

kunnanvaltuuston puheenjohtaja Eila Bruce Pyhtään kunnasta, kunnanjohtaja Juhani Alanen Mikkelin maalaiskunnasta, osastopäällikkö Antti Neimala ja osastopäällikkö Pasi Horsmanheimo Keskukskauppakamarista, johtaja Tuomas Hinttula Osuuspankkien Keskusliitosta, johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, toimitusjohtaja Sirpa Toriseva Kunta-Kihlman Oy:stä, toimitusjohtaja Esko Lehtinen Auditor Oy:stä, hallintopäällikkö Ilkka Kauppinen Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaista, professori Mikael Hidén, professori Tore Modeen, professori Heikki A. Loikkanen, professori Olli Mäenpää, professori Pekka Koskinen ja apulaisprofessori Kai Kalima Helsingin yliopistosta, apulaisprofessori Aimo Ryyänen Tampereen yliopistosta, professori Krister Ståhlberg Åbo Akademista, professori Erkki Pystynen, kansliapäällikkö Arno Hannus, valtiotieteen lisensiaatti Erkki Vuorinen sekä Kuopion kaupungin peruskoulun Haapaniemen ala-asteen ja Minna Canthin yläasteen johtokuntien puheenjohtaja, yhteiskuntatieteiden tohtori Vuokko Niiranen.

Hallituksen esitys

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 korostummin 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 hallintosäännöllä. 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 oikeaisuusvaatimusmenettely ennen varsinaisen kunnallisvalituksen tekemistä. Oikeaisuusvaatimusmenettely 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.

Lakialoitteet

Lakialoitteessa n:o 70 ehdotetaan hallituksen esityksen 24 §:stä poiketen muun muassa, että valtuusto voi halutessaan valita valtuuston toimikaudeksi kunnanjohtajan, joka toimii lisäksi kunnanhallituksen tai kunnanvaltuuston puheenjohtajana. Kunnanjohtaja voisi toimia samanaikaisesti myös kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajana.

Lakialoitteessa n:o 95 ehdotetaan hallituksen esityksen 32 §:n 2 momentista poiketen, että luottamushenkilön on toimikautensa alussa annettava kunnan ylläpitämään rekisteriin tiedot kaikista niistä seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuuteensa tai esteellisyytensä arvioinnissa.

Toivomusaloite

Toivomusaloitteessa n:o 208/1991 vp ehdotetaan, että hallitus tutkituttaisi perustuslakiemme, lähinnä hallitusmuodon, edelleen kehittämistä niin, että kuntien perustuslaillisen aseman parantaminen, kuntien itsehallinto-oikeus ja verovapaus sekä kuntien tehtäviä vastaavien tulojen saaminen turvataan.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleiset kannanotot

Valiokunta toteaa, että nykyinen kunnallislaki on sitoutunut säätämisaikojensa ajattelun. Siinä säädetään kaikkien kuntien hallinnolle ja toiminnalle yhtenäiset puitteet. Pääosa kunnan tehtävistä on vuoden 1976 kunnallislain voimaan tullessa perustunut erityislainsäädäntöön. Vaikka kunnallislakia on voitu kehittää myönteiseen suuntaan osittaisuudistuksin, kunnallishallinnon toimintaympäristö on muuttunut kunnallislain säätämisen jälkeen siinä määrin, että kokonaisuudistus on käynyt tarpeelliseksi.

Ehdotettu uusi kuntalaki on sillä tavoin väljä ja joustava, että se sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut. Kuntakohtaiset hallinto- ja toimintamallit tulevat keskustelun kohteeksi ja arvioitaviksi myös muissa kunnissa. Tällä tavalla saatavia kokemuksia voidaan hyödyntää koko sektorilla ja ottaa myös tarpeellisilta osin huomioon lainsäädännössä. Valiokunta on päätenyt ehdottamaan hallituksen esitykseen verrattuna kuntien toimintavapauden lisäämistä hallinnon järjestämisessä ja tehtävien hoitamisessa.

Valiokunta korostaa oikeusturva- ja vastuunäkökohtien huomioon ottamista uutta kuntalakia sovellettaessa. Samalla on välttämätöntä huolehtia hallintotuomioistuinelaitoksemme toimintaedellytyksistä.

Valiokunta pitää kunnallisen itsehallinnon kannalta tärkeänä, että annettaessa kunnille tehtäviä otetaan samalla huomioon kuntien mahdollisuudet myös käytännössä vastata niiden hoitamisesta. Tämän vuoksi on tarpeen vahvistaa ja täsmentää hallitusmuodossa säädettyä kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaa. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on parhaillaan kyseistä asiaa koskeva ed. Varpasuon ym. lakialoite n:o 86 hallitusmuodon 51 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä korostetaan suoran demokratian merkitystä ottamalla lakiin aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset kunnan asukkaiden suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Valiokunta huomauttaa, että tiedottamisen on oltava niin tehokasta, että kunnan asukkailla on tosiasialliset edellytykset osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Tiedottamisessa kunnilta edellytetään aktiivisuutta ja aloitteellisuutta sekä selkeää hallintokulttuurin muutosta avoimempaan suuntaan.

Uudistuksen tavoitteisiin kuuluu huolehtia kunnallishallinnon uskottavuudesta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että lakiehdotuksessa erityistä huomiota kiinnitetään vaalikelpoisuuden sääntelyyn ja että samalla korostetaan esteellisyyssäännösten tarkkaa noudattamista. Vaalikelpoisuussäännösten soveltamisessa on niiden rajoittavasta luonteesta johtuen tulkinnan oltava suppea. Tärkeää on kuitenkin huolehtia siitä, että sopimattomat ja epäterveet kytkennät kunnallishallintoon pyritään katkaisemaan jo ennakolta. Tässä suhteessa esteellisyyssäännökset eivät yksinomaan riitä. Vaikka rajanveto on vaikeaa, ehdotettujen vaalikelpoisuussäännösten voidaan katsoa olevan eräiltä osin suhteellisen lieviä kunnanhallituksen ja lautakuntien osalta.

Kunnallishallinnon uskottavuuden ylläpitämiseen ja lisäämiseen liittyvät myös kunnan hallinnon ja talouden tarkastamista koskevat uudet säännökset. Tässä suhteessa merkittävää on oikeudellisen vastuun kantavan ammattitilintarkastuksen erottaminen luottamushenkilötarkastuksesta. Samalla ehdotetaan järjestelyjä, jotka merkitsevät luottamushenkilöiden aseman vahvistumista kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen valvonnassa. Tällä tavalla pyritään kokonaisuuteen, jossa eri näkökohdat huomioon ottaen voidaan aiempaa paremmin vakuuttaa siitä, että kuntalaisten asioita, mukaan lukien verovarojen käyttö, hoidetaan laillisesti ja kunnan edun mukaisesti.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, joka on periaatteessa tuomioistuimessa suoraan sovellettavaa oikeutta myös Suomessa. Peruskirjan määräykset ovat kuitenkin niin väljiä, että käytännössä niiden suora sovellettavuus ei juurikaan tule kysymykseen. Peruskirjassa ei ole määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa nykyisen kunnallislain tai uuden kuntalain kanssa. Käsitteilyssä oleva uudistus korostaa peruskirjan tavoin kuntien oikeutta järjestää hallintonsa. Sopimuksen merkitystä voidaan arvioida lyhyesti myös siten, että se sisältää eräänlaisen eurooppalaisen kunnallishallinnon tavoitemallin. Tässä suhteessa pohjoismaisella vahvalla kunnallishallinnolla, jossa on myös kehittämistarvetta, voidaan katsoa olevan erityistä annettavaa muulle Euroopalle.

Koska uusi kuntalaki sallii erilaisia sovelluksia, on perusteltua sekä kuntien että lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta seurata lain vaikutuksia. *Valiokunta edellyttääkin hallituksen antavan eduskunnalle selonteon uuden kuntalain*

soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan sekä muista lain soveltamiseen liittyvistä esiin tulleista kysymyksistä vuoden 1999 loppuun mennessä.

2. Pykäläkohtaiset kannanotot

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Kuntien itsehallinto. Pykälän 3 momentin loppuosan mukaan kunta pyrkii edistämään alueensa kestäväää kehitystä. Valiokunta ehdottaa momentin sanamuodon kirjoittamista siten, että kunta pyrkii edistämään kestäväää kehitystä alueellaan. Ehdotettu uusi kirjoittamistapa on valiokunnan mielestä selkeämpi ja korostaa hallituksen esityksen mukaista muotoilua paremmin, että ympäristöstä huolehtiminen ei rajoitu kunnan omaan alueeseen, vaan se edellyttää muun ohella kuntarajat ylittävää tarkastelua ja yhteistyötä. Hallituksen esityksen perusteluissa on sinänsä kuvattu asianmukaisesti kestävään kehityksen periaatteen merkitystä.

2 §. Kunnan tehtävät. Pykälän 3 momentti sisältää kunnan tehtävien hoitamista ja palvelujen hankkimista koskevan perussäännöksen. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Toisen virkkeen nojalla tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Tällöin voivat tulla kysymykseen paitsi julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset myös yksityisoikeudelliset yhteisöt. Valiokunta huomauttaa, että palveluiden tuottamisen järjestämistä ulkopuolisten toimesta rajoittavat julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat.

Valiokunta toteaa, että kunnan harjoittaman liiketaloudellisen toiminnan arvioinnissa sovelletaan myös kilpailulainsäädäntöä. Tällainen toiminta on verrattavissa elinkeinonharjoittamiseen, joten kuntien toimintaa koskevat samat kilpailunrajoitukset annetun lain (480/92) säännökset kuin muutakin elinkeinotoimintaa. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota julkisten tukien antamiseen liittyviin kysymyksiin. Yritysten suora tukeminen voi tulla kysymykseen lähinnä joidenkin merkittävien positiivisten ulkoisvaikutusten aikaansaamiseksi, esimerkiksi teknisen kehityksen edistämiseksi taikka ongelmallisen tilanteen määräaikaiseksi ratkaisemi-

seksi tietyssä rajatussa toiminnassa, esimerkiksi kriisituen muodossa. Tällaisissakin tapauksissa tuen myöntäminen edellyttää, että tuen vaikutukset kilpailuolosuhteisiin selvitetään ennen tuen myöntämistä. Valiokunta kiinnittää huomiota kilpailunäkökohtiin myös palvelutuotannossa.

3 §. Säännösten soveltaminen. Valiokunta toteaa, että pykälän 1 momentin mukaan kuntalaki on edelleen yleislaki. Erityislaki tai erityislaissa olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla annettu asetus tai määräys menee siten kuntalain edelle.

Pykälän 2 momentti sisältää poikkeuksen 1 momentissa ilmaistusta pääsäännöstä. Ehdotetun 2 momentin mukaan kuntalaisia säädettyjä kuntien yhteistoimintamuotoja koskevia säännöksiä sovelletaan silloinkin, kun erityislaissa on niiden kanssa ristiriitaisia säännöksiä. Valiokunta toteaa, että nykyistä lakia vastaava hallituksen esityksen 3 §:n 2 momentti sisältää yleislaissa erityissäännöksen. Tulkintakysymyksiä saattaa aiheutua kuntalain voimaantulon jälkeen annettujen erityislakien soveltamisesta. Valiokunta kiirehtiikin kuntien yhteistoiminnan muotoa koskevien muussa laissa olevien säännösten kumoamista. Selvytyden vuoksi valiokunta toteaa yleisiin lain tulkintaperiaatteisiin viitaten, että mahdollinen uusi erityissäännös luonnollisesti menee kuntalain 3 §:n 2 momentin edelle.

5 §. Kunnan nimi. Pykälän 2 momentissa säädetään kunnan oikeudesta käyttää nimitystä kaupunki. Kunta voisi omalla päätöksellään ottaa sanotun nimityksen, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset. Hallituksen esityksen perusteluissa lausuttu lisäksi valiokunta korostaa kuntien vastuullista harkintaa kaupunkinimityksen käyttöön ottamisessa varsinkin, kun enää kaupungin nimitys ei muuta kunnan oikeudellista tai hallinnollista asemaa missään suhteessa. Suomessa on nykyisin kaupunkinimityksen omaavia kuntia, jotka vastaavat huonosti tai eivät ollenkaan vastaa suomalaista käsitystä kaupungista, eurooppalaisesta näkemyksestä puhumattakaan.

Valiokunta katsoo, että aikaisempiin säännöksiin perustuvat kuntamuotojen erot tulee poistaa lainsäädännöstä.

6 §. Kunnanvaakuna. Valiokunta ehdottaa viitaten 1 päivänä lokakuuta 1994 voimaan tulleen uuteen arkistolakiin (831/94) kuntalain 6 §:n 1 momentin muuttamista siten, että valtioneuvosto

ton lausunnon sijasta on lain muutoksen johdosta hankittava kansallisarkiston lausunto.

Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan vaakunasta on käytettävä koko vaakunankuvaa tai pelkästään tunnuskuva. Valiokunta ehdottaa sanotun virkkeen poistamista. Laissa ei ole tarpeen säätää kyseisestä seikasta.

7 §. *Järjestyssääntö.* Ehdotetun 7 §:n mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi voidaan hyväksyä kuntakohtaisia järjestyssääntöjä, joiden rikkomisesta voidaan tuomita sakkorangaistukseen.

Kunnallisella säädösvallalla on pitkät perinteet. Ehdotettua 7 §:ää on pidettävä kuitenkin tämän päivän näkökulmasta varsin ongelmallisena.

Viime aikoina on rikosoikeudellisen laillisuuseli legaliteettiperiaatteen merkitys korostunut. Lähtökohtana on, että teon rangaistavuuden tulee perustua nimenomaiseen lakitasoiseen täsmälliseen säännökseen. Poikkeuksellisesti käytettävälle rangaistavan menettelyn perustamiselle blankosäännökseen on voitava asettaa vaatimus, että kriminalisoitavalle teolle tulee olla jonkinlainen asiallinen luonnehdinta laissa.

Tarkasteltaessa legaliteettiperiaatteen ja blankotekniikan näkökulmasta ehdotetun kuntalain 7 §:ää havaitaan, että järjestyssääntörikkomusten rankaiseminen ei välittömästi perustuisi lakitasoiseen säännökseen, vaan ainoastaan valtuuston hyväksymään järjestyssääntöön. Valtuutus rankaisemiseen annettaisiin kuitenkin juuri kuntalain 7 §:ssä. Se sisällöllinen luonnehdinta, joka pykälässä annetaan järjestyssäännölle, on huomattavan väljä ja epätasällinen.

On myös huomattava, että järjestyssäännöt eivät ole pelkästään kunnan sisäisiä asioita, koska ne koskevat kaikkia kunnan alueella olevia henkilöitä. Järjestyssääntöihin liittyy näin myös tiedottamiseen ja sisällön tuntemiseen liittyviä käytännön pulmia.

Lisäksi on huomattava, että lainsäädännön kehitys on muutoinkin jatkuvasti supistanut järjestyssääntöjen käyttöalaa.

Kunnallisten järjestyssääntöjen ja perusoikeuksien välinen suhde on jo nykyisen oikeustilan aikana synnyttänyt ongelmia. Järjestyssääntöihin on toisinaan sisällytetty liian pitkälle meneviä perusoikeuksien rajoituksia tai niitä on sovellettu perusoikeuksia rajoittavalla tavalla. Eduskunnan käsiteltävänä oleva perusoikeus uudistus rakentuu sille jo aiemmin seurattulle kannalle, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain eduskunnan säätämän lain perusteella ja

silloinkin vain tietyin edellytyksin. Siten järjestyssäännöt eivät lakia hierarkkisesti alemman asteisina normeina oikeuta rajoittamaan perusoikeuksia.

Vaikka perusoikeus uudistuksen käsittely on vielä eduskunnassa kesken, valiokunta pitää joka tapauksessa välttämättömänä, että tulevaisuudessa luovutaan kokonaan lakiehdotuksen 7 §:n mukaisesta rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää täydentävästä rangaistussäännöksestä. Välttämättömiksi katsottavat yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat määräykset tulisi ottaa erilliseen järjestyslakiin, esimerkiksi säädettävän yleisen hallintorikkomusjärjestelmän muodossa.

Valiokunta ei ehdota vielä tässä yhteydessä 7 §:n poistamista. *Valiokunta edellyttää kuitenkin hallituksen huolehtivan siitä, että ongelmallisina pidettävistä rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää täydentävistä kunnallisista järjestyssäännöistä luovutaan mahdollisimman pian kokonaan ja että järjestyssääntöjä vastaavat tarpeelliset normit, joiden rikkomisesta saattaa seurata rangaistus, otetaan lakitasoiseen säädökseen.*

Valiokunta pitää joka tapauksessa välttämättömänä, että järjestyssääntörikkomuksista tuomittuja sakkorangaistuksia ei voida enää muuntaa vankeudeksi. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa uuden 3 momentin lisäämistä kuntalakehdotuksen 7 §:ään.

8 §. *Valtion ja kunnan suhde.* Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin kirjoittamista selkeämpään muotoon käyttämällä sanamuodon ”kuntien itsehallinnon periaatteet” sijasta täsmällisempää ilmaisua ”kuntien itsehallinto”.

Pykälän 2 momentin tarpeellisuutta on esityksessä perusteltu lähinnä sillä, että kuntien viranomaisten hallintopäätöksiä koskevia kanteluja on edelleen tarkoituksenmukaista käsitellä lääninhallituksissa.

Valiokunta katsoo, että pykälä on kirjoitettu siten, että sen voidaan tulkita sallivan varsin laajan kuntiin kohdistuvan lääninhallitusten toimesta tapahtuvan oma-aloitteisen yleisvalvonnan laajoine tiedonsaantioikeuksineen. Sanoitua ei ole pidettävä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyväksyttävänä eikä muutoinkaan tarpeellisenä. Valiokunta ehdottaa, että kuntalakiin perustuva lääninhallitusten valvonta voi ulottua ainoastaan kanteluihin perustuvaan laillisuusvalvontaan, mihin liittyy luonnollisesti yksittäistä kanteluasiaa koskeva tiedonsaantioikeus, vaikka sitä ei laissa erikseen mainittaisi.

2 luku. Valtuusto

10 §. Valtuutettujen lukumäärä. Esityksen mukaan valtuutettujen lukumäärä olisi pykälässä mainittu vähimmäismäärä, jollei valtuusto muuta päättäisi.

Valiokunta toteaa, että siihen mikä on valtuutettujen tarpeellinen lukumäärä kunnassa vaikuttaa myös se, miten muu luottamushenkilöhallinto järjestetään. Sillä seikalla, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan päätettäisiin valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, olisi luonnollisesti vaikutusta asiassa. Hallituksen esityksessä käytetty kirjoittamistapa saattaa joutua helposti siihen, että päädytään siinä mainittuun vähimmäismäärään pohtimatta laajemmin valtuutettujen lukumäärään liittyviä kysymyksiä.

Kuntien asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Tähän liittyen kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. On välttämätöntä, että valtuutettujen lukumäärä on riittävän suuri, jotta valtuuston kokoonpanossa voidaan turvata asukkaiden näkemysten edustavuus. Valtuustossa tapahtuvaa päätöksentekoa edeltävän keskustelun ja mielipiteiden vaihdon kannalta on perusteltua, että myös eri valtuustoryhmien sisällä on monipuolisen taustan omaavia henkilöitä.

Valiokunta ilmaisee tässä yhteydessä muutoinkin huolensa suuntauksesta vähentää hallinnon keventämisen nimissä kunnallisia luottamustehtäviä. Tosiasiassa kustannus- ja muut hyödyt saattavat jäädä vähäisiksi virkamiesvalan samalla lisääntyessä kansanvaltaisen päätöksenteon kustannuksella.

On huomattava, että muun muassa talousarvion väljentymisen johdosta siirretään toimivaltaa alemmille toimielimille ja kehityssuuntana on valtuutettujen ja varavaltuutettujen valitseminen kunnan eri toimielimiin nykyistä enemmän.

Valiokunta ehdottaa valtuutettujen lukumäärää koskevan 10 §:n kirjoittamista hallituksen esityksestä poiketen nykyisen lain tapaan ilmaisemalla laissa asukasluokun perustuva valtuutettujen lukumäärä.

Valtuusto voi enintään 2 000 asukkaan kunnassa päättää pienemmästäkin valtuutettujen lukumäärästä kuitenkin siten, että vähimmäismäärä olisi 13 valtuutettua.

14 §. Toimivallan siirtäminen. Ehdotetun kuntalain eräänä lähtökohdana on, että kunnalle annettaisiin lainsäädännössä vain tehtävät, mutta niiden hoitaminen jätettäisiin mahdollisimman

pitkälle kunnan omaksi asiaksi. Myös tulevaisuudessa kuitenkin oikeusturvanäkökohdat ja hallinnon uskottavuus edellyttävät ainakin josakin määrin tehtävien hoidon järjestämistä koskevaa sääntelyä.

Valiokunta ehdottaa 14 §:ään lisättäväksi uuden 3 momentin, jonka mukaan toimivaltaa selaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimieliemelle. Kuntalaissa toimielimen käsitteeseen kuuluu monijäsenisyys, minkä vuoksi siitä ei ole tarpeen laissa säätää erikseen. Nykyisin hallinnollisen pakon käyttämisessä toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään erityislainsäädännössä, minkä vuoksi lisäys olisi kuntalain voimaan tullessa luonteeltaan lähinnä informatiivinen.

3 luku. Kunnan muu hallinto

16 §. Hallinnon järjestäminen ja johtosäännöt. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin täsmentämistä siten, että johtosäännöissä voidaan määrätä kunnan viranomaisten toimivallan jaon ja tehtävien lisäksi myös itse viranomaisista ja niiden toiminnasta.

18 §. Toimielinten kokoonpano. Valiokunta pitää tärkeänä pykälän 1 momentin sallimaa mahdollisuutta määrätä johtosäännössä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Säännöksen soveltaminen antaisi vaaleissa kuntalaisten valtuutuksen saaneille henkilöille nykyistä keskeisemmän aseman kunnan hallinnossa ja toiminnassa.

21 §. Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden. Pykälässä säädettäisiin niin sanotusta sovelletusta parlamentarismista. Valiokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, että kaikki valtuuston toimielimeen valitsemat luottamushenkilöt olisi erotettava, vaikka epäluottamus kohdistuisi vain osaan tai ainoastaan yhteen toimielimen jäsenistä. Toisaalta pulmalliseksi kysymykseksi on nähty koko luottamushenkilöjärjestelmän kannalta myös vain yksittäisen luottamushenkilön erottaminen.

Valtuuston aseman korostaminen asukkaiden päätösvalan käyttäjänä edellyttää, että laissa on sallittava luottamushenkilön erottaminen epäluottamuksen perusteella. Esimerkiksi kunnanhallituksen enemmistö voi tosiasiallisesti monin tavoin toimia vastoin valtuuston tahtoa ilman, että valtuusto voi tehokkaasti puuttua asiaan.

Kuntayhtymissä on ollut havaittavissa valtuuston kuntayhtymien toimielimiin valitsemien luottamushenkilöiden osalta, että he eivät ole useinkaan riittävästi mieltäneet asemaansa ja tehtävänsä peruskunnan valitsemina luottamushenkilöinä.

Valiokunta on päätenyt siihen, että suhteellisuusperiaatteen tarkka noudattaminen edellyttää hallituksen esityksen mukaisesti kaikkien valtuuston toimielimeen valitsemien luottamushenkilöiden erottamista luottamuspuolan perusteella kesken toimikauden. Ehdotetun 21 §:n mahdollisessa soveltamistilanteessa mielialat ovat helposti kiihkeät. Tämänkin vuoksi suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta erottamistilanteessa on pidettävä huolta.

Valiokunta toteaa, että ehdotetulla 21 §:llä on merkitystä jo olemassaolollaan. Voidaan arvioida, että sen soveltaminen käytäntöön on harvinaista. Valiokunta katsoo, että säännöksen soveltamistilanteessa on päätöksessä mainittava, mihin luottamuspuola perustuu, jotta ”syyttömät” välttyisivät leimautumiselta.

23 §. *Kunnanhallitus.* Pykälän 2 momentissa säädetään ohjeiden antamisesta kuntaa eri yhteisöissä, laitoksissa ja säätiöissä edustaville henkilöille. Valiokunta katsoo, että laissa ei voida säätää ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta esityksen perusteluissa mainituista syistä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ohjeiden noudattamiseen ja toteaa, että luottamushenkilön erottaminen voi tulla kysymykseen myös sen johdosta, että luottamuspuola on syntynyt annettujen ohjeiden noudattamatta jättämisestä. Tällöin on kysymys luonnollisesti vakavasta menettelystä. Ohjeiden noudattamisen laiminlyönti saattaa olla myös osatekijänä luottamuspuolan syntymiseen, joka voi johtaa 21 §:ssä tarkoitettuun erottamiseen.

24 §. *Kunnanjohtaja.* Valiokunta ehdottaa, että pykälään lisättäisiin kunnanjohtajan poliittista asemaa korostava uusi 2 momentti, jolloin hallituksen esityksen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi.

Valiokunnan ehdottaman uuden 2 momentin mukaan valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tällaisen kunnanjohtajan vaali toimitetaan ennen kunnanhallituksen vaalia ja hänen toimikautensa jatkuu siihen saakka, kunnes uusi kunnanjohtaja on valittu.

On syytä todeta, että ehdotus merkitsee poikkeusta vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen koskevista kuntalain säännöksistä.

Määräaikaisen uudentyyppisen kunnanjohtajan toimikausi ehdotetaan sidottavaksi valtuuston toimikauteen. Uuden valtuuston toimikauden alkaessa on voitava arvioida poliittisesti kyseisen mallin soveltuvuutta kuntaan muun muassa vaalien jälkeen syntyneen tilanteen johdosta. On arvioitava, että uuden 24 §:n 2 momentin soveltaminen jäänee ainakin alkuun harvinaisuudeksi ja sen voidaan arvioida koskevan käytännössä ensi sijassa joitakin hyvin pieniä kuntia.

25 §. *Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin.* Hallituksen esityksen mukaisessa muodossa pykälässä säädettäisiin toistaiseksi valitun kunnanjohtajan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin luottamuspuolan johdosta. Valiokunnan käsityksen mukaan myös määräajaksi valittu kunnanjohtaja on voitava irtisanoa tai siirtää toisiin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Valiokunta ehdottaa tätä tarkoittavan muutoksen tekemistä 25 §:n 1 momenttiin. Muutettu 25 §:n 1 momentti koskisi myös valiokunnan ehdottamassa 24 §:n uudessa 2 momentissa tarkoitettua kunnanjohtajaa.

Irtisanomisperusteen luonteesta ja nykyisen lain soveltamisesta saatujen käytännön kokemusten perusteella valiokunta katsoo, että irtisanomisprosessin vireillepanolta on perusteltua edellyttää kohtuullista kynnystä. Nykyisin on mahdollinen yhdenkin valtuutetun toimesta, esimerkiksi valtuutetun henkilökohtaisista poliittisista intresseistä johtuva irtisanomisprosessin vireillepano lieveilmiöineen.

Valiokunta ehdottaa 25 §:ään lisättäväksi uuden 2 momentin, jonka mukaan asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Samalla valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 25 §:n 1 momentin toisen virkkeen siirtämistä uuteen 25 §:n 2 momenttiin.

Uuden 2 momentin johdosta hallituksen esityksen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi.

Valiokunta korostaa, että kunnanjohtajan irtisanomista ja siirtämistä muihin tehtäviin koskevassa päätöksenteossa tulee noudattaa yleisiä hallintoharkinnan periaatteita. On selvää, että irtisanomista tai siirtämistä muihin tehtäviin koskeva päätös on perusteltava siten, että päätös ei loukkaa esimerkiksi tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- tai objektiviteettiperiaatetta.

4 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

26 §. *Äänioikeus ja äänestysoikeus.* Euroopan unionin ministerineuvosto on 19 päivänä joulukuuta 1994 hyväksynyt unionin kansalaisten osallistumista asuinvaltion kunnallisvaaleihin sääntelevän direktiivin (Council Directive laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in one Member State of which they are not nationals). Direktiivi perustuu sopimuksella Euroopan unionista muutetun Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8.b.1 artiklaan. Jäsenvaltioiden lainsäädäntö tulee direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan saattaa vastaamaan direktiiviä ennen tammikuun 1 päivää 1996.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muutetun 8.b.1 artiklan mukaan kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus tulee myöntää maassa asuville unionin kansalaisille samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omille kansalaisille. Direktiivi ei sisällä säännöstä, joka oikeuttaisi poikkeamaan sanotusta periaatteesta. Näin ollen unionin kansalaisille ei voida asettaa äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden edellytykseksi minäänlaista asumisaikavaatimusta, jos sellaista ei ole asetettu maan omille kansalaisillekaan.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa 26 §:n muuttamista. Pohjoismaisen yhteistyön perinteeseen liittyvien näkökohtien johdosta valiokunta ehdottaa lisäksi, että unionin ulkopuolisen Pohjoismaan kansalainen saatetaan samaan asemaan äänioikeuden ja äänestysoikeuden osalta unionin kansalaisten kanssa.

Kun asumisaikavaatimuksesta unionin kansalaisten osalta joudutaan kokonaan luopumaan, ei ole enää perusteltua säilyttää muiden maassa asuvien ulkomaalaisten osalta voimassa olevan lain mukaista neljän vuoden asumisaikavaatimusta. Valiokunta ehdottaa maan oloihin sopeutumista varten säädettävän asumisaikavaatimuksen pituudeksi kahta vuotta.

27 §. *Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.* Kunnallisen itsehallinnon lähtökohtana on edustuksellinen järjestelmä, jossa kunnan asukkaiden päätösvaltaa käyttävät heidän valitsemansa valtuutetut. Tämän järjestelmän rinnalla on tarpeen huolehtia kuntalaisten suorista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Hallituksen esityksen mukaisessa muodossa 27 §:n 1 momentin sanamuoto on sikäli epätarkka, että yleensä kunnissa on jo luotu edellytyksiä osallistumiseen ja vaikuttamiseen kunnan toi-

mintaan. Valiokunta ehdottaakin 1 momentin sanamuodon täsmentämistä siten, että valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Ehdotettu uusi sanamuoto ottaisi paremmin huomioon kunnissa tapahtuneen kehityksen sekä velvoittaisi valtuuston ylläpitämään sekä tarpeen mukaan edelleen lisäämään ja luomaan uusia kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Valiokunta korostaa, että pykälän 2 momentti sisältää vain esimerkkiluettelon asioista ja keinoista, joilla asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää. Kunta voi siten luoda muitakin suoran demokratian toteuttamistapoja. Säännöksen ottamisella lakiin on haluttu nimenomaan painottaa osallistumisen ja vaikuttamisen edellytysten tärkeyttä.

30 §. *Kunnallinen kansanäänestys.* Esityksen 30 §:n 1 momentin mukaan kansanäänestys voidaan järjestää ”kunnan tehtäviin kuuluvasta asiasta”. Kunnallisen kansanäänestyksen aiheena on kuitenkin voitava olla esimerkiksi kuntaliitos tai asia, josta kunta ei varsinaisesti päättä, vaan on esimerkiksi lausunnonantajana. Tulkin- taepäselvyyksien välttämiseksi valiokunta ehdottaa, että kansanäänestys voidaan toimittaa ”kunnalle kuuluvasta asiasta”.

Valiokunta ehdottaa 2 momentin muuttamista siten, että kunnallinen kansanäänestys voi olla vain neuvoo-antava. Sitova kansanäänestys olisi ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että kunnallinen itsehallinto perustuu edustukselliseen demokratiaan. Kansanäänestyksen sitovuuteen liittyy muutoinkin monenlaisia ongelmia kansanäänestyksen aiheesta luonnollisesti riippuen. Äänestyksen jälkeen saattaa osoittautua mahdottomaksi noudattaa äänestyksen tulosta. Ajatus suoran vaikuttamisen lisääntymisestä saattaa siten kääntyä alkuperäisen tarkoituksensa vastaiseksi. Joka tapauksessa sitovan kansanäänestyksen jälkeen valtuuston on tehtävä asiassa erillinen päätös. Näin ollen sitova kansanäänestys tosiasiallisesti on lähinnä poliittisesti tai moraalisesti sitova. Poliittisen ja moraalisen sitovuuden voidaan katsoa syntyvän myös neuvoo-antavan kansanäänestyksen perusteella ilman, että siihen liittyy sitovan kansanäänestyksen ongelmia. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että valtuutetut tai valtuustoryhmät ilmoittavat noudattavansa äänestyksen lopputulosta.

Kunnallisessa kansanäänestyksessä käytetään termin äänioikeutettu sijasta käsitettä äänestyoikeutettu, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa 30 §:n 3 momentin muuttamista.

31 §. *Kansanäänestysaloite.* Valiokunta ehdottaa, että kansanäänestysaloitteen voi tehdä hallituksen esityksestä poiketen vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Muutos korostaisi kansanäänestysaloitteen merkitystä yleensäkin ja myös verrattuna 28 §:n mukaiseen aloiteoikeuteen.

5 luku. Luottamushenkilöt

Uudistuksen tavoitteisiin kuuluu kuntalaisten luottamuksen turvaaminen kunnallishallintoon. Tärkeä merkitys tässä suhteessa on vaalikelpoisuutta ja esteellisyttä koskevilla säännöksillä, jotka liittyvät toisiinsa. Molempien säännösten tavoitteena on huolehtia toimielinten jäsenten puolueettomuudesta ja asioiden tasapuolisesta käsittelystä. Valiokunta korostaa, että vaalikelpoisuussäännösten tarkoituksena on estää valitsemasta toimielimen jäseneksi henkilöä, jonka asema kunnan organisaatiossa tai jonka muut tehtävät ovat sellaisia, että luottamus hänen kykynsä käsitellä asioita puolueettomasti vaarantuu. Esteellisyysäännöksillä turvataan puolestaan yksittäisen asian käsittelyn puolueettomuus.

Vaalikelpoisuussäännökset rajoittavat kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen toimintaan. Arvioitaessa tällaisten rajoitusten hyväksyttävyyttä on keskeinen merkitys annettava sille, voidaanko rajoitusten perustetta pitää yleisen edun kannalta painavana. Pyrkimys rakentaa luottamuselinten toimivallan käyttö mahdollisimman vapaaksi asiattomina pidettävistä intresseistä ja sitä kautta turvata kunnallishallinnon julkista luotettavuutta on niin painava näkökohta ja myös kunnalliseen itsehallintoon soveltuva, että on perusteltua rajoittaa vaalikelpoisuutta hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Myös säädöstekstit perusteluineen on laadittu sääntelykohteen luonnetta ajatellen varsin tarkkoiksi.

Vaalikelpoisuuden rajoitusten tulisi sen johdosta, että ne rajoittavat kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen toimintaan, olla mahdollisimman vähäisiä. Tässäkään suhteessa esityksen osalta ei ole huomauttamista sikäli, että rajoituksia olisi pidettävä ainakaan liian tiukkoiksi.

na. Kunnallishallinnon toimivuus ja uskottavuus edellyttävät ehdotettua sääntelyä. Tässä suhteessa esteellisyysäännökset eivät ole yksinomaan riittäviä. Vaalikelpoisuussäännösten luonteesta johtuen valiokunta kuitenkin katsoo, että vaalikelpoisuuden rajoituksia on tulkittava suppeasti. Sen sijaan esteellisyysäännösten kohdalla on noudatettava tiukkaa tulkintaa.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että tarkkaan seurataan vaalikelpoisuutta ja esteellisyttä koskevien säännösten soveltamista ja että ryhdytään tarvittaessa lisätoimenpiteisiin kunnallishallinnon uskottavuuden turvaamiseksi.

32 §. *Kunnan luottamushenkilöt.* Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että 2 momentin toisen virkkeen vaalikelpoisuutta tai esteellisyttä koskeva selvitys koskee myös henkilöä, joka on ehdolla valtuuston puheenjohtajaksi tai valtuuston varapuheenjohtajaksi. Virke koskee myös valtuutettua. Sen sijaan tilanteessa, jossa henkilö on vasta ehdolla valtuutetuksi, sovelletaan kunnallisvaalilakia.

34 §. *Vaalikelpoisuus valtuustoon.* Pykälän 1 momentin 1 kohta koskee valtion virkamiesten vaalikelpoisuuden rajoituksia. Nykyisen lain mukaan vaalikelpoisia eivät olisi eräät lääninhallituksen johtavat virkamiehet eivätkä lääninjohtajien tuomarit. Hallituksen esityksessä ehdotettava sääntely pyrkisi ottamaan huomioon nykyistä paremmin valtion virkamiesten kuntiin kohdistuvat tehtävät. Valvontatehtäviä hoitava henkilö joutuu virassaan usein tilanteisiin, joissa kunnan ja valtion edut ovat vastakkaiset. 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 tarkastaminen 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.

Lääninhallitusten organisaatio on muuttunut ja muuttumassa siten, että virkanimikkeet ja tehtävät määritellään paljolti työjärjestyksessä, minkä johdosta lääninhallituksessa ei enää välttämättä ole kansliapäällikköä. Hänen tehtävänsä on voitu antaa esimerkiksi hallintojohtajalle. Myöskään osastopäällikkö ei välttämättä hoida välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä.

Esimerkiksi sisäasiainministeriön kuntasioista vastaavat virkamiehet, läänin maaherra sekä ne lääninhallitusten virkamiehet, joille on säädetty tai työjärjestyksessä määrätty välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä, eivät olisi vaalikelpoisia valtuustoon. Työjärjestyksen määräykset edellyttävät luonnollisesti myös lääninhallituksen kuntiin kohdistuvan valvonnan sallivaa säädöstä. Vaalikelpoisuuden rajoitus ei enää koskisi lääninoikeuden tuomareita. Valtuutettuina he olisivat kuitenkin esteellisiä käsittelemään lääninoikeudessa asianomaisen kunnanvaltuuston päätöksistä tehtyjä valituksia, koska tuomareina he eivät voi käsitellä asiaa, jota aiemmin ovat muussa ominaisuudessa käsitelleet.

Valiokunta korostaa, että vaalikelpoisuus ratkaistaisiin kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisen tehtävän ja aseman, ei nimikkeen perusteella.

Valiokunnan 8 §:n 2 momenttiin ja 86 §:n 1 momenttiin ehdottamien muutosten voidaan arvioida merkitsevän sitä, että vaalikelpoisuutta vailla olevien lääninhallitusten virkamiesten lukumäärä vähenee hallituksen esitykseen verrattuna. Lisäksi on huomattava, että lääninhallitusten kuntiin kohdistuvaa valvontaa on vähennetty muun muassa valtiosuusuuudistuksen yhteydessä.

Muilta osin valiokunta viittaa hallituksen esityksen perusteluihin.

Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin 3 kohdassa olevan kirjoitusvirheen korjaamista siten, että kohta koskee työntekijän lisäksi myös viranhaltijaa.

35 §. *Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen.* Kunnanhallituksen keskeisen aseman vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuuden rajoituksiin on esityksessä kiinnitetty asianmukaisesti erityistä huomiota.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö. Säännös vastaa nykyistä lakia. Rajoitus koskee kaikkia keskushallinnon viranhaltijoita ja työntekijöitä heidän asemastaan ja tehtävistään riippumatta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta.

Esittelijän kohdalla säännöksen soveltaminen ei tuottane vaikeuksia. Tarkemmat määräykset esittelystä otettaisiin johtosääntöön. Esittelijän ohella henkilö, jolla voidaan katsoa olevan vastuu asioiden varsinaisesta valmistelusta, ei olisi vaalikelpoinen. Säännöksen soveltaminen edellyttää, että henkilön varsinaisiin tehtäviin kuuluu asioiden esittely tai vastuu niiden valmistelusta. Jos henkilö on esimerkiksi varsinaisen esittelijän sijainen, hän on vaalikelpoinen. Rajoitus ei koske valmistelussa avustavaa henkilöstöä, kuten esimerkiksi tekstinkäsittelijöitä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole 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.

Kyseistä vaalikelpoisuuden rajoitusta sovelletaan vain, jos liikeyrityksen asema suhteessa kuntaan on sellainen kuin säännös edellyttää ja säännöksessä mainitun henkilön asema kuntaan ja samalla henkilön asema liikeyrityksessä on sellainen kuin säännös edellyttää. Molempien edellytysten on täyttyttävä. Säännös koskee vain liiketoimintaa harjoittavia yhteisöjä, jolloin aatteelliset yhteisöt jäävät yleensä soveltamisalan ulkopuolelle. Vaalikelpoisuusrajoituksia on, kuten edellä on todettu, tulkittava suppeasti. Tämän vuoksi tulkinnanvaraisessa tilanteessa asia on ratkaistava kyseisen henkilön eduksi, toisin sanoen hänet on katsottava vaalikelpoiseksi.

Jotta kunnan ja liikeyrityksen edut voisivat olla toisilleen vastakkaisia, liikeyrityksellä pitää olla liiketoimintaa asianomaisessa kunnassa. Lisäksi edellytyksenä on, että niitä asioita, joissa liikeyrityksellä on tärkeitä intressejä, käsitellään kunnanhallituksessa tavanomaisesti, jolloin intressiristiriitoja voi tulla esiin ainakin useita kertoja vuodessa. Voidaan katsoa, että liikeyritystä tai sen kilpailijoita koskevia asioita on oltava usein vireillä tai valmisteltavina kunnanhallituksessa.

Eturistiriidan on myös oltava olennainen, minkä vuoksi aivan vähäinen taloudellinen tai muu intressi ei muodosta vaalikelpoisuuden rajoitusta.

Kunnanhallituksen tehtäväalue voi kunnasta riippuen olla hyvinkin laaja. Kunnanhallituksen

tehtäväalueesta ja kunnasta riippuen rajoitus voi koskea esimerkiksi rakennusliikkeitä, maanrakennusyrityksiä, kauppaliikeitä ja pankkeja. Jos esimerkiksi rakennusurakoista tai niihin liittyvistä hankinnoista päättäminen kuuluu lautakunnalle, rakennusliikkeen johtaja on vaalikelpoinen kunnanhallitukseen, mutta ei kenties asianomaiseen lautakuntaan.

Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee liikeyrityksen johtohenkilöä myös tilanteessa, jossa henkilö on johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa yrityksessä. Pelkästään ei riitä siten johtava asema taikka vastuullinen asema, vaan molempien kriteerien tulee täytyä. Säännös voi koskea sekä palkattua henkilöstöä että henkilöä, jolla omistuksen kautta on vastuullinen ja johtava asema yrityksessä. Palkatusta henkilöstöstä rajoitus koskee lähinnä toimitusjohtajaa ja varatoimitusjohtajaa.

On esitetty näkemyksiä, että pykälä rajoittaisi liian laajalti liike-elämän edustajien osallistumismahdollisuuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan näin ei ole asianlaita. Valiokunta huomauttaa samalla, että esityksen perustelujen viittaus pelkästään paikallispankkeihin ja toisaalta maininta sivukonttorien asemasta ovat molemmat epätarkkoja. Vaalikelvottomuus koskee yhtä lailla kaikkien pankkien henkilöitä ja myös sivukonttoreita, jos momentin mukaiset vaalikelpoisuuden rajoitusten edellytykset täyttyvät, ei tietystikään muussa tapauksessa.

Pykälän 2 momentti koskee henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuutta. Kunnanhallitus vastaa pitkälti kunnan henkilöstöpolitiikasta ja usein hoitaa myös muuten kunnan henkilöstön asioita. 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. On selvää, että esteellisyys säännökset eivät pelkästään ole riittävät ongelmien välttämiseksi.

On huomattava, että vaalikelpoisuuden rajoitukset koskisivat vain henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtajaa. Rajoitus ei siis koskisi kaikkia paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen jäseniä, vaan ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä. Lisäksi rajoitus

koskisi niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat kunnan kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisusta tai muuten hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi paikallisen henkilöstöjärjestön pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Sen sijaan työsuojeluvaltuutetuilla tai yhteistoimintaelimiin 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 esteellisyys säännökset.

Pykälän 3 momentin mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Säännöksen tarkoituksena on kunnanhallituksen toimintakykyisyyden varmistaminen. Valiokunta korostaa painokkaasti, että säännös ei ole luonteeltaan kiintiö, johon olisi tietty erityinen oikeus, vaan kysymyksessä on aivan ehdoton henkilöstöä koskeva yläraja. Valiokunta kiinnittää huomiota muutoinkin kunnan palveluksessa olevien jäsenyyteen kunnanhallituksessa ja siihen, ettei syntyisi ongelmia esimies-alainen-suhteessa.

Puolueiden ja muiden luottamustehtäviin ehdokkaita asettavien tulisi huolehtia siitä, että luottamus päätöksentekojärjestelmään ei horju. Koska näin ei ole riittävässä määrin tapahtunut, tarvitaan ehdotettuja vaalikelpoisuutta rajoittavia säännöksiä.

36 §. Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin. Perustelujen osalta viitataan hallituksen esitykseen.

38 §. Kieltäytyminen ja ero. Valiokunnan mielestä kunnallinen luottamustoimi on luonteeltaan kansalaisvelvollisuus, josta ei tulisi voida ilman pätevää syytä kieltäytyä. Mikäli kieltäytyminen olisi mahdollista täysin vapaasti, tilanne voisi ehkä johtaa myös siihen, että työnantajat saattaisivat suhtautua ajan oloon kielteisesti luottamustoimen vastaanottamiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että luottamustoimissa ovat edustettuina mahdollisimman laajalti yhteiskunnan eri toimintatohot. Ketään ei ole yleensä valittu luottamustoimeen vastoin tahtoaan.

Valiokunta onkin asettanut nykytilan pysyttämisen kannalle, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa 1 momentin muuttamista sekä uutta 2

momenttia, jolloin hallituksen esityksen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi.

39 §. *Luottamustoimen hoitaminen.* Valiokunta ehdottaa 39 §:n 2 momentin 2 kohtaan 38 §:stä johtuvaa teknisenä pidettävää muutosta.

41 §. *Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella.* Valiokunta ehdottaa pykälään lisäystä, jossa todetaan nimenomaisesti, että erottamispäätös pannaan täytäntöön heti.

Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentissa mainitun lainvoimaisesti tuomitun rangaistuksen muuttamista yhden vuoden sijasta kuudeksi kuukaudeksi vankeutta. Oikeuskäytännön perusteella on arvioitavissa, että tällöin on yleensä kysymys rikoslain uudistamisen yhteydessä teko- muodoltaan törkeäksi luokitellusta rikoksesta. Tahallisen rikoksen kyseessä ollen valtuustolla tulisi pääsääntöisesti olla mahdollisuus harkita erottamista luottamustoimesta.

6 luku. Henkilöstö

44 §. *Henkilöstön asema.* Kuntalakia valmisteltaessa on tavoitteena ollut yhteen koko kunnan henkilöstöä koskevaan palvelussuhteeseen siirtyminen. Lakiehdotuksessa on kuitenkin päädytty siihen, että kunnissa säilyy käytössä sekä virka- että työsuhde. Virkasuhteen käyttöalaa ehdotetaan kuitenkin rajattavaksi vain kunnan viranomaistehtäviä varten. Ratkaisua on pidettävä perusteltuna, koska virkasuhdetta ei ole tarpeen käyttää kunnallishallinnossa siinä laajuudessa kuin sitä nykyisin käytetään. Ehdotettu 44 § mahdollistaa työsopimussuhteen käyttöalan laajentamisen niihin tehtäviin, joissa ei ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä.

Hallitusmuotoon perustuvan virkamieshallintoperiaatteen huomioon ottaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä hoitavat vain virkasuhteessa olevat henkilöt, joita koskee erityinen virkavastuu. Sanotun periaatteen tarkoituksena on turvata päätöksenteon riippumattomuus erityisesti, kun on kysymys kansalaisten oikeuksiin vaikuttavasta lain soveltamisesta. Valiokunta korostaa, että myös kunnallishallinnossa on tärkeää turvata hallinnon lainalaisuus ja kansalaisten oikeusturva.

Valiokunta pitää edelleen pitemmän aikavälin tavoitteena yhteen palvelussuhteeseen siirtymistä, vaikka hanke ei tässä yhteydessä ole voinutkaan toteutua. Samalla valiokunta huomauttaa, että valtionhallinnossa ovat virkamieslain uudistamisen jälkeen virka- ja työsuhde lähentyneet

toisiaan. Jäljelle jääneet eroavaisuudet pohjautuvat lähinnä julkisen vallan käyttämiseen liittyviin seikkoihin.

Valiokunta ehdottaa 44 §:ään teknistä muutosta siten, että viran perustamisesta kunnan viranomaistehtäviä varten säädettäisiin hallituksen esityksessä ehdotetun 44 §:n 2 momentin sijasta sanotun pykälän 1 momentissa.

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 noudatettava myös heistä annettujen erityislakien säännöksiä. Erityislainsäädäntöä on esimerkiksi peruskoulun opettajista.

Virkasäännössä annettaisiin määräykset myös kuntien viranhaltijoiden palvelussuhdeturvasta. Työsopimussuhteisten asemaa säännöstää keskeisesti työsopimuslaki (320/70) ja valtion virkamiesten asemaa puolestaan uusi valtion virkamieslaki (750/94). Kuntien viranhaltijoita lukuun ottamatta palkansaajien oikeudellinen asema palvelussuhdeturva mukaan lukien perustuu lakitasoiseen säädökseen.

Perusoikeusuudistukseen liittyvän hallitusmuodon muutosehdotuksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään. Perustelujen mukaan vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen ja tämä säännös koskisi kaikkia palvelussuhteen muotoja, myös virkasuhdetta julkisyhteisöön.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että pikaisesti valmistellaan, mahdollisuuksien mukaan kolmikantaisesti, lakiehdotus ainakin kunnan viranhaltijoiden irtisanomisperusteista ja muusta palvelussuhdeturvasta. Sanottu on tarpeen muun muassa perusoikeusuudistuksen johdosta ja ottaen huomioon kansalaisten yhdenvertaisuus. Palvelussuhdeturvaa ei voida enää vastaisuudessa jättää virkasäännön varaan. Valiokunta katsoo, että kunnan viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskeva laki tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian.

47 §. *Virheellinen menettely virantoimituksessa.* Valiokunta ehdottaa pykälään uutta 3 momenttia, jonka nojalla viranhaltija voidaan virantoimituksen ulkopuolella tapahtuneen todennäköisin syin epäillyn rikoksen perusteella pidättää virantoimituksesta, jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtävänsä. Lainsäädännössä on

tässä suhteessa ollut aukko. Valiokunnan ehdotus tarkoittaa myös sitä tilannetta, että viranhaltija joutuu sanotulla tavalla epäilyksi ennen virkasuhteen syntymistä tehdystä rikoksesta.

Samalla valiokunta ehdottaa pykälän otsikon muuttamista muotoon ”Virheellinen menettely virantoimituksessa ja virantoimituksesta pidättäminen”.

7 luku. Kunnan hallintomenettely

50 §. Hallintosääntö. Valiokunta huomauttaa, että 1 momentin 13 ja 14 kohdan perusteella hallintosäännössä voidaan tarvittaessa varsin yleisesti lausua kunnan taloudenhoidosta sekä hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Tämä voi tapahtua esimerkiksi viittaamalla erilliseen taloussääntöön ja tilintarkastussääntöön, jotka olisivat siten edelleen mahdollisia, mutta eivät pakollisia.

Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen kunnan hallintosäännössä voidaan antaa tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille. Valiokunta ehdottaa momentin muuttamista siten, että sanamuoto ”voidaan antaa” kirjoitetaan velvoittavaan muotoon ”annetaan”.

51 §. Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Valiokunta on päätenyt ehdottamaan hallituksen esityksen mukaisen otto-oikeuden sijasta pykälän kirjoittamista siirto-oikeuden muotoon. Pykälässä käytettäisiin kuitenkin edelleen termiä otto-oikeus, joka tarkoittaisi siirto-oikeutta päätöksenteon jälkeen. Sanottu on perusteltua terminologisen selkeyden johdosta. Laissa säädetään edellä toimivallan siirtämisestä ja edelleen siirtämisestä.

Valiokunnan arvion mukaan hallituksen esityksessä ehdotetun otto-oikeuden soveltamisen edellyttämä seuranta on hankala järjestää. Siirto-oikeuden tavoitteena on samoin kuin otto-oikeudenkin mahdollistaa kunnan hallinnon yhteensovittaminen. Siirto-oikeutta on käytetty saadun selvityksen perusteella suhteellisen harvoin. Se on kuitenkin olemassaolollaan vaikuttanut säättämisen perusteena olleen tavoitteensa mukaisesti. Siirto-oikeutta päätöksenteon jälkeen voidaan arvioida käytettävän pääasiassa lähinnä periaateratkaisuissa tai muutoin tärkeissä asioissa. Siirto-oikeus on toiminut huolimatta siihen liittyneistä eräistä ongelmista, jotka ovat

liittyneet erimerkiksi päätösten täytäntöönpanoon ja muutoksenhakuun, kohtuullisen hyvin.

Valiokunta ehdottaa 51 §:n muuttamista siten, että siinä säädetään päätöksenteon jälkeen tapahtuvasta asian ottamisesta kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi, mikä olisi mahdollista vastaavalla tavalla kuin ennen päätöksentekoa tapahtuva otto-oikeus hallituksen esityksessä. Valiokunta toteaa, että muutetun pykälän osalta noudatetaan hallituksen esityksen 51 §:n perusteluja soveltuvin osin.

Valiokunta ehdottaa lisäksi, että kunnanhallituksen puolesta päätöksenteon jälkeen tapahtuvaa otto-oikeutta voisi käyttää myös johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija. Vastaavan muutoksen valiokunta ehdottaa lautakuntia koskevaan 51 §:n 2 momenttiin. Alemman toimielimen päätöksen jälkeen tapahtuvan otto-oikeuden käyttämistä on tarpeen helpottaa esimerkiksi suurissa kaupungeissa, missä kunnan hallinnossa käsiteltävien asioiden määrä on suuri.

Edelleen valiokunta ehdottaa 51 §:ää täydennettäväksi siten, että asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä. Tätä tarkoittava muutos ehdotetaan otettavaksi 51 §:n uudeksi 3 momentiksi, jolloin hallituksen esityksen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi.

Valiokunta ehdottaa 51 §:n 1 ja 2 momenttiin täsmennystä siten, että kunnanhallituksella ja lautakunnalla on otto-oikeus myös jaoston päätöksiin.

Valiokunnan 51 §:ään ehdottamien muutosten vaikutuksista muutoksenhakuun ja oikaisuvaatimusmenettelyyn lausutaan jäljempänä.

52 §. Esteellisyys. Kunnat soveltavat toiminnassaan yhä useammin konsernihallinnon periaatteita. Kunnanhallituksella ja kunnan muulla johdolla on oltava riittävät mahdollisuudet ohjata myös kunnan liikelaitoksia ja kunnan määräämisvallassa olevia yhteisöjä. Toisaalta hallinnon puolueeton toiminta on turvattava näissäkin tapauksissa. Hallinnossa noudatettavat esteellisyysäännökset ja konserniohjaus ovat eräiltä osin vaikeasti yhteensovitettavissa. Valiokunta katsoo, että on selvitettävä esteellisyysäännösten mahdollinen muutostarve konsernihallinnon näkökulmasta.

54 §. Valtuuston kokoontuminen. Valiokunta ehdottaa, että 54 §:n 3 momentissa säädetäisiin selvyiden vuoksi ja yhtenäisen käytännön ylläpitämiseksi nykyiseen tapaan valtuuston ensimmäisen kokouksen avaamisesta ja puheen johta-

misesta siihen saakka, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu.

55 §. *Valtuustossa käsiteltävät asiat.* Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kiireellisen asian käsitelystä. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtuusto voi päättää yksinkertaisella enemmistöllä ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa, jos asia on kiireellinen. Saman momentin toisen virkkeen mukaan päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti, jos asiaa ei ole valmisteltu.

Valiokunta katsoo, että 2 momentin ensimmäisen virkkeen perusteluja voidaan pitää hieinan epätarkkoina. Valiokunta toteaa, että kiireellisenkin asian tulee olla siten riittävästi valmisteltu, että päätös voidaan asianmukaisella tavalla tehdä valmistelun pohjalta, ellei päätöstä asian ottamisesta käsiteltäväksi ole tehty yksimielisesti. Luonnollisesti kunnanhallitus voisi valmistella ehdotuksensa esimerkiksi kokoustaun aikana.

8 luku. Kunnan talous

67 §. *Kirjanpito.* Kirjanpitolain (655/73) ja muun lainsäädännön kirjanpitoa koskevien säännösten suhde on määriteltä kirjanpitolaissa siten, että kirjanpitovelvollisuudesta ja kirjanpidosta sekä tilinpäätöksen julkistamisesta on ensisijaisesti voimassa, mitä niistä on erikseen muualla laissa säädetty tai mitä asianomainen viranomais on muun lain nojalla määrännyt.

Valiokunta katsoo, ettei kirjanpitolain säännöksiä voida sellaisenaan kuntalain säännösten lisäksi soveltaa kunnan kirjanpitoon. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 67 §:n ensimmäisen virkkeen muuttamista siten, että kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi, mitä kuntalaissa säädetään, soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa säädetään. Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälän toisen virkkeen muuttamista niin, että kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 68—70 §:n soveltamisesta.

Eduskunta on muuttanut hallituksen esitystä n:o 264 laiksi kirjanpitolain muuttamisesta siten, että kirjanpitolaissa on todettu kirjanpitolautakunnan kuntajaosto erikseen pysyvänä jaostona. Valiokunta korostaa kuntajaoston itsenäistä toimivaltaa kuntien kirjanpidon ja tilinpäätöksen ohjeistuksessa.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tehtävänä on ohjata kuntien kirjanpitokäytäntöä ja antaa tässä tarkoituksessa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 68—70 §:n soveltamisesta. Tämä ohjeiden antaminen kattaa valiokunnan käsityksen mukaan myös poikkeukset kirjanpitolakiin, milloin se kuntien toiminnan luonteen huomioon ottaen on tarpeen.

Valiokunta katsoo, että kirjanpitolautakunnan kuntajaoston kokoonpanossa tulee olla sisäasiainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön ja kuntien edustajat sekä mahdollisesti myös valtiovarainministeriön edustaja.

Kunta-alan erityisluonteesta johtuen voitaisiin harkita, tulisiko kuntien edustajilla olla jaostossa enemmistö, joka voitaisiin varmistaa siten, että enemmän kuin puolet kuntajaoston jäsenistä nimettäisiin kuntien keskusjärjestön esityksestä. Myös jaoston puheenjohtaja voitaisiin nimittää keskusjärjestön esittämistä jäsenistä.

Koordinaatio kirjanpitolain yleiseen soveltamiseen voitaisiin turvata siten, että jaoston puheenjohtaja ja vähintään yksi jäsen ovat kirjanpitolautakunnan jäseniä tai varajäseniä. Kuntajaoston jäsenien tulee olla kirjanpitoon ja kunnallishallintoon hyvin perehtyneitä.

Valiokunta ehdottaa edelleen 67 §:n toisen virkkeen muuttamista hallituksen esityksen 69 §:ään ehdotetun muutoksen johdosta. Sanottu on otettu edellä perusteluissa huomioon viittaamalla kuntalain 68 ja 69 §:n lisäksi myös 70 §:ään.

68 §. *Tilinpäätös.* Valiokunta korostaa, että tilinpäätöksessä tulee antaa muun muassa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksellisuudesta ja kunnan taloudellisesta asemasta.

69 §. *Toimintakertomus.* Valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen mukaisen 69 §:n jakamista kahteen osaan siten, että 2 momentista muodostetaan erillinen uusi 70 §, jonka otsikoksi tulee ”Tilikauden tuloksen käsittely”. Kyseisestä muutoksesta johtuen on 67 §:n toiseen virkkeeseen otettu viittaus tässä yhteydessä ehdotettavaan uuteen 70 §:ään. Hallituksen esityksen mukainen 70 § ehdotetaan poistettavaksi.

70 §. *Kunnan sitoumukset yhteisön tai säätien velasta.* Yritystoiminnan edellytysten luominen ja ylläpitäminen on tärkeä osa kunnan elinkeinopoliittikkaa. Kunnan tehtävänä on toimialansa puitteissa huolehtia siitä, että yleiset edellytykset elinkeinotoiminnan harjoittamiseen ovat kunnossa. Sen sijaan suoran tuen antaminen yksittäiselle yritykselle on edellyttänyt erityisiä, yleensä työllisyyteen perustuvia syitä, jotta toimenpide

on voitu katsoa kunnan toimialaan kuuluvaksi. Yritysriskien ottamisen ei tällöinkään ole katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Oikeuskäytännössä esimerkiksi takaussitoumuksen antaminen yrityksen velasta on edellyttänyt turvaavaa vastavuotua.

Kuntalailla pyritään antamaan kunnille entistä enemmän liikkumavapautta. Tämän vuoksi lakiin sopii huonosti nimenomainen takauksia ja muita vakuuksia koskeva kielto, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 70 §:n poistamista. Oikeustila jäisi siten tässä suhteessa nykyiselleen. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitykseen perustuvaa takauksen nykyistä laajempaa rajoittamista olisi myös ollut monissa tapauksissa mahdollista kiertää erilaisin laina- ja yhtiöjärjestelyin osittain myös siten, että menettely olisi tapahtunut kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän ulkopuolella.

Valiokunta korostaa kuitenkin, että kuntien elinkeinopolitiikkaan ei sovellu varsinaisen yritysriskin ottaminen. Takauksia ja muita vakuuksia yksittäiselle kunnan ulkopuoliselle yritykselle annettaessa on oltava entistä pidättyvämpi. Takauksen antamiseen liittyy arvioitavissa oleva riski, jonka on oltava järkevässä suhteessa kunnan kantokykyyn. Takausriski ei saa toteutessaan vaarantaa kunnan toiminnan jatkuvuutta. Takauksia ja muuta suoraa taloudellista tukea tulisi yleensä antaa vain sellaisille yhteisöille, jotka ovat kunnan määräämisvallassa tai joiden toiminta läheisesti liittyy kunnan omaan toimintaan. Valiokunta korostaa, että julkisella sektorilla päävastuu yritysten riskirahoituksesta ja vauskysymyksistä on valtiolla.

9 luku. Hallinnon ja talouden tarkastus

71 §. Tarkastuslautakunta. Pykälän nojalla valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan, joka huolehtii kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen järjestämisestä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kunnanhallituksen sijasta valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lautakunnan tulee pykälän mukaan arvioida, onko kuntaa ja sen määräämisvallassa olevia yhteisöjä tai säätiöitä johdettu ja hoidettu valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti. Tarkastuslautakunta voi valtuuston ohella antaa tilintarkastajille erityisiä tilintarkastusta koskevia ohjeita.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että kunnan varsinainen tilintarkastus ei ole enää tulevaisuudessa luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen vastuulla, vaan siitä huolehtivat valtuuston valitsemat ammattitilintarkastajat, jotka kantavat myös oikeudellisen vastuun toiminnastaan.

Jos kunnassa on revisiotoimi, se huolehtii kunnanhallituksen alaisena kunnan sisäisestä tarkastuksesta. Valiokunta toteaa, että revisiotoimi voisi avustaa tarkastuslautakuntaa ja tilintarkastajia erikseen sovittavalla tavalla. Luonnollisesti kunnan revisiotoimen palveluksessa oleva henkilö ei voisi toimia riippumattomana ammattitilintarkastajana.

Valiokunta toteaa, että kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtävänä on osaltaan luoda ja ylläpitää uskottavuutta kunnallishallintoon. Uudistuksella voidaan arvioida olevan tässä suhteessa positiivinen vaikutus erottamalla selkeästi toisistaan tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi (tarkastuslautakunta), varsinainen tilintarkastus (ammattitilintarkastus) ja mahdollinen sisäinen tarkastus (revisiotoimi). Uudistusta on tässä suhteessa arvioitu hallituksen esityksen perusteluissa niukahkosti ja hieman epäselvästi, jolloin on syntynyt ehkä virheellinenkin kuva luottamushenkilöiden osuuden merkityksen vähenemisestä. Uudistus mahdollistaa nimenomaan luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymisen. Tarkastuslautakunta ohjaisi ammattitilintarkastusta sekä arvioisi, onko kuntaa johdettu ja kunnan asioita hoidettu laadullisten tavoitteiden mukaisesti ja tehokkaasti. Tarkastuslautakunta voi halutessaan antaa, ja antanee myös yleensä, kirjallisen lausunnon havainnoistaan valtuustolle. Tarkastuslautakunnan arvioon sisältyy luonnollisesti myös kannanotto ammattitilintarkastajien esittämistä huomautuksista.

Valiokunnan käsityksen mukaan tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluu 9 luvun nojalla arvioida myös tilintarkastajien työtä ja oikeus toimittaa itsekin kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa. Kysymys ei tällöin ole varsinaisesta 73 §:n mukaisesta tilintarkastuksesta.

72 §. Tilintarkastajat. Pykälässä säädetään kunnan tilintarkastajista, jotka olisivat aina lakiehdotuksen mukaan julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnossa hyväksytyjä henkilöitä (JHTT-tilintarkastajia). JHTT-tilintarkastajien tutkinnosta säädetään asetuksella (926/91).

Valiokunta on valtionosuusuudistuksen yhteydessä kiinnittänyt huomiota kuntien tilintarkastukseen. Tarkoitus ei kuitenkaan ole ollut, että JHTT-tutkintoon pääsemisen edellytykset asetetaan kohtuuttoman tiukoiksi siten, että voidaan katsoa luodun suppealle joukolle, nykyisille JHTT-tilintarkastajille, suojattu monopoli. On huomattava, että vuoden 1993 loppupuolella on JHTT-tutkintoon pääsemisen edellytyksiä olenaisesti tiukennettu. Tämä on valiokunnan mielestä tapahtunut perusteettomasti.

Valiokunta on pohtinut vakavasti 72 §:n muuttamista siten, että kunnissa olisi oltava aina yksi JHTT-tilintarkastaja ja että sen lisäksi voitaisiin käyttää KHT- tai HTM-tilintarkastajaa, jolla olisi kunnan toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden tarpeellinen ammattitaito ja kokemus. Ammattitaidon ja kokemuksen arviointi olisi mahdollisesti jätetty kunnan harkintaan. Valiokunta on kuitenkin tältä osin luopunut muutoksesta lähtien siitä, että on olennaisesti helpotettava erityisesti KHT- ja HTM-tilintarkastajien mahdollisuutta päästä JHTT-tutkintoon. JHTT-asetus on tässä suhteessa ollut liian tiukka jo ennen vuoden 1993 loppupuolella tehtyä muutosta. On vaikea ymmärtää, millä perusteella osaamisen näyttämistä on syytä rajoittaa esimerkiksi auktorisoidulta tilintarkastajalta, joka on tarkastanut suuriakin yksityisoikeudellisia yhteisöjä. On edelleen huomattava, että kuntakonsernin eri osien tilintarkastajien pätevyysvaatimukset ovat erilaisia. Aivan lähitulevaisuudessa on välttämätöntä päästä yhteen tilintarkastajatutkintoon, jonka puitteissa erikoistuminen on tarvittaessa mahdollista.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että pikaisesti ja olennaisesti helpotetaan erityisesti KHT- ja HTM-tilintarkastajien mahdollisuutta päästä JHTT-tutkintoon sekä että ryhdytään toimenpiteisiin yhteen tilintarkastajatutkintoon siirtymiseksi julkisyhteisöjen ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen tilintarkastuksessa.

Valiokunta ehdottaa kuitenkin 72 §:n muuttamista niin, että tilintarkastajana voi toimia myös JHTT-yhteisö, jolloin vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi on yhteisön määrättävä JHTT-tilintarkastaja. JHTT-yhteisöltä on edellytettävä auktorisointia, minkä vuoksi asiasta säädettäisiin erikseen lailla tai asetuksella.

Lisäksi valiokunta ehdottaa tilintarkastuksen riippumattomuuden turvaamiseksi tarkennusta 72 §:n 3 momenttiin.

73 §. Tilintarkastajien tehtävät. Valiokunta viittaa takauksen osalta edellä lausumaansa ja

toteaa, että 73 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla tilintarkastajien tehtäviin kuuluu muun ohella tarkastaa, antaako kunnan tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot kunnan taloudellisista vastuista. Vaikka kysymys on jälkikäteisarvioinnista, voidaan sillä osaltaan katsoa olevan vaikutusta taakusten antamiseen ja etenkin siihen, miten takauksia vastaisuudessa myönnetään.

75 §. Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin muuttamista siten, että vastuuvapaus myönnetään toimielimen jäsenelle.

Valiokunta katsoo, että kunnan hallinnon ja talouden hoidon tarkoituksenmukaisuusarviointi ei kuulu tilintarkastajille, vaan tarkastuslautakunnalle, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin muuttamista.

10 luku. Kuntien yhteistoiminta

76 §. Yhteistoiminnan muodot. Valiokunta ehdottaa 76 §:ään lisättäväksi informatiivisen niin sanottuja pakkokuntayhtymiä koskevan uuden 4 momentin, jonka mukaan kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen.

Se, mitä muualla lainsäädännössä on säädetty kunnan velvollisuudesta olla kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella, on luonnollisesti voimassa myös kuntalain tultua voimaan, koska kuntalaki on yleislaki. Pakkokuntayhtymiä ovat erikoissairaanhoidollain (1062/89) tarkoittamat sairaanhoidopiirin kuntayhtymät, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/77) mukaiset erityishuoltopiirin kuntayhtymät sekä rakennuslain (370/58) mukaiset seutukaavoituksesta huolehtivat kuntayhtymät. Alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/93) nojalla viimeksi mainituista kuntayhtymistä on itse asiassa tullut maakunnan liittoja.

Valiokunta toteaa selvyiden vuoksi, että kuntien on noudatettava kilpailunrajoituksista annetun lain säännöksiä, jos kunnat harjoittavat yhteistyötä elinkeinonharjoittajina.

78 §. Kuntayhtymän perussopimus. Pykälän 2 momentin toisen virkkeen mukaan kuntayhtymän nimessä tulee olla sana "kuntayhtymä" tai sen yleisesti tunnettu lyhennys. Perustelujen mukaan kyseinen lyhennys on "ky". Valiokunta katsoo, että mainittu lyhennys sekoitetaan helposti kommandiittiyhtiön lyhennykseen, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa 78 §:n 2 momentin toisen virkkeen loppuosan poistamista.

Lain 81 §:ään ehdotettavan uuden 4 momentin johdosta valiokunta ehdottaa 78 §:n 3 momentin 4 kohdan poistamista tarpeettomana.

81 §. Kuntayhtymän toimielimet. Valiokunta ehdottaa 81 §:ään uutta 4 momenttia, jonka mukaan muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten kokoonpano on sovittava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella kunnallisvaalilaissa (361/72) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Poliittisen edustavuuden asianmukainen huomioon ottaminen kuntayhtymän toimielimissä on katsottu niin tärkeäksi asiaksi, että on päädytty uuteen 4 momenttiin sen sijaan, että kysymys olisi jäänyt perussopimuksen varaan. Saadun tiedon mukaan kuntayhtymien nykyisissä perussopimuksissa on laajalti otettu huomioon ehdotettu säännös.

Selvyyden vuoksi valiokunta katsoo, että esimerkiksi poliittisen ryhmän ehdottama henkilö voidaan valita kyseisen ryhmän edustajana 81 §:n 4 momentissa tarkoitettuun suhteellisuusperiaatteella valittavaan toimielimeen, vaikka sanottu henkilö ei olisi kyseisen poliittisen ryhmän jäsen.

Ehdotetun uuden 81 §:n 4 momentin johdosta 78 §:n 3 momentin 4 kohta poistetaan tarpeettomana.

Valiokunnan mielestä kuntayhtymän yhtymäkokouksen tai sitä vastaavan 81 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen kokoonpanon tulee noudattaa kunnallisvaalilain mukaista suhteellisuusperiaatetta mahdollisuuksien mukaan.

82 §. Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin. Valiokunta ehdottaa 35 §:n 1 momentin 3 kohtaa ja 36 §:n 1 momentin 3 kohtaa vastaavan säännöksen ottamista 82 §:n uudeksi 2 momentiksi, jolloin hallituksen esityksen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi.

Valiokunta katsoo, että esimerkiksi terveydenhoitopalveluja myyvän osakeyhtiön toimitusjohtajan vaalikelpoisuutta on syytä rajoittaa sairaanhoidon kuntayhtymien toimielimissä.

86 §. Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä. Valiokunta ehdottaa 86 §:n 1 momentin muuttamista siten, että momentista poistetaan viittaus 11 lukuun, koska kyseisen luvun säännöksissä on lakitekstissä otettu huomioon kuntayhtymät.

Valiokunta ehdottaa lisäksi 86 §:n 1 momentin muuttamista siten, että 8 §:n 2 momenttia ei sovelleta niin sanottuun pakkokuntayhtymään.

Valiokunta katsoo, että niin sanotun pakkokuntayhtymän johtava viranhaltija on voitava sanoa irti tai siirtää muihin tehtäviin luottamuspuolan perusteella samoin kuin kunnanjohtajakin. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 86 §:ään lisättäväksi uuden 4 momentin. Säännös koskisi nykyisin maakuntajohtajaa, sairaanhoitopiirin johtajaa ja erityishuoltopiirin johtajaa. Päätöksenteon edellytykset ehdotetaan samalla sopeutettavaksi kuntayhtymien päätöksentekojärjestelmään. Sen sijaan esimerkiksi asian vireilletulon osalta noudatetaan soveltuvin osin, mitä 25 §:ssä säädetään.

11 luku. Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Valiokunta ehdottaa luvun otsikon muuttamista muotoon ”Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus”.

88 §. Luvun säännösten soveltaminen. Kuntalain suhde erityislainsäädäntöön saattaa aiheuttaa eräitä ongelmia. Perustelujen mukaan ehdotettu 11 luku koskisi vain niin sanottuja kunnallisasioita. Tätä seikkaa ei kuitenkaan voida johtaa lakitekstistä. Säännöksen mukaan se koskee kunnan ja kuntayhtymän kaikkia päätöksiä, jollei erikseen toisin säädetä. Valiokunta ehdottaa pykälää täydennettäväksi siten, että pykälä koskee selkeästi kunnallisvalitusta ja että ensimmäisen virkkeen loppuosan mukaan toisin voidaan säätää vain lailla.

Koska ehdotetun 89 §:n 1 momentissa ei mitenkään rajata oikaisuvaatimuksen soveltamisalaa, tulisi säännöstekstin nojalla oikaisuvaatimusmenettelyyn piiriin mikä tahansa kunnanhallituksen, lautakunnan tai niiden alaisen viranomaisen päätös. Tällöin olisi tulkinnanvaraista, tulisiko oikaisuvaatimusmenettelyä soveltaa myös esimerkiksi maa-aineslain (555/81) 20 §:n 2 momentin, rakennuslain (370/58) 138 a §:n 4 momentin tai jätelain (1072/93) 66 §:n 2 momentin tapauksissa, vai voitaisiinko kyseisissä tilanteissa välittömästi ilman oikaisuvaatimusmenettelyä tehdä valitus. Jotta kysymys ei jäisi perustelujen varaan, valiokunta ehdottaa 88 §:ää täydennettäväksi siten, että jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei oikaisuvaatimusta koskevaa 89 §:ää sovelleta.

89 §. Oikaisuvaatimus. Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen sanamuodosta ”oikaisuvaatimuksen johdosta asia on käsiteltävä viipymättä

uudelleen” saattaa syntyä käsitys, että oikaisuvaatimuksessa ei olisikaan kysymys oikeusturva-keinosta. Epäselvyyden välttämiseksi valiokunta ehdottaa ilmaisun täsmentämistä muotoon ”oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä”.

Oikaisuvaatimusmenettely on itse asiassa varsin lähellä muutoksenhakua. Kysymys ei ole asian siirrosta. Toimielin ei voi käsitellä koko asiaa uudelleen ja päätyä oikaisuvaatimuksen tekijän vaatimuksesta täysin poikkeavaan ratkaisuun.

Selvyyden vuoksi valiokunta ehdottaa 89 §:n muuttamista ottaen huomioon lakiehdotuksen 17 §:n 4 momentissa lausutun siten, että kunnanhallituksen jaoston tai lautakunnan jaoston päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Edellä 51 §:ään tehtyjen muutosten johdosta valiokunta ehdottaa 89 §:n 3 momentin muuttamista siten, että päätöksestä tehty oikaisuvaatimus on käsiteltävä kunnanhallituksessa, jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen.

91 §. *Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukelpoisuus.* Valiokunta ehdottaa 91 §:n otsikon muuttamista muotoon ”Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus”.

92 §. *Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuoikeus.* Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin sanamuodon ”johon päätös kohdistuu” kirjoittamista täsmällisempään muotoon ”johon päätös on kohdistettu”. Muutettu sanamuoto olisi tältä osin yhdenmukainen valmisteilla olevan hallintolainkäyttölain kanssa.

Uudessa kuntalaissa otetaan kunnallisasioissa 89 §:n nojalla käyttöön yhdenmukainen ensivaiheen oikeusturvakeino oikaisuvaatimuksen muodossa. Oikaisuvaatimus on sallittu sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oikaisuvaatimusta koskevasta 89 §:stä voidaan päätellä tarkoituksena olleen, että kunnallisvalituksen saisi tehdä vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Selvyyden vuoksi valiokunta ehdottaa tätä koskevan säännöksen ottamista 92 §:n uudeksi 3 momentiksi.

Jos päätös muuttuisi oikaisuvaatimuksen johdosta, olisi kunnallisvalitus sallittava myös kaikille kunnallisvalituksen tekemiseen 92 §:n 1 ja 2 momentin nojalla oikeutetuille. Myös tämä muutos sisältyy valiokunnan ehdottamaan 92 §:n 3 momenttiin. Luonnollisesti kunnallisvalitus olisi tällöinkin luonteeltaan laillisuusvalitus.

Edellä 51 §:ään tehtyt muutokset eivät aiheuttaisi muutoksia oikaisuvaatimus- ja valitusoi-keuden käyttämistä koskeviin säännöksiin.

93 §. *Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuaika.* Valiokunta ehdottaa pykälän otsikon muuttamista muotoon ”Oikaisuvaatimus- ja valitusai-ka”.

94 §. *Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus.* Valiokunta ehdottaa saamansa selvityksen perusteella pykälän 2 momentin toisen virkkeen poistamista. Yleensä oikaisuvaatimuksen sisällöstä ei ole säädetty.

Valiokunta ehdottaa 94 §:n 3 momentin sanan ”valituskiellosta” muuttamista muotoon ”muutoksenhakukiellosta”.

95 §. *Päätöksen tiedoksianto.* Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle voitaisiin antaa päätös tiedoksi tavallisella kirjeellä. Vaikka menettelyä on pidettävä kunnan kannalta varsin käytännöllisenä, liittyy siihen oikeusturvan kannalta arveluttavia piirteitä. Valiokunta katsoo, että nimenomaan oikeusturvasyistä esimerkiksi viranhakijoille, avustusta hakeneille ja ulkokuntalaisille asianosaisille on perusteltua antaa päätös tiedoksi noudattaen tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/66) mukaista erityis-tiedoksiantoa.

Niiden henkilöiden piiri, jotka voivat tehdä oikaisuvaatimuksen tai valittaa asianosaisina, laajenee nykyisestään. Esimerkiksi virkavaalia koskevan päätöksen on katsottava vaikuttavan virkaa hakeneiden etuun siten, että heillä on asianosaisina valitusoikeus, jolloin päätös on — toisin kuin nykyisin — annettava kaikille virkaa hakeneille erikseen tiedoksi.

On huomattava, että kunnalla on näyttövelvollisuus sen suhteen, että päätöstä koskeva kirje on asianmukaisesti lähetetty.

99 §. *Muutoksenhakukielto.* Valiokunta ehdottaa pykälän otsikon muuttamista muotoon ”valituskielto”.

12 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

101 §. *Voimaantulo.* Valiokunta ehdottaa, että laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1995.

Sen johdosta, että edellä on ehdotettu muodostettavaksi hallituksen esityksen mukaisesta 69 §:n 2 momentista uusi 70 § valiokunnan poistettavaksi ehdottaman hallituksen esityksen mukaisen 70 §:n sijaan, valiokunta ehdottaa 101 §:n

1 ja 2 momentin viittaussäännöksen ulottamista koko 8 lukuun.

Valiokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi kunnallislain 92 ja 94 §:n muuttamisesta (HE 7). Hallituksen esityksessä ehdotetaan kunnottavaksi kuntien keskusjärjestön yksinoikeutta koskevat säännökset ammattitilintarkastuksen järjestämiseen. Kunnallislain 92 §:n 3 momentin mukaan valtuusto voi päättää antaa yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Kunnallislain 94 §:n 2 momentissa säädetään tilintarkastajien apuna toimivista henkilöistä. Nämä voivat olla valtuuston valitsemia viranhaltijoita eli reviisoreita tai valtuusto voi päättää antaa henkilön määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi.

Valiokunta ei ole käsitellyt edellä mainittua hallituksen esitystä n:o 7 sen johdosta, että esityksessä mainittu asia on tarkoituksenmukaista ratkaista kuntalain käsittelyn yhteydessä. Valiokunta ehdottaakin, että 101 §:n 2 momentin toinen virke hyväksyttäisiin näin kuuluvana: ”Kunnes tämän lain 8 ja 9 luku ovat tulleet voimaan, noudatetaan niiden sijasta edelleen vuoden 1976 kunnallislain asianomaisia säännöksiä kuitenkin siten, että vuoden 1976 kunnallislain 92 §:n 3 momentin ja 94 §:n 2 momentin estämättä valtuusto voi päättää, että yksi tilintarkastaja on tämän lain 72 §:ssä tarkoitettu JHTT-tilintarkastaja ja että tilintarkastajien apuna voi toimia myös valtuuston valitsemia kuntaan toimeksiantosuhteessa olevia henkilöitä.”

104 §. *Muutoksenhaku ja alistaminen.* Valiokunta ehdottaa 104 §:n 2 momenttiin sanonnal-

lista muutosta korvaamalla termin ”alistusmenettelyssä” sanalla ”alistamisessa”.

3. Muut kannanotot

Valiokunta on pyytänyt lakialoitteesta n:o 70 sisäasiainministeriön kirjallisen lausunnon ja lakialoitteesta n:o 95 sisäasiainministeriön, oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun kirjallisen lausunnon. Koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotuksen hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ehdottaa ottaen samalla huomioon lakialoitteita koskevissa kirjallisissa asiantuntijalauseennoissa esitetyt näkökohdat, että lakialoitteet hylättäisiin.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä sekä puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Lopuksi valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi toivomusaloitteen n:o 208/1991 vp pohjalta toivomuksen, että hallitus selvittäisi kuntien perustuslaillisen aseman vahvistamista siten, että annettaessa kunnille uusia tehtäviä otetaan samalla huomioon kuntien mahdollisuudet myös käytännössä vastata tehtävien hoitamisesta.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Kuntalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Kuntien itsehallinto

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja (*poist.*) kestävästä kehitystä *alueellaan*.

2—5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Kunnanvaakuna

Kunnalla voi olla valtuuston hyväksymä kunnanvaakuna. Ennen vaakunan hyväksymistä kunnan on hankittava *kansallisarkiston* lausunto.

(Poist.) Vaakunan käyttöä valvoo kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen.

7 §

Järjestyssääntö

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Järjestyssääntörikkomuksesta tuomittua sakkoa ei saa muuntaa vankeusrangaistukseksi. (uusi 3 mom.)

8 §

Valtion ja kunnan suhde

Sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto (poist.) otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. (Poist.)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Valtuusto

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

Valtuutettujen lukumäärä

Valtuutettuja valitaan kunnan asukasluvun mukaan seuraavasti:

<i>Asukasluku</i>	<i>Valtuutettujen luku</i>
<i>enintään 2 000</i>	<i>17</i>
<i>2 001— 4 000</i>	<i>21</i>
<i>4 001— 8 000</i>	<i>27</i>
<i>8 001— 15 000</i>	<i>35</i>
<i>15 001— 30 000</i>	<i>43</i>
<i>30 001— 60 000</i>	<i>51</i>
<i>60 001—120 000</i>	<i>59</i>
<i>120 001—250 000</i>	<i>67</i>
<i>250 001—400 000</i>	<i>75</i>
<i>yli 400 000</i>	<i>85</i>

Kunnassa, jonka asukasluku on enintään 2 000 asukasta, valtuusto voi päättää vaalivuoden touko-

kuun loppuun mennessä valittavaksi valtuutettuja pienemminkin parittoman lukumäärän kuin 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan vähempää kuin 13. Lukumäärän muutoksesta on ilmoitettava sisäasiainministeriölle.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu asukasluku määräytyy vaalivuoden ensimmäisen päivän mukaan. (Poist.)

11—13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

14 §

Toimivallan siirtäminen

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle. (uusi 3 mom.)

15 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

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 viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

17—23 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

24 §

Kunnanjohtaja

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tällaisen kunnanjohtajan vaali toimitetaan ennen kunnanhallituksen vaalia ja hänen toimikautensa jatkuu siihen saakka, kunnes uusi kunnanjohtaja on valittu. (uusi 2 mom.)

(3 ja 4 mom. kuten 2 ja 3 mom. hallituksen esityksessä)

25 §

Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

Valtuusto voi irtisanoa (*poist.*) kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. (*Poist.*)

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetyksensä perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi. (uus 2 mom.)

(3 mom. kuten 2 mom. hallituksen esityksessä)

4 luku

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

26 §

Äänioikeus ja äänestysoikeus

Äänioikeus kunnassa toimitettavissa kunnallisvaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka ennen vaalivuoden alkua on täyttänyt 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (*poist.*) vaalivuoden ensimmäisenä päivänä (*poist.*). Äänioikeus kunnallisvaaleissa on myös muulla edellä säädetty edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä on ollut kotikunta Suomessa kahden vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

(*Poist.*) Äänestysoikeus kansanäänestyksessä on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka ennen äänestysvuoden alkua on täyttänyt 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on sinä päivänä, jona valtuusto tekee päätöksen kansanäänestyksen toimittamisesta. Äänestysoikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on myös muulla edellä säädetty edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä on ollut kotikunta Suomessa kahden äänestysvuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

27 §

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

28 ja 29 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

30 §

Kunnallinen kansanäänestys

Valtuusto voi päättää, että kunnalle (*poist.*) kuuluvasta asiasta toimitetaan kansanäänestys.

Kansanäänestys on neuvoo-antava. (*Poist.*) (3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kaikilla äänestysoikeutetuilla on yhtäläinen äänestysoikeus. Äänestys on salainen. Menettelystä kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään erikseen.

31 §

Kansanäänestysaloite

Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.

5 luku

Luottamushenkilöt

32 ja 33 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

34 §

Vaalikelpoisuus valtuustoon

Vaalikelpoinen valtuustoon ei ole:

(1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä)

3) kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön; eikä

(4 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

35—37 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

38 §

Kieltäytyminen ja ero

Luottamustoimesta on oikeus kieltäytyä, jos henkilö on täyttänyt 60 vuotta tai ollut samassa tai samaan toimielimeen kuuluvassa luottamustoimessa neljä lähinnä edellistä vuotta taikka ollut

kunnallisessa luottamustoimessa yhteensä kahdeksan vuotta.

Luottamustoimesta voi kieltäytyä myös muusta pätevästä syystä. Kieltäytymisen hyväksymisestä päättää se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on. Valtuutetun ja varavaltuutetun osalta päätöksen tekee valtuusto. (uusi 2 mom.)

(3 mom. kuten 2 mom. hallituksen esityksessä)

39 §

Luottamustoimen hoitaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Toimeen valitun luottamushenkilön on myös hoidettava tointaan siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) jos kieltäytymistä ei ole hyväksytty tai eroa ei ole myönnetty; tai

(3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

40 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

41 §

Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos luottamushenkilö vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan. *Päätös pannaan täytäntöön heti.*

42 ja 43 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Henkilöstö

44 §

Henkilöstön asema

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kunntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantaja ja viranhaltija työn suorittajana. *Virka perustetaan kunnan viranomais tehtäviä varten. Työsopimussuhteesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.*

Viran perustamisesta ja (poist.) viran lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

45 ja 46 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

47 §

Virhellinen menettely virantoimituksessa ja virantoimituksesta pidättäminen

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Milloin viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella, hänet voidaan, noudattaen mitä 2 momentissa säädetään, pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta, jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä. (uusi 3 mom.)

48 ja 49 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Kunnan hallintomenettely

50 §

Hallintosääntö

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kaksikielisen kunnan hallintosäännössä (poist.) annetaan tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkailla.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

51 §

Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee vastaavasti lautakuntia, niiden puheenjohtajia tai johtosäännössä määrättyä kunnan viranhaltijaa asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirretyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai 1 momentissa tarkoitettu johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä. (uusi 3 mom.)

(4 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä)

52 ja 53 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

54 §

Valtuuston kokoontuminen

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtuuston kutsuu koolle puheenjohtaja. Kouskutsun valtuuston ensimmäiseen kokoukseen antaa kunnanhallituksen puheenjohtaja, ja kokouksen avaa iältään vanhin läsnä oleva valtuutettu, joka johtaa puhetta, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu. Kutsussa on ilmoitettava käsiteltävät asiat.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

55—64 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

Kunnan talous

65 ja 66 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

67 §

Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa (655/73) (poist.) säädetään. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (poist.) antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 68—70 §:n soveltamisesta.

68 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

69 §

Toimintakertomus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. poist.)

70 §

(Poist.)

70 § (69 § 2 mom.)

Tilikauden tuloksen käsittely

(Kuten hallituksen esityksen 69 §:n 2 mom.)

9 luku

Hallinnon ja talouden tarkastus

71 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

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) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Ellei tilintarkastajaksi valita yhteisöä ja 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. JHTT-yhteisöstä säädetään erikseen.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tilintarkastajana ei voi toimia henkilö, joka 71 §:n 3 momentin mukaan ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Tilintarkastajaksi voidaan kuitenkin valita henkilö, jonka kotikunta kunta ei ole.

73 ja 74 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

75 §

Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

Tilintarkastajien on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaan *toimielimen jäsenelle* ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (*tilivelvollinen*) myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä (*poist.*) eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

10 luku

Kuntien yhteistoiminta

76 §

Yhteistoiminnan muodot

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kunnan velvollisuudesta kuuluu kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella säädetään erikseen. (uusi 4 mom.)

77 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

78 §

Kuntayhtymän perussopimus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Perussopimuksessa on mainittava kuntayhtymän nimi, kotipaikka, jäsenkunnat ja tehtävät. Kuntayhtymän nimessä tulee olla sana ”kuntayhtymä” (*poist.*).

Perussopimuksessa on sovittava:

(1—3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(4 kohta *poist.*)

(4—8 kohta kuten 5—9 kohta hallituksen esityksessä)

(4 ja 5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

79 ja 80 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

81 §

Kuntayhtymän toimielimet

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella kunnallisvaaleissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. (uusi 4 mom.)

82 §

Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Vaalikelpoinen muun kuin 81 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen jäseneksi ei ole myöskään henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävissä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. (uusi 2 mom.)

(3 mom. kuten 2 mom. hallituksen esityksessä)

83—85 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

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 (*poist.*) luvussa. 8 §:n 2 momenttia ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 76 §:n 4 momentissa tarkoitettun kuntayhtymän johtavan viranhaltijan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanjohtajasta säädetään 25 §:ssä. Päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikkien jäsenkuntien perussopimuksen mukaisesta yhteenlasketusta äänimäärästä. (uusi 4 mom.)

87 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

11 luku

Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

88 §

Luvun säännösten soveltaminen

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja *kunnallisvalitukseen* kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen *lailla* toisin säädetä. *Jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei 89 §:ää sovelleta.*

89 §

Oikaisuvaatimus

Kunnanhallituksen ja lautakunnan, *niiden jaoston* sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitettun toimielimen *ja sen jaoston* sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. *Oikaisuvaatimus (poist.)* on käsiteltävä viipymättä (*poist.*).

Jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa.

90 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

91 §

Oikaisuvaatimus- ja valituskelppoisuus

(Kuten hallituksen esityksessä)

92 §

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös *on kohdistettu* tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttu-

nut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus. (uusi 3 mom.)

93 §

Oikaisuvaatimus- ja valitus aika

(Kuten hallituksen esityksessä)

94 §

Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. (*Poist.*)

Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. *Muutoksenhakukiellosta* on muutoin voimassa, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annettussa laissa säädetään.

95—98 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

99 §

Valituskielto

(Kuten hallituksen esityksessä)

100 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

101 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1995. Tämän lain 8 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 8 ja 9 luku ovat tulleet voimaan, noudatetaan niiden sijasta edelleen vuoden 1976 kunnallislain asianomaisia säännöksiä *kuitenkin siten, että vuoden 1976 kunnallislain 92 §:n 3 momentin ja 94 §:n 2 momentin estämättä valtuusto voi päättää, että yksi tilintarkastaja on tämän lain 72 §:ssä tarkoi-*

tettu JHTT-tilintarkastaja ja että tilintarkastajien apuna voi toimia myös valtuuston valitsema kuntaan toimeksiantosuhteessa olevia henkilöitä.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

102 §

Muissa laeissa olevien säännösten soveltaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Muussa laissa olevia säännöksiä, joissa kaupunkien ja muiden kuntien välillä on tehty ero, sovelletaan kuntiin sen mukaan, mikä niiden kuntamuoto oli 31 päivänä joulukuuta 1976.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Lisäksi valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakialoitteisiin n:o 70 ja 95 sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Järvi-lahti (osittain), Kautto, Korva, Laakkonen,

103 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

104 §

Muutoksenhaku ja alistaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos muussa laissa on säännöksiä kunnan viranomaisen päätöksen alistamisesta, noudatetaan *alistamisessa* soveltuvien osin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

105 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Lopuksi valiokunta ehdottaa kunnioittaen, että eduskunta hyväksyisi toivomusaloitteen n:o 208/1991 vp pohjalta toivomuksen,

että hallitus selvittäisi kuntien perustallaillisen aseman vahvistamista siten, että annettaessa kunnille uusia tehtäviä otetaan samalla huomioon kuntien mahdollisuudet myös käytännössä vastata tehtävien hoitamisesta.

Liikkanen, Markkula, Metsämäki, Pulliainen, Renlund, Ukkola, Urpilainen, Vähänäkki ja Ääri sekä varajäsenet Ihamäki ja Näsi (osittain).

Vastalauseita

I

Hallituksen esitys kuntalaiksi on yleisiltä periaatteiltaan oikeansuuntainen. Siinä lisätään kuntien mahdollisuuksia itse päättää kunnallisen itsehallinnon järjestämisen muodoista. Lakiesityksellä lisätään myös oikealla tavalla kuntalais-

ten mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen päätöksentekoon.

Hallituksen esitys ja valiokunnan enemmistön siihen tekemät muutokset sisältävät kuitenkin joitakin puutteellisuksia, joita emme voi hyväk-

syä. Näitä puutteellisuuksia olisi tullut mielestämme korjata seuraavasti.

Yksityiskohtaiset perustelut

30 §. *Kunnallinen kansanäänestys.* Hallituksen esityksen mukaan valtuusto voi päättää, että kunnan tehtäviin kuuluvasta asiasta toimitetaan kansanäänestys. Kansanäänestyksen tulos olisi pääsääntöisesti neuvoa-antava. Hallituksen esityksen mukaan valtuusto voisi kuitenkin päättää, että äänestyksen tulosta pidetään sitovana. Päätös sitovuudesta tulisi tehdä kansanäänestyksestä päätettäessä.

Valiokunnan enemmistö muutti hallituksen esitystä siten, että kansanäänestyksen tulos olisi aina neuvoa-antava. Mielestämme hallituksen esityksen sisältö olisi kuitenkin ollut parempi. Valtuustolla tulee olla mahdollisuus päättää myös sitovan kansanäänestyksen järjestämisestä.

35 §. *Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen.* Hallituksen esityksessä on oikeansuuntaisesti rajoitettu sellaisten henkilöiden, joiden kohdalla voi muodostua intressiristiriitoja kunnan asioista päätettäessä, mahdollisuutta osallistua kunnanhallituksen työskentelyyn. Tällaisia henkilöitä ovat muun muassa asioita kunnan toimihenkilönä valmistelevat virkamiehet, pankkien ja rakennuttajien edustajat jne.

Hallituksen esityksessä on lisäksi rajoitettu sängen laajasti ammattiyhdistystoimintaan osallistuvien kunnan palveluksessa olevien henkilöiden mahdollisuuksia toimia kunnanhallituksen jäsenenä. Tällainen rajausta lienee perusteltu esimerkiksi päätoimisena luottamusmiehenä toimivan henkilön osalta. Hallituksen esityksessä on sen sijaan viety rajausta liian pitkälle, kun se on ulotettu koskemaan myös muun muassa kaikkia

neuvottelutoimintaan osallistuvia henkilöitä. Pienen työhuonekunnan edustaja voi osallistua kerran vuodessa tai kahdessa esimerkiksi palkkakuoppaneuvotteluihin. Tämän ei tulisi estää häntä osallistumasta kunnanhallituksen toimintaan.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Yhdymme siihen käsitykseen, että asiantilan tulisi käytännössä olla sellainen, etteivät kunnan palkolliset muodosta enemmistöä kunnanhallituksen jäsenistä, mutta katsomme, että asia tulisi kyetä hoitamaan käytännön elämän kautta. Mikäli asiasta säädetään laissa, on myös pelkona, että enimmäismääräyksestä muodostuu vähimmäiskäytäntö.

79 §. *Perussopimuksen muuttaminen.* Hallituksen esityksen mukaan kuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen edellyttäisi yksimielistä päätöstä, mikäli asia koskisi kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien äänivallan perusteita, jäsenkuntien maksuosuuksia ja niiden osuutta kuntayhtymän varoihin sekä niiden vastuuta kuntayhtymän veloista.

Mainitut asiat ovat jäsenkuntien kannalta niin merkityksellisiä, että niistä tulee päättää selkeällä enemmistöllä, mutta käsityksemme mukaan täydellisen yksimielisyyden vaatiminen kaikissa tapauksissa saattaa johtaa käytännön yhteistyöskentelyn kannalta mahdottomiin tilanteisiin. Tämän johdosta muilta perussopimuksen muuttamisilta edellytettävä kahden kolmasosan enemmistö on riittävä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Kuntalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—8 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 luku

Valtuusto

9—15 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 luku

Kunnan muu hallinto

16—25 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4 luku

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

26—29 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

30 §

Kunnallinen kansanäänestys

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Kansanäänestys on neuvoa-antava. *Valtuusto voi kuitenkin päättäessään kansanäänestyksen toimittamisesta päättää, että äänestyksen tulos on valtuustoa sitova. Päätöksessä valtuusto voi asettaa sitovuudelle ehtoja.*

(3 ja 4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

31 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 luku

Luottamushenkilöt

32—34 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

35 §

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Henkilöstön edunvalvonnasta *luottamusmies-*sopimuksen mukaan pää- tai sivutoimisena *vastava pääluottamusmies* ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. (*Poist.*)

(3 mom. *poist.*)

36—43 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 luku

Henkilöstö

44—49 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

7 luku

Kunnan hallintomenettely

50—64 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

8 luku

Kunnan talous

65—70 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9 luku

Hallinnon ja talouden tarkastus

71—75 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

10 luku

Kuntien yhteistoiminta

76—78 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

79 §

Perussopimuksen muuttaminen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jos kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella, voidaan kuntayhtymän perussopimusta muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista sitä kannattaa (*poist.*). Jäsenkuntaa ei myöskään voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

80—87 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

11 luku

Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

88—100 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

101—105 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 1995

**Kari Urpilainen
Lauri Metsämäki****Tarja Kautto
Matti Vähänäkki****II**Yhdyn edellisen vastalauseen ehdotuksiin lain
35 §:n 2 momentin ja 79 §:n 2 momentin osalta.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 1995

Raila Aho**III**

Useat hallintovaliokunnassa kuultavana olleet asiantuntijat kiinnittivät huomiota poliittisen edustavuuden tärkeyteen muun muassa kuntayhtymien toimielinten kokoonpanossa. Edellä mainitusta huolimatta valiokunnan enemmistö päätyi pykälämuutoksessa sanamuotoon, joka kaventaa edustavuutta kuntayhtymien hallitusten kokoonpanossa. Muutoksen seurauksena pienet puolueet putoavat pois hallituksista. Samoin käy myös suuremmille puolueille niillä alueilla, joissa ne ovat vähemmistöinä.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan, paitsi että 81 § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

81 §

Kuntayhtymän toimielimet

(1—3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella (poist.).

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 1995

Pirkko Laakkonen

