

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 46/2001 vp**

*HE 46/2001 vp laiksi kuntalain muuttamisesta*

Olli Mäenpää

17.5.2001

Perustuslakivaliokunnalle

## Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 46/2001 vp)

### Valtuuston työjärjestys (15 §)

Valtuuston työjärjestyksessä voitaisiin ehdotetun säännöksen mukaan antaa muun muassa "tarpeellisia määräyksiä puheoikeuden käyttämisestä ja puheenvuorojen pituuden rajoittamisesta". Tällaiset määräykset olisivat kuitenkin mahdollisia vain "valtuuston kokouksen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ja kokouksen häiriöttömän kulun turvaamiseksi".

Ehdotetun säännöksen nojalla olisi ilmeisesti mahdollista rajoittavasti säännellä myös perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädettyä ilmaisuvapautta, joten sitä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Niistä ongelmallisia ovat nyt lähinnä vaatimukset säätää perusoikeusrajoituksista eduskunnan säätämällä lailla sekä perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja hyväksyttävyyden vaatimukset.

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä sanan-vapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla säätämisen vaatimukseen liittyy kielto delegoida perusoikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstalolle (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perustuslain 80 §:n 1 momentti edellyttää myös yleisesti, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Sen paremmin perustuslain 12 §:n 1 momentin kuin 80 §:n 1 momentin säännösten ei kuitenkaan voida katsoa kokonaan kieltävän sellaisten alemmanasteisten normien antamista, jotka jollain tavoin teknisesti tai järjestävästi vaikuttavat perusoikeuden, tässä tapauksessa ilmaisuvapauden käyttämiseen.

Kunnallisella itsehallinnolla voi tosin tässä suhteessa olla myös itsenäistä merkitystä. Perustuslakivaliokunta onkin lausunnossaan 3/2000 vp katsonut, että kunnille voidaan lailla osoittaa virkasääntöjen antamisvaltaa jossain määrin laajemmalti kuin perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella on mahdollista uskoa valtion viranomaisille norminasettamisvaltaa. Kunnallinen itsehallinto ei valiokunnan arvion mukaan kuitenkaan muodosta perustetta tulkitä väljästi perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Lisäksi perustuslain 12 §:n 1 momentin sisältämän lakivarauksen voidaan katsoa asettavan vielä 80 §:n 1 momentin säännöstä tiukemman rajoituksen säätää kunnallisella säännöllä perusoikeuden relevantin käyttömuodon rajoista tai käytännössä merkityksellisistä käyttötavoista. Valtuuston työjärjestyksellä ei siten voida ehdotetulla yleisluonteisella tavalla puuttua sananvapauden käyttämiseen valtuustossa.

*Puheoikeuden käyttäminen* kunnanvaltuustossa kuuluu epäilemättä aivan sananvapauden ydinalueelle, jolle sijoittuvat muun muassa erilaisten poliittisten ja yhteiskunnallisten mielipiteiden ilmaisemistavat. Valtuusto on lisäksi kunnallisen demokratian toteutumisen kannalta keskeisin kunnan toimielin, jossa puheoikeuden käyttäminen välittömästi myös toteuttaa kunnallista demokratiaa. Näin ollen varsin yleisluonteinen valtuutus antaa työjärjestysmääräyksiä puheoikeuden käyttämisestä valtuustossa ei täytä perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Tässä suhteessa riittävän tarkkaa rajausta eivät myöskään merkitse varsin väljät

sääntelyn tarkoitusta ohjaavat määreet, jotka viittaavat valtuuston kokouksen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ja kokouksen häiriöttömään kulkuun.

Puheoikeuden teknisestä käyttämisjärjestyksestä voidaan kuitenkin antaa määräyksiä valtuuston työjärjestyksessä. Esimerkiksi puheenvuorojärjestyksestä voidaan tämän vuoksi määrätä työjärjestyksessä.

*Puheoikeuden pituuden rajoittaminen* ei sinänsä kohdistu ilmaistavan tiedon tai mielipiteen sisältöön. Puheenvuoron pituus ei kuitenkaan ole täysin merkityksetön sananvapauden kuuluvan mielipiteen ilmaisun kannalta. Myös valtuustopuheenvuoron pituus voi erityistapauksissa ilmaista poliittisen kannan ja olla siten relevantti sananvapauden käyttämisen kannalta. Edellä perusoikeusrajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta esitetyt näkökohdat kohdistuvat siten myös puheoikeuden käytön ajalliseen rajoittamiseen.

Sananvapauden rajoittamisella tulee myös olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen perusteleva syy. Tästä näkökulmasta voidaan arvioida, että valtuuston kokouksien liiallinen pituus voi sinänsä varmasti vaikuttaa kunnallisen demokratian toimivuuteen ja myös uskottavuuteen. Puheoikeuden ajallista rajoittamista olisi siten mahdollista perustella tämänluonteisilla syillä. Toisaalta puheoikeuden rajoittamaton käyttöoikeus valtuuston kaltaisessa poliittisessa ja julkisessa toimielimessä on tärkeää ja merkityksellistä juuri sananvapauden perusteiden toteutumisen kannalta. Riittävän painavia ja hyväksyttäviä syitä puheoikeuden yleiselle rajoittamis-mahdollisuudelle ei esitettyjen tietojen valossa liene olemassa.

Koska sananvapauden käyttämisestä voidaan perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan antaa *tarkempia säännöksiä lailla*, on vielä paikallaan arvioida myös sitä, voitaisiinko puheoikeuden käyttämisestä ja puheenvuorojen pituuden rajoittamisesta säätää lailla. Puheoikeuden käyttämismenettelystä tällaisia säännöksiä ilmeisesti voitaisiin antaa lailla, mikäli säännökset eivät rajoita esimerkiksi puheoikeuden sisältöä. Puheoikeuden ajalliselle rajoittamiselle tulisi kuitenkin olla varsin painavat perusteet. Hallituksen esityksen perusteluista tällaisia perusteita ei nyt kuitenkaan käy ilmi. Esiintyneet yksittäiset epäkohdat joissain kunnissa eivät vielä sisältäne riittäviä perusteita puheoikeuden lakisääteiselle yleiselle rajoittamiselle.

### Perussopimuksen muuttaminen (79 §)

Säännösehdotuksen kaltaista säännöstä on arvioitu pakkokuntayhtymien yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa 31 /1996. Tuossa lausunnossa esitetyt näkökohdat ovat relevantteja myös perustuslain 121 §:n asettamien vaatimusten kannalta. Nämä vaatimukset on otettu säännösehdotuksessa asianmukaisesti huomioon.

Veli-Pekka Viljanen

## HE 46/2001 vp LAIKSI KUNTALAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.5.2001

### 1. Valtuutetun puheoikeuden rajoittaminen (15 §)

Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan valtuuston työjärjestyksessä voidaan antaa "valtuuston kokouksen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ja kokouksen häiriöttömän kulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä puheoikeuden käyttämisestä ja puheenvuorojen pituuden rajoittamisesta.

Ehdotetun säännöksen taustalla on korkeimman hallinto-oikeuden päätös 9.2.2000/248, jossa katsottiin, ettei kaupunginvaltuusto voinut, kun otettiin huomioon hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin [= PL 12 § 1 mom.] säännös, jonka mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla, määrätä valtuuston työjärjestykseen otettavalla määräyksellä valtuutetun puheoikeuden käyttämisestä.

Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että kunnanvaltuuston jäsenen puheoikeuden käyttäminen on keskeinen osa perustuslaissa turvattua sananvapautta. Tarkasteltavana olleella valtuuston työjärjestyksen määräyksen kohdalla voitiin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vaikuttaa merkityksellisellä tavalla rajoittavasti siihen, miten puheoikeutta käytettiin. Kuntalain 15 §:ssä, johon valtuuston työjärjestyksen antaminen perustui, kuten ei muuallakaan kuntalaissa säädetty tarkemmin valtuutetun puheoikeuden käyttämisestä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös perustui siis siihen, ettei sananvapauden rajoittamista koskeva *lailla säätämisen vaatimus* täyttynyt kyseisessä tapauksessa.

Hallituksen esityksessä asia pyritään korjaamaan sisällyttämällä valtuuston työjärjestyksen antamistoimivaltaa koskevaan kuntalain säännökseen nimenomainen valtuus antaa kunnanvaltuuston hyväksymässä valtuuston työjärjestyksessä määräyksiä puheoikeuden käyttämisestä ja puheenvuorojen pituuden rajoittamisesta.

Käsitykseni mukaan ehdotus ei kuitenkaan ole riittävä sananvapauden rajoittamista koskevan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa, koska kuntalakiin ei edelleenkään sisältyisi säännöksiä valtuutetun puheoikeuden käyttämisestä ja puheoikeuden rajoittamisesta säädettäisiin edelleen lakia alemmalla säädösten tasolla, valtuuston itsensä hyväksymässä työjärjestyksessä.

Perusoikeuksien yleisten oppien näkökulmasta valtuutetun puheoikeudesta ja sille asetettavista rajoituksista tulisi säätää suoraan kuntalaissa, eikä jättää asiaa valtuuston työjärjestyksen varaan. Tältä osin voidaan viitata myös kansanedustajan puheoikeuden sääntelyyn. Perussäännös puheoikeudesta sisältyy perustuslain 31 §:ään, jonka 1 momentin mukaan kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kansanedustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Jos kansanedustaja rikkoo tätä vastaan, puhemies voi huomauttaa asiasta tai kieltää edustajaa jatkamasta puhetta. Eduskunta voi antaa toistuvasti järjestystä rikkoneelle kansanedustajalle varoituksen tai pidättää hänet enintään kahdeksi viikoksi eduskunnan istunnoista.

Perustuslain tasoista sääntelyä täydentävät eduskunnan työjärjestyksen - joka säädöshierarkkisesti rinnastuu lakiin - 49 §:n 2 momentin säännökset puhemiehen tehtävistä. Sen mukaan puhemies valvoo, että kukin puhuja pysyy käsiteltävässä asiassa. Jos puhuja poikkeaa asiasta, puhemiehen tulee muistuttaa häntä asiassa pysymisen vaatimuksesta. Jollei puhuja noudata muistutusta, puhemies voi kieltää häntä jatkamasta puhettaan.

Ehdotetun sääntelyn taustalla on mielestäni selvästi olemassa sellaisia painavia yhteiskunnallisia tarpeita, jotka täyttävät sananvapauden rajoittamiselle asettavan hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimuksen. Kunnallisen demokratian kannalta on tärkeää, että valtuutetuilla on oikeus lausua käsityksensä kaikista käsiteltävänä olevista asioista, samaan tapaan kuin kansanedustajilla eduskunnassa. Tämä oikeus ei kuitenkaan sisällä oikeutta tahallisesti häiritä tai haitata valtuuston normaalia työskentelyä. Kunnallisen demokratian näkökulmasta onkin toisaalta välttämätöntä, että myös kunnallisten toimielinten toimintaedellytykset kyetään takaamaan. Sen vuoksi järjestysluonteiset valtuuston kokouksia koskevat säännökset eivät sinänsä ole mielestäni ongelmallisia perustuslain kannalta, jos niistä säädetään lailla riittävän täsmällisesti ja jos puheoikeuden käyttöä koskevat rajoitukset eivät estä valtuutettuja ilmaisemasta mielipiteitään käsiteltävistä asioista.

Hallituksen esityksessä tavoiteltu lopputulos on perustuslain kannalta hyväksyttävällä tavalla toteutettavissa esimerkiksi ottamalla kuntalakiin perussäännös valtuutetun puheoikeudesta ja sisällyttämällä tähän yhteyteen säännös kunnanvaltuuston puheenjohtajan oikeudesta huomauttaa puhujaa, jos tämä poikkeaa käsiteltävästä asiasta tai häiritsee kokousta tai tahallaan asian käsittelyä haitatakseen pitkittää asian käsittelyä. Puheenjohtajalle voidaan antaa lailla myös oikeus kieltää puhujaa jatkamasta puhettaan, jos huomautus jätetään ottamatta varteen. Tarvittaessa voitaisiin tarkempia määräyksiä valtuutetun puheoikeuden käyttöä koskevista menettelyistä - siis puheenvuorojen käyttämiseen liittyvistä teknisluonteisista kysymyksistä - antaa lisäksi valtuuston työjärjestyksessä. Tällöin kuitenkin itse puheoikeuden rajoitus perustuisi selvästi kuntalakiin, eikä valtuuston työjärjestykseen. Seuraten osittain kansanedustajan puheoikeutta koskevien säännösten kirjoittamismallia tällainen säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

x§

#### *Valtuutetun puheoikeus*

Valtuutetulla on valtuuston kokouksessa oikeus esittää mielipiteensä kaikista käsiteltävistä asioista.

Valtuuston puheenjohtajan tehtävänä on valtuuston kokouksessa valvoa, että kukin puhuja pysyy käsiteltävässä asiassa. Jos puhuja poikkeaa asiasta, häiritsee kokousta tai haitatakseen valtuuston työskentelyä tahallaan pitkittää asian käsittelyä, puheenjohtajan tulee huomauttaa hänelle tästä. Jollei puhuja noudata huomautusta, puheenjohtaja voi kieltää häntä jatkamasta puhettaan.

[Valtuuston työjärjestyksessä voidaan tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä puheoikeuden käyttämisessä noudatettavista menettelyistä.]

*Yhteenvedona totean, ettei hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 15 §:n toinen virke täytä käsitykseni mukaan sananvapauden (PL 12 § 1 mom.) rajoittamista koskevaa lailla säätämisen vaatimusta. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä tältä osin on, että itse*

*kuntalakiin otetaan perussäännökset valtuutetun puheoikeuden järjestysluonteisista rajoituksista edeltä luonnostelulla tavoin, eikä asian sääntelyä jätetä pelkästään ehdotetun kaltaisen valtuussäännöksen varaan.*

## 2. Perussopimuksen muuttaminen (79 §)

Tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen 79 §:n mukaan myös vapaaehtoisten kuntayhtymien perussopimusten muuttaminen olisi mahdollista määräenemmistöllä, eikä siihen vaadittaisi enää kaikkien jäsenkuntien valtuustojen yhtäpitäviä päätöksiä. Edellytyksenä olisi samalla tavoin kuin jo nykyisin on tilanne ns. pakollisten kuntayhtymien kohdalla, että muutosta kannattaa vähintään 2/3 jäsenkunnista ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotus merkitsisi sitä, että kuntayhtymän perussopimusta voitaisiin muuttaa ilman jokaisen jäsenkunnan suostumusta. Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 121 §:n 1 momentin säännöksen kannalta, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua "kunnan asukkaiden" itsehallintoon.

Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikanaan katsonut vastaavan sääntelyn olevan ns. pakkokuntayhtymien osalta toteutettavissa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin estämättä tavallisella lailla (PeVL 31/1996 vp). Valiokunta viittasi tuolloin muun muassa siihen, että hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen yhteisiä tehtäviä hoidettaessa kuuluu se, että yksi kunta ei voi vastustuksellaan estää hallintojärjestelmän tai jäsenkuntien keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien muuttamista. Yhteistoiminnan onnistuminen vaatii jatkuvasti toimintakykyisen päätöksentekojärjestelmän. Valiokunnan mielestä tältä kannalta määräenemmistöpäätöksenteko pakkokuntayhtymän perussopimusta muutettaessa on täysin hyväksyttävä. Valiokunta viittasi lisäksi siihen, että juuri sairaanhoidon, erikoissairanhoidon ja erityishuollon alojen pakkokuntayhtymien toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus on yleisen edun kannalta erityisen tärkeää. Vaatimus jäsenkuntien kahden kolmasosan määräenemmistöstä puolestaan oli riittävä yksipuolisen määräysvallan estämiseksi. Yksittäisen kunnan kannalta oli lisäksi huomattava, että perussopimusta muutettaessa on noudatettava hallinnon päätöksentekoon yleisesti kohdistuvia rajoitusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta.

Pääosa perustuslakivaliokunnan tuolloin esittämistä perusteista määräenemmistöpäätöksenteon perustuslainmukaisuudelle voidaan ulottaa koskemaan myös vapaaehtoisten kuntayhtymien perussopimusten muuttamista. Uusi perustuslaki ei ole myöskään tältä osin muuttanut valtiosääntöistä arviointipohjaa, vaan perustuslakivaliokunnan vuoden 1996 lausunnossa omaksuttu linja voidaan edelleen ottaa tältä osin valtiosääntöarvion lähtökohdaksi. Vapaaehtoisten kuntayhtymien osalta voidaan lisäksi todeta, että viime kädessä kunta, jonka kannan vastaisesti perussopimusta on muutettu, on oikeutettu eroamaan kuntayhtymästä kuntalain 84 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. *Tämän vuoksi ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa 31/1996 vp omaksuttua tulkintalinjaa seuraten ehdotettu 79 § voidaan nähdäkseni säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*