §

Muissa laeissa olevien säännösten soveltaminen

Jos muussa laissa on säädetty noudatettavaksi vuoden 1976 kunnallislain säännöstä, noudatetaan sen sijasta soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään.

Muussa laissa olevia säännöksiä, joissa kaupunkien ja muiden kuntien välillä on tehty ero, sovelletaan kuntiin sen mukaan, mikä niiden kuntamuoto oli 1 päivänä tammikuuta 1977.

Mitä tässä laissa säädetään kunnan tuloverosta, koskee soveltuvin osin, mitä muussa laissa säädetään kunnallisverosta.

103 §

Johtosääntöjä, luottamushenkilöitä ja kunnanjohtajaa koskevat siirtymäsäännökset

Kunnassa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevaa johtosääntöä noudatetaan, kunnes tämän lain nojalla toisin päätetään. Jos johtosäännön määräys on ristiriidassa tämän lain kanssa, noudatetaan tätä lakia.

Ennen tämän lain voimaantuloa valittujen luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta on voimassa, mitä vuoden 1976 kunnallislaisissa säädetään.

Ennen tämän lain voimaantuloa valitun kunnanjohtajan virkasuhteen muuttaminen määräaikaiseksi edellyttää kunnanjohtajan suostumusta.

104 §

Muutoksenhaku ja alistaminen

Jos kunnan viranomaisen päätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, noudatetaan muutoksenhaussa, alistamisessa sekä vuoden 1976 kunnallislain 63 ja 71 b §:ssä tarkoitetussa menettelyssä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muussa laissa on säännöksiä kunnan viranomaisen päätöksen alistamisesta, noudatetaan alustusmenettelyssä soveltuvin osin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

105 §

Kuntayhtymiä koskevat siirtymäsäännökset

Jos kuntayhtymän perussopimuksessa ei ole sovittu sellaisesta asiasta, josta siinä tämän lain 78 §:n mukaan on sovittava, noudatetaan soveltuvin osin kuntainliitoista ennen 1 päivänä tammikuuta 1993 voimassa olleita säännöksiä.

Kuntayhtymän perussopimus on saatettava tämän lain mukaiseksi vuoden 1996 loppuun mennessä.

Muussa laissa olevia kuntainliittoja koskevia säännöksiä sovelletaan tämän lain estämättä kuntayhtymään, yhteistoiminnan muotoa koskevia säännöksiä lukuun ottamatta.

Kuntayhtymän hoitaessa erikoissairaanhoidon tehtäviä sovelletaan siihen vastaavasti, mitä erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävän kuntainliiton toimielimistä säädetään erikoissairaanhoidolaissa (1062/89).

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*