

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä laiksi kunnallislain muuttamisesta

Eduskunta on 15 päivänä helmikuuta 1990 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 254/1989 vp.

Tässä yhteydessä valiokunta on päättänyt ottaa myös käsiteltäviksi eduskunnan 26 päivänä toukokuuta 1987 valiokuntaan lähettämän ed. Kärhän lakialoitteen n:o 56/1987 vp. laiksi kunnallislain 44 §:n muuttamisesta, eduskunnan 15 päivänä syyskuuta 1987 valiokuntaan lähettämän ed. Nybyn ym. lakialoitteen n:o 76/1987 vp. laiksi kunnallislain 5 §:n muuttamisesta, eduskunnan 2 päivänä lokakuuta 1987 valiokuntaan lähettämän ed. Soininvaaran ym. lakialoitteen n:o 89/1987 vp. laiksi kunnallislain 56 §:n muuttamisesta, eduskunnan 22 päivänä marraskuuta 1988 valiokuntaan lähettämän ed. Perhon lakialoitteen n:o 111/1988 vp. laiksi kunnallislain muuttamisesta, eduskunnan 23 päivänä maaliskuuta 1990 valiokuntaan lähettämän ed. Pulliaisen ym. lakialoitteen n:o 19 laiksi kunnallislain 69 §:n muuttamisesta sekä eduskunnan 19 päivänä kesäkuuta 1990 valiokuntaan lähettämät ed. Metsämäen ym. lakialoitteen n:o 45 laiksi kunnallislain 56 §:n muuttamisesta ja ed. Särkijärven lakialoitteen n:o 49 laiksi kunnallislain 52 §:n muuttamisesta.

Kuullut asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula ja toimistopäällikkö Marjatta Kaján sisäasiainministeriöstä, hallintoneuvos Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lainsäädäntöneuvos Pirkko Ignatius oikeusministeriöstä, lakimies Alf Henriksson Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Pekka Nurmi Suomen Kunnallisliitosta ja lakimies Astrid Thors Finlands svenska kommunförbundista.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä hallintomenettelylain säännöksiä esteellisydestä ehdotetaan eräin tarpeellisin poikkeuksin sovellettaviksi kunnallishallinnossa. Kuntien taloutta koskevia säännöksiä muutettaisiin vastaamaan muuttuneiden raha- ja pääomamarkkinoiden kuntien rahoituksen hoidolle asettamia uusia vaatimuksia. Lisäksi lakiin ehdotetaan eräitä lähinnä teknisiä tarkistuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan hetken jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Tilintarkastajien vaalikelpoisuutta koskeva muutos on kuitenkin tarkoitus saattaa voimaan vasta lain vahvistamista seuraavan vaalikauden alusta.

Lakialoitteet

Lakialoitteessa n:o 56/1987 vp. ehdotetaan kunnallislain 44 §:n 2 momentin sanamuoto muutettavaksi sanasta ”sanomalehti” sanonnaksi ”kunnan alueella säännöllisesti leviävä lehti”.

Lakialoitteessa n:o 76/1987 vp. ehdotetaan, etteivät kunnat ryhtyisi nykyistä laeampiin harjoittamaan liiketoimintaa, koska kuntien elinkeinotoimintaan osallistumisen hyödyllisyydestä vallitsee varsin ristiriitaisia käsityksiä.

Lakialoitteessa n:o 89/1987 vp. ehdotetaan, että kunnanvaltuusto voisi harkintansa mukaan valita kunnanjohtajat ja apulaiskunnanjohtajat määrääjäksi, kuitenkin vähintään viideksi vuodeksi.

Lakialoitteessa n:o 111/1988 vp. ehdotetaan, että kunnanjohtajat olisi valittava riittävän pitkäksi määrääjäksi ja heille olisi samalla myönnettävä äänioikeus kunnanhallituksen kokouksissa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajuus.

Lakialoitteessa n:o 19 ehdotetaan, että kunnallislain 69 §:ää muutettaisiin siten, että kunnallislain demokratialla olisi muodollisuuden lisäksi myös materiaalin merkitys ja varmistettaisiin eri intressiryhmien mukaanpääsy lautakunta- ja johtokuntatyöskentelyyn.

Lakialoitteessa n:o 45 ehdotetaan kunnallislain 56 §:n muuttamista siten, että kunnanjohtaja voitaisiin valita myös määräajaksi, jolloin toimikauden pituus määrättäisiin kunnanvaltuuston hyväksymässä kunnanhallituksen johtosäännössä.

Lakialoitteessa n:o 49 ehdotetaan, että ryhmäkokouksista voitaisiin suorittaa kokouspalkkioita niille valtuutetuille, jotka myöhemmin joutuvat osallistumaan asioiden muodolliseen päättämiseen valtuuston kokouksissa.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä laki- ja talousvaliokunta pitää lakiehdotusta pääosin tarpeellisenä, minkä vuoksi valiokunta on asettunut lakiehdotuksen hyväksymisen kannalle. Valiokunta ehdottaa kuitenkin siihen tehtäväksi seuraavat muutokset.

Valiokunta toteaa, että lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden takaamiseksi hallinnossa tulisi mahdollisimman pitkälti käyttää lähtökohtana hallintomenettelylain 10 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita, mikä onkin hallituksen esityksen lähtökohta. Kysymys on siitä, mitä poikkeuksia hallintomenettelylaissa säädettyihin esteellisyysperusteisiin olisi tehtävä.

Lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei tee luottamushenkilöä esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Valiokunta yhtyy hallituksen esitykseen, mutta ehdottaa lainkohtaan tehtäväksi seuraavan lisäyksen: ”ellei hän palvelussuhteensa perusteella ole esitelty tai muutoin vastaavalla tavalla käsitelty asiaa.” Valiokunnan mielestä sen, että luottamushenkilö on samalla myös kunnan viranhaltija tai työntekijä, ei tule tehdä häntä esteelliseksi esimerkiksi rakennus-, palo- tai terveyslautakunnan käsiteltävässä asiassa, jossa kunta on asianosainen. Kuitenkin esteellisyys on perusteltua sellaisen viranhaltijan tai työntekijän kohdalla, joka asemassaan tai tehtävässään on merkittäväällä tavalla vaikuttanut asian käsittelyyn. Momentin 1 kohtaan ehdote-

tulla lisäyksellä esteellisyys ulotettaisiin sellaiseen luottamushenkilöön, joka palvelussuhteensa perusteella on esitelty asian tai muutoin vastaavalla tavalla käsitelty asiaa.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että muita poikkeuksia hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentissa säädetyistä esteellisyysperusteista ei tulisi tehdä. Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua yhteisöjäviä ja 6 kohdassa tarkoitettua yleislauseketta tulee valiokunnan mielestä soveltaa myös kunnallishallinnossa, jotta luottamus kunnallishallintoon ja sen päätöksenteon moitteettomuuteen voidaan säilyttää.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksesta ei käy ilmi esteellisuuden vaikutusta. Nykyisin valtuutettu voi esteellisenäkin olla läsnä valtuuston kokouksessa ja osallistua keskusteluun, mutta ei sen sijaan tehdä tai kannattaa ehdotusta eikä osallistua asiasta päättämiseen. Kun muihin luottamushenkilöihin sovelletaan nykyisin tuomarin jäävejä, esteellinen luottamushenkilö ei saa olla läsnä kokouksessa eikä tietenkään käyttää siellä puhevaltaa.

Valiokunta toteaa, että valtuutetun kohdalla tilanne säilyisi nykyisellään ja että muihin luottamushenkilöihin sovellettaisiin hallintomenettelylain 11 §:ää. Koska esteellisuuden vaikutus olisi valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden kohdalla erilainen, valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 25 §:n 2 momenttiin tulee tämän eron osoittamiseksi selvyiden vuoksi ottaa viittaussäännös hallintomenettelylain 11 §:ään.

Kun muiden luottamushenkilöiden kuin valtuutettujen esteellisyys lakiehdotuksen mukaan ei enää määräytyisi tuomarin jäävien mukaisesti, jää epäselväksi, mitä esteellisyysperusteita sovellettaisiin kunnanhallituksessa kunnallisvalitusta käsiteltäessä. Asiasta tulisi valiokunnan mielestä ottaa lakiin nimenomainen säännös. Tällöin kysymykseen tulisivat tuomarin jäävien eli oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n soveltaminen tai yleisten muita luottamushenkilöitä kuin valtuutettuja koskevien esteellisyysperusteiden soveltaminen. Jotta kunnanhallituksessa voitaisiin soveltaa kaikkiin asioihin samoja esteellisyysperusteita, valiokunta katsoo, että luontevin vaihtoehto käytännön kunnalliselämissä olisi yleisten kunnanhallituksessa noudatettavien esteellisyysperusteiden soveltaminen myös valitusasioissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kunnallishallinnossa ei hallintoasioista päätet-

täessä ole noudatettu niin sanottua kahden asteen jääviyttä. Sen sijaan valitusasioissa mainittua, tuomarin jääveihin sisältyvää esteellisyysperustetta on noudatettu ja muutoksenhakua koskevat yleiset periaatteet huomioon ottaen on valiokunnan mielestä edelleen noudatettava. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että kunnanhallituksen jäsenen tulisi olla esteellinen käsittelemään valitusasiaa, jos hän on aikaisemmin joko kunnan viranhaltijana tai työntehtäjänä palvelussuhteensa perusteella osallistunut asian valmisteluun tai esitellyt sen taikka luottamushenkilönä käsitellyt sitä valituksenalaisen päätöksen tehneessä lautakunnassa tai muussa toimielimessä. Valiokunnan mielestä kunnanhallituksen puheenjohtajan tai jäsenen osallistumisen lautakuntakäsittelyyn kunnallislain 70 §:n nojalla ei kuitenkaan tulisi aiheuttaa esteellisyyttä.

Edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentti olisi muutettava jäljempänä ehdotettuun muotoon ja että pykälään tulisi lisätä uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin esteellisyydestä valitusasioissa.

Lakiehdotuksen 134 §:n 1 momentin mukaan kuntainliiton toimielimiin ei sovellettaisi 25 §:n 2 momentin 2 kohtaa, vaan kaikki hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut henkilöt olisivat esteellisiä. Koska valiokunta on päättänyt ehdottamaan, että lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista poikkeusta yhteisöjäävistä ei säädettäisi, valiokunta vastaavasti ehdottaa, että lakiehdotuksen 134 §:n 1 momentissa ehdotettu poikkeus yhteisöjäävin soveltamisesta kuntainliitossa jätettäisiin tarpeettomana pois.

Lakiehdotuksen 58 a §:n mukaan kunnanhallituksen tulee antaa kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä sekä kuntien edustajain kokouksissa edustaville henkilöille samoin kuin kuntainliittojen liittovaltuustojen jäsenille tarpeelliset ohjeet kannanottamisesta käsiteltäviin kysymyksiin.

Valiokunnan mielestä kyseinen säännösehdotus hallituksen esittämässä muodossa on liian ehdoton ottaen huomioon muun muassa eri yhteisöjen toimintatavat ja kulloinkin vallitsevan tilanteen. On luonnollisesti tapauksia, joissa kunnanhallituksen ohjeiden antaminen on tarpeellista ja välttämätöntäkin, mutta toisaalta saattaa tulla esille sellaisia uusia ja ennalta arvaamattomia näkökohtia, joita ei ole voitu ottaa huomioon ohjeita annettaessa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa säännösehdotusta muutettavaksi joustavampaan suuntaan siten, että kunnanhallitus voisi vain tarvittaessa antaa edustajilleen ohjeita.

Valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisiin toimenpiteisiin kunnallislainsäädännön tarkistamiseksi kokonaisuutena mahdollisimman pian.

Lakiehdotuksen voimaantulo- ja soveltamissäännöksen 1 momentin mukaan laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 lukuun ottamatta 92 §:n 2 momenttia ja 123 §:n 2 momenttia, jotka tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 19 . Valiokunta pitää lain voimaansaattamista kiireellisenä, minkä vuoksi se ehdottaa sen voimaansaattamista 1 päivästä tammikuuta 1991 lukien sekä 92 §:n 2 momentin ja 123 §:n 2 momentin voimaansaattamista 1 päivästä tammikuuta 1993 lukien. Samalla valiokunta toteaa, ettei lakiehdotuksella ole vaikutusta voimassa olevien säännösten mukaan valittujen tilintarkastajien asemaan.

Koska valiokunta on hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen esityksen pohjalta, lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset ehdotetaan hylättäviksi.

Edellä olevan perusteella laki- ja talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

kunnallislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun kunnallislain (953/76) 112 §,

muutetaan 11 §:n 2 momentti, 24 §:n 2 momentti, 25 §, 27 §:n 1 momentti, 30 §:n 2 momentti, 34 §, 61 §, 63 §:n 1 momentti, 65 ja 71 §, 74 §:n 2 momentti, 77 §, 80 §:n 2 ja 3 momentti, 81 §, 86—88 §, 90 §, 92 §:n 2 momentti, 96 §, 102 §:n 1 momentti, 104 §:n 2 momentti, 122 §:n 2 momentti, 123 §, 129 §:n 3 momentti, 131 § ja 134 §:n 1 ja 2 momentti, 135 §:n otsikko ja 1 momentti, 136 §:n otsikko sekä 2 ja 3 momentti, 137 §:n 3 momentti, 140 §:n otsikko, 146 §:n 2 momentti, 151 § ja 153 §, minkä ohella 15 §:n 3 momentin sekä 24 §:n otsikon ja 3 momentin ruotsinkielinen sanamuoto muutetaan,

sellaisina kuin niistä ovat 25, 71 ja 77 § osittain muutettuna 5 päivänä kesäkuuta 1981 annetulla lailla (388/81), 61 §, 63 §:n 1 momentti, 92 §:n 2 momentti ja 123 § mainitussa laissa, 81 § 9 päivänä heinäkuuta 1982 annetussa laissa (527/82), 86 § osittain muutettuna viimeksi mainitulla lailla, 122 a § 11 päivänä heinäkuuta 1986 annetussa laissa (529/86) 134 §:n 1 momentti muutettuna edellä mainitulla 11 päivänä heinäkuuta 1986 annetulla lailla ja 2 momentti edellä mainitulla 5 päivänä kesäkuuta 1981 annetulla lailla sekä 151 § 7 päivänä syyskuuta 1984 annetussa laissa (659/84), sekä

lisätään lakiin uusi 25 a, 58 a ja 71 a §, 75 §:ään uusi 3 momentti, 93 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 140 §:ään uusi 2 momentti ja 156 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

11 ja 24 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

25 §
Esteellisyys

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Muiden luottamushenkilöiden esteellisyys on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädetään. Mainitun lain 10 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelusuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen, ellei hän palvelussuhteensa perusteella ole esitelty tai muutoin vastaavalla tavalla käsitelty asiaa.

Kunnanhallituksen jäsen on lisäksi esteellinen käsittelemään valitusasiaa, jos hän on palvelussuhteensa perusteella aikaisemmin osallistunut asian valmisteluun tai esitelty sen, taikka muutoin kuin 70 §:n nojalla luottamushenkilönä käsitellyt sitä. (Uusi 3 mom.)

25 a, 27, 30 ja 34 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

58 a §

Ohjeet kunnan edustajille

Kunnanhallituksen tulee tarvittaessa antaa kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden

hallintoelimissä sekä kuntien edustajainkokouksissa edustaville henkilöille samoin kuin kuntainliittojen liittovaltuustojen jäsenille (*poist.*) ohjeita kannan ottamisesta käsiteltäviin kysymyksiin.

61, 63, 65, 71, 71 a, 74, 75, 77, 80, 81, 86—88,
90, 92, 93, 96, 102, 104, 122, 123, 129 ja 131 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

134 §

*Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen
kuntainliitossa*

Kuntainliitosta on soveltuvin osin vastaavasti voimassa, mitä kunnasta on säädetty 6 §:ssä, 7 §:n 1 ja 2 momentissa, 8, 9, 11—13 ja 18—25 a §:ssä, 26 §:n 2 momentissa, 27—31 §:ssä, 32 §:n 3 momentissa, 33, 35, 37, 42—44 ja 46—53 §:ssä, 55 §:n 2 momentissa, 58, 58 a ja 59—68 §:ssä, 69 §:n 1 momentissa, 70, 71, 71 a ja 72—80 §:ssä, 82 §:n 1 ja 3 momentissa, 83 §:ssä, 86 §:n 2—4 momentissa, 87—91 §:ssä, 92 §:n 1 ja 3 momentissa, 93—97 §:ssä ja 103 §:n 1 momentissa. (*Poist.*) Kuntainliittojen keskinäiseen yhteistoimintaan sovelletaan myös 104 §:n yhteislautakuntaa ja -johtokuntaa koskevia säännöksiä, jolloin pykälän 2 momenttia sovelletaan siten, että näh-

tävänä pitämisen tulee tapahtua kaikissa asianomaisten kuntainliittojen jäsenkunnissa.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

135—137, 140, 146, 151, 153 ja 156 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulo- ja soveltamissäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991 lukuun ottamatta 92 §:n 2 momenttia ja 123 §:n 2 momenttia, jotka tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:ot 56/1987 vp.,

76/1987 vp., 89/1987 vp., 111/1988 vp., 19, 45 ja 49 sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 1990

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kokko, varapuheenjohtaja Järvisalo, jäsenet Dromberg, Jansson, Joenpalo, Jurva, Kalima,

Nyman, Rajamäki, Sarapää, Turunen, Urpilainen, Valli ja Varpasuo sekä varajäsenet Kietäväinen ja Lapiolahti (osittain).

