

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 40/2001 vp

HE 46/2001 vp laiksi kuntalain muuttamisesta

8.5.2001

Professori Aimo Ryyänen

Tampereen yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 46/2001 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntalakeja tarkistettavaksi laista annetun selonteon johdosta. Keskeisen osan ehdotettavista muutoksista muodostavat valtuustoa ja luottamushenkilöhallintoa koskevat, sinänsä määrällisesti vähäiset muutokset.

1. *Yleisenä huomiona* totean, että asiaa koskevaan aiempaan selvittelyyn nähden (seurantatutkimus, selontekoja hallintovaliokunnan mietintö) nyt esitetyt muutokset ovat varsin vähäisiä. Esimerkiksi runsaasti esillä ollut valtuuston aseman vahvistamistarve saa muutosehdotuksessa kovin rajallisen vastauksen. Lain 13 §:n täydennys (valtuuston tulee päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio) on vain kalpea osa tarpeellisena pidettävästä valtuuston tehtävämäärittelyn tarkistamistarpeesta. Nykyisen kuntalain aikana on keskeistä valtuustolle kuuluvaa päätösvaltaa siirtynyt alemmille orgaaneille, koska lain 13 § suhteellisen väljänä tämän on mahdollistanut, mikä kehitys monin osin on kansanvaltaperiaatteen vastaista. Lain 13 §:n väljää sääntelyä (kuten: valtuusto päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista) olisi ollut tarpeen täsmentää. Tähän säännöksen väljyyteen huomionsa kiinnitti myös eduskunnan hallintovaliokunta (HaVM 11/2000 vp s. 5). Sanottu seikka muodostaa merkittävän uhan perustuslain 121 §:ssä edellytetyille kunnallishallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksen reaaliselle toteutumiselle.

2. Hallituksen esityksestä käy selkeästi ilmi, ettei *valtuuston asemaa* ole mielletty oikealla tavalla. Valtuusto ei suinkaan enää uudessa tilanteessa ole pelkkä kunnallinen hallinto-orgaani, jonka toiminnalle voitaisiin asettaa rajoja senkaltaisin perustein kuin hallituksen esitykseen on kirjattu ("kokouksen sujuvuuden ja häiriöttömän kulun turvaamiseen ja siten ajankäytön tehostamiseen").

Kunnallisen itsehallinnon tehtävänä tänä päivänä on aiempaa selkeämmin yhteiskuntapolitiikan paikallinen muotoilu (mitä esim. kuntalain 1.3 § osoittaa). Tästä puolestaan vastaa kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti kunnan asukkaita edustava valtuusto. Suomen oikeusjärjestyksen osana olevan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3-artiklan mukaisesti paikallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät ko. artiklan mukaan valtuustot.

Olennaista on havaita, että valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta. Valtuuston kautta kunnan asukkaiden näkemykset siitä, millaista paikallista yhteiskuntapolitiikkaa kunnassa harjoitetaan, välittyvät toimivaan ja suorittavaan hallintoon. Valtuusto on siten luonteeltaan kuntalaisten edustusto, kuntaparlamentti. Jo tästä luonnehdinnasta seuraa se, että kuntalaisia edustavan elimen toiminnalle ei voida asettaa senkaltaisia rajoituksia, jotka ehkäisisivät edustuston toiminnan toteutumista. Edustuston luonteeseen kuuluu, että sillä on yleistöimivalta (kuten em.

peruskirjakin osoittaa) puuttua kaikkiin tärkeinä pitämiinsä asioihin. Tässä suhteessa suomalainen lainsäädäntö ei periaatetta täysimääräisesti toteuta (lakisäätteisten lautakuntien ja toimivallanrajan jäykkyys-periaatteen johdosta). Sanotusta kuitenkin seuraa myös se, että kunnan asukkaita edustavilla valtuutetuilla on oltava oikeus nostaa esille valtuuston suhteellisen harvoin pidettävissä kokouksissa niitä asioita, joita he asukkailta saamansa valtakirjan perusteella pitävät tärkeinä. Rajoitukset tähän oikeuteen eivät ole sopuisuudessa kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksen kanssa.

Voidaan tietysti katsoa, ettei sanottu kuntalain muutos ole suoraan ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, koska muutoksen mahdollistamat rajoitukset eivät tietenkään poista valtuustolta sille kuuluvaa päätösvaltaa. Katson ehdotuksen kuitenkin olevan epätarkoituksenmukaisen ja ristiriidassa valtuuston aseman kanssa. Ehdotuksen mukainen esitys ei myöskään noussut esille sisäasiainministeriön tilaamassa kuntalain seurantatutkimuksessa (Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopiston Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1/1999). Hallituksen esityksessä mainitut tavoitteet on saavutettavissa jo nykyisen sääntelyn perusteella (Kuntaliiton mallisäännössä oleva määräys "*Puhujan on pysyttävä käsiteltävänä olevassa asiassa. Jos hän siitä poikkeaa, puheenjohtajan on kehotettava häntä palaamaan asiaan. Jos puhuja ei noudata huomautusta, puheenjohtajan on kiellettävä häntä jatkamasta puhettaan.*" on riittävä.

Hallituksen esityksessä on todettu ehdotetun sääntelyn ongelmallisuus sananvapauden ja sen käytön rajoittamisen suhteen. Korkein hallinto-oikeus on äskettäin katsonut, että sananvapauden rajoittamisen tai sen käytön sääntelyn on tapahduttava lailla eikä työjärjestys näin ollen ollut riittävä (KHO 9.2.2000 T 248). Voimassa olevan kuntalain 15 §:n mukaan voidaan valtuuston työjärjestyksessä antaa määräyksiä muun muassa valtuuston toiminnasta. Tämä sisältää kiistatta oikeuden antaa määräyksiä puheenvuorojen teknisestä käyttämisestä ja esimerkiksi puheenvuorojärjestyksestä (kuten hallituksen esityksessä todetaankin). Aiemmin sanotun perusteella katson näiden määräysten riittävän kokouksen asianmukaisen kulun turvaamista silmällä pitäen.

Nyt ehdotettu mahdollisuus puheenvuorojen rajoittamiseen puuttuu kunnan asukkaita edustavien valtuutettujen poliittiseen perusoikeuteen. Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) korostettiin, että ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu ja mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Niinpä perusoikeuden ytimeen - kuten sananvapauteen - ulottuvaa rajoitusta ei voida tehdä tavallisella lailla. Katson ehdotetun säännöksen olevan tältä osin *ristiriidassa perustuslain 12 ja 121 §:ien kanssa.*

Perusteluissa mainittu rajoitus, jonka mukaan työjärjestyksen määräykset eivät saa estää valtuutettuja ilmaisemasta kantaansa käsiteltävään asiaan, ei sellaisenaan näy ehdotetun lain sanamuodosta. Voidaan epäillä, että esimerkiksi tiukat minuuttirajoitukset puheenvuorojen keston estävät riittävän monipuolisen ja perustellun mielipiteenilmaisun toteutumisen, varsinkin kun valtuustoissa kyse on maallikoista, ei ammattipoliitikoista. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 7-artiklan mukaan kunnan luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä.

Ehdotettu säännös antaa kunnalliselle itsehallinnolle ja ennen muuta kansalaisille väärän signaalin. Ongelma valtuustoissa on ollut ennemminkin toisensuuntainen: keskustelua on ollut liian vähän, valtuustot ovat "siunanneet" hallinnon toimenpiteet ja ehdotukset, eikä avointa, yhteiskuntapolitiikan ja arvovaraisten ratkaisujen vaihtoehtojen arviointia valtuustoissa ole juuri suoritettu. Jo valtuuston edustustoluonne edellyttää, että sen jäsenillä on oikeus käyttää

puheenvuoronsa siinä laajuudessa (ja vaikka "rönsyillenkin") kuin he kulloinkin katsovat viisasta olevan.

3. *Kuntayhtymien perussopimusten* muuttamista ehdotetaan helpotettavaksi siten, että vapaaehtoisten kuntayhtymienkin perussopimus voidaan muuttaa määräänemmistöllä ja edellyttäen, että asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt ko. problematiikkaa ns. pakkokuntayhtymien kannalta (PeVL 31/1996 vp). Tuolloin on todettu, että kuntayhtymässä vähemmistöön jäävä jäsenkunta joutuu kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisen johdosta alistumaan epäedullisina pitämiinsä muutoksiin äänivaltaa ja taloudellisia seikkoja koskevissa kysymyksissä. Tällaisilla seikoilla on kieltämättä ainakin välillisesti yhteyttä kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuihin osatekijöihin.

Vapaaehtoisten kuntayhtymien kannalta asia on tietysti toisenlainen kuin pakkokuntayhtymien kohdalla. Kunta voi luonnollisesti äärimmäisenä keinona erota tällaisesta kuntayhtymästä, jos se vähemmistöön jäätyään ei tyydy uuteen perussopimukseen. Tähän ja pakkokuntayhtymien kohdalla asiaan perustuslakivaliokunnassa otettuun kantaan nojautuen *en katso sanotun kuntalain muutosehdotuksen olevan ongelmallisen perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallintoperiaatteen kanssa*. Muutosehdotus sisältyi myös eduskunnan hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 11/2000 vp).

Aimo Ryyänen

HE/laiksi kuntalain muuttamisesta

Arvoisa puheenjohtaja

Arvioin seuraavassa hallituksen esitystä vain valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Syrjäytän siis kunnallisoikeudellisen kommentoinnin.

Valtiosääntöoikeudellisesti hallituksen esityksen sisältämät lainsäädäntöratkaisut näyttävät mielenkiintoisilta seuraavissa kohdin:

1. *Kunnallisen säädösvallan ulottuvuudet*
2. *Valtuutettujen puheoikeuden rajoittaminen kunnallisen välillisen demokratian ja valtuutetun perustuslaissa vahvistetun sananvapauden ja ehkä myös jonkinlaisen alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta sekä*
3. *Kuntien tekemien sopimusten muuttaminen vastoin jonkin sopijapuolen tahtoa sopimusvapauden ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.*

1. Kunnallisen säädösvallan ulottuvuudet

Kuntalakimuutoksen 15 §:n mukaan valtuuston hyväksymässä työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä annetaan määräyksiä valtuuston toiminnasta, varavaltuutetun kutumisesta valtuutetun tilalle, valtuutetun aloitteen käsittelystä ym. sekä *uutena asiana tarpeellisista määräyksistä puheoikeuden käyttämisestä ja puheoikeuden pituuden rajoittamisesta.*

Osa em. kunnallisesta säädösvallasta on jo voimassa kuntalain 15 §:ssä. Tuo säännös on säädetty ennen vuoden 2000 perustuslakia, joten koko pykälän sisältämä säädösvalta on arvioitava uuden perustuslain näkökulmasta ("pykälä avataan").

Kunnallissäädökset säädetään kunnanvaltuustossa enemmistö-päätöksin. Vähemmistö on velvollinen mukautumaan niihin.

Päätös kunnallissäädöksen kuten työjärjestyksen hyväksymisestä tulee kolmentyyppisen laillisuusvalvonnan puitteisiin:

- itse työjärjestyksen hyväksymispäätöksestä voidaan valittaa kunnallisvalituksin (mm. jokaisen kuntalaisen oikeus valittaa) hallinto-oikeudelle, jolloin päätöksen kunnallislain (ja myös perustuslain) mukaisuus voi tulla - jos sitä käytetään valitusperusteluna - selvitettäväksi.

- kun työjärjestyssäännöstä sovelletaan ja päätös kohdistuu yksittäisen valtuutetun (tai muun) oikeuksiin, eli sillä on oikeusvaikutuksia, päätöksestä voidaan ehkä valittaa em. tavoin (jos toimenpidettä, esimerkiksi puheenvuoron keskeytystä, ei katsota toimeenpanoksi).

- valitusviranomaisen ja muukin viranomaisen velvollisuus jättää PeL 107 §:n mukainen velvollisuus jättää säädös (työjärjestys) soveltamatta, jos sen säännös on ristiriidassa perustuslain kanssa.

Työjärjestyksen säädöstaso huomioon ottaen päätöksiin ei voi soveltaa *PeL 106 §:ssä säädettyä* etusijasääntöä. Sen sijaan valitettaessa itse työjärjestyksen hyväksymispäätöksestä, etusijasääntö voi tulla hallinto-oikeudessa tai KHO:ssa sovellettavaksi. Tämän mahdollisuuden kuitenkin minimoi se, että perustuslakivaliokunta nyt käsittelee kuntalain muutosta ja työjärjestyksen säätämistoimivallan perustuslainmukaisuutta.

* * *

Hallituksen esityksessä kuvataan kunnallisen säädösvallan rajat asianmukaisesti. Tätä säädösvaltaa voidaan - sen normihierarkkinen mataluus huomioon ottaen - pitää *laajempana* kuin valtion viranomaisille lainsäädäntövaltaa delegoitaessa. Ei esimerkiksi ole ajateltavissa, että näinkin laajaa, jossain määrin yksilöiden oikeusasemaan asti ulottuvaa säädösvaltaa voitaisiin säätää valtion paikallishallintoviranomaisille. Kunnallisen säädösvallan perusta on kunnallinen ja kuntakohtainen itsehallinto.

Toisin kuin valtionhallinnossa, itsehallinnon luonteeseen voi kuulua se, että oikeusolot eri kunnissa vaihtelevat sen mukaan, mitä kunnanvaltuusto päättää käyttäessään kunnallista säädösvaltaa.

Myös perustuslakiuudistuksen yhteydessä perusteluin vahvistettiin se, että kunnallisen itsehallinnon sisältämä säädösvalta *säilyy entisen laajuisena*. Sitä säädösvaltaa työjärjestyksin, joka säädetään jo nykyisessä kuntalaissa, voidaan pitää lähtökohtaisesti perustuslain mukaisena.

Voimassa olevat säätämisvaltuudet kattavat sanamuodon mukaan *merkittäviä kunnallisvaltuuston ja yksittäisten valtuutettujen asemaa tarkoittavia sääntelyjä*. Työjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä "valtuuston toiminnasta", "valtuutettujen aloitteiden käsittelystä" ja "valtuustoryhmistä". Laissa ei ole minkäänlaisia rajoituksia tämän sääntelyn suhteen. Säätämisvalta *ei voi olla uuden perustuslain kaudella rajoitukseton*.

PeL 212.1 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kunnallinen kansanvalta on edustuksellista kansanvaltaa. Päätösvaltaa käyttävät kuntalaisten valitsemat valtuutetut. Näin heidän toimintavapautensa sääntely on suoraan demokratian sääntelyä. Kaikki valtuutettujen toimivaltarajoitukset voivat asiallisesti merkitä heidän toimintansa rajoittamista tai haittaamista tahi toimintaedellytysten heikentämistä. Vaikka siis kunnallinen, voimassaoleva säädösvalta mm. työjärjestyksin on säädetty rajoituksetta, seuraa 121.1 §:n säännöksestä, että merkittävät valtuutettujen toimivaltuuksien rajoitukset mm. aloitteiden tekemisessä, toiminnassa valtuustossa tai lautakunnassa sekä valtuustoryhmissä, voivat osoittautua perustuslain vastaisiksi. Toiminta! rajoituksia voidaan nähdäkseni säätää vain samankaltaisista syistä kuin kansanedustajien toimintaa eduskunnassa voidaan säännellä rajoittavasti. Sääntely voi tapahtua vain päätöksenteon ja muun menettelyn sujuvuuden, asiallisuuden ja täsmällisyyden perusteiden.

Edellisestä seuraa, etteivät valtuuston enemmistöpäätöksiin hyväksytyin työjärjestyssäännöksin voi asiallisesti pyrkiä *kunnallisopposition tai vähemmistöryhmien toiminnan* rajoittamiseen saati ehkäisemiseen.

Kuten jo todettiin, kahdessa edellisessä kappaleessa luonnosteltuja rajoituksia kunnalliselle säädösvallalle ei voimassa olevasta eikä ehdotetusta säännöksestä näy.

Kunnallisen säädösvallan menettelyteknisestä luonteesta seuraa, että perustuslain vastaiset työjärjestyssäännökset ovat mahdollisia. Jos kukaan ei valita uudesta työjärjestyksen säännöksestä,

päätös saa lainvoiman, sitä ruvetaan soveltamaan se tulee valtuutettuja sitovaksi.¹ Kun säännöstä sittemmin sovelletaan, on lähellä ajatus, että soveltamispäätöksistä ei menestyksellä voi valittaa, sillä ne voidaan luonnehtia valituskiellon alaisiksi toimeenpanopäätöksiksi.

2. Valtuutettujen puheoikeuden käyttämisen rajoittamis- tai sääntelyvaltuus

Lakiehdotuksen 15 §:n viimeisessä lauseessa on kunnallisen säädösvallan merkittävä laajennus. Työjärjestyksessä tai muussa jotosäännössä "voidaan antaa kokouksen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ja kokouksen häiriöttömän kulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä puheoikeuden käyttämisestä ja puheenvuorojen pituuden rajoittamiseksi". Tämän säännöksen taustaksi esityksessä viitataan helmikuulta 2000 olevaan KHO:n päätökseen (sen www-versio on tämän lausunnon liitteenä). Kysymyksessä on merkittävä, edustuksellisen demokratian perustukseen liittyvä sääntely: kansalaisen/kuntalaisen edustajan vapaan sananvallan käyttämisen rajoittaminen. Viitattu päätös koski puhevapauden sääntelyä yleisesti työjärjestystasossa. Esillä olleessa tapauksessa ei ollut kysymys puheenvuoron pituudesta tai laadusta vaan säännöstä arvioitiin in abstrakto.

Kysymys on enemmän kuin yleisestä PeL 12 § :ssä säädetyn sananvapauden sääntelystä. PeL 12 § sisältää kvalifioitun lakivarauksen ("tarkempia säännöksiä . . ."). Minusta sekä kansanedustajan että kunnallisvaltuutetun puheoikeutta on arvioitava *puheoikeuden* eikä pelkän sananvapauden näkökulmasta. Tosin KHO:n ratkaisussa rajoitetaan referaatin mukaan sananvapauteen.

Kysymys on sananvapautta laajemmasta asiasta siksi, että demokratiassa (niin valtiollisessa kuin kunnallisessa) on olennaista, että kansalaisten edustajiksi valitut henkilöt voivat maksimaalisen vapaasti arvioida ja arvostella hallinnon epäkohtia ym.

Ongelman erittelemiseksi voidaan viitata kansanedustajan sananvapauden sääntelyyn. Suomessahan vallitsi vuoden 2000 perustuslakiin saakka maailman laajimpiin kuulunut kansanedustajan puhevapausperiaate. Puheiden pituutta ei oikeudellisesti voitu rajoittaa, eikä sisällöllisestikään muutoin kuin vaatimuksin, että tuli pysyä päiväjärjestykseen merkityssä asiassa. Mikään ei estänyt kansanedustajaa esimerkiksi lukemasta lävitse monisatasivuista hallituksen esitystä vaikkapa sen lähetekeskustelussa. Puhuttiin parlamentaarista *obstruktioista*. Viimeinen ja ilmeisesti viimeiseksi jäänyt räikeä esimerkki oli EU-jäsenyykeskustelu, joka pilattiin ja tehtiin naurettavaksi jarrutus-puheenvuoroin.

Kansanedustajan sananvapauden sääntely luonnehdittiin pitkään perustuslakikysymykseksi, ja sitä se mielestäni on myös kunnallisvaltuutetun kohdalla. Eduskuntaa koskien keksittiin ovela järjestely.

PeL 29 §:n mukaan kansanedustajan toimintavapautta voidaan rajata vain perustuslailla. 31 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä. Kuitenkin tätä vapautta voidaan rajoittaa lain muodossa hyväksytyllä työjärjestyksellä, kuten on rajoitettukin. Esimerkiksi ns. "pikataival"-keskustelut ovat tästä esimerkkinä. Valtuutus rajoittaa kansanedustajan puheenvuoron pituutta työjärjestyksen säännöksiin *perustuu yksinomaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintalausumaan*. Sitä ei perustuslaista näy.

On myönnettävä, että valtuutun puhevapautta ei ole säädetty kuntalaissa yhtä perusteellisesti kuin edustajan toiminta- ja puhevapaus eduskunnassa (täysistunto ja valiokunnat).²

¹ Ilmiö on tyypillinen kunnallishallinnolle. On tapauksia, joissa selvästi lain vastainen (kunnan toimialan ylittävä päätösvallan käyttö) on tullut "voimaan" kun päätöksestä ei ole valitettu. Niinpä esim. Kemi julistautui ydinaseettomaksi vyöhykkeeksi, mutta päätös kumottiin valituksen seurauksena toimivallan ylittävänä. Eräässä naapurikunnassa tehtiin sama päätös, siitä ei valitettu, ja niin kunnasta tuli "ydinaseeton vyöhyke".

* * *

Esillä olevan kuntalain 15 §:n muutoksen perusteluissa korostetaan, että ehdotettu puheoikeuden rajoitusvaltuus on täsmällisesti säännelty. Minusta näin ei ole asianlaita.

Rajoituskriteerinä on "kokouksen tarkoituksenmukainen järjestäminen ja kokouksen häiriöttämän kulun turvaaminen". Keinoista tai menetelmistä lakiteksti vaikenee.

Esityksen *perusteluissa kuitenkin* esitetään rajoituksia. Tämä on tyypillistä perusteluihin säätämistä. Mielestäni tulisi:

- ensinnäkin sijoittaa lakitekstiin säännös siitä, että puheenvuorojen lukumäärää ei voida rajoittaa, vain niiden pituutta

- toiseksi katsoisin, että myös pituuden suhteen olisi sananvapauden kannalta parempi valita säädännäiseksi menettelytavaksi edellä viitattu "pikataival"-menettely. Valtuutetut voisivat ensivaiheessa käyttää pituudeltaan rajattuja puheenvuoroja, ja näiden jälkeen ilmeisesti yleensä melkein omissa oloissaan sitten pitää haluamansa pituisia puheenvuoroja.

Sanonta puheenvuorojen käyttämisen rajoittamisesta mahdollistaa senkin, että joissakin asioissa voitaisiin säätää vaikkapa siitä, että asiassa voidaan käyttää vain valtuustouryhmiä viralliset puheenvuorot. Myös ajateltavissa ovat repliikkipuheenvuorot (jos sellaiset kunnallishallinnossa tunnetaan) voitaisiin kieltää.

* * *

On tietysti niin, että kuntalain 15 §:ää ei voi kirjoittaa kovin pitkäksi ja yksityiskohtaisesti. Ehkäpä perustuslakivaliokunta voisi lausunnossaan esittää rajoja valtuutettujen puheoikeuden rajoituksista, jotka sitten oletettavasti vaikuttaisivat tuomioistuimiin ja viranomaisiin.

* * *

Kuntalain 15 §:n uuden säännöksen seurauksena on ainakin teoriassa mahdollista, että valtuutettujen puhevapauden laajuus vaihtelee kunnittain. Tosin kunnat yleensä hyväksyvät työjärjestykset ja johtosäännöt tiettyjen kunnallisjärjestön laatiman mallin pohjalta. Erilaiset sääntelyt ovat kuitenkin mahdollisia.

Sinänsä tuntuisi oudolta, että toisessa kunnassa valtuutettu voi puhua niin pitkään kuin tahtoo, mutta toisessa puheenvuorojen pituudet on rajoitettu. Ehkä tämä poikkeama yhdenvertaisuudesta (asuinpaikan tai kunnan jäsenyyden perusteella, PeL 6.2, "muu henkilöön liittyvä syy") on perusteltavissa juuri kunnallisella itsehallinnolla: kukin kunta päättäkään itse, kuinka tiukasti se suitsee valtuutettunsa.

Joka tapauksessa on selvää, että valtuutetun puheoikeuden rajoituksilla on tiukat rajansa, vaikka ne eivät laista ilmene. Niitä ovat mm. tarkoitussidonnaisuuden periaate, joka estää esimerkiksi sen, että kunnallisopposition asiallisen toimintavapauden rajoitus tai kovin pitkäpuheisen valtuutetun

² Sääntö siitä, että valtuutettujen puheenvuorojen pituutta ei voi rajoittaa valtuuston työjärjestyksin lienee peräisin jo 1950-luvun alusta (KHO 20.12.1951 taltio 6574)

lannistaminen voisi olla perusteluna tällaisen työjärjestyssäännöksen hyväksymiselle ja vahvistamiselle.³

Säännökset *luottamushenkilöiden erottamisesta* kesken toimikauden (lisäys 21 §:ään) ja luottamushenkilön menettelystä luottamustoimessa (40 §) ja luottamushenkilön pidättämiseksi rikostutkinnan ajaksi luottamustoimen hoitamisesta - vaikka ne rajoittavat mm. vaaleilla valitun valtuutetun toimintavapautta _ voidaan kunnallisen demokratian estämättä säätää tavallisessa laissa. Perusteluna on kunnallishallinnon legitimitietin ylläpitäminen.

3. Perussopimuksen muuttaminen määräenemmistöpäätöksin (79 §) ja siis vastoin jonkin sopijaosapuolikunnan tahtoa näyttää puuttuvan sopimusvapauteen. Sinänsä perustuslaki ei tällaista perusoikeutta tunne, joskin se johdetaan yksityishenkilöitä koskevana omaisuudensuojasta. Se puolestaan ei koske kuntia.

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta asia on ongelmallisempi. Kunnallisen itsehallinnon perusosia on oikeus itsenäiseen kunnallistaloudelliseen päätöksentekoon. Tämä sektori turvataan lakiehdotuksen 70.2 §:ssä, josta on pääteltävissä, että sopimusmuutoksin vastaan olevalle kunnalle ei voida päättää lisä-rasituksia.

Hallituksen *esityksessä viitattu PeVL 31/1996* on ajalta ennen perustuslakiuudistusta. Perustuslakiuudistuksessa kunnallista itsehallintoa tarkoittavia säännöksiä täsmennettiin ja laajennettiin verotusoikeuden osalta. Kysymyksessä oli kuitenkin vanhastaan tunnustettujen kunnallisen itsehallinnon rakenneosien kirjaamisesta perustuslakiin.

Lausunnon 31 lähtökohtana oli kunnallinen itsehallinto toisaalta, sekä toisaalta se, että kyseessä oli pakkokuntayhtymiä tarkoittava järjestelmä. Se siis saattoi pakottaa kunnan hyväksymään itselleen huonoiksi/epäedullisiksi katsomansa muutokset. Merkittäväksi katsottiin se, että lailla oli yleensä katsottu mahdolliseksi säätää pakkoyhtymistä. Valiokunta kiinnitti huomiota pakollisten tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen.

Nyt esillä olevassa järjestelyssä *ei ole* kysymys pakollisesta tehtävästä. Niin ollen lausunnon 36 perustelut määräenemmistöpäätöksiin eivät ulotu esillä olevaan järjestelyyn - vaikka taloudelliset rasitukset eliminoituvatkin.

Muun kuin pakkoyhteistoiminnan oloissa tehdyt muutokset voidaan kokea jossain kunnassa sinänsä turhiksi. Ne voivat hidastaa päätöksentekoa, ja kunta voi kokea oman vaikutusvaltansa heikkenevän määräenemmistöpäätöksen seurauksena. Erityyppistä syrjintääkin voi teoriassa esiintyä. Jonkin verran tähän tosin vaikuttaa se, että määräenemmistöin tehtyjen sopimusmuutosten on kuitenkin pysyttävä hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen puitteissa.

Mielestäni kunnallista itsehallintoa *palvelisi parhaiten se, jos 79 §:n yhteyteen kirjoitettaisiin välitön mahdollisuus irtisanoutua* muutetusta sopimuksesta sellaiselle kunnalle, joka ei halua muutokseen alistua. Tällöinhän ei toteutuisi se säätämisyjärjestykselle merkittävä seikka, johon perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan 36/1996 "Yhteistoiminnan onnistuminen vaatii jatkuvasti toimintakykyisen päätöksentekojärjestelmän. Tältä kannalta määräenemmistö-päätöksenteko pakkokuntayhtymän perustamissopimusta muutettaessa on täysin hyväksyttävä. Voidaan lisäksi sanoa, että juuri sairaanhoidon, erikoissairanhoidon ja erityishuollon alojen

³ Jätän tässä pelkän maininnan ja kunnallisoikeudellisen asiantuntemuksen varaan sen pohdiskelun, miten puheoikeuden rajoittaminen sanktioidaan, siitähän laki ei sääntele. Eduskunnassa puhemiehellä on tunnetut keinonsa tässä suhteessa, ja esimerkkejäkin on (täysistunnon keskeyttäminen ja edustajien poistuminen salista, jota käytettiin mm. tunnetussa lapsilisäjarrutuskeskustelussa 1950-luvulla).

pakkokuntayhtymien toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus on yleisen edun kannalta erityisen tärkeää."

* * *

Lopputulemanani on siis kaksi varaumaa säätämisyjärjestyksen suhteen:

- onko valtuutettujen puhevapauden rajoitusvaltuus sittenkään riittävän täsmällinen, ja onko menetelmä paras mahdollinen (tarkoituksensa saavuttamiseksi lievin mahdollinen sanan- ja puhevapauden rajoitus) sekä
- rajoittaako määräänemmistövalta liikaa ja tarpeettoman voimakkaasti kunnallista itsehallintoa?

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2001

Ilkka Saraviita

Liite KHO 9.2.2000/248

09.02.2000/248 KHO:2000

Kunnallisia - Valtuuston työjärjestys - Sananvapaus - Hallitusmuoto - Puheenvuoron rajoittaminen

Kaupunginvaltuusto oli päättänyt hyväksyä valtuuston työjärjestyksen, johon sisältyy muun muassa seuraavan sisältöinen 18 §:

"Puheenvuoron saaneen on puhuttava puhujakorokkeelta. Vastauspuheenvuorot sekä muutkin enintään kaksi minuuttia kestävät puheenvuorot saa esittää kuitenkin paikallaan seisoen.

Puhujan on pyrittävä esittämään asiansa lyhyesti ja hänen on pysyttävä käsiteltävänä olevassa asiassa. Jos hän tästä poikkeaa tai käyttää loukkaavaa tai muutoin sopimatonta sanontaa tai puhetapaa tai tarkoituksella pidentää asian käsittelyä esimerkiksi toistamalla tässä mielessä sitä, mitä kokousasiakirjoissa tai aikaisemmissa puheenvuoroissa on esitetty tai puhumalla muutoin siten, että tämä voidaan tulkita asian käsittelyn tahalliseksi pitkittämiseksi, puheenjohtajan on muistutettava puhujaa tämän velvollisuudesta. Jos puhuja ei noudata muistutusta, puheenjohtajan on kiellettävä puhujaa jatkamasta puhettaan."

Suomen Hallitusmuodon 10 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapautteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Kunnanvaltuuston jäsenen puheoikeuden käyttäminen valtuuston kokouksessa on keskeinen osa hallitusmuodon 10 §:ssä turvattua sananvapautta. Kysymyksessä olevalla työjärjestyksen 18 §:n määräyksen kohdalla voidaan vaikuttaa merkityksellisellä tavalla rajoittavasti siihen, miten tätä puheoikeutta käytetään.

Työjärjestys ja siihen kuuluva 18 § on annettu kuntalain 15 §:n nojalla. Tämän säännöksen mukaan valtuuston hyväksymässä työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä annetaan määräyksiä valtuuston toiminnasta, varavaltuutetun kutsumisesta valtuutetun tilalle, valtuutetun aloitteen käsittelystä ja valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä. Myöskään muualla kuntalaissa ei säädetä tarkemmin valtuutetun puheoikeuden käyttämisestä.

Näin ollen, kun otetaan huomioon hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin säännös tarkempien säännösten sananvapauden käyttämisestä antamisesta lailla, ei kaupunginvaltuusto ole voinut työjärjestyksellä määrätä valtuutetun puheoikeuden käyttämisestä siten kuin työjärjestyksen 18 §:n nyt kysymyksessä olevassa kohdassa määrätään.

Suomen Hallitusmuoto 10 § Kuntalaki 1, 15,32 ja 90 §