



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Nils Hellberg

**Kunnallisen tilintarkastuksen kehityskaari  
Ahvenanmaan maakunnassa**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden lisensiaatintutkimus  
Yhteiskuntatieteellinen tohtoriohjelma

Vaasa 2021

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Nils Hellberg		
<b>Tutkimuksen nimi:</b>	Kunnallisen tilintarkastuksen kehityskaari Ahvenanmaan maakunnassa		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden lisensiaatti		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kristian Siikavirta		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2021	<b>Sivumäärä:</b>	320

---

**TIIVISTELMÄ:**

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto-oikeus tätä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Itsehallintonsa puitteissa maakuntapäivät voivat säätää maakuntalakeja. Tasavallan presidentti voi KKO:n lausunnon saatuaan määrätä maakuntalain raukeamaan pääsääntöisesti tilanteissa, joissa maakuntapäivien katsotaan ylittäneen toimivaltansa. Maakuntapäivien säädösvaltaan kuuluvat mm. kunnallishallintoa koskevat asiat. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1920 annetulla EElitseHallintoL:lla. Tämän jälkeen maakuntapäivät kokoontuivat ensimmäisen kerran vuonna 1922. Vuonna 1951 annettiin uusi EitseHallintoL sekä vuonna 1991 nykyisin voimassa oleva ItseHallintoL. Itsehallintolainsäädäntöön on kohdistunut lisäksi eräitä osauudistuksia.

Käsillä oleva tutkimus kuuluu julkisoikeuden alaan. Julkisoikeuteen osana kuuluva hallinto-oikeus sääntelee sekä julkisen vallan käyttöä että julkisyhteisöjen ja yksityisen välisiä suhteita. Hallinto-oikeuteen kuuluvina erityisaloina sekä kunnallisoikeudella että finanssihallinto-oikeudella on keskeinen merkitys maakuntalakien kehitystä tarkasteltaessa. Erityisesti finanssihallinto-oikeus liittyy kuntien varainkäytön valvontaan, jonka tarkastamisesta ja tilivelvollisuuden toteutumisesta huolehtivat kunnan tilintarkastajat. Kunnallisten maakuntalakien elinkaaren eri vaiheiden eli lakien valmistelun, päätöksenteon ja implementoinnin kohdalla maakunnan hallitus vastaa itsehallintoon kuuluvien lakien valmistelusta. Päätösvalta maakuntalain hyväksymisestä kuuluu maakuntapäiville. Tähän liittyy kuitenkin myös edellä mainittu maakuntalakien lainsäädäntövalvonta. Maakuntalakien implementoinnissa tulee huomioida pääsääntöisesti valtakunnan tuomioistuinten lainkäyttö.

Kunnallinen maakuntalainsäädäntö jaotellaan tässä tutkimuksessa neljään eri jaksoon. Vuoden 1920 EElitseHallintoL:n mukaan tasavallan lait ja asetukset jäivät maakunnassa voimaan. Tuolloin voimassa olleeseen kunnalliseen lainsäädäntöön valtakunnan lainsäädännössä tehdyt muutokset tuli hyväksyä myös maakuntapäivillä tullakseen maakunnassa noudatettaviksi. Tämän jälkeen seuranneessa toisessa vuonna 1930 alkaneessa vuoteen 1980 kestäneessä jaksossa säädettiin erilliset maakuntalait sekä maalaiskuntia, Maarianhaminan kaupunkia sekä kuntien yhteistoimintaa varten toisiinsa nähden osin eri aikoina yhden Maarianhaminan kaupunkia koskevan maakuntalain rautessa tasavallan presidentin päätöksellä. Kyseisen hajanaiseksi muodostuneen ajanjakson jälkeen säädettiin kaikille kuntamuodoille yhteinen maakuntalaki vuonna 1980. Neljännen ajanjakson muodostaa vuonna 1997 säädetty nykyisin voimassa oleva maakuntalaki, jossa uudistettiin kunnan taloushallintoa ja kunnan kirjanpitoa, jotka uudistukset asettivat samalla selkeästi ammatillisia vaatimuksia kunnan tilintarkastajille. Tätä ei kuitenkaan huomioitu maakuntalain tilintarkastajien valintaa koskevissa säännöksissä.

---

**AVAINSANAT:** itsehallinto, lainsäädäntö, tilintarkastus, hallinto, kunnat, Ahvenanmaan itsehallintolaki

## Sisällys

1	Johdanto	14
1.1	Kunnallinen lainsäädäntö ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto	14
1.2	Kunnallisen maakuntalainsäädännön eri vaiheita	15
1.3	Tutkimusongelma	17
1.4	Tutkimuksen ala ja metodi	22
1.5	Lähdemateriaalista	26
1.6	Tutkimuksen rakenne	28
2	Kunnallislainsäädäntö ennen itsehallintoa ja maakuntalakien säätämistä	31
2.1	Kunnallishallinnosta Ruotsin vallan aikana	31
2.1.1	Maaseutu	31
2.1.2	Kaupungit	32
2.2	Kunnallishallinto autonomian aikana	33
2.2.1	Maalaiskuntien kunnallishallinto	33
2.2.1.1	Asetus kunnallishallituksesta maalla 1865	33
2.2.1.2	Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 1898	37
2.2.2	Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 1873	43
2.3	Eduskunta kunnallislakien säätäjänä	48
2.3.1	Maalaiskuntia koskeva kunnallislainsäädäntö	48
2.3.1.1	Maalaiskuntain kunnallislaki 1917	48
2.3.1.2	Muutokset asetukseen maalaiskuntain kunnallishallinnosta	52
2.3.2	Kaupunkeja koskeva kunnallislainsäädäntö	53
2.3.2.1	Kaupunkien kunnallislaki 1917	53
2.3.2.2	Muutokset asetukseen kunnallishallituksesta kaupungissa	56
2.3.3	Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto ja kunnallislainsäädäntö	57
2.4	Yhteenveto	58
3	Ahvenanmaan itsehallinto ja maakuntalait	62
3.1	Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto	62
3.2	Ahvenanmaan itsehallintolait	63
3.2.1	Vuoden 1920 itsehallintolaki	63

3.2.2	Vuoden 1951 itsehallintolaki	65
3.2.3	Vuoden 1991 itsehallintolaki	67
3.2.4	Itsehallintolain kokonaisuudistuksesta	71
3.3	Kunnallisten maakuntalakien säätämisestä	72
4	Eriytetty kunnallinen maakuntalainsäädäntö	76
4.1	Voimaan jäänyt tasavallan kunnallislainsäädäntö	76
4.1.1	Itsehallintolain määräykset	76
4.1.2	Maalaiskunnat	76
4.1.2.1	Maalaiskuntien kunnallislaki 1917	76
4.1.2.2	Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 1898	78
4.1.3	Maarianhaminan kaupunki	80
4.1.3.1	Kaupunkien kunnallislaki 1917	80
4.1.3.2	Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 1873	81
4.1.4	Kunnallinen vaalilaki	82
4.1.5	Valtioneuvoston hyväksymä keskusjärjestö	82
4.2	Kunnallisesta maakuntalainsäädännöstä	84
4.3	Maalaiskuntia koskevat maakuntalait	86
4.3.1	Maalaiskuntien maakuntalaki 1930	86
4.3.1.1	Maalaiskunnan tehtävistä	86
4.3.1.2	Maalaiskunnan hallinto-organisaatiosta	87
4.3.1.3	Äänioikeus ja vaalikelpoisuus	89
4.3.1.4	Kunnalliset luottamustehtävät	90
4.3.1.5	Maalaiskunnan taloushallinnosta	91
4.3.1.6	Maalaiskunnan tilintarkastus	92
4.3.1.7	Vertailua aikaisempiin säädöksiin	97
4.3.2	Maalaiskuntien maakuntalaki 1956	98
4.3.2.1	Uuden maalaiskuntien maakuntalain säätäminen	98
4.3.2.2	Maalaiskunnan tehtävistä	99
4.3.2.3	Maalaiskunnan hallinto-organisaatiosta	99
4.3.2.4	Äänioikeus ja vaalikelpoisuus	102
4.3.2.5	Kunnalliset luottamustehtävät	104

4.3.2.6	Maalaiskunnan taloushallinnosta	105
4.3.2.7	Rikosoikeudellinen vastuu	107
4.3.2.8	Tilintarkastajien valinta	108
4.3.2.9	Vakinainen tilintarkastaja	112
4.3.2.10	Tilintarkastajien tehtävät	113
4.3.2.11	Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus	114
4.3.2.12	Tarkastuskertomusten käsittely	116
4.3.2.13	Yhteenvetoa	117
4.3.3	Maalaiskuntien maakuntalakien kehityksestä	119
4.4	Maarianhaminan kaupunkia koskevat maakuntalait	121
4.4.1	Maarianhaminan kaupungin maakuntalaki 1931	121
4.4.1.1	Kaupungin tehtävistä	121
4.4.1.2	Kaupungin hallinto-organisaatiosta	122
4.4.1.3	Äänioikeus ja vaalikelpoisuus	123
4.4.1.4	Kunnalliset luottamustehtävät	125
4.4.1.5	Kaupungin taloushallinnosta	126
4.4.1.6	Kaupungin tilintarkastus	126
4.4.1.7	Vertailua aikaisempiin säädöksiin	130
4.4.2	Maarianhaminan kaupungin maakuntalaki 1948	132
4.4.2.1	Kaupungin tehtävistä	132
4.4.2.2	Kaupungin hallinto-organisaatiosta	133
4.4.2.3	Äänioikeus ja vaalikelpoisuus	134
4.4.2.4	Kunnalliset luottamustehtävät	135
4.4.2.5	Kaupungin taloushallinnosta	136
4.4.2.6	Rikosoikeudellinen vastuu	137
4.4.2.7	Tilintarkastajien valinta	138
4.4.2.8	Vakinainen tilintarkastaja	140
4.4.2.9	Kaupungin tilintarkastus	140
4.4.2.10	Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus	142
4.4.2.11	Yhteenvetoa	142
4.4.3	Maarianhaminan kaupungin maakuntalaki 1961	144
4.4.3.1	Kaupungin maakuntalain säätäminen	144

4.4.3.2	Kaupungin tehtävistä	145
4.4.3.3	Kaupungin hallinto-organisaatiosta	146
4.4.3.4	Äänioikeus ja vaalikelpoisuus	149
4.4.3.5	Kunnalliset luottamustehtävät	151
4.4.3.6	Kaupungin taloushallinnosta	152
4.4.3.7	Rikosoikeudellinen vastuu	153
4.4.3.8	Tilintarkastajien valinta	154
4.4.3.9	Vakinainen tilintarkastaja	156
4.4.3.10	Tilintarkastajien tehtävät	157
4.4.3.11	Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus	158
4.4.3.12	Tilintarkastuskertomusten käsittely	158
4.4.3.13	Yhteenvetoa	159
4.4.4	Maarianhaminan kaupungin kunnallislakien kehityksestä	161
4.5	Kuntien yhteistoimintaa koskevat erilliset maakuntalait	163
4.5.1	Maakuntalaki kuntien yhteistoiminnasta 1937	163
4.5.1.1	Aikaisempi sääntely	163
4.5.1.2	Kuntien edustajien yhteinen kokous	164
4.5.1.3	Kuntainliitto	165
4.5.2	Maakuntalaki kuntien yhteistoiminnasta 1960	166
4.5.2.1	Yhteistoimintamuodoista	166
4.5.2.2	Kuntainliitto	166
4.5.3	Yhteenvetoa	168
4.6	Eriytetty maakuntalainsäädäntö ja tilintarkastus	169
4.6.1	Maakuntalainsäädännöstä	169
4.6.2	Tilintarkastajat	170
4.6.3	Toisen kunnan jäsen tilintarkastajana	174
4.6.4	Kuntien keskusjärjestön määräämä tilintarkastaja	174
4.6.5	Vakinainen tilintarkastaja	175
4.6.6	Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus	176
5	Kunnille yhteinen maakuntalainsäädäntö	178
5.1	Kuntien maakuntalainsäädännön muotoutumisesta	178

5.2	Kuntien yhteinen maakuntalaki 1980	179
5.2.1	Kuntien tehtävistä	179
5.2.2	Kunnan hallinto-organisaatiosta	180
5.2.3	Äänioikeus ja vaalikelpoisuus	184
5.2.4	Kunnalliset luottamustehtävät	186
5.2.5	Kunnan taloushallinnosta	188
5.2.6	Rikosoikeudellinen vastuu	189
5.2.7	Kunnan tilintarkastus	192
5.2.7.1	Tilintarkastajien valinta	192
5.2.7.2	Tilintarkastajien tehtävät	193
5.2.7.3	Tilintarkastuskertomus	195
5.2.7.4	Tilivelvollisen käsite	196
5.2.7.5	Muutoksista tilintarkastuksessa	197
5.2.8	Kuntien välinen yhteistyö	199
5.3	Kunnallisen tilintarkastuksen kehittyminen	201
5.3.1	Tilintarkastajien valinta	201
5.3.2	Tilintarkastajien tehtävät	202
6	Erillinen tutkinto julkishallinnon tilintarkastusta varten	204
6.1	Uuden kunnallisen maakuntalan valmistelusta	204
6.2	Esitys julkishallinnon tilintarkastajan tutkinnosta	205
6.2.1	Valmisteleva työryhmä	205
6.2.2	Opetusministeriön asettama työryhmä	206
6.3	Asetus JHTT-tilintarkastajista	207
6.3.1	JHTT-tutkinto	207
6.3.2	JHTT-yhteisö	208
6.4	Laki JHTT-tilintarkastajista	208
6.5	Uusittu tilintarkastajien tutkintojärjestelmä	209
6.5.1	Uusi tilintarkastuslainsäädäntö	209
6.6	Kunnallisista säädöksistä	211
7	Uudistettu kunnallinen maakuntalaki	212

7.1	Kuntien vuoden 1997 Ahvenanmaan maakuntalaki	212
7.1.1	Tarve uudelle maakuntalaille	212
7.1.2	Kunnan tehtävistä	213
7.1.3	Kunnan hallinto	214
7.1.3.1	Hallinto-organisaatiosta	214
7.1.3.2	Valtuusto	215
7.1.3.3	Kunnanhallitus	216
7.1.3.4	Lautakunnat ja johtokunnat	218
7.1.3.5	Virkamiehet ja työntekijät	219
7.1.4	Luottamushenkilöitä koskevat säännökset	220
7.1.4.1	Äänioikeus ja vaalikelpoisuus luottamustoimeen	220
7.1.4.2	Oikeus kieltäytyä luottamustoimesta	222
7.1.4.3	Palkkio luottamustoimesta	224
7.1.5	Kunnan taloushallinto	225
7.1.5.1	Talousarvio	225
7.1.5.2	Kirjanpito ja tilinpäätös	227
7.1.6	Tilintarkastus	229
7.1.6.1	Tilintarkastajien valinta	229
7.1.6.2	Tilintarkastajien tehtävät	233
7.1.6.3	Hyvästä tilintarkastustavasta	236
7.1.6.4	Tilintarkastuskertomus	237
7.1.6.5	Tilintarkastajan virkavastuu	239
7.1.7	Kuntien välinen yhteistyö	240
7.2	Yhteenvetoa	241
8	Johtopäätökset	244
8.1	Tutkimusongelmasta	244
8.2	Maakunnan itsehallinnosta	245
8.3	Maakuntalainsäädännöstä	246
8.4	Kuntien taloushallintoon kuuluvista tehtävistä	248
8.5	Tilintarkastajien ja muiden tarkastajien valinnasta	250
8.5.1	Tilintarkastajien valinta ja lukumäärä	250



8.5.1.1	Voimaan jäänyt tasavallan lainsäädäntö	250
8.5.1.2	Maalaiskuntia koskevat maakuntalait	251
8.5.1.3	Maarianhaminan kaupunkia koskevat maakuntalait	252
8.5.1.4	Kuntien yhteistoimintaa koskevat maakuntalait	253
8.5.1.5	Kunnille yhteinen maakuntalainsäädäntö	254
8.5.1.6	Tilintarkastajien lukumäärästä	254
8.5.2	Muu kunnan tarkastus	255
8.5.3	Toisen kunnan jäsen tilintarkastajana	256
8.5.4	Kuntien keskusjärjestön määräämä tilintarkastaja	258
8.5.5	Vakinainen tilintarkastaja	259
8.5.6	Yhteenvetoa	260
8.6	Tilintarkastajien tehtävistä	261
8.6.1	Maalaiskunnat	261
8.6.2	Maarianhaminan kaupunki	262
8.6.3	Kunnille yhteiset maakuntalait	263
8.6.4	Tilintarkastajien tehtävien eroavaisuuksista	264
8.7	Yhteenveto	265
8.7.1	Maakuntalakien elinkaaresta	265
8.7.2	Kuntien taloushallinnon kehityksestä	267
8.7.3	Tilintarkastajien valinnasta eri aikoina	268
8.7.4	Tilintarkastajien tehtävien kehittyminen	269
8.7.5	Kokoavia näkökohtia	270
	Lähteet	276
	Valtuuston pöytäkirjat	304
	Oikeuskäytäntö	306
	Liitteet	308
	Liite 1. Kunnalliset maakuntalait	308
	Liite 2. Kuntien taloushallintoon kuuluvista tehtävistä	310
	Liite 3. Tilintarkastajien valinta ja lukumäärä	314
	Liite 4. Tilintarkastajien tehtävät	318

## Lyhenteet

Anon.	Anonyymi
av	alaviite
CGR-examen	Examen för revisorer som godkänts av Centralhandelskammaren
EElitseHallintoL	Laki Ahvenanmaan itsehallinnosta 6.5.1920/124
EEMLL	Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 15.12.1931:10 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
EETTL	Tilintarkastuslaki 28.10.1994/936
EltseHallintoL	Ahvenanmaan itsehallintolaki 28.12.1951/670
EJHTTL	Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 1.4.1999/467
EKPL	Kirjanpitolaki 10.8.1973/655
EKSLL	Landskapslag om samarbete mellan kommuner 9.6.1937:6 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
EKunL	Kunnallislaki 27.8.1948/642
EKuntajakoL	Laki kuntajaosta 21.1.1977/73
EKuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
EKVOL	Kuntien valtionosuuslaki 3.8.1992/688
EMKunA	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla 6.2.1865/4
EMLL	Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 14.7.1948:22 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
esim.	esimerkiksi
ETTL	Tilintarkastuslaki 13.4.2007/459
EÅKL	Kommunallag för landskapet Åland 19.2.1980:5 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
FSK	Finlands svenska kommunförbund
GRM-examen	Examen för revisorer som godkänts av en handelskammare
HallintoL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HankintaL	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397
HD	Högsta domstol
HE	Hallituksen esitys
HFD	Högsta förvaltningsdomstol
HM	Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94
HO	Hovioikeus
HTM-tilintarkastaja	Kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
HTM-tutkinto	Kauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan tutkinto
HTM-yhteisö	Kauppakamarin hyväksymä tilintarkastusyhteisö
ItseHallintoL	Ahvenanmaan itsehallintolaki 16.8.1991/1144
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland

JHTTA	Asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta 14.6.1991/926
	Asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta sekä JHTT-yhteisöstä 14.6.1991/926
JHTTL	Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta 18.9.2015/1142
JHTT-lautakunta	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta
JHTT-tilintarkastaja	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja
JHTT-tutkinto	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinto
JHTT-yhteisö	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastusyhteisö
KB	Kommittébetänkande
kf	kommunalförbund
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KHT-tilintarkastaja	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
KHT-tutkinto	Keskuskauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan tutkinto
KHT-yhteisö	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastusyhteisö
Kirj.	kirjoittajat
KKO	Korkein oikeus
KKunA	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40
KKunL	Kaupunkien kunnallislaki 27.11.1917/108
KM	Komiteanmietintö
KommunBFN	Bokföringsnämndens kommunsektion
KomUB	Kommunalutskottets betänkande
Kongl. Maj:ts	Konglig Majestäts (Ruotsi)
KPL	Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336
Ks.	katso
ks.	katso
KSLL	Landskapslag om samarbete mellan kommuner 3.3.1960:9 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
KULAUS	Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta
KunL	Kunnallislaki 10.12.1976/953
Kuntajakol	Kuntajakolaki 19.12.1997/1196
KuntaKILA	Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto
KuntaL	Kuntalaki 10.4.2015/410
KVaaliL	Kunnallinen vaalilaki 27.11.1917/108
KVhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304
KVOL	Kuntien valtionosuuslaki 20.12.1996/1147
KÄO	Käräjäoikeus
L	Liggare
LF	Lagförslag (Ahvenanmaa)
Lagmot.	Lagmotion (Ahvenanmaa)
LaTVM	Laki- ja talousvaliokunnan mietintö
ld	lantdag
Ls framst.	Landskapsstyrelsens framställning (Ahvenanmaa)

Lt	Lagting (Ahvenanmaa)
Lt	Landsting (Ahvenanmaa)
Lu bet.	Lagutskottets betänkande (Ahvenanmaa)
LVK	Lainvalmistelukunta
mk	markka
MKL	Maalaiskuntien Liitto
MKunA	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15.6.1898/21
MKunL	Maalaiskuntain kunnallislaki 27.11.1917/108
MLL	Landskapslag om förvaltning i Mariehamns stad 28.3.1961:4 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
Mm.	muun muassa
mm.	muun muassa
n.	noin
N:o	numero
№	numero
OFR-examen	Examen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
OKA	Oikeuskansleri
OM	Oikeusministeriö
OPM	Opetusministeriö
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
Päätoim.	päätoimittaja
red.	redigerat
rf	registrerad förening
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
ry	rekisteröity yhdistys
r.y.	rekisteröity yhdistys
SFS	Svensk författningssamling (Ruotsi)
sk	samkommun
SOO	Senaatin Oikeusosasto
STO	Senaatin Talousosasto
s.	sivu
ss.	useita sivuja
Stu bet.	Stora utskottets betänkande (Ahvenanmaa)
T	Taltio
TasaAL	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609
Toim.	toimittaneet
Toim.	toimittanut
Toim.siht.	toimitussihteeri
TTL	Tilintarkastuslaki 18.9.2015/1141
Utg.	Utgifven
v.	vuonna
VaaliL	Vaalilaki 2.10.1998/714

VahKorvL	Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412
VerotPL	Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 15.6.2007/706
VMp	Valtiovarainministeriön päätös
VN	Valtioneuvosto
vp	valtiopäivät
vv.	vuosina
x.	ynnä muuta
ym.	ynnä muuta
ÅFS	Ålands författningssamling (Ahvenanmaa)
ÅKL	Kommunallag för landskapet Åland 25.9.1997:73 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
ÅLK	Kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland 21.8.1930:9 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
ÅLLL	Landskapslag om kommunal förvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 18.4.1956:16 (ÅFS) (Ahvenanmaa)
ÅUS	Åländsk utredningsserie (Ahvenanmaa)

# 1 Johdanto

## 1.1 Kunnallinen lainsäädäntö ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1920 annetulla EElitseHallintoL:lla. Tämän jälkeen Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu vuonna 1951 annetulla ElitseHallintoL:lla ja vuonna 1991 annetulla ItseHallintoL:lla. Vuonna 1920 annetun EElitseHallintoL 1 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunta käsitti Ahvenanmaan läänin, jolla oli mainituksessa laissa säädetty itsehallinto. Ahvenanmaan kihlakunta oli vuonna 1918 erotettu Ahvenanmaan lääniksi Turun ja Porin läänistä <sup>1</sup>.

Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lainsäädännön mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivillä on oikeus hyväksyä maakuntalakeja maakunnan itsehallinnon piiriin kuuluvista asioista säännöksissä määrätyn mukaisesti. Maakunnan säädösvallan piiriin kuuluvat mm. kunnallishallintoa koskevat asiat. Tätä koskevissa maakuntalaeissa säädettiin ja säädetään mm. tilintarkastajien valinnasta sekä heidän tehtävistään.

Ahvenanmaan kunnallista maakuntalainsäädäntöä tai kunnallista tilintarkastusta Ahvenanmaan maakunnassa ei käytännössä liene juurikaan tutkittu. Vuonna 2005 *Suksi* julkaisi monografian koskien Ahvenanmaan itsehallintoa.<sup>2</sup> Tässä yhteydessä teoksessa käsitellään myös eräiltä osin kunnallista itsehallintoa Ahvenanmaan maakunnassa pääasiassa nykyisin voimassa olevan kunnallisen maakuntalain, ÅKL:n, säännösten kautta. Käsiällä olevan tutkimuksen tarkoituksena on selvittää käytännössä melko tuntemattomaksi jäänyttä Ahvenanmaan kunnallista maakuntalainsäädäntöä erityisesti kunnallisen tilintarkastuksen kehittymistä silmällä pitäen.

---

<sup>1</sup> Ks. Asetus Ahvenanmaan kihlakunnan erottamisesta Turun ja Porin läänistä eri lääniksi 13.6.1918/48.

<sup>2</sup> *Suksi* 2005.

Ennen EElitseHallintoL:n säätämistä noudatettiin Ahvenanmaalla, kuten muuallakin Suomessa, eduskunnan ja tätä ennen säätyvaltiopäivien antamaa kunnallista lainsäädäntöä, jossa säädettiin mm. tilintarkastajien valinnasta sekä heidän tehtävistään. Ensimmäinen kunnallinen säädös oli vuonna 1865 annettu maalaiskuntia koskeva EMKunA. Mainittu säädös korvattiin vuonna 1898 annetulla MKunA:lla. Kaupunkeja koskeva KKunA annettiin vuonna 1873. Vuonna 1917 annettiin sekä maalaiskuntia että kaupunkeja koskevat MKunL ja KKunL, jotka sisälsivät kuntien ja kaupunkien tilintarkastajien valintaa koskevat säännökset. Tilintarkastajien tehtäviä koskevat MKunA:n ja KKunA:n säännökset jäivät tuolloin edelleen voimaan.<sup>3</sup>

Edellä mainittuja säädöksiä noudatettiin myös Ahvenanmaan maakunnassa ennen kunnallishallintoa koskevien maakuntalakien säätämistä<sup>4</sup>. Ahvenanmaan itsehallinnon toteuduttua muutettiin valtakunnan lainsäädännössä MKunL:ia, KKunL:ia sekä KVaalil:ia mm. kuntien tilintarkastusta koskevien määräysten sisältöön liittyen. Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä näiden muuttamisesta maakunnassa päätettiin erikseen.

## 1.2 Kunnallisen maakuntalainsäädännön eri vaiheita

Ahvenanmaan kunnallisessa maakuntalainsäädännössä on erotettavissa neljä erilaista jaksoa. Ensimmäisenä jaksena voidaan todeta maakunnassa voimaan jäänyt tasavallan kunnallinen lainsäädäntö sekä tämän myöhempi muuttaminen vastaamaan valtakunnan kunnallista lainsäädäntöä. Tällöin voimaan jääneisiin säädöksiin valtakunnan lain-

---

<sup>3</sup> Tämän jälkeen annettiin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 kunnallislainsäädännön koonnaan liittyen EKunL, jonka korvasi vuonna 1976 annettu KunL. Kunnallislainsäädäntöä uudistettiin valtakunnan lainsäädännössä tämän jälkeen vuonna 1995 annetulla EKuntaL:lla, joka sisälsi määräykset mm. ammattitilintarkastajan käyttämisestä kunnan tilintarkastuksessa. EKuntaL korvattiin vuonna 2015 annetulla KuntaL:lla sisältäen tilintarkastuksesta vastaavat määräykset.

<sup>4</sup> Ks. EElitseHallintoL 10 §.

säädännössä tehdyt muutokset tuli hyväksyä erikseen Ahvenanmaan maakuntapäivillä tullakseen voimaan myös maakunnassa.<sup>5</sup>

Seuraavana ja jossain määrin hajanaisena jaksena voidaan pitää maakuntalainsäädännössä vuodesta 1930 vuoteen 1980 päättynyttä varsin pitkää ajanjaksoa. Ajanjakson aikana maakunnan kunnallislainsäädännössä säädettiin erilliset maakuntalait maalaiskuntia ja Maarianhaminan kaupunkia varten samoin kuin myös kuntien yhteistoimintaa koskevat erilliset maakuntalait. Maalaiskuntia koskivat vuoden 1930 ÅKL ja vuoden 1956 ÅLLL, Maarianhaminan kaupunkia koskivat vuoden 1931 EEMLL, vuoden 1948 EMLL ja vuoden 1961 MLL sekä kuntien yhteistoimintaa koskivat vuoden 1937 EKSLL ja vuoden 1960 KSSL.<sup>6</sup>

Kolmantena ajanjaksona voidaan pitää vuonna 1980 alkanutta jaksoa, jolloin säädettiin maakunnan kaikille kuntamuodoille kuntien toimintaa selkeyttävä yhteinen maakuntalaki EÅKL.<sup>7</sup> Neljäntenä ajanjaksona voidaan pitää vuonna 1997 annetun kunnille yhteisen maakuntalain ÅKL:n jälkeistä aikaa. Mainittu nykyisin voimassa oleva maakuntalaki sisältää käsillä olevan tutkimuksen kannalta merkittävät aikaisempaan nähden uudistetut määräykset mm. kunnan budjetoinnista, kunnan laskentatoimesta sekä kunnan tilintarkastuksesta.<sup>8</sup>

Edellä olevan mukaisesti ensimmäinen kunnallinen maakuntalaki Ahvenanmaan maakunnassa oli vuonna 1930 annettu maalaiskuntia koskeva ÅLK sisältäen myös määräykset kuntien yhteistoiminnasta. Mainitut määräykset yhteistoiminnasta kumottiin vuonna 1937 annetulla EKSLL:lla. ÅLK:ia seurasi vuonna 1956 annettu uusi maalaiskuntia koskeva ÅLLL. Maarianhaminan kaupunkia koskeva ensimmäinen maakuntalaki EEMLL annettiin vuonna 1931. Tämän jälkeen annettiin vuonna 1948 aikaisemman maakuntalain korvannut EMLL. Vuonna 1961 annettiin Maarianhaminan kaupunkia

---

<sup>5</sup> Ks. tarkemmin jakso 4.1.

<sup>6</sup> Ks. tarkemmin jaksot 4.3, 4.4 ja 4.5.

<sup>7</sup> Ks. tarkemmin jakso 5.2.

<sup>8</sup> Ks. jakso 7.1.



koskeva uusi MLL. Kuntien yhteistoiminnasta vuonna 1937 annett EKSLL korvattiin vuonna 1960 annetulla KSLL:lla.

Sekä maalaiskuntia koskeva ÅLLL, Maarianhaminan kaupunkia koskeva MLL että kuntien yhteistoimintaa koskeva KSLL kumottiin vuonna 1980 annetulla kaikille kuntamuodoille yhteisellä EÅKL:lla. Nykyisin voimassa oleva kaikkia kuntamuotoja ja kuntien yhteistoimintaa koskeva EÅKL:n korvannut maakuntalaki ÅKL on annettu vuonna 1997. Edellä mainittujen maakuntalakien mukaan Ahvenanmaan maakunnassa valitut ja valittavat kuntien ja Maarianhaminan kaupungin sekä kuntainliittojen<sup>9</sup> tilintarkastajat ovat kunnallisia luottamushenkilöitä, joille ei ole maakuntalaeissa asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia.

### 1.3 Tutkimusongelma

Ennen Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa ja tämän perusteella annettuja maakuntalakeja vastasivat kunnallisesta tilintarkastuksesta edellä olevan mukaisesti koko Suomea koskevan lainsäädännön mukaan Ahvenanmaalla sekä maalaiskunnissa että Maarianhaminan kaupungissa sekä EMKunA:n, MKunA:n että KKunA:n säännösten mukaisesti valitut kunnalliset luottamushenkilöt. Tilintarkastajien tehtävät liittyivät pelkistetysti todeten kunnan hallinnon ja taloudenhoidon tarkastukseen.

Myös edellä jaksossa 1.1 mainittujen Ahvenanmaan kuntia ja Maarianhaminan kaupunkia sekä kuntien yhteistoimintaa koskevien maakuntalakien mukaan tilintarkastajina toimivat aikaisemmin ja toimivat edelleen kunnalliset luottamushenkilöt myös viimeksi vuonna 1997 annetun ÅKL:n säännösten mukaisesti. Mainittu kunnallinen luottamustoimi on ollut ja on edelleen vuonna 2015 annetun KuntaL:n säännöksistä poiketen Ahvenanmaan maakunnassa säännösten sanamuodon mukaan pakollinen, vaikkakin vuonna 1997 annetun ÅKL:n perustelujen mukaan kunnallisista luottamustoimista kiel-

---

<sup>9</sup> Kommunalförbund.

täytyminen maakuntalain säännösten ja tähän liittyvien perustelujen mukaan on haluttu tehdä aikaisempaa nähden helpommaksi.

Ahvenanmaan maakunnan kuntien, Maarianhaminan kaupungin ja kuntainliittojen<sup>10</sup> tilintarkastajien tehtävät ovat määräytyneet ja määräytyvät kulloinkin voimassa olevan maakuntalain määräysten perusteella. Samoin kunnallisten tehtävien ja kunnan hallinnon kehittyminen ja muuttuminen kunnallisten säännösten mukaisesti annetuissa maakuntalaeissa on lähtökohtaisesti velvoittanut ja ohjannut tilintarkastajia heidän hoitaessaan säännösten mukaisia tehtäviään. Tilintarkastajien tehtäviin liittyvä virkavastuu on nykyisin erikseen kirjattu vuoden 1997 ÅKL:iin. Myös aikaisemmin kunnan tilintarkastajat ovat olleet rikosoikeudellisessa vastuussa tehtäviään hoitaessaan. Kysymykseen voi tällöin ääritapauksessa tulla jopa RL:n mukaiset sanktiot.

Kunnan tilintarkastajilta ei EMKunA:n, MKunA:n tai KKunA:n säännösten mukaan vaadittu erityisosaamista eikä heille asetettu MKunA:ta lukuunottamatta muitakaan vaatimuksia yleisen vaalikelpoisuuden lisäksi. MKunA:n 94 §:n mukaan kunnan tilintarkastajan tuli olla tehtävään soveltuva henkilö<sup>11</sup>. KKunA:een ei sisältynyt vastaavaa säännöstä. Myöskään maakuntalaeissa ei tilintarkastajalle ole asetettu eikä myöskään nykyisin aseteta yleisen vaalikelpoisuuden lisäksi erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.

Sen johdosta, että edellä mainituissa eikä myöhemmissäkään maakunnassa annetuissa säännöksissä ole asetettu kunnan tilintarkastajille erityisiä vaatimuksia vaalikelpoisuuden lisäksi tehtävänsä hoitamiseksi, tulee kulloisenkin säädöksen kohdalla arvioitavaksi

---

<sup>10</sup> Vuonna 1932 valtakunnan lainsäädännössä muutetun MKunL:n mukainen kuntien yhteistoimintaan kuuluva nimitys oli ”kuntain liitto” (erikseen kirjoitettuna), ks. Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 13.5.1932/152: 42 §. Vuonna 1948 annetun EKunL 159 §:n mukainen nimitys oli ”kuntainliitto” (yhteen kirjoitettuna). Ahvenanmaan maakuntalakien vuonna 1937 annetun EKSL 8 ja 10 §:n, vuonna 1960 annetun KSL:n, vuonna 1980 annetun EÅKL 10 luvun ja vuonna 1997 annetun ÅKL 12 luvun mukainen nimitys ”kommunalförbund” on tässä tutkimuksessa suomennettu sanalla ”kuntainliitto”. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1992 muutetun KunL 11 luvun mukaisesti kuntainliiton tilalle tuli yhteistoimintaorganisaationa kuntayhtymä (ruotsiksi ”sammommun”) tätä koskevine säännöksineen; ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 6.11.1992/979. Vastaavasti myös vuonna 1995 annetussa EKunL:ssa ja vuonna 2015 annetussa KuntaL:ssa kuntien välisenä yhteistoimintaorganisaationa on kuntayhtymä.

<sup>11</sup> Kyseinen säännös poistui MKunA:sta vuonna 1917 MKunL:n säätämisen yhteydessä.

tilintarkastajalta edellytettävät valmiudet siltä osin, kuin tämä on mahdollista säädöksen perusteella. Kunnille ja kaupungeille, tässä tapauksessa Maarianhaminan kaupungille, annettujen säädösten mukaan, kuuluvien tehtävien määrä sekä niiden vaativuus on myös muuttunut ajan kuluessa. Myös tältä osin on kulloisenkin säädöksen kohdalla aiheellista mahdollisuuksien mukaan arvioida ennen itsehallintoa lainsäätäjän ja tämän jälkeen maakuntalainsäätäjän kunnan tilintarkastajilta annettujen säädösten perusteella edellyttämiä valmiuksia.

Edellä olevan lisäksi on aiheellista painottaa sitä seikkaa, että maakuntalakien samankaltaiset tilintarkastajien tehtäviä koskevat määrittelyt eri aikoina voivat poiketa ja poikkeavat toisistaan sisällöllisesti. Esimerkiksi vuoden 1930 ÅLK:n mukainen kunnan tilien tarkastaminen poikkeaa huomattavassa määrin vuoden 1997 ÅKL:n mukaisesta kunnan tilinpäätöksen tarkastamisesta. Nykyisin voimassa olevaan ÅKL:iin on kirjattu myös tilintarkastajan velvollisuus noudattaa hyvää tilintarkastustapaa tehtäviään hoitaessaan. Tämä yhdessä kunnan tilintarkastajan virkavastuun kanssa korostaa tilintarkastajan tehtävien nykyistä vaativuutta ja vastuullisuutta.

Vuonna 1991 perustettiin julkista sektoria varten oma tilintarkastajan tutkinto, JHTT-tutkinto. Tätä ennen yksityisen sektorin tiintarkastusta varten oli olemassa KHT- ja HTM-tutkinnot. Sittemmin tilintarkastajan auktorisointi järjestettiin uudelleen vuonna 2015, jolloin mainittujen tilintarkastajatutkintojen tilalle tulivat uuden järjestelmän mukaiset HT-, KHT- ja JHT-tilintarkastajan tutkinnot. Tämän lisäksi myös JHTT-tiintarkastajia toimii edelleen julkishallinnon tilintarkastustehtävissä. Nykyistä kunnallista maakuntalakia, ÅKL:ia, säädettäessä harkittiin ammattitilintarkastajan käyttöpakkoa kunnan tilintarkastuksessa. Maakuntalakiin ei kuitenkaan sisällytetty tästä määräystä.

Pääsääntöisesti voidaan todeta tilintarkastajille sekä aikaisemmin että maakuntalaeissa asetettavien tehtävien olleen eräitä yksittäisiä tarkastuskohteita lukuunottamatta melko yleisellä tasolla, jolloin niiden sisältö muotoutui varsinkin aikaisemmin toteutuneen

käytännön kautta. Myös kunnan hallintoa ja taloutta koskevat säännökset eri aikoina ovat olleet varsin yleisellä tasolla sekä aikaisemmin että myös annetuissa maakuntalainsäädännöissä. Tältä osin ovat tulleet kysymykseen mm. mainittuja säännöksiä käytännössä täydentäneet kunnallisten keskusjärjestöjen<sup>12</sup> eri aikoina antamat suositukset<sup>13</sup>, joita nämä ovat eri aikoina antaneet niihin kuuluville jäsenilleen. Kunnallisten keskusjärjestöjen asema on ollut merkittävässä asemassa myös kunnallisessa tilintarkastuksessa<sup>14</sup>. Tällöin kysymys on ollut säännöksistä, joiden mukaan kuntien keskusjärjestöllä on ollut mahdollisuus asettaa yksi kunnan tilintarkastaja valtuuston niin päättäessä kunnan tilintarkastajaksi. Lisäksi säännökset ovat aikaisemmin mahdollistaneet tilintarkastajien apulaisena toimivan viranhaltijan valitsemisen kuntaan niin päätettäessä.

Edellä mainittuihin sekä kunnan tilintarkastajien tehtäviin, kunnalle säädettyihin tehtäviin sekä kunnan hallintoon ja taloudenhoitoon liittyen selvitetään jäljempänä tilintarkastajille säännösten perusteella käytännössä asetettavia vaatimuksia ja niiden muuttamista lakisäätöiden tehtävien suorittamiseksi. Oma merkityksensä asiassa on edellä olevan mukaan myös kuntien keskusjärjestöjen asemalla sekä maakuntalainsäädäntöön otetuilla määräyksillä vakinaisista tilintarkastajista.

---

<sup>12</sup> Kuntien keskusjärjestöistä perustettiin ensimmäisenä Suomen Kaupunkiliitto vuonna 1917, jota ennen Kaupunkiliiton edeltäjänä oli toiminut vuonna 1912 perustettu Kunnallinen keskustoimisto; ks. Hentilä 1962: 15 ss. Tämän jälkeen perustettiin vuonna 1921 Maalaiskuntien Liitto, joka ryhtyi heti toimintansa alussa saattamaan jäsenkuntiansa taloudenhoitoa, kirjanpitoa sekä tilintarkastusta ryydyttävälle kannalle; ks. Eskelinen 1974: 34–35; Kaukovalta 1940: 400–401. Finlands svenska landskommuners förbund perustettiin vuonna 1926; ks. Svenfelt 1997: 11. Vuonna 1934 olivat Ahvenanmaan maakunnan 16 kunnasta vain Eckerö ja Brändö mainitun kuntien keskusjärjestön jäseniä. Myöhemmin keskusjärjestöön liittyi myös muita kuntia maakunnasta. Ks. Svenfelt 1997: 13–14. Vuonna 1993 kuntien keskusjärjestöt tuolloisilta nimiltään Suomen Kunnallisliitto ry, Suomen Kaupunkiliitto ry - Finlands Stadsförbund rf ja Finlands svenska kommunförbund rf eräiden muiden järjestöjen toiminnan ohella yhdistettiin uudeksi keskusjärjestöksi nimeltään Suomen Kuntaliitto ry - Finlands Kommunförbund rf; ks. Laki Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä 26.2.1993/222.

<sup>13</sup> Sekä Maalaiskuntien Liiton että Kaupunkiliiton kuntien talousarviota, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat suositukset olivat suomenkielisiä, jonka johdosta niiden mahdollinen käyttö Ahvenanmaan maakunnassa on saattanut olla rajoitettua. Maakuntalakien kuntien laskentatointa koskevat säännökset eivät käytännössä poikenneet valtakunnan lainsäädännöstä.

<sup>14</sup> Kuntien keskusjärjestöt antoivat myös kuntien tilintarkastusta koskevia ohjeita ja mallisääntöjä sekä suomenkielisinä että ruotsinkielisinä.

Edellä olevan mukaisesti tutkimuksen tarkoituksena on maakuntalakien ja osittain myös tätä aikaisempien säädösten avulla selvittää mahdollisuuksien mukaan Ahvenanmaan maakunnan kuntien tilintarkastajille asetettavien tehtävien edellyttämiä vaatimuksia. Maakuntalakien asiaan liittyvät säännökset koskevat sekä kuntien hallintoa että taloutta tehtäviä määrittäviä säännöksiä, kunnan tilintarkastajille maakuntalakien mukaan asetettuja tehtäviä, tilintarkastajien valintaan liittyviä erityisiä säännöksiä sekä tilintarkastajien apulaisina toimivien viranhaltijoiden valintaa.

Tilintarkastajien valintaa koskevat erityissäännökset sekä tilintarkastajien apuna toimivien vakinaisten tilintarkastajien valintaa koskevat säännökset ovat vaihdelleet maakuntalakien voimassaolon aikana. Merkityksellistä kunnan tilintarkastajien kohdalla on myös heidän asemansa kunnallisina luottamushenkilöinä sekä tämän johdosta myös heidän toimintansa ÅKL:iin erikseen kirjatun mukaisesti virkavastuulla tehtävässään. Kunnallisen luottamushenkilön tehtävä on ollut ja on pakollinen, josta voi kieltäytyä ainoastaan maakuntalaeissa mainituin kieltäytymisperustein. Tästä seuraava virkavastuu on tilintarkastajan tehtävissä syytä huomioida riittävän selkeästi tähän ääritapauksissa liittyvine sanktiomahdollisuuksineen.

Tasavallan voimassa olevat lait jäivät EElitseHallintoL 10 §:n mukaan voimaan Ahvenanmaan maakunnassa. Tuolloin jäivät tuolloin voimaan MKunA:n, KKunA:n, MKunL:n ja KKunL:n tilintarkastajien valintaa ja tehtäviä koskevat määräykset mainituissa säännöksissä. Tämän jälkeen annetuissa maakuntalaeissa vuodesta 1930 lähtien säädettiin erikseen sekä maalaiskunnille että Maarianhaminan kaupungille kuuluvista tehtävistä sekä tilintarkastajille kuuluvista tehtävistä. Tämän lisäksi maakunnassa oli voimassa vuodesta 1937 lähtien erillinen maakuntalainsäädäntö kuntien yhteistoimintaa koskien. Vuonna 1980 maakuntalainsäädäntöä uudistettiin siten, että kaikille kuntamuodoille annettiin yhteinen maakuntalaki EÅKL sisältäen myös säännökset kuntien yhteistoiminnasta.

Tutkimuksen tarkoituksena on edellä olevaan perustuen selvittää, millä tavoin maakuntalainsäädäntö on kulloinkin muuttunut kunnan tilintarkastajille asetettujen tehtävien suhteen, mitkä ovat olleet kuntien tehtävät sekä millainen on ollut kuntien hallinto ja talous, jonka perusteella kunnan tilintarkastajien on tullut muodostaa käsityksensä niistä seikoista, joista tilintarkastajien on tullut antaa maakuntalain perusteella lausuntonsa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta.

#### **1.4 Tutkimuksen ala ja metodi**

Käsillä oleva tutkimus kuuluu julkisoikeuden alaan. Julkisoikeus ja erityisesti siihen osana kuuluva hallinto-oikeus sääntelee julkisen vallan käyttöä sekä tämän lisäksi julkisyhteisöjen ja yksityisen välisiä suhteita. Hallinto-oikeus on pelkistetyksi luonnehdittavissa julkisen hallinnon toimintaa ja rakennetta koskevaksi oikeudenalaksi. Yksityisoikeuteen kuuluvilla oikeudenalalla lähtökohtana on yleensä ollut sopimusvapaus, vaihdannan intressien edistäminen, oikeussuhteiden vastavuoroisuus, osapuolten oikeudellinen tasavertaisuus ym. Julkisoikeudessa on puolestaan korostunut oikeussuhteiden lakisidonnaisuus ja yksipuolisuus, julkisen vallan käyttö jne. Erot julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä ovat kuitenkin aikojen kuluessa lieventyneet.<sup>15</sup>

Hallinto-oikeuden ydin muodostuu yleishallinto-oikeudesta. Yleishallinto-oikeudessa keskeinen asema on myös lainopissa kehitetyillä hallinto-oikeuden yleisillä opeilla sekä osaksi lainopin ja osaksi oikeuskäytännön muotoilemilla oikeusperiaatteilla. Hallinto-oikeuteen kuuluu lisäksi useita erityisalvoja, joilla voi olla omia yleishallinto-oikeutta täydentäviä oikeusperiaatteita. Lisäksi muilla julkisoikeuden aloilla on sääntelyn oikeudelliseen perustaan, sisältöön ja toteuttamiseen liittyviä yhteyksiä hallinto-oikeuteen. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpinä erityisaloina voidaan pitää kunnallisoikeut-

---

<sup>15</sup> Ks. Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 17–18; Merikoski & Vilkkonen 1983: 7–8; Mäenpää 2003: 53–54; 2018: 43–45; Uotila, Laakso, Pohjolainen & Vuorinen 1983: 11–13. Ks. myös Myllymäki 2000: 18; 2007: 2.

ta<sup>16</sup> ja finanssihallinto-oikeutta. Myös rikosoikeus julkisoikeuden alana<sup>17</sup>, erityisesti kunnan tilintarkastajan virkavastuuseen liittyvänä, on syytä mainita tässä yhteydessä.<sup>18</sup>

Kunnallisoikeus on edellä olevan mukaan katsottu yhdeksi hallinto-oikeuden osa-alueeksi. Kunnallisoikeus käsittää sekä kuntien että muiden kunnallisten yhdyskuntien asemaa, järjestysmuotoa ja valvontaa koskevat säädökset ja tavanomaisen oikeuden. Kunnallistiede on *Ryynäsen, Lehkosen & Mennolan* mukaan uusi tieteenala, jonka yhteydessä kunnallisoikeus on yksi kuntaa koskevan monitieteisen tutkimusalueen osa, näkökulma.<sup>19</sup> *Mäenpää* mainitsee kunnallisoikeuden yhteydessä laajemmassa merkityksessä myös itsehallinto-oikeuden, jonka kohteena ovat kaikki itsehallinnolliset järjestelyt, esim. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto.<sup>20</sup>

Finanssioikeus on *Myllymäen* mukaan jakautunut entistä selvemmin kahteen lohkoon. Keskeinen huomio on aikaisemmin painottunut vero-oikeuden tutkimukseen. Finanssihallinto-oikeus on kuitenkin budjettitalouksien laajentumisen ja monimutkaistumisen johdosta saanut enemmän jalansijaa. Valtio, kunnat, Ahvenanmaan maakunta, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta muodostavat julkisyhteisöinä julkistalouden ytimen. Julkisyhteisö, esim. kunta, on jäsentensä muodostama oikeushenkilö, joka perustuu pakkojäsenyyteen. Kunnalla on oikeus verottaa jäseniään sekä oikeus kantaa yksipuolisesti määrättyjä julkisoikeudellisia maksuja.<sup>21</sup> Kunnan toimintaan liittyy myös tilivelvollisuus, jonka toteutumisesta huolehtivat kunnan tilintarkastajat. Kuntien varainkäytön ja varainkäytön valvonnan asemalla finanssihallinto-oikeuden osana on tässä suhteessa olennainen merkitys maakuntalakien kehitystä tarkasteltaessa.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Ks. *Mäenpää* 2013: 46; 2018: 49. *Mäenpään* mukaan kunnallisoikeuden yhteydessä voidaan laajemmassa merkityksessä puhua myös itsehallinto-oikeudesta, jonka kohteena ovat kaikki itsehallinnolliset järjestelyt, esim. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto.

<sup>17</sup> Ks. *Mäenpää* 2013: 44; 2018: 46. Talan mukaan oikeustieteen eri oppiaineet ovat yksityisoikeus, rikos- ja prosessioikeus sekä julkisoikeus, ks. *Tala* 2004: 394.

<sup>18</sup> Ks. *Merikoski & Vilkkonen* 1983: 8–9; *Mäenpää* 1997: 80–81; 2003: 58–59; 2018: 46–47, 49; *Uotila, Laakso, Pohjolainen & Vuorinen* 1983: 13–14.

<sup>19</sup> Ks. *Ryynänen, Lehkonen & Mennola* 1995: 9.

<sup>20</sup> Ks. *Mäenpää* 2013: 46; 2018: 49.

<sup>21</sup> Ks. *Myllymäki* 2000: 19; 2007: 3.

<sup>22</sup> Ks. esim. *Merikoski & Vilkkonen* 1983: 9; *Myllymäki* 2000: 288 ss.; 2007: 313 ss.

Tutkimus kattaa varsin pitkän ajanjakson alkaen vuonna 1865 annetusta ensimmäisestä kunnallisesta säädöksestä EMKunA ja päättyen nykyisin Ahvenanmaan maakunnassa voimassa olevaan vuonna 1997 annettuun kunnalliseen maakuntalakiin ÅKL. Ajanjaksoon sisältyy kolme säätyvaltiopäivien ja kaksi eduskunnan hyväksymää kunnallista säädöstä sekä yhdeksän Ahvenanmaan itsehallinnon mukaista maakuntalakia näihin liittyvine muutoksineen. Säätyvaltiopäivien hyväksymät sekä eduskunnan hyväksymät ja muuttamat MKunA ja KKunA sekä MKunL ja KKunL jäivät voimaan myös Ahvenanmaan maakunnassa itsehallinnon toteuduttua. Niiden muutoksista Ahvenanmaan maakuntaa velvoittavina päätettiin EEItseHallintoL:n säännösten mukaisesti. Pääpaino tutkimuksessa kohdistuu kuitenkin vuodesta 1930 alkaneeseen ajanjaksoon, jolloin säädettiin ensimmäinen Ahvenanmaan maalaiskuntia koskeva ÅLK.

Oikeudellisen muutoksen analyysissä on kyse toisaalta oikeudellisen muutoksen kuvaamisesta sekä havaitun muutoksen selittämisestä. Tarkasteltaessa oikeudellista muutosta tulee ensiksi selvittää, miten oikeus on muuttunut. Tämän lisäksi on tärkeää selvittää, miksi oikeus on muuttunut, jolloin on kyse muutoksen selittämisestä eli kontekstualisoimisesta. Lisäksi voidaan oikeutta lain kirjaimen muuttumattomuudesta huolimatta soveltaa eri aikoina eri tavoin johtuen yhteiskunnan muutoksesta.<sup>23</sup> Esimerkkinä tästä voidaan kiinnittää huomiota kunnan tilintarkastajille asetettuihin vaatimuksiin siten, että kunnan tehtävien määrällisten ja laadullisten muutoksen kautta tilintarkastajille asetettu vaatimustaso on tosiasiallisesti muuttunut aikaisempaa vaativammaksi.

Tutkimus sivuaa jossain määrin myös oikeusdogmatiikkaa, mutta tämän merkitys ei ole tutkimuksen kannalta olennainen. Oikeusdogmaattisessa eli lainopillisessa tutkimuksessa on kyse oikeussäätöjen sisällön tulkinnasta ja systematisoinnista. Toisaalta voidaan esittää kysymys, milloin oikeushistoria loppuu ja tutkimus muuttuisi oikeusdog-

---

<sup>23</sup> Ks. Kekkonen, Jukka 1997: 131; 2002: 7, 9–10; 2009: 5; 2013: 10. Ks. myös Tala 2004: 379–381; 2005b: 1321.



maattiseksi. *Wikströmin* mukaan voidaan puhua historiallisesta lainopista, joka asettuu oikeusdogmatiikan ja oikeushistorian välimaastoon.<sup>24</sup>

Lakien laadinnan ja vaikutusten jäsentämistä varten *Tala* käyttää tarkastelukehikkoa, joka kuvaa lain elinkaarta. Lain elinkaareissa voidaan erottaa kolme eri vaihetta, jotka käsittävät lain valmistelun, päätöksenteon ja lain toteuttamisen tähän liittyvine vaikutuksineen. Lakia valmisteltaessa tulee selvitettäväksi tarve uudelle säännökselle. Käytännössä tämä on normaalisti valtioneuvoston ja tämän alaisen virkakunnan tehtävänä<sup>25</sup>. Päätöksentekovaiheessa säädös annetaan päätöksentekuelimelle eli eduskunnalle käsiteltäväksi. Eduskunnalla on asiassa ratkaiseva päätösvalta. Kolmas vaihe lain elinkaareissa käsittää lain toteuttamisen eli implementoinnin. Kyse on tällöin viranomaisten ja tuomiosituimen toimista lain toteuttamiseksi.

Laeista ja niiden erilaisesta sisällöstä johtuen lakien implementointiin sisältyy eroavaisuuksia toisistaan. Joidenkin lakien kohdalla niiden valvonta tapahtuu omatoimisesti viranomaisten taholta. Joissain tapauksissa erilaiset kiistat etenevät tuomioistuimeen ainoastaan asianosasten toimesta. Edellä olevan lisäksi lain elinkaareen liittyy kytkentä säädöksen toteuttamisesta ja vaikutuksista takaisin kyseisen lain valmisteluvaiheeseen. Säädettyä oikeutta joudutaan pääsääntöisesti aikojen kuluessa uudistamaan ja muuttamaan.<sup>26</sup>

Ahvenanmaan maakunnassa maakunnan hallitus<sup>27</sup> vastaa maakunnan itsehallintoon kuuluvien maakuntalakien valmistelusta. Edellä mainitun tarkastelukehikon toisesta

---

<sup>24</sup> Ks. Aarnio 1978: 52; 1982: 22–23; 1989:48; 1997: 36–37; 2006: 238; Hirvonen 2011: 21 ss., 36 ss.; Kekkonen, Jukka 2013: 16–17; Mäkinen & Siikavirta 2014: 45–46; Wikström 1991: 502–503, 506.

<sup>25</sup> Lakiesitysten aikaisemmasta valmistelusta ks. Tynnilä 1984, joka käsittelee lainvalmistelukunnan toimintaa vv. 1884–1964. Lakiesitysten huolellisesta valmistelusta ja niihin sisältyvien käsitteiden sisällöllisestä määrittelystä ks. Niemivuo 2002: 192–197, jossa kiinnitetään erityistä huomiota lainvalmistelun ongelmiin ja niiden seuraamuksiin; ks. myös Pakarinen 2012: 34–37 suomalaisesta säädös-politiikasta.

<sup>26</sup> Ks. Tala 2001: 24–26; 2005a: 1–2.

<sup>27</sup> Nimitys maakuntahallitus (ruotsiksi *landskapsstyrelse*) muutettiin vuonna 2004 nimitykseksi maakunnan hallitus (ruotsiksi *landskapsregering*); ks. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttami-

vaiheesta eli päätöksentekovaiheesta vastaa maakunnassa maakuntapäivät, joka hyväksyy maakunnan nykyisin voimassa olevan ItseHallintoL:n puitteissa annettavat maakuntalait. Tähän liittyy lisäksi maakuntalakeihin kuuluva ItseHallintoL:n mukainen lainsäädäntövalvonta. Maakuntapäivien hyväksymä maakuntalaki tulee toimittaa tasavallan presidentille, joka hankittuaan korkeimman oikeuden lausunnon, voi määrätä maakuntalain raukeamaan joko kokonaan tai osittain, mikäli maakuntapäivien katsotaan ylittäneen lainsäädäntövaltansa.<sup>28</sup>

Lain elinkaaren kolmannessa vaiheessa eli lakien implementoinnissa tulee maakuntalaki kohdalla huomioida, että ItseHallintoL:n mukaisesti lainkäytöstä maakunnassa huolehtivat ne tuomioistuimet, joista säädetään valtakunnan laeissa eräin poikkeuksin. Vastaavat säännökset osin eri sisältöisinä sisältyivät myös aikaisemmin voimassa olleisiin maakunnan itsehallintolakeihin.<sup>29</sup>

## 1.5 Lähdemateriaalista

Tutkimuksessa käytetty lähdekirjallisuus samoin kuin muu materiaali painottuu kotimaiseen lähdeaineistoon. Ennen Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevaan ajanjaksoon liittyen on lähdekirjallisuutena tutkimuksessa käytetty tuolloin voimassa olleiden kunnallislakien eli MKunA:ta ja MKunL:ia kommentaariateoksia. *Ståhlberg* julkaisi vv. 1901–1926 MKunA:sta kolme kommentaariateosta. Vunna 1926 julkaistu kommentaariateos koski myös MKunL:ia<sup>30</sup>. *Hyvönen* julkaisi v. 1919 MKunL:ia koskevan

---

sesta 30.1.2004/68: 16 §; Lag om ändring av självstyrelselagen för Åland 30.1.2004/68: 16 §. Ks. myös jakso 3.2.3.

<sup>28</sup> Ks. jakso 4.4.3.1, jossa todetun mukaisesti maakuntapäivien ItseHallintoL:n voimassa ollessa vuonna 1961 hyväksymä uusi maakuntalaki Maarianhaminan kaupungille määrättiin raukeamaan sen johdosta, että maakuntapäivät oli ylittänyt toimivaltansa maakuntalakia säätäessään.

<sup>29</sup> Ks. tarkemmin pääjakso 3.

<sup>30</sup> *Ståhlberg* 1901; 1907; 1926.

kommentaariteoksen<sup>31</sup>. *Itkonen* julkaisi vv. 1925–1935 kommentaariteokset, jotka käsittelivät MKunA:ta, KKunA:ta, MKunL:ia ja KKunL:ia<sup>32</sup>.

Tutkimuksessa on käytetty hyväksi myös Manner-Suomen kunnallislainsäädäntöä koskevia seuraavia kommentaariteoksia erityisesti niissä tilanteissa, joissa kunnallislainsäädännön säännösten samankaltaisuus maakuntalainsäädännön kanssa on ollut jopa identtinen tai muutoin samankaltainen. Kunnille yhteisestä EKunL:sta *Kuuskoski* julkaisi vv. 1948–1960 lain kommentaarista neljä painosta<sup>33</sup> ja *Kuuskoski & Hannus* vv. 1965–1973 kolme painosta<sup>34</sup>. *Itkonen* julkaisi EKunL:sta kaksi painosta<sup>35</sup> vv. 1948–1950.

*Hannus* julkaisi KunL:sta vv. 1977–1981 kolme painosta<sup>36</sup> ja *Hannus & Hallberg* vv. 1987–1993 neljä painosta<sup>37</sup>. KunL:sta kirjoitti lisäksi *Nuutilainen* kolme painosta<sup>38</sup> vv. 1976–1981. Lisäksi EKunL:sta kirjoittivat *Hannus & Hallberg* vv. 1995–2000 kolme painosta<sup>39</sup> ja *Hannus, Hallberg & Niemi* yhden painoksen<sup>40</sup> v. 2009. *Heuru* puolestaan julkaisi EKunL:sta vv. 1995–2001 kaksi painosta<sup>41</sup>. *Harjula & Prättälä* kirjoittivat aikaisemmin voimassa olleesta EKunL:sta yhteensä kahdeksan painosta<sup>42</sup> vv. 1995–2012. Nykyisin voimassa olevasta Kuntal:sta *Harjula & Prättälä* ovat julkaisseet vv. 2015–2019 kaksi painosta<sup>43</sup>. Lisäksi *Suksi* on julkaissut vuonna 2005 Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa käsittelevän monografian, jossa käsitellään myös eräiltä osin maakunnan kunnallishallintoa<sup>44</sup>.

---

<sup>31</sup> Hyvönen 1919.

<sup>32</sup> Itkonen 1925; 1929; 1930; 1935.

<sup>33</sup> Kuuskoski 1949; 1952; 1954; 1960.

<sup>34</sup> Kuuskoski & Hannus 1965; 1969; 1973.

<sup>35</sup> Itkonen 1948; 1950.

<sup>36</sup> Hannus 1977a; 1977b; 1981.

<sup>37</sup> Hannus & Hallberg 1987; 1991; 1993a; 1993b.

<sup>38</sup> Nuutilainen 1976; 1977; 1981.

<sup>39</sup> Hannus & Hallberg 1995; 1997; 2000.

<sup>40</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009.

<sup>41</sup> Heuru 1995; 2001.

<sup>42</sup> Harjula & Prättälä 1995; 1996; 1998; 2001; 2004a; 2004b; 2007; 2012.

<sup>43</sup> Harjula & Prättälä 2015; 2019.

<sup>44</sup> Suksi 2005.

Kunnallista tilintarkastusta käsittävää asiantuntijoiden kommentointia on myös seurattu soveltuvien osien alan aikakauslehdissä. Näistä voidaan mainita nimeltä erityisesti *Finlands kommuntidning*, *Maalaiskunta*, *Suomen Kunnallislehti* ja *Suomen Kunnat*. Tällöin on suurelta osin kysymyksessä tutkimusongelman kannalta merkityksellisten seikkojen yleisemmästä selvittämisestä. Ahvenanmaan kunnallista maakuntalainsäädäntöä koskevia kirjoituksia on alan aikakauslehdissä ollut erittäin niukasti.

Lähdemateriaalina on edellä olevan lisäksi käytetty erityisesti saatavilla olevaa maakuntalakien valmisteluaineistoa. Kysymykseen tulevat tällöin erityisesti maakuntahallituksen esitykset<sup>45</sup> ja valiokuntien mietinnöt<sup>46</sup>, joita on ollut saatavilla vuodesta 1959 alkaen. Toisaalta myös valtakunnan kunnallislainsäädännön lainvalmisteluasiakirjat ovat tältä osin informatiivisia erityisesti tilanteissa, joissa säännökset sekä maakunnan että valtakunnan kunnallisissa säädöksissä ovat käytännössä samansisältöiset. Kunnallisten maakuntalakien soveltamiseen kohdistuvia oikeustapauksia on ollut käytettävissä erittäin vähän. Toisaalta Manner-Suomen kunnallislainsäädäntöön liittyvillä oikeustapauksilla voi tapauksesta riippuen olla merkitystä maakuntalain sisällön tulkinnassa erityisesti silloin kun säännösten sisältö on toisiinsa nähden yhteneväinen. Luonnollisesti tällöin tulee ottaa huomioon tarpeen vaatiessa myös säädös kokonaisuutena. Lähdemateriaaliin kuuluu myös muutoin kunnallishallintoa ja kunnallista tilintarkastusta koskevia julkaisuja, kirjoituksia sekä muuta vastaavaa kirjallista materiaalia.

## 1.6 Tutkimuksen rakenne

Käsillä oleva tutkimus koostuu kahdeksasta pääluvusta. Johdantoa seuraavassa luvussa 2 selvitetään kunnallisia tilintarkastusolosuhteita Ahvenanmaalla ennen EElitseHallintoL:n säätämistä ja käyttöönottoa. Tällöin oli koko valtakunnassa Ahvenanmaa mukaan lukien voimassa sama kunnallislainsäädäntö. Tämä loi perustan myös Ahvenanmaan maakunnan kunnalliselle maakuntalainsäädännölle EElitseHallintoL:n säätämisen ja

---

<sup>45</sup> Landskapsstyrelsens framställning, Ålands landskapstyrelses framställning.

<sup>46</sup> Lagutskottets betänkande, Stora utskottets betänkande.

käyttöönoton jälkeen. Tuolloin tasavallassa voimassa olleet MKunA, KKunA, MKunL ja KKunL jäivät voimaan myös Ahvenanmaan maakunnassa EEItseHallintoL 10 §:n mukaisesti. Mainitut säädökset kumottiin säädettäessä maalaiskuntien ja Maarianhaminan kaupungin kunnallishallintoa koskevat maakuntalait.

Luvussa 3 selvitetään Ahvenanmaan itsehallinnon syntyä siltä osin, kuin se katsotaan tutkimuksen kannalta tarpeelliseksi Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisen kannalta. Tässä yhteydessä tuodaan esille Ahvenanmaan erityisasemaan liittyviä näkökohtia osana maakunnan itsehallinnon kehittymiseen liittyen. Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaa lainsäädäntöä on vuonna 1920 annetun EEItseHallintoL:n jälkeen uudistettu kahdesti vuonna 1951 annetulla EltseHallintoL:lla ja viimeksi vuonna 1991 annetulla ItseHallintoL:lla mainittujen lakien osauudistusten lisäksi.

Maarianhaminan kaupungille ja maakunnan kunnille annettujen maakuntalakien sisältöä selvitetään luvussa 4. Maakuntalainsäädäntö vastaa tältä osin Ahvenanmaan itsehallinnon voimaan tullessa vallinnutta ja maakunnassa voimaan jäänyttä valtakunnan erillistä kunnallislainlainsäädäntöä kaupungeista ja maalaiskunnista. Toisaalta Ahvenanmaan maakunnassa säädettiin tämän jälkeen erikseen omalla maakuntalainsäädännöllä maakunnan kuntien yhteistoiminnasta valtakunnan lainsäädännöstä poiketen.

Luvussa 5 annetaan selvitys maakunnan kunnallislainsäädännön uudistamisesta, jolloin maakunnassa säädettiin vuonna 1980 kaikille kuntamuodoille yhteinen maakuntalaki EÄKL, jolla kumottiin aikaisempi Maarianhaminan kaupunkia koskeva vuonna 1961 annettu MLL, maalaiskuntia koskeva vuonna 1956 annettu ÅLLL sekä kuntien yhteistoimintaa koskeva vuonna 1960 annettu KSSL. Valtakunnan lainsäädännössä Manner-Suomen kuntia koskeva vastaava kunnallinen laki EKunL annettiin vuonna 1948 eli runsaat 30 vuotta aikaisemmin. Tältä osin on muun ohella todettavissa Ahvenanmaan maakunnan itsenäinen säädösvalta mm. kunnallishallintoon liittyen valtakunnan säädösvallasta poiketen.

Tutkimuksen luvussa 6 selvitetään nykyisen julkisen sektorin tilintarkastajatutkinnon alkuvaiheita sekä tähän liittyen aikaisemman JHTT-tutkinnon perustamista vuonna 1991. Tutkintoon liittyvän lainsäädännön kohdalla selvitetään mainitun uuden tutkinnon tarpeellisuutta sekä tähän liittyvää käytännön toteuttamista. Myöhemmin vuonna 2015 TTL:lla ja JHTTL:lla toteutettua HTM-, KHT- ja JHTT-tutkintojen uudelleenjärjestelyä ja uudistettujen HT-, KHT- ja JHT-tilintarkastajien tutkintojen perustamista selvitetään tässä yhteydessä siltä osin, kuin sillä nähdään olevan merkitystä kuntien tilintarkastuksessa Ahvenanmaan maakunnassa.

Nykyisin voimassa olevan vuonna 1997 annetun ÅKL:n säätämistä sekä sisältöä selvitetään tutkimuksen luvussa 7. Tässä yhteydessä tarkastelun kohteena on mm. luottamushenkilöiden käyttäminen edelleen kunnan tilintarkastajina ilman erityistä pätevyysvaatimusta valtakunnan lainsäädännöstä poiketen, jolloin edellytetään auktorisoidun tilintarkastajan käyttämistä kunnan tilintarkastuksessa. Maakuntalainsäädännössä kunnan tilintarkastajalle ei aseteta erityisiä pätevyysvaatimuksia vaikkakin auktorisoidun tilintarkastajan käyttöpakkoa pohdittiin nykyistä maakuntalakia säädettäessä. Kunnallinen tilintarkastajajärjestelmä poikkeaa myös muutoin nykyisestä valtakunnan kunnallislainsäädännön mukaisesta järjestelmästä.

Tutkimuksen johtopäätökset esitetään luvussa 8. Tässä yhteydessä tarkastellaan kunnallisen maakuntalainsäädännön kehitystä kokonaisuutena erityisesti kunnalliseen tilintarkastukseen liittyen. Myös maakunnan nykyisen tilintarkastajajärjestelmän toimivuutta arvioidaan toisaalta sekä maakuntalainsäädännön säädösten että käytännön toteutuksen kannalta. Tältä osin on myös todettavissa maakuntalakeihin sisältyvien tilintarkastusta koskevien säännösten olevan osa maakunnan itsehallintoa.

## 2 Kunnallislainsäädäntö ennen itsehallintoa ja maakuntalakien säätämistä

### 2.1 Kunnallishallinnosta Ruotsin vallan aikana

#### 2.1.1 Maaseutu

Kunnallinen itsehallinto on maalaiskuntien ja kaupunkien kohdalla myös Ahvenanmaalla kehittynyt kumpikin eri pohjalta. Maalaiskunnissa kirkollisten asioiden hoitaminen yhdessä maallisten asioiden hoidon kanssa oli määräävässä asemassa. Kirkonkokouksissa toimitettiin keskiajalla Ruotsin vallan aikana seurakunnan papin johdolla kirkollisten asioiden lisäksi myös pitäjän maallisia asioita.<sup>47</sup>

Kirkonkokouksen tehtävänä oli papistolle 16.10.1723 annettujen erioikeuksien<sup>48</sup> mukaan päättää myös taloudenhoitoon kuuluvista kysymyksistä. Erioikeuksien kohdan 23 mukaan kirkonkokous voi ottaa päätettäväkseen kirkon ja pappilan rakentamisen lisäksi myös taloudenhoitoon kuuluvia kysymyksiä seuraavasti:<sup>49</sup>

*Til thet Tiugutredie. ... I samma Soknstämman skal ock handlas oni Kyrkiones och Prestegårdens byggnad och flera enskylta oekonomiska mål och angelägenheter, samt Kyrkoherden eller Församlingen hafwa at föredraga, Församlingens tarfwar och beställningar angående. ...*<sup>50</sup>

Edellä mainittu papiston erioikeuksiin sisältyvä säännös oli maaseudulla melkein 150 vuoden ajan ainoa lainsäädännöllinen peruste kunnalliselle itsehallinnolle. Vuonna

---

<sup>47</sup> Kaukovalta 1940: 14-15; Koivisto 1937: 26; Kuuskoski 1949: 1-3; Soikkanen 1966: 13 ss.; Ståhlberg 1901: 1. Ks. myös Vuorinen 1995: 27.

<sup>48</sup> Privilegia af then Stormechtigste och Allernådigste Konung Friedrich, Sweriges, Göthes och Wändes Konung, x. x. x. år 1723 uppå Riksdagen i Stockholm öfwersedde och stadfästade, för Biskoparna och samtliga Presterskapet i Swerige och desz underliggande Landskaper. Ks. Mechelin 1877: 126 ss.; Palmén 1861: 159 ss.; Schybergson 1907: 337 ss.

<sup>49</sup> Kaukovalta 1940: 16; Kekkonen, Urho 1936: 140; KM 1894: 1: 7; Kuuskoski 1949: 2; Soikkanen 1966: 31-33; Ståhlberg 1901: 1-3.

<sup>50</sup> Palmén 1861: 184-185. Ks. myös Mechelin 1877: 148-149; Schybergson 1907: 360-361.

1865 annettiin EMKunA, jonka mukaan maallinen kunta ja seurakunta erotettiin toisistaan<sup>51</sup>.

Vuoden 1723 papiston privilegion mukaan seurakunnan tilit tuli myös hyväksyä vuosittain. Myös tätä varten pitäjänkokouksen tuli olla koolla<sup>52</sup>. Tilien hyväksymiseen liittyvät käytännöt vaihtelivat.<sup>53</sup> Edellä mainitut papiston samoin kuin muiden säätyjen erioikeudet lakkautettiin vuonna 1995 annetulla lailla<sup>54</sup>.

### 2.1.2 Kaupungit

Kaupunkien hallinnon perustana on Ruotsin vallan aikana ollut Maunu Eerikinpojan kaupunkilaki<sup>55</sup> n. vuodelta 1350. Siinä säädettiin mm. kaupunkien julkisesta hallinnosta. Lisäksi kaupunkien hallinnon kehittymiseen vaikuttivat niille kaupunkilain nojalla annetut erioikeudet.<sup>56</sup> Kaupunkien tuli huolehtia sekä maastaan ja sen järkiperaisestä huollosta että myös kiinteistöistään. Kaupunkikunnan eri tarpeisiin oli hankittava myös käyttövaroja. Kaupungeille tuli edellä olevan johdosta laatia myös tulo- ja menoarvio sekä tilit.<sup>57</sup> Maarianhaminan kaupunki perustettiin vuonna 1861 annetulla perustamiskirjalla.<sup>58</sup>

Kunnallistalouden edelleen kehittyessä jouduttiin talousarvion suunnitelmallisuuteen kiinnittämään lisääntyvää huomiota. Kaupunkien kirjanpidon taso ja muodot vaihteli-

<sup>51</sup> Koivisto 1937: 26; Kuuskoski 1949: 2.

<sup>52</sup> Ks. Mechelin 1877: 148; Palmén 1861: 184; Schybergson 1907: 361.

<sup>53</sup> Soikkanen 1966: 37-38; Vuorinen 1995: 28-29.

<sup>54</sup> Laki säätyjen erioikeuksien lakkauttamisesta 17.7.1995/971; ks. HE 309/1993 vp.: 80, 86.

<sup>55</sup> Ks. Arnell 1730: Swerikes Stadz-Lagh, Efter Den Stormächtige, Högborne Furstes och Herres Herr Gustaff Adolphs, Sweriges, Göthes och Wendes, x. Konungs, Storfurstes til Finland, Hertigs uthi Estland och Carelen, Herres uthöfwer Ingermanland, x. befallning, uthgången af Trycket Åhr 1618. Kaupunkilaki valmistui ilmeisesti vuoden 1349 jälkeen, mutta ennen vuotta 1357, ks. Westman 1912: 45. Ennen vuotta 1618 kaupunkilaista oli käytettävissä käsikirjoitettuja laitoksia, ks. Inger 1980: 74. Mm. edellä mainitun lain korvasi myöhemmin Sweriges Rikes Lag, Gillad och Antagen på Riksdagen åhr 1734, joka astui voimaan 1.9.1736, ks. Inger 1980: 75; Westman 1912: 76-78.

<sup>56</sup> Halila 1942: 13, 17 ss., 217 ss.; Kuuskoski 1949: 2-3; Vuorinen 1995: 27.

<sup>57</sup> Halila 1942: 14..

<sup>58</sup> Hans Kejslerliga Majestäts Nådiga Fundationsbref för en sjö- och stapelstad i Jomala socken af Ålands härad och Åbo län. Gifwet den 21 februari 1861.



vat kirjanpitäjän taidoista riippuen. Tämä saattoi olla riippuvainen jopa kirjanpitäjän persoonallisista tavoista. Lisäksi kirjanpitovelvollisuutta lyötiin usein laimin. Kaupunkien tilinpitoa ruvettiinkin valvomaan entistä tarkemmin 1600-luvun jälkipuoliskolla maaherrojen ja näiden alaisten virkamiesten toimesta.<sup>59</sup>

## 2.2 Kunnallishallinto autonomian aikana

### 2.2.1 Maalaiskuntien kunnallishallinto

#### 2.2.1.1 Asetus kunnallishallituksesta maalla 1865

Suomen siirryttyä vuoden 1809 Haminan rauhansopimuksen mukaan Venäjän alaisuuteen<sup>60</sup>, ei tämä vaikuttanut välittömästi kunnalliseen elämään autonomisessa Suomen Suuriruhtinaskunnassa. Vuosisadan loppupuoliskolla mm. köyhäinhoito sekä monet muut maalliset asiat aiheuttivat lisätyötä kirkkoherralle. Tämän johdosta he joutuivat pitäjänkokouksissa esimiehinä usein vaikeaan asemaan.<sup>61</sup> Eri vaiheiden jälkeen asetettiin 14.3.1859 komitea ehdotuksen tekemiseksi kunnallisasiain järjestämisestä.<sup>62</sup>

Komitea luovutti mietintönsä senaatille 27.1.1860<sup>63</sup>. Komitea kiinnitti erityistä huomiota pitäjänkokoukseen, joka *Kaukovallan* mukaan ”oli ikivanhan kunnallislaitoksemme kallisarvoinen jäte”.<sup>64</sup> Komitea esitti pitäjänkokouksissa käsiteltävien kirkol-

---

<sup>59</sup> Halila 1943: 120-123; Ranta 1981: 97-98; ks. myös Kallenautio 1983: 280; Nikula 1981: 226-230; Vuorinen 1995: 27.

<sup>60</sup> Haminan rauhansopimuksen mukaisesti Kymenkartanon lääni, Uudenmaan ja Hämeen, Turun ja Porin mukaan lukien Ahvenanmaan saaret, Savon ja Karjalan, Vaasan ja Oulun läänit samoin kuin Länsipohja Tornionjokeen saakka tarkemman määrittelyn mukaan siirtyivät vuonna 1809 Ruotsilta Venäjälle, ks. Traite de Paix Entre sa Majesté le Roi de Suède et la Couronne de Suède D'une part, et sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies et l'Empire de Russie De fautre, Fait et conclu à Fredrichsamn le 17/5 September 1809 & ratifié à Stockholm le 3 Octobre et à S:t. Petersbourg le 1/13 du même mois; ks. tästä Hamnström 1902: 107-108.

<sup>61</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 27-28.

<sup>62</sup> Soikkanen 1966: 135; Ståhlberg 1901: 5.

<sup>63</sup> KM 1860; ks. Kaukovalta 1940: 56; Ståhlberg 1901: 5.

<sup>64</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 56.

listen ja maallisten asioiden erottamista toisistaan.<sup>65</sup> Komitean ehdotuksesta hankittiin lausuntoja sekä seurakunnilta että viranomaisilta. Saatujen lausuntojen jälkeen asetettiin vielä erityinen asiantuntijain komitea valmistelemaan maalaiskuntien hallintoa koskevaa ehdotusta. Asiantuntijain komitean valmistelutyössä oli esikuvana Ruotsin vastaava asetus<sup>66</sup>. Esitys asiasta annettiin 1863–1864 vuoden silloisille säätyvaltiopäiville.<sup>67</sup> Säätyjen päätöksen<sup>68</sup> 15.4.1864 mukaan hyväksyttiin lopuksi asetus kunnallishallinnosta maalla<sup>69</sup>. Keisarin ja suuriruhtinaan hyväksymisen jälkeen EMKunA julkaistiin 6.2.1865.

Asetuksen 1 §:n mukaisesti maallinen kunta erotettiin seurakunnasta. Kunnan toimialan määritelmä oli varsin väljä. Kunnan jäsenten tuli EMKunA:ssa määrättyjen rajojen puitteissa hoitaa yhteiset talous- ja järjestysasiansa. Poikkeuksen muodostivat asiat, jotka kuuluivat muun julkisen virkakunnan tai oikeuden toimialaan. Kunnan päätösoikeutta käytettiin asetuksen 4 §:n mukaan joko kuntakokouksessa tai valittujen kunnan valtuusmiesten kautta.<sup>70</sup>

Oikeus osallistua kuntakokoukseen ja päätöksentekoon oli asetuksen 9 §:n mukaan kunnan jäsenellä, jonka tuli olla hyvämaineinen Suomen kansalainen ja tuli hallita itseään ja omaisuuttaan. Lisäksi päätöksentekoon oikeutetun kunnan jäsenen tuli olla velvollinen maksamaan kunnalle veroa, tämä ei saanut olla toisen isännyyden alla eikä joutolaisena pidettävä. Myöskään useamman kuin viimeksi kuluneen vuoden verot eivät saaneet olla maksamatta. Erikoisuutena voidaan todeta, että myös yhtiöllä oli

---

<sup>65</sup> Ks. KM 1860: 5; Ståhlberg 1901: 7.

<sup>66</sup> Kongl. Maj:ts nådiga Förordning om Kommunalstyrelse på landet 1862:13, 3.5.1862 (SFS); ks. Hagman 1926: 9 ss.

<sup>67</sup> Kaukovalta 1940: 77 ss.; KM 1894: 1: 9; Modeen 1998a: 30; Soikkanen 1966: 131, 145-146; Ståhlberg 1901: 5-6. Säätyvaltiopäivien koolle kutumisesta ks. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Käsky Suomen Säädyille yleisistä valtiopäivistä Helsingissä syyskuun 15:nneksi (3:nneksi) päiväksi 1863 18.(6.)6.1863/22.

<sup>68</sup> Suomen Suuriruhtinakunnan Säätyin Päätös, tehty ja annettu yleisillä Waltiopäiwillä Helsingin kaupungissa, Huhtikuun 15 p. w. 1864 15.4.1864/19.

<sup>69</sup> Kaukovalta 1940: 83; Soikkanen 1966: 146 ss.

<sup>70</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 104-106; Koivisto 1937: 26-27; Soikkanen 1966: 159-162; ks. myös Vuorinen 1995: 29.

oikeus osallistua kuntakokoukseen. Lisäksi valtakirjojen käyttö oli asetuksen 12 §:n mukaan mahdollista.<sup>71</sup>

Jokaisessa kunnassa tuli asetuksen 39 §:n mukaan olla kunnallislautakunta. Kunnallislautakunnan tuli valmistella kunnalliskokouksessa esiteltäväksi kunnalliskokouksen päättävät asiat. Lisäksi kunnallislautakunnan tehtävänä oli huolehtia tuolle ajalle kuuluvista monista käytännön tehtävistä. Kunnallislautakunnan jäsenen tuli asetuksen 52 §:n mukaan mm. vastata yhteisesti lautakunnan esimiehen ja muiden jäsenten kanssa niistä rahoista, jotka oli uskottu sen hoidettavaksi. Asetuksen 59 §:n mukaan kunnallislautakunnan tuli vuosittain tehdä myös maksujen ja tulojen arvio. Tämän lisäksi kuntakokouksen mahdollisesti asettamien erinäisten toimikuntain tai miesten tuli myös hyvissä ajoin antaa kunnallislautakunnalle ”erikois-arviot” hallintoonsa kuuluvista menoista ja tuloista tulevana vuonna.

Asetuksen 67 §:n mukaan kunnallislautakunnan tai muun kuntakokouksen alaisen hoitajan tuli kirjoittaa kunnan tilikirjat almanakkavuodelta eli kalenterivuodelta. Myös muiden kunnan toimijoiden tuli antaa selvitys kuntakokouksen esimiehelle kultakin vuodelta käyttämistään rahoista ennen seuraavan vuoden maaliskuun ensimmäistä päivää. Kuntakokouksessa tuli asetuksen 6 §:n mukaan ottaa neuvoteltavaksi ja päätettäväksi mm. kunnan kassojen ja muiden yhteisten varojen hallinto sekä siitä annettavan tilin tarkastaminen. Asetuksen 18 §:n mukaan päätettiin syyskuussa mm. kunnan maksu- ja tuloarviosta seuraavaksi vuodeksi. Lisäksi päätettiin siitä, annetaanko kunnallislautakunnalle päästökuitti (nykykielellä vastuuvapaus) edellisen vuoden hallinnosta.

Joulukuussa valittiin asetuksen 18 §:n mukaan mm. tilintutkijat kuluvaa vuotta varten.<sup>72</sup> Mikäli valtuusmiehet oli valittu, kuului heidän tehtäviinsä tilintutkijoiden valinta. Asetuksessa ei otettu kantaa tilintutkijoiden lukumäärään eikä erikseen myöskään vaalikelpoisuuteen. Ilmeistä lienee, että kelvollisia tilintutkijoiksi olivat kaikki ne henkilöt,

---

<sup>71</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 107-109; Soikkanen 1966: 160.

<sup>72</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 108-109; Soikkanen 1966: 161; ks. myös Hellberg 1987 49; Vuorinen 1995: 29.

joilla oli oikeus ottaa osaa kuntakokoukseen. Sanamuodosta voidaan päätellä, että tilintutkijoita tuli olla vähintään kaksi. Myöskään tilintutkijoiden ylärajaa ei EMKunA:ssa ilmaista. Tilintutkijat valittiin vuosittain.

Asetuksen 13 §:n mukaan kuntakokous valitsi kunnan piirissä asuvista ääntö-oikeutta nauttivista miespuolisista jäsenistä yhden esimieheksi ja yhden varaesimieheksi. Kunnallisista luottamustehtävistä voi asetuksen 14 §:n mukaan kieltäytyä, jos oli kolmena viimeksi kuluneena vuonna ollut mainituissa tehtävissä tai täyttänyt 60 vuotta. Näin oli vastaavasti asetuksen 33 §:n mukaan voimassa myös kunnan valtuusmiesten kohdalla. Myös eräät kunnan piirissä asuvat virka- ja palvelusmiehet voivat 42 §:n mukaan kieltäytyä kunnallislautakunnan jäsenyydestä. Tilintutkijoiden kohdalla ei EMKunA:ssa mainittu kieltäytymisperusteita. Myöskään heille maksettavista palkkioista ei asetukseen sisällynyt määräyksiä eikä niitä todennäköisesti maksettu<sup>73</sup>. *Ståhlbergin* mukaan kuntalaiset olivat yleensä velvollisia ottamaan vastaan kunnallisia luottamustoimia, ellei laillisia kieltäytymisperusteita tähän ollut olemassa<sup>74</sup>.

Tilintutkijoiden tuli antaa kuntakokouksen esimiehelle kertomus toimittamansa tarkastuksen perusteella EMKunA:n 68 §:n määräysten mukaisesti tarkastettuaan kunnallislautakunnan ja muiden kuntakokouksen asettamain toimituskuntien tahi henkien tililaskut ja hallinnon. Kertomukseen sisältyvien mahdollisten muistutusten johdosta tuli kuntakokouksen esimiehen tämän jälkeen vaatia asianomaisten selitys ja lausunto. Syksyllä (syyskuussa) kokoontuvan kuntakokouksen tuli päättää, onko muistutus hylättävä tai tuleeko muistutus antaa erinäisen sovinto-oikeuden tutkittavaksi ja päätettäväksi. Elleivät tilintutkijat olleet tehneet muistutusta, antoi kuntakokous asianomaisille edellä mainitun mukaisesti päästökuitin heidän hallinnostansa.<sup>75</sup>

Sovinto-oikeuden kokoonpanosta oli määräykset asetuksen 69 §:ssä. Tämän mukaan kuntakokous valitsi sovinto-oikeuteen yhden tai kaksi jäsentä ja tilintekevä toimituskun-

---

<sup>73</sup> Ks. Vuorinen 1995: 30.

<sup>74</sup> Ks. *Ståhlberg* 1901: 44; 1913: 254.

<sup>75</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 116; ks. myös Vuorinen 1995: 29.

ta yhtä monta jäsentä. Sovinto-oikeuden jäsenten tuli olla joko kunnan omia jäseniä tai ”muita arvossa ja luottamuksessa olevia henkiä”. Sovinto-oikeuden jäseneksi valitulla kunnan jäsenellä ei ilman tärkeää syytä ja estettä ollut oikeutta kieltäytyä sovinto-oikeuden jäsenyydestä. Kieltäytymistä koskeva rajoitus ei asetuksen sanamuodon mukaan koskenut kunnan ulkopuolisia henkilöitä. Sovinto-oikeuden tehtävänä oli lausua, mihin määrään tehty muistutus oli hyväksyttävä sekä muistutuksen johdosta muutoin huomioon otettava. Huomattavaa on, että sovinto-oikeuden tekemään päätökseen ei saanut hakea muutosta vaan päätös oli lopullinen.<sup>76</sup>

Päästökuitti annettiin asetuksen 18 §:n mukaan kunnallislautakunnalle edellisen vuoden hallinnosta, mutta asetuksen 68 §:n mukaan päästökuitti taasen annettiin asianomaisille. Esikuvana olleen Ruotsin vastaavan säädöksen mukaan tarkastus kohdistui kunnallislautakunnan ja muiden lautakunnan asettamien toimielinten tileihin ja hallintoon<sup>77</sup>.

### **2.2.1.2 Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 1898**

Verotusta koskevien määräysten epämääräisyyteen sekä yleistä kuntakokousta koskevien säännösten puutteellisuuteen liittyen esitettiin valituksia 1800-luvun loppupuolella voimassa olleesta maalaiskuntien kunnallisasetuksesta. Senaatin päätöksellä asetettiin 29.4.1891 komitea tarpeellisten muutosten tekemiseksi tuolloin voimassa olleeseen EMKunA:een.<sup>78</sup>

Komiteanmietintö valmistui 29.1.1894 ja siinä kiinnitettiin erityistä huomiota kunnalliseen rahainhallintoon ja tilintekoon. Mietinnössä kiinnitettiin erityistä huomiota myös kunnan tilien tarkastukseen. Komitea katsoi, että kunnan tilintutkijoilta puuttui mahdollisuus perehtyä riittävästi kunnan tilintarkastukseen, koska nämä valittiin voimassa

---

<sup>76</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 116; ks. myös Vuorinen 1995: 29.

<sup>77</sup> Ks. Hagman 1926: 189; Hammarskjöld 1888: 179.

<sup>78</sup> Kaukovalta 1940: 284; KM 1894: 1: 1; Modeen 1998c: 30; Ståhlberg 1901: 10-12; Soikkanen 1966: 376-377; ks. myös Vuorinen 1995: 31.

olevan asetuksen mukaan vain vuodeksi kerrallaan. Lisäksi komitea näki epäkohdaksi sen, että tarkastus on kohdistunut vain tileihin, mutta ei kassoihin eikä muun omaisuuden katselmukseen. Sen johdosta, että kunnassa saattoi olla vaikeaa saada tarkastajiksi kunnan omista jäsenistä siihen sopivia henkilöitä, komitea ehdotti, että tarkastajiksi voitaisiin kutsua myös kunnan ulkopuolisia henkilöitä heidän siihen suostuessaan.<sup>79</sup>

Komitean ehdotusta seuranneen käsittelyn jälkeen säätyvaltiopäivien lopullisesti hyväksymä MKunA vahvistettiin<sup>80</sup> kesäkuussa 1898. Asetus julkaistiin tämän jälkeen Suomen Suuriruhtinanmaan Asetus-Kokoelmassa 15.6.1898. Uudella asetuksella kumottiin EMKunA siihen tehtyine vähäisine muutoksineen.

MKunA:n 1§:n mukaan kunnan toimiala oli edelleen varsin väljästi määritelty. Tämän mukaan kunnan jäsenten tuli hoitaa yleiset järjestys- ja talousasiansa, mikäli ne voimassa olevien asetusten mukaan eivät olleet julkisen viranomaisen käytettäviä. Kuntakokous käytti MKunA:n 4 §:n mukaan päätösvaltaansa joko kuntakokouksessa tai valitsemiensa kunnanvaltuusmiesten kautta eräin rajoituksin.

Säännökset MKunA:n mukaan kunnan päätöksentekoon oikeutetuista olivat myös pitkälle EMKunA:n kaltaiset. Oikeus osallistua kuntakokouksiin ja päätöksentekoon oli asetuksen 9 §:n mukaan kunnan jäsenellä, miehellä tahi naisella, joka oli Suomen kansalainen, hallitsi itseään ja omaisuuttaan, oli velvollinen maksamaan kunnalle veroa, ei ollut toisen laillisesti pestattu palkollinen eikä laillisen tuomion mukaan katsottu olevan hyvää mainetta vailla. Valtakirjojen käyttö oli myös 12 §:n mukaan mahdollista kahden äänivaltaisen puolesta. Sukulaisten ollessa kysymyksessä voi valtakirjoja olla useamman äänivaltaisen puolesta. Lisäksi kotimaisella yhtiöllä oli oikeus osallistua kuntakokouksiin.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> KM 1894: 1: 29-31; Kaukovalta 1940: 288-289; ks. myös Soikkanen 1966: 435-436; Vuorinen 1995: 31.

<sup>80</sup> Soikkanen 1966: 438.

<sup>81</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 74-75, 83-84.

Kunnallislautakunnan tuli asetuksen 59 §:n mukaan pitää huolta kiinteän ja irtaimen omaisuuden hoidosta ja hallinnosta. Kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta tuli pitää myös tarkkoja luetteloita. Kunnallislautakunnan tehtävänä oli 60 §:n mukaan hoitaa myös kunnan raha-asioita ym. Kunnallistilit tuli laatia kalenterivuositain. Velvollisuus niiden tekemiseen oli asetuksen 93 §:n mukaan kunnallislautakunnalla, kullakin hallintokunnalla ja erityisellä henkilöllä. Erillisten hallituskuntien tai henkilöiden hallinnosta ja varojen hoidosta tuli antaa kertomus ja tili 15. päivään helmikuuta mennessä. Mainitut tilit yhdessä kunnallislautakunnan kertomuksen ja tilien kanssa kunnan varoista tuli antaa 15. päivään maaliskuuta mennessä kuntakokouksen esimiehelle.<sup>82</sup>

Kuntakokous tuli asetuksen 19 §:n mukaan pitää ainakin neljä kertaa vuodessa. Kuntakokouksissa päätettiin esim. huhtikuussa siitä vuosikertomuksesta ja tilinteosta, minkä kunnallislautakunta antoi edellisen vuoden hallinnosta. Joulukuussa päätettiin kunnan meno- ja tuloarviosta tulevaksi vuodeksi. Kunnallislautakunnan tuli asetuksen 52 §:n mukaan panna täytäntöön kuntakokouksen päätökset ja määräykset. Lisäksi kunnallislautakunnan tuli asetuksen 53 §:n mukaan valmistella kuntakokouksen päätettäväksi tulevat asiat.<sup>83</sup>

Kuntakokouksen tehtävänä oli asetuksen 6 §:n mukaan mm. päättää sekä kunnan kassojen ja muun yhteisen omaisuuden hallinnosta sekä päättää niistä annettavien tilien tarkistamisesta.<sup>84</sup> Määrittely poikkesi EMKunA:n vastaavasta määräyksestä. Kuntakokouksen toimesta suoritettavasta tarkastajien valinnasta säädettiin asetuksen 94 §:ssä. Mikäli valtuusmiehet oli valittu, kuului näiden tehtäviin tarkastajien valinta. Asia oli säädetty samalla tavoin myös EMKunA:ssa.<sup>85</sup>

Kunnan tilien ja taloudellisen hallinnon tarkastamista varten tuli kuntakokouksen valita MKunA:n 94 §:n mukaisesti siihen soveliaista kunnassa tahi kunnan ulkopuolella asuvis-

---

<sup>82</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 265-268; ks. myös Vuorinen 1995: 32.

<sup>83</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 94-95, 126-128.

<sup>84</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 58-59.

<sup>85</sup> Ks. myös Vuorinen 1995 31-32.

ta henkilöistä kolmeksi vuodeksi kerrallaan kolme tarkastajaa ja kaksi varatarkastajaa. Tarkastajista erosi yksi vuosittain arpomalla kahtena ensimmäisenä vuotena. Varatarkastajat olivat toimeensa kuitenkin koko kolmivuotisen ajanjakson.<sup>86</sup>

Huomionarvoista on, että kunnan tarkastajien tuli olla asetuksen määräyksen mukaan siihen soveliaita. Seuraavan kerran kunnan tilintarkastajilta vaaditusta erityisestä pätevydestä säädettiin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annettaessa EKuntaL. Ahvenanmaan maakunnan jäljempänä selvitettävässä maakuntalainsäädännössä ei kunnan tilintarkastajille ole asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia.

Kuntakokous valitsi asetuksen 13 §:n mukaan äänivaltaisista, kunnassa asuvista miespuolisista kuntalaisista yhden esimieheksi ja yhden varaesimieheksi kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sillä, joka oli täyttänyt 60 vuotta tai ollut samanlaisessa toimessa taikka kunnanvaltuusmiesten, kunnallislautakunnan tai muun senlaatuisten kunnan asiain toimeenpanoa ja hallintoa asetetun hallituskunnan esimiehenä, oli oikeus kieltäytyä tehtävästä asetuksen 14 §:n mukaan.<sup>87</sup> Vastaavasti oikeus kieltäytyä luottamustehtävästä oli asetuksen 34 §:n mukaan kunnanvaltuusmieheksi valitulla.<sup>88</sup> Tarkastajien kohdalla ei MKunA:een ei sisällynyt kieltäytymisperusteita. Kunnan jäsenten velvollisuutena oli *Ståhlbergin* mukaan yleensä ottaa vastaan kunnallisia luottamustoimia edellä jaksossa 2.2.1.1 mainitun mukaisesti, ellei laillisia kieltäytymisperusteita ollut.

Tarkastajiksi valituille mahdollisesti maksettavasta palkkiosta ei MKunA:ssa ollut säännöstä. Kunnalla oli ilman tätäkin valta niin tarpeelliseksi katsoessaan maksaa tarkastajalle tehtävästään korvaus. *Ståhlbergin* mukaan tilintarkastus voitaneen toimittaa palkkioitta tavallisissa oloissa. Edellä olevasta voisi olla pääteltävissä, että kunnan tarkastajan tehtävän ei katsottu tuolloin olleen ainakaan tavanomaisissa tilanteissa kovin työläs tai ammatillisia taitoja vaativa, vaikkakin tarkastajien tuli olla siihen soveliaita henkilöitä. MKunA 94 §:n mukaan tarkastaja voitiin valita myös kunnan ulkopuolella olevista hen-

---

<sup>86</sup> Ks. *Ståhlberg* 1901: 268-269.

<sup>87</sup> Ks. *Ståhlberg* 1901: 88-89.

<sup>88</sup> Ks. *Ståhlberg* 1901: 136-140.



kilöistä. Heillä ei luonnollisestikaan ollut samaa velvollisuutta luottamustoimen hoitamiseen kuin kunnan jäsenenellä. Myös palkkion maksaminen näissä tapauksissa tarkastajan tehtävän hoitamisesta oli selvää heidän sitä vaatiessaan.<sup>89</sup>

Tarkastajain velvollisuutena oli MKunA 95 §:n mukaisesti laillisen seuraamuksen uhalla läpikäydä ja tarkastaa edellä asetuksen 93 §:ssä mainitut tilit sekä kunnan arvopaperit ja rahavarat sekä tutkia, ovatko tilit yhtäpitävät vuoden meno- ja tuloarvion kanssa. Tarkastajien tuli laatia suorittamastaan tarkastuksesta kertomus. Kertomus tuli määräajan kuluessa antaa kuntakokouksen esimiehelle.<sup>90</sup>

Tarkastajien tuli lisäksi asetuksen 95 §:n mukaan edeltäpäin ilmoittamattomina aikoina toimittaa vähintään kaksi kertaa vuodessa kaikkien kunnan kassojen luettelemus. Tarkastuksissa ilmenneistä mahdollisista epäkohdista tuli tehdä ilmoitus kuntakokouksen esimiehelle. Lisäksi tarkastajain tuli vuosittain suorittaa kunnan irtaimen omaisuuden luettelemus asetuksen 59 §:ssä mainittuihin luetteloihin perustuen. Tarkastajien tuli joka kolmas vuosi suorittaa myös kunnan kiinteän omaisuuden katselmus niiden tilan ja hallinnon selville saamiseksi. Tarkastuskertomuksessa tuli tarpeen vaatiessa tehdä tarkastuksessa havaitun epäkohdan johdosta muistutus.<sup>91</sup> Verrattuna EMKunA:een oli tämän korvanneen MKunA:n mukaisten tarkastajien tehtävät selkeästi monipuolisemmat aikaisemman asetuksen mukaisiin tilintutkijoiden tehtäviin nähden.

Tarkastajien tuli edellä olevan mukaan laillisen seuraamuksen uhalla täyttää asetuksen 95 §:n mukaiset velvollisuutensa. Tarkastajat voitiin myös tarvittaessa uhkasakon uhalla velvoittaa suorittamaan tehtävänsä. He olivat toimestaan laillisen vastuun alaisena kuten muutkin kunnan viranomaiset tai toimimiehet RL 2:12 §:n ja RL 40 luvun tuolloin voimassa olleiden säännösten mukaisesti. MKunA 109 §:n mukaisesti mahdolliset syyt-

---

<sup>89</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 368-369.

<sup>90</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 269-271; ks. myös Hellberg 1987: 49; Vuorinen 1995: 31.

<sup>91</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 269-271.

teet kunnallisviranomaisia sekä kunnan palvelukseen asetettuja hallituskuntia ja henkilöitä vastaan ajettiin yleisen oikeuden edessä.<sup>92</sup>

MKunA 19 §:n mukaisessa kuntakokouksessa huhtikuussa päätettiin 95 §:n mukaisesti, saako tarkastajien kertomuksessaan tekemä muistutus raueta vai tulisiko se antaa erityisen sovinto-oikeuden tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Mikäli kysymyksessä oli rikollinen teko, tuli asia kuitenkin aina saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi<sup>93</sup>. Mikäli muistutusta ei oltu tarkastajien kertomuksessa tehty tai muistutusta ei erikseen tehty kuntakokouksessa, antoi kuntakokous asianomaisille vastuunvapauden heidän hallinnostansa. Samoin meneteltiin, mikäli muistutusta ei kuntakokouksessa hyväksytty. Huomattavaa on, että muistutus voitiin EMKunA:sta poiketen näin tehdä myös kuntakokouksessa kenen tahansa toimesta myös silloin, kun tarkastajat eivät olleet muistutusta tehneet.<sup>94</sup>

Mahdollisesti asetettavaan sovinto-oikeuteen valitsi kuntakokous MKunA 96 §:n mukaan yhden tai kaksi jäsentä ja tilintekevä hallituskunta yhtä monta. Tältä osin säännös vastasi EMKunA:n vastaavaa säännöstä. Sovinto-oikeuden jäsenet valittiin joko kunnan omista jäsenistä tai muista kunnioitusta ja luottamusta nauttivista henkilöistä. Kunnan jäsen ei ollut ilman tärkeää syytä ja estettä oikeutettu kieltäytymään kyseisestä luottamustoimesta. Edellä oleva ei koskenut kunnan ulkopuolista henkilöä. Sovinto-oikeuden tehtävänä oli ratkaista, missä määrin tehty muistutus on hyväksyttävä sekä muistutuksen johdosta muutoin huomioon otettava. Sovinto-oikeuden päätökseen ei saanut hakea muutosta päätöksen ollessa lopullinen.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 270, 311-313. RL:n voimaan astumisen johdosta annettu Keisarillisen Majesteeatin Armollinen Asetus Suomen Suuriruhtinaanmaan uuden yleisen rikoslain voimaanpanemisesta ja siitä mitä sen johdosta on waarinotettava 19.12. 1889/39 määräsi, että RL:n säännösten astuessa voimaan 1.1.1891 lakkaavat voimassa olemasta 1734 vuoden lain Rikos- ja Rangaistuskaari sekä kaikki ne säännökset, jotka selittävät tahi muuttavat jotakin mainituista kaarista olevaa taikka niihin jotakin lisäävät ym.

<sup>93</sup> Ks. Ståhlberg 1913: 310-311.

<sup>94</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 270.

<sup>95</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 271-273.

MKunA 94 §:n sanamuodon mukaan valittavien kolmen tarkastajan ja kahden varatarkastajan tarkastajien tuli olla ”siihen soveliaita”. Tässä kohdin asetettiin tarkastajiksi ja varatarkastajiksi valittaville henkilöille erityinen pätevyysvaatimus vaikkakin tämän tarkempi määrittäminen jäi käytännön varaan. Tarkastajien toimikausi oli kahta ensimmäistä vuotta lukuunottamatta aina kolme vuotta aikaisemman EMKunA:n säätämän yhden vuoden sijasta.

On myös huomionarvoista, että tarkastajaksi voitiin valita myös kunnan ulkopuolinen henkilö. Mainitulla säännöksellä mahdollistettiin tarkastajan tehtävän asianmukainen hoitaminen varsinkin tilanteissa, joissa kunnasta ei ollut saatavissa mainittuun tehtävään kylliksi päteviä voimia. Lisäksi EMKunA:ssa käytetty nimitys tilintutkija oli uudessa MKunA:ssa muuttunut tarkastajaksi ja päästökuitti vastuunvapaudeksi.

## 2.2.2 Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 1873

Kaupunkien päätöksenteko muodostui useimmiten ongelmalliseksi kaupungin eri toimintojen ja velvollisuuksien kohdistuessa usein vain osaan asukkaista. Tämä aiheutti erimielisyyttä ja hankaloitti asioiden hoitamista eri tahojen valvoessa toisinaan vain omaa etuaan. Myös käytännöt eri kaupungeissa muodostuivat yhtenäisten määräysten puuttumisen johdosta kirjaviksi. Tämän johdosta kaupungeille ryhdyttiin valmistelemaan omaa kunnallisasetusta maalaiskuntien tapaan.<sup>96</sup>

Vuoden 1865 komiteamietinnössä<sup>97</sup> esitettiin yksityiskohtainen ehdotus kaupunkien kunnallishallinnon järjestämisestä. Mietinnön esikuvana oli maalaiskuntien tapaan Ruotsin vastaava asetukset vuodelta 1862<sup>98</sup>. Esitys asetukseksi annettiin vuoden 1872

---

<sup>96</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 143-145; Soikkanen 1966: 171-172.

<sup>97</sup> KB 1865.

<sup>98</sup> Kongl. Maj:ts nådiga Förordning om Kommunalstyrelse i stad 1862:14, 3.5.1862 (SFS); ks. Hagman 1926: 229 ss; ks. myös Kuusanmäki 1983: 52-53; Modeen 1998a: 108-109; 1998b: 30.

valtiopäiville<sup>99</sup>. Valtiopäivien hyväksymisen jälkeen uusi asetus<sup>100</sup> julkaistiin 8.12.1973.<sup>101</sup>

KKunA:n 1 §:n mukaan jokainen kaupunki sai hoitaa yhteisiä järjestys- ja talousasioitansa, elleivät ne olleet julkisen virkakunnan käsiteltäviä.<sup>102</sup> Kaupungin toimiala oli tämän mukaan varsin väljästi määritelty. Vastaava väljä sääntely toimialasta oli myös myöhemmin annetussa MKunA:ssa. Päätösvaltaa käyttivät asetuksen 2 §:n mukaan kaupunkikunnan siihen oikeutetut jäsenet joko raastuvankokouksessa tai valittujen kaupungin valtuusmiesten kautta. Niissä kaupungeissa, joissa oli enemmän kuin 2.000 asukasta, kuului päätösvalta asetuksen 5 §:n mukaan kaupungeissa kaupungin valtuusmiehille. Tämä oli mahdollista myös asukasluvultaan pienemmissä kaupungeissa tietyin edellytyksin. Raastuvankokous valitsi valtuusmiehet asetuksen 9 §:n mukaisesti.<sup>103</sup>

KKunA 10 §:n mukaan raastuvankokouksen keskusteluihin ja päätöksiin sai ottaa osaa hyvämaineinen kaupunkikunnan jäsen, joka nautti kansalaisen oikeuksia, hallitsi itseään ja omaisuuttaan, oli verovelvollinen kunnalle, ei ollut toisen isäntävallan alainen eikä ollut menettänyt kansalaisluottamustaan. Useamman kuin viimeksi kuluneen vuoden verot eivät kuitenkaan saaneet olla maksamatta. Sama oikeus oli yhtiöllä, jonka hallitus oli kunnan sisällä. Valtakirjojen käyttö oli 13 §:n mukaan myös mahdollista.

Maistraatti toimi asetuksen 46 §:n mukaan kaupungin hallituksena huolehtien kaupungin yhteisestä omaisuudesta, eduista ja oikeuksista. Lisäksi maistraatin velvollisuutena oli valvoa, että raastuvankokouksen tai kaupungin valtuusmiesten päätökset pannaan toimeen.<sup>104</sup> Toimeenpanovaltaa kaupungissa käytti puolestaan asetuksen 4 §:n mukaan raastuvankokouksen tai kaupungin valtuusmiesten valitsema rahatoimikamari

---

<sup>99</sup> Keisarillisen Majesteetin Armollinen Käsky Suomenmaan Säädylle yleisten waltiopäiwäin awaamisesta Helsingissä 20 päivänä Tammikuuta/1 päivänä Helmikuuta 1872 4/16.10.1871/31.

<sup>100</sup> Keisarillisen Majesteetin Armollinen asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40.

<sup>101</sup> Kaukovalta 1940: 146; Soikkanen 1966: 173.

<sup>102</sup> Ks. Kuusanmäki 1983: 56; Soikkanen 1966: 173.

<sup>103</sup> Ks. Soikkanen 1966: 174.

<sup>104</sup> Ks. Kaukovalta 1940: 147.

sekä eri lautakunnat, hallitukset tai henkilöt. Toimielinten ja virkamiesten valinnasta säädettiin asetuksen 16 §:ssä. Niissä kaupungeissa, joissa ei ollut kaupungin valtuusmiehiä, pidettiin raastuvankokous asetuksen 16 §:n mukaan joulukuulla arviolaskun laatimiseksi kaupungin menoista ja tuloista tulevaksi vuodeksi.<sup>105</sup>

Maistraatin tuli KKunA 58 §:n mukaan tehdä vuotuinen meno- ja tuloarvio rahatoimikamarista saatujen tietojen perusteella. Menoarvioihin otettiin seuraavana vuonna maksettavat velat, suoritettavat maksut, muut arvioitavat menot sekä odottamattomat menot. Tulojen arvioon otettiin säästöt kuluvalta vuodelta, seuraavana vuonna kannettavat tulot, muut arvioidut tulot sekä summa, joka lisäksi arvioidaan tarvittavan sekä ehdotus tämän hankkimiseen. Meno- ja tuloarvio jätettiin asetuksen 59 §:n mukaan kaupungin valtuusmiesten tai raastuvankokouksen tarkastettavaksi lopullista päätöksentekoa varten.<sup>106</sup>

Rahatoimikamarin tehtäviin kuului asetuksen 51 §:n mukaisesti kaupungin kiinteän omaisuuden ja raha-asioiden hoito. Rahatoimikamari huolehti myös kaupungin tulojen kannosta sekä menojen maksuista. Rahatoimikamari suoritti myös sille erillisen ohjesäännön mukaan kuuluvat yleiset tehtävät. Rahatoimikamarin tehtävänä oli myös asetuksen 67 §:n mukaisesti kirjoittaa annettujen määräysten mukaan kaupungin tilikirjat, jotka tuli päättää vuoden lopussa.<sup>107</sup> Asetuksen 72 §:n mukaan rahatoimikamarin velvollisuutena oli pitää tarkat luettelot kaupungin yhteisestä omaisuudesta pellossa, niityssä, karjanlaitumessa, metsässä, kalavedessä ym. sekä taloista, kartanoista ja niissä olevista huonekaluista, asiakirjoista sekä erilaisista varastoista.<sup>108</sup>

Raastuvankokouksen tuli asetuksen 9 §:n mukaan valita kaupungin rahavarain hoidosta annettua tilintekoa tarkastamaan tilintutkijoita riippumatta siitä, oliko päätösvalta kau-

---

<sup>105</sup> Ks. myös Kuusanmäki 1983: 57; Vuorinen 1995: 30.

<sup>106</sup> Ks. Kallonautio 1983: 277-280.

<sup>107</sup> Ks. KM 1927: 4: 9; Kallernautio 1983: 272 ss.; Soikkanen 1966: 174.

<sup>108</sup> Ks. myös Kuusanmäki 1983: 57-58.

pungissa muutoin annettu kaupungin valtuusmiehille.<sup>109</sup> Tilintutkijat valittiin 16 §:n mukaan raastuvankokouksessa vuosittain joulukuussa kuluvan vuoden tilikirjain tarkastamista varten. Kaupungin rahatoimikamarin laatimat tilikirjat päättyneeltä vuodelta tuli asetuksen 67 §:n mukaan ennen maaliskuun 1 päivää antaa maistraatille. Kaupunkikunnan toimikuntien tuli puolestaan 68 §:n mukaan antaa rahatoimikamarille ennen helmikuun 1 päivää tilitys yhteiseen tilintekoon otettavaksi niistä rahavaroista, jotka olivat olleet heidän hallussaan<sup>110</sup>. Maistraatti antoi tilikirjat tilintutkijoille ja samalla määräsi heille vissin ajan tarkastuskertomuksen antamiseksi.<sup>111</sup>

KKunL 30 §:n mukaan kaupungin valtuusmieheksi valittu sai kieltäytyä toimesta, jos hän ei asunut kaupungissa tai sen aluspiirissä, jos hän oli kolme viimeistä vuotta palvellut valtuusmiehenä tai oli täyttänyt 60 vuotta. Mainitusta luottamustoimesta oli mahdollista kieltäytyä myös valtuusmiesten hyväksynnällä. Tällöin tuli kysymykseen sairaus, siviili- tai sotilasvirka, kirkollisvirka tai muu hyväksyttävä syy. Tilintutkijoiden kohdalla ei KKunA:een sisältynyt kieltäytymisperusteita. Myöskään jäljempänä mainittujen kaupungin rahavaraston, irtaimen tavarain tai kiinteän omaisuuden tarkastajien kohdalla ei asetukseen sisältynyt kieltäytymisperusteita.

Tilintutkijoiden laatima tarkastuskertomus annettiin maistraatille asetuksen 69 §:n mukaisesti. Mikäli tilintutkijat olivat tehneet kertomuksessaan muistutuksia tilikirjoja vastaan, tuli maistraatin vaatia asianosaisten selitykset. Asianosaisten selitykset tuli antaa yhdessä tarkastuskertomuksen kanssa kaupungin valtuusmiesten tai raastuvankokouksen tutkittavaksi kesäkuun kuluessa. Asetuksen 70 §:n mukaan kaupungin valtuusmiesten tai raastuvankokouksen päätösvallassa oli, saiko mahdollisesti tehty muistutus raueta vai tuliko asiassa ryhtyä toimenpiteisiin kaupungin oikeuden valvomiseksi.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Ks. Kuusanmäki 1983: 56.

<sup>110</sup> Ks. KM 1927: 4: 9.

<sup>111</sup> Ks. myös Hellberg 1987: 49; Kuusanmäki 1983: 56-57; Vuorinen 1995: 30.

<sup>112</sup> Kallenautio 1983: 281; ks. myös Kuusanmäki 1983: 58

Tilikirjojen tutkimisen lisäksi kaupungeissa tuli tarkastaa erikseen kaupungin rahavarat, irtain omaisuus ja kiinteä omaisuus. Asetuksen 71 §:n mukaan yhden maistaraatin jäsenen ja kahden kaupungin valtuusmiesten siihen valitseman henkilön tuli joka kolmas kuukausi tarkastaa kaupungin rahavarasto. Mainittuja tarkastuksia voitiin pitää useamminkin, jos tämä katsottiin tarpeelliseksi.<sup>113</sup> Useimmissa kaupungeissa kassojen ja rahavarojen tarkastus suoritettiin säännöllisesti. Joissain kaupungeissa tämä lyötiin kokonaan laimin.<sup>114</sup>

KKunA 72 §:ssä määrätyn mukaisesti tuli kunakin vuonna tammikuussa toimittaa irtaimen omaisuuden tarkastus. Tämä voitiin toimittaa tarvittaessa useamminkin. Tarkastuksen tekivät joko kaupungin valtuusmiesten tai vaihtoehtoisesti raastuvankokouksen tätä varten valitsemat henkilöt. Myös kiinteästä omaisuudesta tuli joka kolmas vuosi pitää katselmus. Kiinteän omaisuuden tarkastukset oli säädetty kaupungin valtuusmiesten tehtäväksi, mikäli nämä oli valittu. Muutoin tarkastuksesta vastasi raastuvankokous.

Mikäli tilintutkijoiden tarkastuksissa, irtaimen omaisuuden tarkastuksissa tai kiinteän omaisuuden tarkastuksissa ilmeni huomautettavaa, tuli kaupungin valtuusmiesten tai vaihtoehtoisesti raastuvankokouksen ajaa asianomaisia vastaan sitä kannetta, johon syytä oli. Irtaimiston ja kiinteistöjen tarkastus oli kuitenkin monissa kaupungeissa hyvin epäsäännöllistä sekä lisäksi usein ylimalkaista<sup>115</sup>. Edellä olevan mukaan tilintarkastus oli kaupunkikunnissa erotettu omaisuuden tarkastuksesta.<sup>116</sup>

KKunA 69 §:n mukaan tuli tilikirjoja vastaan tarkastuskertomuksessa esitetyistä muistutuksista vaatia asianomaisten selitykset. Asetuksen 70 §:ssä säädettiin siitä, saako muistutus raueta vai ei. Melko ilmeistä lienee, että kaupungin valtuusmiesten tai vaihtoehtoisesti masitraatin päätösvalta asiassa oli sidottu tilintutkijoiden kannanottoon tilanteessa, jossa muistutuksia ei oltu esitetty, ellei muuta ilmennyt. Maalaiskuntia

---

<sup>113</sup> Ks. Kallenautio 1983: 281.

<sup>114</sup> Ks. Kallenautio 1983: 282.

<sup>115</sup> Ks. Kallenautio 1983: 282.

<sup>116</sup> Ks. KM 1927: 4: 13.

koskevan EMKunA:n ja MKunA:n mukaisia määräyksiä sovinto-oikeuksista ei KKunA:een sisältynyt. Tarvittaessa asianosaisia vastaan tuli ajaa kannetta oikeudessa.

## 2.3 Eduskunta kunnallislakien säätäjänä

### 2.3.1 Maalaiskuntia koskeva kunnallislainsäädäntö

#### 2.3.1.1 Maalaiskuntain kunnallislaki 1917

Eduskunnan ollessa 1.11.1917 alkaen kokoontuneena vuoden 1917 toisille valtiopäiville päätti eduskunta 15.11.1917 tuolloin Venäjän vallankumouksen johdosta vallinneissa olosuhteissa toistaiseksi käyttää voimassa olleitten säännösten mukaan keisarille ja suuriruhtinaalle kuuluvaa valtaa.<sup>117</sup> Tämän jälkeen eduskunta 16.11.1917 vahvisti ja määräsi julkaistavaksi mm. maalaiskuntain<sup>118</sup> ja kaupunkien<sup>119</sup> kunnallislait, kunnallisen vaalilain<sup>120</sup> sekä lain kansanäänestyksestä<sup>121</sup>. Lait, mm. maalaiskuntain kunnallislaki, julkaistiin 27.11.1917.<sup>122</sup>

MKunL 1 §:ssä määriteltiin aikaisempien säännösten tapaan kunnan tehtäviksi kunnan yhteiset talous- ja järjestelyasiat, mikäli ne voimassa olevien lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä.<sup>123</sup> Maalaiskunnan päättämivaltaa käytettiin lain 4 §:n mukaan kunnanvaltuuston, kansanäänestyksen ja kuntain edustajan kokouksen kautta. Kunnan päätösten toimeenpano ja hallinto kuului lain 4 §:n mukaan kunnallislautakunnalle sekä muille sitä varten valituille lautakunnille tai henkilöille.<sup>124</sup>

---

<sup>117</sup> Ks. Blomstedt 1970: 135; Eduskunta 15.11.1917; Harvia 1918: 8; Ståhlberg 1926: 21-22.

<sup>118</sup> Maalaiskuntain kunnallislaki 27.11.1917/108.

<sup>119</sup> Kaupunkien kunnallislaki 27.11.1917/108.

<sup>120</sup> Kunnallinen vaalilaki 27.11.1917/108.

<sup>121</sup> Laki kansanäänestyksestä 27.11.1917/108.

<sup>122</sup> Ks. Harvia 1918: 8; Soikkanen 1966: 483-488.

<sup>123</sup> Ks. Itkonen 1925: 9-11; Ståhlberg 1926: 52 ss.

<sup>124</sup> Ks. Itkonen 1925: 13-14; Ståhlberg 1926: 80 ss.



MKunL 7 §:n mukaan kunnalle valittiin neljä tilintarkastajaa ja neljä varatilintarkastajaa. Sekä tilintarkastajat että myös kunnanvaltuutetut valittiin välittömällä ja suhteellisilla vaaleilla.<sup>125</sup> Tilintarkastajien vaali toimitettiin valtuutettujen vaalin yhteydessä. Vaaleissa kaikilla vaalioikeutetuilla oli yhtäläinen äänioikeus. Vaalioikeutta ei voinut käyttää enää valtuutetun kautta. Vaaleista ja niiden toimittamisesta säädettiin tarkemmin KVaaliL:ssa. Jokaisella maalaiskunnan jäsenellä, joka oli Suomen kansalainen ja ennen vaalivuoden alkua täyttänyt 20 vuotta, oli eräin poikkeuksin lain 9 §:n mukaan oikeus valita valtuutettuja ja tilintarkastajia.<sup>126</sup> Jokainen, joka oli oikeutettu valitsemaan valtuutettuja, oli 10 §:n mukaan vaalikelppoinen valtuutetuksi sekä kunnan muihin luottamustoimiin, esim. tilintarkastajaksi<sup>127</sup>. Tämän mukaisesti 20 vuotta täyttänyt vaalikelppoinen henkilö oli kelvollinen kunnan tilintarkastajaksi.

MKunL 8 §:n mukaan kunnanvaltuutetut ja varajäsenet valittiin kolmeksi vuodeksi. Valituista erosi vuosittain kolmannes KVaaliL:ssa tarkemmin säädetyn mukaisesti<sup>128</sup>. Tilintarkastajat ja varatilintarkastajat valittiin 8 §:n mukaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Tilintarkastajista ja varatilintarkastajista erosi vuosittain kaksi siten, että kaksi vaaleissa vähiten ääniä saaneista erosi ensimmäisinä.<sup>129</sup>

Valtuutetuksi valittu oli oikeutettu kieltäytymään toimestaan lain 11 §:n mukaisin perustein. Kieltäytymisperusteena oli henkilön niin halutessa 60 vuoden ikä. Samoin henkilö, joka kolmena lähinnä edellisenä vuotena oli toiminut valtuutettuna tai kunnallislautakunnan puheenjohtajana tai jäsenenä tai muun hallintokunnan puheenjohtajana, oli oikeutettu kolmen seuraavan vuoden kuluessa kieltäytymään valtuutetun toimesta.<sup>130</sup> Lisäksi valtuutettujen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tehtävästä voi lain 13 §:n mukaan kieltäytyä, jos oli ollut kolmivuotiskauden samassa toimessa<sup>131</sup>. Kunnallislautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenen kieltäytymisoi-

---

<sup>125</sup> Kunnanvaltuutettujen vaaleista ks. Itkonen 1925: 16; Ståhlberg 1926: 97.

<sup>126</sup> Ks. Ståhlberg 1926: 99-104.

<sup>127</sup> Ks. Ståhlberg 1926: 104-107.

<sup>128</sup> Ks. Itkonen 1925: 16-17; Ståhlberg 1926: 98.

<sup>129</sup> Ks. Hyvönen 1919: 23-29; ks. myös Vuorinen 1995: 33.

<sup>130</sup> Ks. Ståhlberg 1926: 108.

<sup>131</sup> Ks. Itkonen 1925: 22; Ståhlberg 1926: 109-110.

keudesta oli lain 46 §:n mukaan vastaavasti voimassa, mitä edellä todettiin valtuutetuksi valitun kieltäytymisoikeudesta.<sup>132</sup> Tilintarkastajien kohdalla ei lakiin kuten ei myöskään lain antamisen yhteydessä kumottuihin aikaisemmin voimassa olleisiin MKunA:n säännöksiin sisältynyt kieltäytymisperusteita.

Aikaisemmin voimassa olleen MKunA 94 §:n mukaan kuntakokous valitsi tilintarkastajat ja varatilintarkastajat siihen soveliaista kunnassa tai kunnan ulkopuolella asuvista henkilöistä. Kunnan tilintarkastajaksi ei kuitenkaan enää voinut valita kunnan ulkopuolella asuvaa henkilöä. Tilintarkastajan soveliaisuutta tehtävään ei myöskään laissa edellytetty. Lisäksi ikäraja laski tältäkin osin 21 vuodesta 20 vuoteen. Kysymys oli selkeästä heikennyksestä mahdollisuuteen valita kunnan tilintarkastajiksi tehtävään mahdollisimman päteviä henkilöitä.

Tilintarkastaja voitiin tarvittaessa uhkasakon pakottamana velvoittaa toteuttamaan hänelle kuuluva tehtävänsä.<sup>133</sup> Tilintarkastaja oli muutoinkin muiden kunnan viranomaisten ja toimimiesten tapaan toimessaan virkavastuun alainen.<sup>134</sup> Lain 86 §:n mukaan, mikäli kunnallisessa toimessa tai palveluksessa oleva on tässä toimessa hukannut varoja taikka osoittanut vilpillisyyttä tai epärehellisyyttä, oli kunnanvaltuustolla oikeus pidättää hänet tehtävästään. Asia tuli viipymättä jättää tuomioistuimen käsiteltäväksi. RL 2:12 §:n ja 40 luvun tuolloin voimassa olleet säännökset määrittivät tarkemmin moittittavan menettelyn sekä siitä seuraavat sanktiot.<sup>135</sup>

Valtuuston MKunL 15 §:n mukainen tehtäväluettelo oli varsin yksityiskohtainen sisältäen 24 kohtaa. Kohdan 18 mukaan valtuuston tuli päättää kunnan meno- ja tuloarvion vahvistamisesta ja kohdan 19 mukaan mm. tilinpäästön antamisesta.<sup>136</sup> Kussakin kun-

---

<sup>132</sup> Ks. Itkonen 1925: 69-70; Ståhlberg 1926: 218-219.

<sup>133</sup> Ks. KHO 1926 II 1649, jossa tilintarkastajaksi MKunL 7 ja 8 §:issä säädetyllä tavalla lainvoiman saaneella päätöksellä valittu talollinen O. P. velvoitettiin sakon uhalla tarkastamaan L:n kunnan kunnallistilit sekä laatimaan tarkastuksen nojalla asianmukainen kertomus ja muutoinkin ryhtymään lain edellyttämiin toimenpiteisiin asiassa.

<sup>134</sup> Ståhlberg 1926: 730.

<sup>135</sup> Ks. Ståhlberg 1926: 313-316.

<sup>136</sup> Ks. Itkonen 1925: 25 ss.; Ståhlberg 1926: 112 ss.

nassa oli lain 44 §:n mukaan kunnallislautakunta. Kunnallislautakunnan tehtävänä oli huolehtia kunnan hallinnosta, valvoa kunnan yhteisiä etuja ja panna täytäntöön valtuuston päätökset ja määräykset<sup>137</sup>. Kunnallislautakunnan tuli myös hoitaa kunnan kiinteää ja irtainta omaisuutta. Tämä voitiin kuitenkin antaa myös erityisen toimikunnan tehtäväksi<sup>138</sup>. Kunnallislautakunta huolehti myös kunnan raha-asioista, maksuista jne.<sup>139</sup> Lain 20 §:n mukaan kunnallislautakunnan ja muiden hallintokuntain edellisen vuoden hallinnosta antamasta kertomuksesta ja tilinteosta sekä tilintarkastajain sen johdosta antamasta lausunnosta päätettiin kunkin vuoden huhtikuussa.

Valtuutettujen ja tilintarkastajien valintaan oikeutettujen ja näin myös tilintarkastajien lain 9 §:n mukaista ikärajaa nostettiin 20 vuodesta 24 vuoteen. Lisäksi vaalioikeuden edellytyksenä oli velvollisuus maksaa kunnallista tuloveroa. Vaalioikeutta vailla oli kuitenkin, mikäli vero oli jätetty maksamatta kahden edellisen vuoden aikana.<sup>140</sup> Vajaan viiden kuukauden jälkeen elokuussa 1919 annetulla lailla puolestaan laskettiin valtuutettujen ja tilintarkastajien valintaan oikeutettujen ja näin myös tilintarkastajien ikärajaa 24 vuodesta 21 vuoteen. Samalla myös edellytys verovelvollisuudesta poistettiin.<sup>141</sup>  
<sup>142</sup> Vastaavat muutokset tehtiin myös KKunL:iin.

Kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset sisältyivät MKunL 3 lukuun, jossa säädettiin kuntain edustajain kokouksista. MKunL 33 §:n mukaan ne asiat, jotka voitiin lain

---

<sup>137</sup> Ks. Itkonen 1925: 67-68; Ståhlberg 1926: 211-212.

<sup>138</sup> Ks. Ståhlberg 1926: 233.

<sup>139</sup> Ks. Hyvönen 1919: 32-41, 63, 73-74; Itkonen 1925: 79; Ståhlberg 1926: 142, 234.

<sup>140</sup> Laki 27 päivänä marraskuuta 1917 annetun maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 27.3.1919/49. Ks. Hyvönen 1919: 6; Ståhlberg 1926: 22-23.

<sup>141</sup> Laki 27 päivänä maaliskuuta 1919 annetun maalaiskuntain kunnallislakia muuttavan lain muuttamisesta 15.8.1919/105. Ks. Hyvönen 1919: 6; Itkonen 1925: 17-19; Ståhlberg 1926: 23.

<sup>142</sup> Vuonna 1920 vaaleilla valittujen tilintarkastajien ja varatilintarkastajien ammatteina ym. ruotsinkielisissä kunnissa oli mm. arbetare, arrendator, bonde, bondeson, depotföreståndare, direktör, fiskeriinstruktör, folkskollärare, friherre, fru, fyrmästare, fyrvakt, förvaltare, garvare, gårdsägare, handelsföreståndare, handlande, hemmansägare, hemminsägare, häradskrivare, ingeniör, inspektör, klockare, kontorist, kronolänsman, lotsälderman, lärare, lärarinna, målare, postföreståndare, prost, rusthållare, snickare, trädgårdsmästare sekä torpare, ks. Anon. 1920: 5-6.

mukaan ottaa valtuuston käsiteltäväksi, tuli eräitä poikkeuksia lukuunottamatta ratkais-  
ta kuntain edustajain kokouksessa kuntien niin yhteisesti sopiessa.<sup>143</sup>

MKunL:iin Ahvenanmaan itsehallinnon toteutumisen jälkeen tehdyt muutokset eivät  
enää eduskunnan säätäminä koskeneet Ahvenanmaan maakuntaa. Esim. tilintarkasta-  
jien valinta tuli eduskunnan hyväksymän lainmuutoksen jälkeen valtuuston tehtäväksi  
<sup>144</sup>. Tämän johdosta muutettiin myös KVaaliL:ia <sup>145</sup>. MKunL:iin ja KVaaliL:iin tehtyjen  
mainittujen muutosten voimassaolosta Ahvenanmaan maakunnassa ks. jakso 2.3.3.

### **2.3.1.2 Muutokset asetukseen maalaiskuntain kunnallishallinnosta**

Annettaessa uusi MKunL kumottiin mainitun lain 88 §:n mukaisesti MKunA:sta 1–5 lu-  
vut sisältäen mm. säännökset kuntakokouksesta, kunnanvaltuusmiehistä, yhteisestä  
kuntakokouksesta ja kunnallislautakunnasta. Asetuksen luvusta 6 kumottiin tarpeet-  
tomana 83 §:n 2 momentti ääniluvusta veroäyrien perusteella sekä asetuksen 94 § tilin-  
tarkastajien valinnasta. Lisäksi kumottiin asetuksen luku 7 alistamisesta ja valituksista  
sekä luku 8 sisältäen erityisiä säännöksiä. Manttaaliin pantua maata ja laitoksia koske-  
vat määräykset jäivät kuitenkin voimaan.<sup>146</sup> Tuolloin voimassa olleen KKunL 53 §:n mu-  
kaan kaupunginvaltuusto valitsi kaupunkikunnan edustajan kuntain edustajain kokouk-  
seen.

Voimaan asetuksesta jäivät luvun 6 kunnallisveroja koskevat säännökset sekä kunnan  
taloutta ja tarkastusta koskevat säännökset lukuun ottamatta tarkastajien valintaa.<sup>147</sup>  
Voimaan jääneen MKunA 95 §:n mukaan tarkastajien velvollisuutena oli laillisen seu-  
raamuksen uhalla tarkastaa kunnan tilit ja arvopaperit sekä rahavarat. Tarkastajien  
velvollisuutena oli myös tutkia, olivatko tilit yhtäpitävät vuoden meno- ja tuloarvion

---

<sup>143</sup> Ks. Itkonen 1925: 59–61; 1929: 72–73; Ståhlberg 1926: 202–204; ks. myös Johanson & Tattari 1983:  
412–414.

<sup>144</sup> Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/71.

<sup>145</sup> Laki kunnallisen vaalilain muuttamisesta 21.2.1925/73.

<sup>146</sup> Ks. Hyvönen 1919: 95-96.

<sup>147</sup> Ks. Hyvönen 1919: 95-96.

kanssa. Lisäksi tarkastajien tuli vähintään kaksi kertaa vuodessa toimittaa kaikkien kunnan kassojen luettelemus.<sup>148</sup> MKunA:n ja sen myöhempien muutosten voimassaolosta Ahvenamaan maakunnassa ks. jakso 2.3.3.

## **2.3.2 Kaupunkeja koskeva kunnallislainsäädäntö**

### **2.3.2.1 Kaupunkien kunnallislaki 1917**

Eduskunta päätettyään 15.11.1917 käyttää jaksossa 2.3.1.1 todetun mukaisesti hallitsijalle kuuluvaa valtaa vahvisti ja määräsi 16.11.1917 julkaistavaksi mm. kaupunkien kunnallislain<sup>149</sup>. Kaupunkeja koskeva kunnallislaki julkaistiin 27.11.1917<sup>150</sup>. Samassa yhteydessä kumottiin KKunA:sta tarpeettomiksi käyneet ja KKunL:n kanssa päällekkäiset säännökset.

Kaupungin tehtäväksi määrättiin lain 1 §:ssä kaupungin yhteiset talous- ja järjestelyasiat, mikäli ne voimassa olevain lakien ja asetusten mukaan eivät olleet julkisen viranomaisen käsiteltäviä.<sup>151</sup> Kaupunkikunnan päättämivaltaa käytettiin 4 §:n mukaan kaupunginvaltuuston, raastuvankokouksen, kansanäänestyksen ja kuntain edustajain kokouksen kautta. Kaupungin päätösten toimeenpano ja hallinto kuului maistraatin valvonnan alaisena toimivalle rahatoimikamarille ja muille lautakunnille, hallintokunnille tai henkilöille.

Kaupunginvaltuutetut sekä vähintään neljä tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa valittiin KKunL 8 §:n mukaan välittömällä ja suhteellisilla vaaleilla. Tilintarkastajien ja varatilintarkastajien vaali toimitettiin valtuutettujen vaalin yhteydessä.<sup>152</sup>

---

<sup>148</sup> Ks. jakso 2.2.1.2.

<sup>149</sup> Ks. Eduskunta 15.11.1917; Harvia 1918: 7-8; Itkonen 1925: 6; Kekkonen, Urho 1936: 167; Ståhlberg 1926: 21-22; Vuorinen 1995: 32-33.

<sup>150</sup> Kaupunkien kunnallislaki 27.11.1917/108.

<sup>151</sup> Ks. Itkonen 1925: 211-212.

<sup>152</sup> Tilintarkastajien valinnasta vaaleilla esitetystä kritiikistä ks. Harvia 1918: 24; ks. myös Vuorinen 1995: 33-34.

Kaupunginvaltuutetut ja varajäsenet valittiin 9 §:n mukaan kolmeksi vuodeksi. Valituis- ta erosi vuosittain kolmannes siinä järjestyksessä kuin kunnallisessa vaalilaissa oli sää- detty. Valtuusto päätti tilintarkastajain luvusta sekä heidän eroamisjärjestyksestän- sä.<sup>153</sup> Tiintarkastajien lukumäärä ja toimikausi jäi näin avoimeksi KKunL:ssa. KKunL:sta poiketen tilintarkastajat valittiin maalaiskuntaan MKunL 8 §:n mukaan kahdeksi vuo- deksi kerrallaan. KKunL 17 §:n mukaan päätettiin kesäkuussa pidettävässä kokouksessa edellisen vuoden tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä.<sup>154</sup> Joulukuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa päätettiin mm. kunnan tulo- ja me- noarvion vahvistamisesta.

Mikäli valtuutetuksi valittu oli täyttänyt 60 vuotta, voi hän lain 12 §:n mukaan kieltäytyä tehtävästään. Myös mikäli hän oli kolmena lähinnä edellisenä vuotena toiminut valtuu- tettuna tai kaupungin jonkun hallintokunnan puheenjohtajana, oli hän kolmen vuoden ajan vapautettu toimimasta valtuutettuna. Vapautukseen tehtävästä oikeuttivat lain 12 §:n mukaan myös kivullosuus, siviili-, sotilas- tai kirkollisvirka tai -palvelus, perheolot tai muu syy valtuuston hyväksynnän mukaan. Tilintarkastajan kohdalla ei aikaisemmin voimassa olleiden säännösten tapaan KKunL:iin sisältynyt kieltäytymisperusteita.

KKunL:ssa oli MKkunL:n tapaan määräykset kunnallisessa toimessa tai palveluksessa olevan henkilön vastuunalaisuudesta toimessaan. Mainitut määräykset koskivat myös tilintarkastajaa. Mikäli kunnallisessa toimessa tai palveluksessa oleva henkilö tässä toimessaan on hukannut varoja, osoittanut vilpillisyyttä tai epärehellisyyttä, oli valtuus- tolla KKunL 52 §:n mukaan oikeus pidättää hänet tehtävästään. Asia tuli myös saattaa viipymättä tuomioistuimen käsiteltäväksi. RL 2:12 §:n ja 40 luvun tuolloiset säännökset sisälsivät tarkemmat määräykset sovellettavista sanktioista.

Jokaisella kaupunkikunnan jäsenellä, jolla oli Suomen kansalaisuus ja joka oli ennen vaalivuoden alkua täyttänyt 20 vuotta ja joka oli kaupungissa henkikirjoitettu, oli eräin

---

<sup>153</sup> Ks. myös Vuorinen 1995: 33.

<sup>154</sup> Ks. myös Vuorinen 1995: 35.

poikkeuksin lain 10 §:n mukaan oikeutettu valitsemaan valtuutettuja ja tilintarkastajia. Vaalikelpoinen valtuutetuksi ja kunnan muihin luottamustoimiin oli lain 11 §:n mukaan vaalikelpoinen jokainen, joka oli oikeutettu valitsemaan valtuutettuja, mikäli luottamustoimista ei ollut muuta erikseen säädetty. Esimerkiksi kaupungin tilintarkastajaksi oli lain mukaan kelpoinen jokainen vaalikelpoisuuden edellytykset täyttänyt 20 vuoden ikäinen henkilö.

KKunL:n ikärajaa muutettiin 27.3.1919 samanaikaisesti MKunL:n kanssa siten, että lain 10 §:n mukainen äänioikeusikärajaa nostettiin 20 vuodesta 24 vuoteen. Tilintarkastajien ikäraja nousi vastaavasti 24 vuoteen johtuen siitä, että kelpoisuus mainittuun luottamustoimeen oli sidottu äänioikeuteen. Äänioikeuden edellytyksenä oli myös velvollisuus maksaa kunnallista tuloveroa. Vero ei saanut kuitenkaan olla maksamatta kahden edellisen vuoden ajalta.<sup>155</sup> Vajaan viiden kuukauden kuluttua elokuussa 1919 muutettiin samanaikaisesti MKunL:n kanssa valtuutettujen ja tilintarkastajien valintaan oikeutettujen ikäraja seuraavan kerran. Ikärajaksi tuli 21 vuotta, jolloin myös tilintarkastajien vähimmäisikäraja laski vastaavasti. Lisäksi poistettiin edellytys verovelvollisuudesta.<sup>156</sup> Vastaavat muutokset tehtiin edellä olevan mukaisesti myös MKunL:iin.

KKunL:iin Ahvenanmaan itsehallinnon toteutumisen jälkeen tehdyt muutokset eivät enää eduskunnan säätäminä koskeneet Ahvenanmaan maakuntaa. Esim. tilintarkastajien valinta tuli tämän jälkeen eduskunnan vuonna 1925 hyväksymällä lainmuutoksella valtuuston tehtäväksi<sup>157</sup>. Tämän johdosta muutettiin myös kunnallista vaalilakia<sup>158</sup>. Lain voimassaolosta Ahvenanmaan maakunnassa ks. jakso 2.3.3.

---

<sup>155</sup> Laki 27 päivänä marraskuuta 1917 annetun kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 27.3.1919/49.

<sup>156</sup> Laki 27 päivänä maaliskuuta 1919 annetun kaupunkien kunnallislakia muuttavan lain muuttamisesta 15.8.1919/105.

<sup>157</sup> Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 21.12.1925/72.

<sup>158</sup> Laki kunnallisen vaalilain muuttamisesta 21.2.1925/73.

### 2.3.2.2 Muutokset asetukseen kunnallishallituksesta kaupungissa

KKunL:n säätämisen yhteydessä kumottiin KKunA:sta uuden lain kanssa päällekkäiset ja ristiriitaiset säännökset. Kumotuiksi tulivat asetuksen 1–4 luvut ja 6 luku. Nämä koskivat kaupunkikuntaa, raastuvankokousta, kaupungin valtuusmiehiä, maistraattia sekä tutkintoon lykkäämistä ja valituksia. Lisäksi kumottiin kaikki muut lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset. KKunA:sta jäi voimaan kaupungin rahatoiminta koskeva 5 luku. Voimaan jääneessä luvussa 5 säädettiin rahatoimen hoitamisen lisäksi kaupungin verotuksesta, tilinteosta ja tähän liittyen mm. KKunA 67 §:n mukaisesta velvollisuudesta kirjoittaa kunkin vuoden lopussa päätettävät tilikirjat.

Voimaan jäivät lisäksi mm. määräykset tilintutkijoiden tehtävänä olevasta tilikirjojen tarkastuksesta. Lisäksi 5 luku sisälsi säännökset kaupungin rahavaraston tarkastuksesta, joka tehtävä kuului maistraatin jäsenelle ja kahdelle kaupungin valtuusmiesten valitsemalle henkilölle. Asetuksen 5 luku sisälsi määräykset myös kaupungin valtuusmiesten tai raastuvankokouksen valitsemien henkilöiden toimittamasta irtaimen tavaran katsastuksesta sekä kiinteän omaisuuden katselmuksesta.<sup>159</sup>

Seuraavan kerran KKunA:ta muutettiin varsin perusteellisesti vuonna 1934, mutta mainitut muutokset eivät enää koskeneet Ahvenanmaan maakuntaa. Tällöin säädettiin valtakunnan lainsäädännössä mm. tilintarkastajien apulaisista vakinaisina viranhaltijoina. Muutos perustui vuonna 1927 valmistuneeseen komiteanmietintöön<sup>160</sup>. Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä asiasta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna vuonna 1948 annetussa Maarianhaminan kaupunkia koskevassa EMLL:ssa. Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä annettiin ensimmäinen maalaiskuntia koskeva maakuntalaki ÅLK vuonna 1930 ja Maarianhaminan kaupunkia koskeva maakuntalaki EEMLL vuonna 1931. Edellä olevan mukaisesti muutettu KKunA jäi Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon toteuduttua voimaan myös maakunnassa. Ahvenanmaan maakuntalain-

---

<sup>159</sup> Ks. jakso 2.2.2.

<sup>160</sup> KM 1927.



säädännössä asetukseen tehtävistä muutoksista päätettiin kuitenkin EElitseHallintoL:n säätämällä tavalla. Ks. tästä tarkemmin seuraava jakso 2.3.3.

### 2.3.3 Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto ja kunnallislainsäädäntö

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskeva EElitseHallintoL annettiin vuonna 1920. Lisäksi annettiin laki EElitseHallintoL:n täytäntöönpanosta<sup>161</sup>. Mainittua täytäntöönpanoa koskevaa lakia muutettiin tämän jälkeen vuonna 1921<sup>162</sup>. Tämän jälkeen annettiin vuonna 1922 asetus EElitseHallintoL:n täytäntöönpanosta<sup>163</sup>. Samanaikaisesti annettiin asetus maakunnan itsehallintoelimien valinnasta ja kokoontumisesta<sup>164</sup>. Ahvenanmaan kysymykseen liittyen annettiin tämän lisäksi vuonna 1922 laki eräistä muutoksista ja lisäyksistä EElitseHallintoL:iin<sup>165</sup>. Ahvenanmaan kunnallisesta maakuntalainsäädännöstä ks. tarkemmin pääjakso 4.

EElitseHallintoL:n 10 §:n mukaan tasavallan voimassa olevat lait ja asetukset jäivät voimaan myös Ahvenanmaan maakunnassa. Tämän jälkeen mm. maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat kunnallishallintoa koskevat mainittuja lakeja ja asetuksia muuttavat säädökset tuli säätää EElitseHallintoL:n mukaisesti tullakseen voimaan maakunnassa. Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaa lainsäädäntöä selvitetään tarkemmin pääjaksossa 3 sekä Ahvenanmaan maakunnan maakuntalakeja, niiden säätämistä ja sisältöä tarkemmin pääjaksoissa 4–5 ja 7.

---

<sup>161</sup> Laki Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lain täytäntöönpanosta 6.5.1920/125.

<sup>162</sup> Laki, jolla Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lain täytäntöönpanolakia muutetaan 30.12.1921/309.

<sup>163</sup> Asetus Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolain täytäntöönpanosta 13.1.1922/5.

<sup>164</sup> Asetus siitä milloin Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoelimet ensi kerran valitaan ja kokoontuvat 13.1.1922/6.

<sup>165</sup> Laki sisältävä eräitä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä 11.8. 1922/189.

## 2.4 Yhteenveto

Maalaiskuntien kunnallislainsäädännöllä luotiin pohja kunnalliselle itsehallinnolle maaseudulla. Kaupunkien kohdalla niiden itsehallinto perustui aikaisemmin kaupungeille annettuihin erioikeuksiin ja muuhun sääntelyyn. Ensimmäinen maalaiskuntia koskeva kunnallisasetus EMKunA annettiin 1865. Kaupunkien kunnallisasetus KKunA annettiin vuonna 1873. Maalaiskuntien ensimmäisen vuonna 1865 annetun asetuksen puutteellisuuksien vuoksi annettiin maalaiskuntia varten kokonaan uusi kunnallisasetus MKunA vuonna 1898.

Maalaiskunnissa oli sekä vuoden 1865 että 1898 asetusten mukaan kunnan ylimpänä päättävänä elimenä kuntakokous tai niin päätettäessä tähän tehtävään valitut asetuksen 1865 mukaiset valtuusmiehet tai asetuksen 1898 mukaiset kunnanvaltuusmiehet. Jokaisessa kunnassa oli myös kunnallislautakunta, joka vastasi päätettävien asioiden valmistelusta ja monista tuolle ajalle ominaisista tehtävistä. Lisäksi kunnissa oli muita lautakuntia, hallituskuntia ym. kunnan tehtävien hoitamiseksi.

Kunnallislautakunnan tuli tehdä vuosittain maksujen ja tulojen arvio. Tätä varten kuntakokouksen mahdollisesti asettamien toimikuntien ym. tuli antaa kunnallislautakunnalle omat arvioinsa hallintoonsa kuuluvista menoista ja tuloista tulevana vuonna. Tästä oli sekä vuoden 1865 EMKunA:ssa että vuoden 1898 MKunA:ssa tarkemmat määräykset. Asetuksissa määrättiin myös kunnan rahavarojen ja omaisuuden hoidosta. Kunnan toimijoiden tuli kirjoittaa kunnan tillikirjat kultakin kalenterivuodelta. Nämä yhdessä muiden selvitysten kanssa annettiin kunnan vuoden 1865 asetuksen mukaisille tilintutkijoille tai vuoden 1898 asetuksen mukaisille tarkastajille tarkastettavaksi.

Vuoden 1865 EMKunA:n mukaan tilintutkijoiden tuli tarkastaa kunnallislautakunnan ja muiden toimituskuntien ym. tililaskut ja hallinto. Vuoden 1898 MKunA:n mukaisten tarkastajien tuli tarkastaa kunnan tilit, arvopaperit ja rahavarat, sekä tutkia, olivatko tilit yhtäpitävät vuoden meno- ja tuloarvion kanssa. Vuoden 1898 MKunA:n mukaan tarkastajien tehtävänä oli myös toimittaa kunnan kassojen luettelemus sekä irtaimen

omaisuuden luettelemus ja kiinteän omaisuuden katselmuks. Tarkastuksestaan tilintutkijat ja tarkastajat antoivat kertomuksen, jossa esitettiin mahdolliset huomautukset.

Mikäli tilintutkijat tai tarkastajat olivat esittäneet kertomuksessaan muistutuksia, tuli kuntakokouksen päättää, saako muistutus raueta vai tuleeko se antaa sovinto-oikeuden tutkittavaksi ja päätettäväksi. Vuoden 1898 MKunA:n mukaan muistutus voitiin tehdä myös kuntakokouksessa. Rikollisen teon ollessa kysymyksessä tuli asia antaa kuitenkin tuomioistuimen päätettäväksi. Asetettavaan sovinto-oikeuteen valitsi kuntakokous yhden tai kaksi jäsentä ja tilintekevä hallituskunta yhtä monta. Sovinto-oikeuden jäsenen tuli olla kunnan omia jäseniä tai muita kunnioitusta ja luottamusta nauttavia henkilöitä. Sovinto-oikeus lausui, missä määrin tehty muistutus oli hyväksyttävä ja sen johdosta muutoin huomioon otettava. Sovinto-oikeuden päätös oli lopullinen eikä siihen saanut hakea muutosta.

Vuoden 1865 EMKunA:n mukaan maalaiskunnan tilintutkijat valittiin vuosittain joulukuussa. Heidän lukumääräänsä ei asetuksessa mainittu. Vuoden 1898 MKunA:n mukaan kuntakokous valitsi tilien ja taloudellisen hallinnon tarkastamista varten siihen soveliaista kunnassa tai kunnan ulkopuolella asuvista henkilöistä kolmeksi vuodeksi kolme tarkastajaa ja kaksi varatarkastajaa. Tarkastajista erosi yksi vuosittain arpomalla. Varatarkastajat toimivat toimeensa koko kolmivuotisen ajanjakson. Mainittujen asetusten mukainen tilintarkastajan valinta poikkesi toisistaan. Vuoden 1898 MKunA:n mukaan tarkastaja oli toimeensa pisimmillään kolme vuotta. MKunA:n mukaan tarkastajien tuli olla siihen soveliaita henkilöitä. Lisäksi tarkastajaksi voitiin vuoden MKunA:n mukaan valita myös kunnan ulkopuolinen henkilö. Tilintutkijoille tai tarkastajille mahdollisesti maksettavista palkkioista ei asetukseen sisällynyt säännöksiä. Tilintutkijat ja tarkastajat toimivat tehtävässään virkavastuulla.

Kaupungeissa käytti ylintä päätösvaltaa raastuvankokous tai kaupungin valtuusmiehet. Toimeenpanovaltaa kaupungeissa käytti maistraatti, rahatoimikamari, eri lautakunnat, hallitukset ja henkilöt. Maistraatti huolehti kaupungin yhteisestä omaisuudesta, eduis-

ta ja oikeuksista. Maistraatin tuli tehdä vuotuinen tulo- ja menoarvio rahatoimikamarista saatujen tietojen perusteella. Rahatoimikamari hoiti kaupungin kiinteää omaisuutta ja raha-asioita. Rahatoimikamari kirjoitti myös määräysten mukaiset kaupungin tilikirjat vuosittain.

Maistraatti antoi edellä mainitut tilikirjat tilintutkijoille sekä määräsi ajan, jonka kuluesa tarkastuskertomus tulee antaa. Tarkastuskertomus annettiin tämän mukaisesti maistraatille. Tarkastuskertomuksessa tehdyistä mahdollisista muistutuksista tilikirjoja vastaan tuli maistraatin vaati asianomaisilta selitykset. Tarkastuskertomus ja selitykset annettiin raastuvankokouksen tai valtuusmiesten tutkittavaksi. Raastuvankokouksen tai kaupungin valtuusmiesten päätösvallassa oli, annettiinko tehdyn muistutuksen raueta tai vaihtoehtoisesti tuliko asiassa ryhtyä muihin toimenpiteisiin kaupungin oikeuden valvomiseksi.

Tilikirjojen tarkastamisen lisäksi toimitettiin kaupungeissa myös irtaimen omaisuuden tarkastus sekä kiinteän omaisuuden katselmus. Irtaimen omaisuuden tarkastus kuului raastuvankokouksen tai valtuusmiesten valitseville henkilöille. Joka kolmas vuosi suoritettava kiinteän omaisuuden katselmus kuului kaupungin valtuusmiesten tehtäviin, mikäli nämä oli valittu. Muutoin katselmuksesta vastasi raastuvankokous. Kaupunkikunnissa tilintarkastus oli maalaiskunnista poiketen erotettu omaisuuden tarkastuksesta.

Kaupunkien vuoden 1873 KKunA:n mukaan kaupungin tilintutkijat valittiin raastuvankokouksessa joulukuussa kuluvan vuoden tilikirjain tarkastamista varten. Heidän lukumääräänsä ei asetuksessa erikseen mainittu. Tilintutkijoiden mahdollisista palkkioista ei asetuksessa ollut määräyksiä. Huomattavaa on, että tilintutkijat toimivat tehtävässään virkavastuulla.

Vuonna 1917 annettujen maalaiskuntien ja kaupunkien kunnallislakien MKunL:n ja KKunL:n mukaan sekä maalaiskunnan että kaupungin tilintarkastajat valittiin vaaleilla

valtuutettujen vaalin yhteydessä. Maalaiskunnissa valittiin vaaleilla neljä tilintarkastajaa ja neljä varatilintarkastajaa kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Näistä erosi vuosittain kaksi vaaleissa vähiten ääniä saaneet ensimmäisinä. Tällöin poistui myös maalaiskuntia koskeva määräys siitä, että tarkastajien tuli olla siihen soveliaita henkilöitä. Myöskään kunnan ulkopuolista henkilöä ei voitu enää valita maalaiskunnan tarkastajaksi.

Kaupungeissa valtuusto päätti tilintarkastajien luvusta sekä eroamisjärjestyksestä. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon toteuduttua jäivät tasavallan lait voimaan myös Ahvenamaan maakunnassa. Niihin tehtävistä muutoksista tai uusien säädösten säätämisestä tuli päättää EElitseHallintoL:n mukaisesti niissä asioissa, jotka kuuluivat maakunnan päätösvaltaan. Seuraavan kerran tilintarkastajien valintatapaa muutettiin vuonna 1925 valtuuston toimesta tapahtuvaksi sekä maalaiskunnissa että kaupungeissa.<sup>166</sup> Mainittu muutos ei eduskunnan säätämänä koskenut kuitenkaan Ahvenanmaan maakuntaa, vaan tästä tuli päättää erikseen Ahvenanmaan maakuntapäivillä EElitseHallintoL:n mukaisesti.

---

<sup>166</sup> Ks. Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/71; Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/72.

### 3 Ahvenanmaan itsehallinto ja maakuntalait

#### 3.1 Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva ensimmäinen laki, EElitseHallintoL, annettiin vuonna 1920<sup>167</sup>. Ennen EElitseHallintoL:n soveltamista maakunnassa tuli ratkaistavaksi Ahvenanmaan asema maakunnan Ruotsiin liittämiseksi esiintyneiden pyrkimysten johdosta. Ahvenanmaan asemaa koskevan kansainvälisen käsittelyn tuloksena Kansainliitto tunnusti vuonna 1921 Suomen täysivaltaisuuden Ahvenanmaahan edellyttäen kuitenkin mm., että EElitseHallintoL:iin sisällytettäisiin vahvat takuut ahvenanmaalaisten kansallisuussuojasta<sup>168</sup>.

Vuonna 1920 annetun EElitseHallintoL:n lisäksi annettiin samanaikaisesti myös laki, jolla säädettiin EElitseHallintoL:n täytäntöönpanosta<sup>169</sup>. Edellä mainitusta johtuen muutettiin täytäntöönpanolakia vuonna 1921<sup>170</sup>. Tämän jälkeen annettiin tammikuussa 1922 asetus EElitseHallintoL:n täytäntöönpanosta<sup>171</sup>. Samanaikaisesti annettiin myös asetus Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoelinten valinnasta ja ensimmäisestä koontumisesta. Asetuksen mukaan EElitseHallintoL 2 §:n mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan väestöä sen itsehallintoa koskevissa asioissa edustavien maakuntapäivien tuli kokoontua ensimmäisen kerran 8.6.1922.<sup>172</sup>

Vuonna 1922 annetulla lailla säädettiin Ahvenanmaan maakunnan väestöön liittyvistä muutoksista ja lisäyksistä EElitseHallintoL:iin<sup>173</sup>. Eduskunnan hyväksyttyä tämän mukaisesti mainitun lain eivät ahvenanmaalaiset enää katsoneet olevan esteitä soveltaa an-

---

<sup>167</sup> Ks. HE 73/1919 vp.

<sup>168</sup> Ks. League of Nations 1921: 699.

<sup>169</sup> Laki Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lain täytäntöönpanosta 6.5.1920/125.

<sup>170</sup> Laki, jolla Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lain täytäntöönpanoa muutetaan 30.12.1921/309.

<sup>171</sup> Asetus Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolain täytäntöönpanosta 13.1.1922/5.

<sup>172</sup> Asetus siitä milloin Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoelimet ensi kerran valitaan ja kokoontuvat 13.1.1922/6. Ahvenanmaa valitsi ensimmäiset maakuntapäivien jäsenet 8.5.1922 ja maakuntapäivät kokoontuivat ensimmäisen kerran täysistuntoon 9.6.1922; ks. Dreijer 1972: 52–53; OM 6/2015: 25, 112; OM 33/2017: 32, 288.

<sup>173</sup> Ks. Laki sisältävä eräitä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä 11.8. 1922/189.

nettua EElitseHallintoL:ia ja edellä mainittua lakia.<sup>174</sup> Annetun lain mukaan Ahvenanmaan maakuntaan muuttanut Suomen kansalainen sai maakunnassa kunnallisen ja maakunnallisen äänioikeuden sen jälkeen kun hänellä oli viiden vuoden ajan ollut siellä laillinen asunto ja kotipaikka. Edellä olevaa ei sovellettu siihen henkilöön, jolla aikaisemmin niin pitkän ajan oli ollut laillinen asunto ja kotipaikka maakunnassa.

## 3.2 Ahvenanmaan itsehallintolait

### 3.2.1 Vuoden 1920 itsehallintolaki<sup>175</sup>

EElitseHallintoL:n 1 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla, joka käsittää Ahvenanmaan läänin<sup>176</sup>, oli mainitussa laissa säädetty itsehallinto. Ahvenanmaan maakunnan väestöä edusti EElitseHallintoL 2 §:n mukaan maakunnan itsehallintoa koskevissa asioissa maakuntapäivät<sup>177</sup>. Maakuntapäivillä oli EElitseHallintoL 12 §:n mukaan oikeus hyväksyä maakuntalakeja Ahvenanmaan maakunnalle muista kuin EElitseHallintoL 9 §:n säättämässä asioissa, jossa säädettiin tasavallan lainsäädäntöelimien yksinomaisesta lainsäädäntövallasta. Maakuntahallintoa hoiti EElitseHallintoL 3 §:n mukaan maakuntapäivien asettama maakuntalautakunta<sup>178</sup>. Maakuntalautakunnan esimiehenä oli maakuntapäivien valitsema maakuntaneuvos.

EElitseHallintoL 10 §:n mukaan tasavallan tuolloin voimassa olleet lait ja asetukset jäivät voimaan Ahvenanmaan maakunnassa. EElitseHallintoL:n säännösten mukaisesti mm. kunnallishallintoa koskevat asiat kuuluivat Ahvenanmaan maakuntapäivien säädös-

---

<sup>174</sup> Ks. HE 42/1921 vp: 1, 5, 7; HE 73/1990 vp: 8–9; PeVM 8/1921 vp – HE 42/1921 vp: 1–2. OM 2015/6: 25, 112; OM 33/2017: 32, 288. Ks. myös Laki syytteen sikseen jättämisestä henkilöihin nähden, jotka ovat toimineet Ahvenanmaan irrottamiseksi Suomesta tai laiminlyöneet asevelvollisuuskutsuntansa Ahvenanmaalla 30.12.1921/ 310.

<sup>175</sup> Laki Ahvenanmaan itsehallinnosta 6.5.1920/124.

<sup>176</sup> Ahvenanmaan kihlakunta oli erotettu Ahvenanmaan lääniksi Turun ja Porin läänistä vuonna 1918, ks. Asetus Ahvenanmaan kihlakunnan erottamisesta Turun ja Porin läänistä eri lääniksi 13.6.1918/48.

<sup>177</sup> Ruotsinkielisen säädöksen mukainen nimitys ”landsting”; ks. Lag om självstyrelse för Åland 6.5.1920/ 124: 2 §.

<sup>178</sup> Ruotsinkielisen säädöksen mukainen nimitys ”landskapsnämnd”; ks. Lag om självstyrelse för Åland 6.5.1920/124: 3 §.

vallan piiriin. Tasavallan presidentillä oli hankittuaan KKO:lta lausunnon mahdollisuus kolmen kuukauden kuluessa saatuaan tiedon maakuntalain päättämisestä EElitseHallintoL:n 12 §:n mukaan määrätä, että maakuntalaki oli raukeava mikäli maakuntalain katsottiin koskevan 9 §:ssä mainittuja asioita tai tämä oli ristiriidassa tasavallan yleisen edun kanssa.<sup>179</sup>

EElitseHallintoL:n lainsäädäntöä koskevan II luvun 9 §:ssä säädettiin edellä olevan mukaisesti tasavallan lainsäädäntöelinten yksinomaisesta lainsäädäntövallasta ja 12 §:ssä maakunnan lainsäädäntövallasta. Lainsäädäntövalta RL:ia koskevissa asioissa kuului EElitseHallintoL 9 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Tasavallan lainsäädäntöelimillä oli yksinomainen lainsäädäntövalta mm. asioissa, joiden päättämiseen tuolloin voimassa olleen HM:n mukaan vaadittiin eduskunnan suostumus.

Edellä mainitun lainsäädäntövallan lisäksi tulee tutkimusongelman kannalta huomioonotettavaksi myös lainkäyttöön liittyvät säännökset Ahvenanmaan maakunnassa. EElitseHallintoL:n lainkäyttöä koskevan IV luvun 19 §:n mukaan mukaan tuomiovaltaa käyttivät oikeusjutuissa ja -asioissa valtion tuomioistuimet. Saman luvun 20 §:n mukaan maaherra ratkaisi maakunnassa hallinto-oikeudelliset valitusasiat.<sup>180</sup>

Edellä jaksossa 3.1 todetun mukaisesti ennen EElitseHallintoL:n täytäntöönpanoa oli ratkaistavana Ahvenanmaan asemaa koskeva kysymys. Kansainliiton tunnustettua vuonna 1921 Suomen täysivaltaisuuden Ahvenanmaahan, tuli tehdyn päätöksen mukaan EElitseHallintoL:iin sisällyttää vahvat takuut ahvenanmaalaisten kansallisuussuojasta. Tähän liittyvien eri vaiheiden jälkeen annettiin muun ohella asetus Ahvenanmaan itsehallintoelinten valinnasta ja ensimmäisestä kokoontumisesta. Edellä todetun mukaan maakuntapäivien tuli mainitun asetuksen mukaan kokoontua ensimmäisen kerran 8.6.1922.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Ks. Ministeriet för Utrikesärendena 1930: 9–11.

<sup>180</sup> Ks. HE73/1919 vp 4–7.

<sup>181</sup> Ks. tästä myös jaksossa 3.1. mainittu.



### 3.2.2 Vuoden 1951 itsehallintolaki<sup>182</sup>

EElitseHallintoL:iin liittyvien mm. toimivallan jaosta tulkinnallisten epäselvyyksien johdosta valtakunnan ja maakunnan kesken annettiin vuoden 1946 vp:llä esitys uudeksi itsehallintolaiksi.<sup>183</sup> Esitys ei kuitenkaan johtanut vielä tuolloin lainsäädäntötoimiin. Uusi esitys itsehallintolaiksi annettiin vuoden 1948 vp:llä.<sup>184</sup> Uusi itsehallintolaki Ahvenanmaan maakunnalle annettiin tämän jälkeen vuonna 1951.

EltseHallintoL 2 §:n mukaisesti maakunnan väestöä edustivat sen itsehallintoa koskevissa asioissa maakuntapäivät<sup>185</sup>. Maakunnan hallintoa hoiti maakuntapäivien asettama maakunnanhallitus<sup>186</sup>. Maakunnanhallituksen esimiehenä oli maakuntapäivien asettama maaneuvos. EltseHallintoL 3 §:n mukaan Ahvenanmaan kotiseutuoikeus oli henkilöllä, jolla pääsääntöisesti viiden vuoden ajan oli ollut varsinainen asunto ja koti maakunnassa.<sup>187</sup> EElitseHallintoL 9 §:ssä oli lueteltu yksinomaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat. EltseHallintoL 11 §:ssä lueteltiin ne oikeusalat, joilla lainsäädäntövalta kuului valtakunnalle ja 13 §:ssä erikseen ne alat, joilla lainsäädäntö voitiin jättää maakunnalle. Viimeksi mainittuihin asioihin kuului mm. kunnallishallintoa, kunnallisverotusta ja kunnallisia vaaleja sekä taajaväkisiä yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö eräin rajoituksin.<sup>188</sup>

Myös EltseHallintoL 14 §:n mukaan tasavallan presidentillä oli oikeus määrätä, että maakuntalaki oli raukeava. Mikäli tasavallan presidentti KKO:lta hankittavan lausunnon saatuaan katsoi, että maakuntapäivien hyväksymä laki koski valtakunnan lainsäädäntö-

<sup>182</sup> Ahvenanmaan itsehallintolaki 28.12.1951/670.

<sup>183</sup> Ks. HE 100/1946 vp: 1.

<sup>184</sup> Ks. HE 38/1948 vp.

<sup>185</sup> Ruotsinkielisen säädöksen mukainen nimitys ”landsting” kuten myös vuoden 1920 EElitseHallintoL:n ruotsinkielisessä säädöksessä; ks. Självstyrelselag för Åland 28.12.1951/670: 2 §.

<sup>186</sup> Ruotsinkielisen säädöksen mukainen nimitys ”landskapsstyrelse”; ks. Självstyrelselag för Åland 28.12.1951/670 2 §. Vuoden 1951 EitseHallintoL:n mukainen maakunnanhallitus korvasi vuoden 1920 EElitseHallintoL:n mukaisen maakuntalautakunnan.

<sup>187</sup> Päätöksessä KHO 1979 I 4 viisi vuotta maakunnassa asuneen henkilön kotiseutuoikeutta koskevaa hakemusta hylkäävä päätös kumottiin vaaditun, mutta edellytetyn EltseHallintoL:ssa ruotsinkielen taitoa koskevan vaatimuksen puuttuessa, ja palautettiin maakuntahallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

<sup>188</sup> Ks. Blomstedt 1970: 143–144; HE 38/1948 vp: 1–2; Merikoski & Vilkkonen 1983: 179–181.

valtaan kuuluvia asioita tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, tuli hänen kolmen kuukauden kuluessa saatuaan tiedon maakuntalain päättämisestä määrätä, että maakuntalaki oli raukeava.<sup>189</sup>

EltseHallintoL:n lainsäädäntöä koskevan 2 luvun 11 §:n 13 kohdan mukaisesti valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuului yleisten lakien säätäminen ja asetusten antaminen asioissa, jotka koskivat yleistä rikoslakia. Samoin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuului saman lainkohdan mukaan muita rangaistusmääräyksiä koskevien lakien antaminen, elleivät ne kuuluneet maakunnan lainsäädäntövaltaan EEltsHallintoL 13 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan. Tämän mukaisesti maakuntapäivillä oli oikeus näissä tapauksissa käyttää maakunnallista lainsäädäntövaltaa sakkorangaistuksen ja uhkasakon sekä muun uhan määräämiseksi. Lisäksi maakunnalla oli mainittu oikeus myös maakunnan omien viran- ja toimenhaltijain kurinpidollisessa rankaisemisessa.<sup>190</sup>

EltseHallintoL:n lainkäyttöä koskevan 4 luvun 21 §:n mukaisesti tuomiovaltaa maakunnassa käyttivät valtakunnan tuomioistuimet. Hallinto-oikeudellista lainkäyttöä harjoitti 22 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnan lääninhallitus ja muut viranomaiset, joille kyseinen lainkäyttö valtakunnassa kuului<sup>191</sup>. Hallinto-oikeudellinen lainkäyttö voi tilanteesta riippuen kuulua myös valtakunnan tuomioistuimen tuomiovaltaan.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> Uudistettaessa vuonna 1960 Maarianhaminan kaupungin kunnallislakia, määräsi tasavallan presidentti maakuntapäivien hyväksymän esityksen maakuntalaiksi raukeamaan sen johdosta, että maakuntapäivät oli ylittänyt lainsäädäntövaltansa. Syynä edellä mainitulle määräykselle oli kunnallista äänioikeutta, muutoksenhakua sekä valitusta koskevat säännökset, joiden katsottiin EltseHallintoL:n mukaisesti kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ks. jakso 4.4.3.1.

<sup>190</sup> Ks. HE 38/1948 vp: 6–9.

<sup>191</sup> Ks. KHO 1986 II 69, jonka mukaan valitus Maarianhaminan kaupunginvaltuuston hyväksymä asema-kaavan muutoksesta oli tehtävä sille viranomaiselle, joka vastaavassa asiassa oli valtakunnassa alitusviranomainen. Siten valitus oli tehtävä ympäristöministeriölle eikä Ahvenanmaan läänioikeuteen, joka oli valitusosoituksessa merkitty valitusviranomaiseksi. KHO kumosi ja poisti läänioikeuden asiasta tekemän päätöksen ja siirsi asian ympäristöministeriölle siellä valituksena käsiteltäväksi.

<sup>192</sup> Ks. HE 38/1948 vp: 11.

### 3.2.3 Vuoden 1991 itsehallintolaki<sup>193</sup>

Vuonna 1991 annettiin uusi nykyisin voimassa oleva ItseHallintoL, joka korvasi vuonna 1951 annetun EitseHallintoL:n. Uusi laki tuli voimaan vuoden 1993 alusta. Uuden lain 3 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivät<sup>194</sup> edustavat maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa. Maakunnan yleinen johto kuului 3 §:n mukaan maakuntahallitukselle<sup>195</sup> ja sen alaisille viranomaisille. Vuonna 2004 muutetun ItseHallintoL 3 luvun mukaan säädettiin maakuntapäivistä sekä maakunnan hallituksesta. Muutetun säädöksen mukaisesti nimitys maakuntahallitus muutettiin nimitykseksi maakunnan hallitus<sup>196, 197</sup>.

ItseHallintoL 9 §:n mukaan mm. kunnanvaltuutettujen sekä muiden kunnallishallinnon luottamushenkilöiden vaaleihin saa osallistua vain se, jolla on kotiseutuoikeus ja vaalikelpoisuus näihin luottamustehtäviin.<sup>198</sup> ItseHallintoL 6 §:n mukaan kotiseutuoikeus on niillä, joilla tämä oikeus oli jo aikaisemmin lain voimaan tullessa EitseHallintoL:n nojalla sekä alle 18-vuotiaalla lapsella, joka on Suomen kansalainen ja asuu maakunnassa, jos hänen isällään tai äidillään on kotiseutuoikeus. Lisäksi maakuntahallitus voi lain 7 §:n mukaan myöntää kotiseutuoikeuden hakemuksesta sille joka on muuttanut maakuntaan, jolla on keskeytyksettä ollut maakunnassa varsinainen asunto ja koti vähintään viiden vuoden ajan ja jolla on tyydyttävä ruotsin kielen taito. Maakuntalailla voidaan myös säätää poikkeuksista myöntää kotiseutuoikeus sille, joka ei täytä asumista ja kielitaitoa koskevia vaatimuksia.<sup>199</sup>

---

<sup>193</sup> Ahvenanmaan itsehallintolaki 16.8.1991/1144.

<sup>194</sup> Ruotsinkielisen säädöksen mukainen nimitys ”lagting”; ks. Självstyrelselag för Åland 16.8.1991/1144: 3 §. Vuoden 1951 EitseHallintoL:n ja vuoden 1920 EitseHallintoL:n ruotsinkielisten säädösten mukainen nimitys oli ”landsting”. Mainittujen vuoden 1920 ja 1951 säädösten mukainen suomenkielinen nimitys oli ”maakuntapäivät” kuten myös nykyisen vuoden 1991 säädöksen mukainen nimitys.

<sup>195</sup> Ruotsinkielisen säädöksen mukainen nimitys ”landskapsstyrelse”; ks. Självstyrelselag för Åland 16.8.1991/1144: 3 §.

<sup>196</sup> Ruotsinkielisen säädöksen mukainen nimitys on ”landskapsregering” aikaisemman säädöksen mukaisen nimityksen ”landskapsstyrelse” sijasta; ks. Lag om ändring av självstyrelselagen för Åland 30.1.2004/ 68: 16 §.

<sup>197</sup> Ks. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 30.1.2004/68: 16 §.

<sup>198</sup> Ks. HE 73/1990 vp: 63.

<sup>199</sup> Ks. HE 73/1990 vp: 62–63.

ItseHallintoL 17 §:n mukaan maakuntapäivät säätää maakuntalakeja maakuntaa varten. ItseHallintoL 18 §:n 4 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta kuntajakoa<sup>200</sup>, kunnallisvaaleja, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangeistuksen määräämistä kuntien viranhaltijoille koskevissa asioissa<sup>201</sup>.

ItseHallintoL 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rikosoikeutta ItseHallintoL 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. ItseHallintoL 18 §:n 25 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi määräämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta.<sup>202</sup>

Tasavallan presidentti voi ItseHallintoL 19 §:n mukaan hankittuaan KKO:n lausunnon määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Päätös tuli alkuperäisen säännöksen mukaan tehdä neljän

---

<sup>200</sup> ItseHallintoL:n voimaantulon jälkeen annettiin vuonna 1997 maakuntalaki tuolloin valtakunnan lainsäädännössä voimassa olleen EKuntajakol:n noudattamisesta eräin täsmennyksin maakuntalain tullessa voimaan 1.10.1997; ks. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning 25.9.1997:76 (ÅFS). Edellä mainittu EKuntajakoL kumottiin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1997 annetulla KuntajakoL:lla, joka tuli voimaan 1.1.1998 ja on sittemmin kumotu tätä korvaavalla lainsäädännöllä. Ks. myös päätös HFD 17.12.2018 L 5918, jossa hylättiin Hammarlandin kunnan valitus selvityksen hankkimisesta kuntajaoitukseen liittyen, koska tällä ei ollut suoraan vaikutusta kunnan etuihin ym. Edellä mainittu vuonna 1997 annettu maakuntalaki korvattiin vuonna 2019 annetulla uudella maakuntalailla; ks. Kommunstrukturlag för Åland 4.4.2019:29 (ÅFS); LF 21/2017–2018 Lt. Vuonna 2019 annetulla maakuntalailla päätettiin kuntajaon muutoksista Ahvenanmaan maakunnassa vuosina 2019–2022, jonka tarkoituksena oli, että maakunnassa olisi ollut Maarianhaminan kaupungin lisäksi 3 kuntaa nykyisten 15 kunnan sijasta; ks. Landskapslag om en reform av kommunstrukturen på Åland 4.4.2019:28 (ÅFS); LF 21/2017–2018 Lt. Mainittu maakuntalaki kumottiin kuitenkin vuonna 2021, jolloin tarkoituksena oli mahdollistaa vapaaehtoiset kuntajaon muutokset; ks. Landskapslag om upphävande av lagskapslagen om en reform av kommunstrukturen på Åland 11.5.2021:51; LF 5/2020–2021 Lt.

<sup>201</sup> Ks. HE 73/1990 vp: 66–67; Suksi 2005: 121 ss., 209–210.

<sup>202</sup> Ks. HD 2018:16, jonka mukaan maakuntalainsäädännön mukainen valtakunnan lainsäädäntöä ankarampi ajokorttilain säädännön soveltaminen ei ollut ilmeisessä ristiriidassa PL:n kanssa. Ks. myös HD 1996:106, jonka mukaan asiassa tuli ItsehallintoL 18 §:n 21 ja 25 kohdan mukaan noudatettavaksi valtakunnassa sovellettavan RL:n mukaisia rangaistussäännöksiä sellaisina, kuin ne olivat ItsehallintoL:n tullessa voimaan, koska maakunnassa ei oltu annettu asiassa rangaistussäännöksiä. Ks. vastaavasti myös HD 2005:18, jonka mukaan valtakunnan yksityisiä teitä koskeva lainsäädäntö tuli sovellettavaksi maakunnassa maakunnan lainsäädännön puuttuessa ItsehallintoL 18 §:n 21 kohdan mukaisesti.

kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin hänelle tiedoksi. Vuonna 1994 tehdyn lainmuutoksen<sup>203</sup> mukaan määräaika lasketaan siitä, kun maakuntapäivien päätös on annettu oikeusministeriölle tiedoksi.<sup>204</sup>

Maakuntahallitus voi ItseHallintoL:n alkuperäisen 21 §:n mukaan maakuntalaissa olevan valtuutuksen nojalla maakunta-asetuksella säätää mm. lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta sekä muista maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Vuoden 2004 lainmuutoksen<sup>205</sup> jälkeen maakunnan hallitus voi 21 §:n mukaan antaa maakuntalaissa säädetyin valtuuden nojalla asetuksia maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa.<sup>206</sup> ItseHallintoL 67 §:n alkuperäisen säännöksen mukaan annettiin maakuntalailla säädettävien edellytyksin kotiseutuoikeutta vailla olevalle Suomen kansalaiselle sekä Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisille äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallishallinnon luottamushenkilöiden vaalissa<sup>207</sup>.

ItseHallintoL:ia muutettiin<sup>208</sup> vuonna 1994 siten, että mainittu äänioikeus ja vaalikelpoisuus voidaan antaa samalla tavoin myös muiden valtioiden kansalaisille. Lainmuutos liittyi mm. Suomen jäsenyyteen EU:ssa. HE:ssä todettiin myös ajan olevan kypsä sille, että maakunta voisi itse ratkaista, koskisiko äänioikeus ja vaalikelpoisuus pelkästään unionin kansalaisia vai tulisiko sitä lainkaan rajoittaa kansalaisuuden perusteella.<sup>209</sup>

---

<sup>203</sup> Ks. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 31.12.1994/1556: 19 §.

<sup>204</sup> Ks. Olsson 1993: 526 ss.

<sup>205</sup> Ks. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 30.1.2004/68: 21 §.

<sup>206</sup> Ks. Suksi 2005: 301 ss.

<sup>207</sup> Ks. HE 73/1990 vp: 98.

<sup>208</sup> Ks. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 30.1.1994/1556: 67 §.

<sup>209</sup> Ks. HE 307/1994 vp: 7, 11–12. Vastaava säännös, jonka mukaan lain edellytysten täytyessä kunnallinen äänioikeus oli Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisella, joka oli kahtena vaalivuotta edeltäneenä vuotena ollut henkikirjoitettuna Suomessa, sisältyi valtakunnan kunnallislainsäädännössä ensimmäisen kerran vuonna 1976 muutettuun EKunL 15 §:ään, ks. Laki kunnallislain 15 ja 127 §:n muuttamisesta 23.4.1976/335: 15 §. Vastaava säännös sisältyi myös KunL 16 §:ään, ks. Hannus 1977a: 111–113. Vuonna 1990 KunL 16:ää muutettiin siten, että kotipaikan tulli määräytyä väestökirjalain mukaan, ks. Laki kunnallislain 16 ja 38 §:n muuttamisesta 18.5. 1990/435; Hannus & Hallberg 1991: 152–153; HE 250/1989 vp: 15. KunL 16 §:ää muutettiin lisäksi vuonna 1991, jolloin pohjoismaiden kansalaisten lisäksi myös muulla ulkomaalaisella oli lain edellytysten täytyessä kunnallinen äänioikeus edellyttäen, että hänellä oli ollut väestökirjalaissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa neljän vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan, ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 30.12. 1991/1718; Hannus & Hallberg 1993a: 150–151; HE 78/1991 vp: 3–4, 11–12; PeVM 6/1991 vp – HE

Mainitun maakuntalain hyväksymiseen vaaditaan vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

ItsehallintoL 35 §:n mukaisesti lainkäytöstä maakunnassa huolehtivat ne tuomioistuimet ja viranomaiset, joista säädetään valtakunnan laissa, ellei 25 tai 26 §:stä muuta johdu.<sup>210</sup> Valtakunnan lailla voidaan 26 §:n mukaan maakuntaan perustaa tuomioistuin hallintolainkäyttöä varten. Mainitulle tuomioistuimelle voidaan antaa myös maakuntalailla lainkäyttötehtäviä maakunnan toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa.<sup>211</sup> Vuonna 1994 annetulla lailla perustettiin Ahvenanmaan maakuntaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Mainittu laki tuli voimaan 1.10.1994.<sup>212</sup>

Maakuntahallituksen alaisen viranomaisen päätöksestä valitettiin ItsehallintoL 25 §:n mukaan maakuntahallitukseen veroa tai maksua koskevaa päätöstä lukuunottamatta. Kunnallisen viranomaisen päätöksestä valitettiin alkuperäisen säännöksen mukaan läänioikeuteen, ellei valitusta tullut valtakunnan lainsäädännön mukaan tehdä muulle viranomaiselle. Maakuntalailla voitiin myös säätää, että kunnallisen viranomaisen päätöksestä maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa valitettiin maakuntahallitukseen. Maakuntahallituksen päätöksen laillisuudesta saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maakuntahallituksen päätöksiin nimitysasioissa ei ole valitusoikeutta.<sup>213</sup>

Vuonna 2004 muutetun<sup>214</sup> ItsehallintoL 25 §:n mukaan maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen tekemästä päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen<sup>215</sup>. Myös kunnallisen viranomaisen päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen, ellei valitusta tule tehdä muulle viranomaiselle valtakunnan lain-

78/1991 vp: 1–2. Vaalikelpoisuus määräytyi KunL 18 §:n mukaan äänioikeuden ja kotipaikan mukaan.

<sup>210</sup> Ks. HE 73/1990 vp: 87.

<sup>211</sup> Ks. HE 73/1990 vp: 75.

<sup>212</sup> Ks. HE 35/1994 vp; Laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta 28.6.1994/547. Tuomioistuimen ruotsinkielinen nimi on "Ålands förvaltningsdomstol" ruotsinkielisen säädöksen mukaisesti; ks. Lag om Ålands förvaltningsdomstol 28.6.1994/547: 1 §.

<sup>213</sup> Ks. HE 73/1990 vp: 74–75.

<sup>214</sup> Ks. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 30.1.2004/68: 25 §.

<sup>215</sup> Ålands förvaltningsdomstol.

säädännön perusteella.<sup>216</sup> Maakuntalailla voidaan kuitenkin säätää, että maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen päätöksestä veroa ja maksua lukuunottamatta sekä kunnallisen viranomaisen päätöksestä maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa valitetaan maakunnan hallitukseen Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen asemesta.<sup>217</sup>

### 3.2.4 Itsehallintolain kokonaisuudistuksesta

Ahvenanmaan maakunnan asettama parlamentaarinen komitea esitti vuonna 2010 antamassaan mietinnössä Ahvenanmaan itsehallintolain ja itsehallintojärjestelmän uudistamista. Mietinnössä katsottiin nykyisen ItseHallintoL:n olevan rakenteeltaan ja sisällöltään vanhentunut. Komitean mietinnössä esitettiin muutoksia mm. toimivalta-kysymyksiin ja taloudellisiin kysymyksiin.<sup>218</sup> Komitean loppumietintö valmistui vuonna 2013.<sup>219</sup>

Edellä mainitun komitean vuonna 2010 antaman mietinnön jälkeen oikeusministeriö asetti vuonna 2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa Ahvenanmaan itsehallinnon toimivuutta sekä itsehallintolain mahdollisia kehittämistarpeita. Työryhmän mietintö valmistui vuonna 2013.<sup>220</sup> Tämän jälkeen VN asetti 19.9.2013 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uusimiseksi. Vuonna 2015 valmistuneessa välimietinnössään komitea esitti mm. nykyistä oikeustilaa muuttavina ehdotuksina itsehallintolakia täydennettäväksi yhdellä tai useammalla lailla, jotka säädettäisiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä maakuntapäivien suostumuksella. Lisäksi välimietinnössä komitea ilmoitti jatkossa selvitettävänsä verotukseen ym.

---

<sup>216</sup> Ks. KHO 27.8.2018 T 3890, jossa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen antaman päätöksen yhteydessä perittiin maksu hakemuksen tutkimisesta maakunnan maksuperustelain mukaisesti ilman, että maksuunpanon perusteeksi olisi edellytetty viranomaisen päätöstä maksun määräämisestä. Edellä olevan johdosta mainittuun maksuun ei haettu muutosta valittamalla hakemukseen annetusta päätöksestä, vaan maksuunpanoon kohdistuvalla perustevalituksella. Toimivaltainen tuomioistuin tutkimaan perustevalituksen oli VerotPL 10 §:n nojalla Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

<sup>217</sup> Ks. HE 18/2002 vp: 15–16.

<sup>218</sup> ÅUS 2010:2.

<sup>219</sup> ÅUS 2013:2.

<sup>220</sup> OM 4/2013.

liittyviä eri vaihtoehtoisia toimintatapoja. Samoin välimietinnössä esitettiin maakunnalle mahdollisuutta itsehallintolain rajoissa päättää sille siirrettävistä toimivallanaloista valtakunnalta ym.<sup>221</sup>

Vuonna 2017 valmistuneen komitean loppumietinnössä esitettiin kokonaan uuden Ahvenanmaan itsehallintolain säätämistä. Mietinnön mukaisia muutoksia vallitsevaan itsehallintolakiin nähden olivat mm. toimivaltasiirtojen helpottamiseen, siirrettäviin oikeudenaloihin, maakunnan talouteen, maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston yhteyistyöhön, kansainvälisiin asioihin jne. liittyvät kysymykset.<sup>222</sup> Tämän jälkeen valmistui vuonna 2018 oikeusministeriön asettaman korkean tason työryhmän mietintö, joka sisälsi mm. ehdotukset poliittisen käsittelyn linjauksiksi uudesta itsehallintolain säädännöstä.<sup>223</sup>

Maakunnan taloutta koskevaa ItseHallintoL:n 7 lukua uudistettiin vuonna 2020 annetulla lailla ja tätä täydentävällä toisella lailla<sup>224</sup>. Ensimmäiseen lakiin liittyvien HE:n perustelujen mukaan hallituksen ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisen yhteisymmärryksen mukaisesti Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistus olisi tarkoitus toteuttaa tulevina vaalikausina<sup>225</sup>.

### 3.3 Kunnallisten maakuntalakien säätämisestä

Sekä säätyvaltiopäivien että eduskunnan antamissa säädöksissä annettiin ennen vuoden 1948 EKunL:ia kunnallishallintoa koskevat säädökset erikseen sekä maalaiskunnista että kaupungeista. Ahvenanmaan itsehallinnon toteutumisen jälkeen mainitut tuolloin voimassa olleet säädökset jäivät voimaan myös Ahvenanmaan maakunnassa. Edus-

---

<sup>221</sup> OM 6/2015: Kuvailulehti.

<sup>222</sup> OM 33/2017: Sammanfattning, Tiivistelmä.

<sup>223</sup> OM 14/2018: 43 ss., 113 ss.

<sup>224</sup> Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 28.2.2020/98, ks. HE 320/2018 vp; Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasotusperusteen muuttamisesta 27.11.2020/911, ks. HE 19/2020 vp.

<sup>225</sup> Ks. HE 320/2018 vp: 1.



kunnan niihin säätämät muutokset tuli hyväksyä erikseen EElitseHallintoL:n säännösten mukaisesti tullakseen voimaan myös maakunnassa. Tämän mukaisesti esimerkiksi valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1925 muutetut MKunL:n ja KKunL:n säännökset tilitarkastajien valintaa koskien tuli erikseen hyväksyä maakuntapäivillä maakunnassa noudatettaviksi.<sup>226</sup>

Edellä olevan tapaan myös Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä säädettiin aluksi erikseen sekä maakunnan maalaiskuntien että maakunnan ainoan kaupungin Maarianhaminan kunnallishallinnosta. Tämän lisäksi kuntien yhteistoiminnasta säädettiin maakunnassa erikseen. Ensimmäinen kunnallinen yhtenäinen maakuntalaki oli vuonna 1930 annettu maalaiskuntia koskeva ÅLK, joka sisälsi säännökset myös kuntien yhteistoiminnasta. Seuraavana vuonna 1931 annettiin Maarianhaminan kaupunkia koskeva EEMLL. Vuonna 1937 annetulla kuntien yhteistoimintaa koskevalla maakuntalailla EKSL kumottiin ÅLK:n kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset. Maarianhaminan kaupunkia koskeva EEMLL kumottiin vuonna 1948 annetulla uudella EMLL:lla.

Maalaiskuntia kunnallishallinnosta annettiin vuonna 1956 uusi ÅLLL, jolla kumottiin aikaisempi vuonna 1930 annettu ÅLK. Vuonna 1960 kumottiin kuntien yhteistoimintaa koskeva EKSL uudella KSL:lla. Maarianhaminan kaupungin kunnallishallinnosta annettiin vuonna 1961 uusi MLL. Sekä maalaiskuntien vuoden 1956 ÅLLL, kuntien yhteistoimintaa säätelevä vuoden 1960 KSL että Maarianhaminan kaupungin vuonna 1961 annettu MLL kumottiin vuonna 1980 kaikille kuntamuodoille yhteisellä EÅKL:lla sisältäen määräykset myös kuntien yhteistoiminnasta. Nykyisin voimassa oleva EÅKL:n korvannut ÅKL annettiin vuonna 1997.

Ahvenanmaan maakunnassa kunnallinen maakuntalainsäädäntö on kehittynyt osin samalla tavoin ja osin eri tavoin kuin valtakunnan kunnallislainsäädäntö. Lisäksi samansisältöisten säännösten sisältyminen valtakunnan ja maakunnan säädöksiin on ollut osittain eriaikaista tai myös toisistaan poikkeavaa. Valtakunnan lainsäädännössä kun-

---

<sup>226</sup> Ks. jakso 4.1.1.

tien yhteistoimintaa koskevat määräykset on sisällytetty sekä maalaiskunnille että kaupungeille annettuihin erillisiin lakeihin tai kaikille kuntamuodoille yhteisiin lakeihin.

Valtakunnan lainsäädännössä sekä MKunL:iin että KKunL:iin sisällytettiin ensimmäisen kerran vuonna 1925 määräykset kuntien yhteistoiminnasta.<sup>227</sup> Vuonna 1932 mainittujen lakien mukaista kuntien yhteistoimintaa koskevia määräyksiä laajennettiin.<sup>228</sup> Vuonna 1948 annettu kaikille kuntamuodoille yhteinen EKunL sekä vuonna 1976 annettu KunL sisälsivät myös kuntien yhteistoimintaa koskevat määräykset. KunL:n kuntien yhteistoimintaa koskevia määräyksiä uudistettiin perusteellisesti vuonna 1992. Samalla muutettiin lain terminologian mukainen nimitys ”kuntainliitto” nimitykseksi ”kuntayhtymä”.<sup>229</sup> Kuntayhtymää koskevat määräykset sisältyivät ja sisältyvät myös vuonna 1995 annettuun EKuntaL:iin ja vuonna 2015 annettuun KuntaL:iin.

Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä yhdistettiin maalaiskuntia ja Maarianhaminan kaupunkia (sekä kuntien yhteistoimintaa) koskevat säännökset samaan maakuntalakiin ensimmäisen kerran vuonna 1980 annetussa EÅKL:ssa ja tämän jälkeen 1997 annetussa ÅKL:ssa. Valtakunnan lainsäädännössä vastaava toteutettiin vuonna 1948 annetulla EKunL:lla ja tämän jälkeen vuonna 1976 KunL:lla, vuonna 1995 EKuntaL:lla ja 2015 KuntaL:lla.

Maakuntalakien mukaisesti maakunnan kuntien ja kuntainliittojen<sup>230</sup> tilintarkastajat ovat kunnallisia luottamushenkilöitä. Valtakunnan lainsäädännön mukaan kuntien ja kuntayhtymien<sup>231</sup> tilintarkastajat ovat vuodesta 1997 lähtien olleet uudistettujen säännösten EKuntaL:n ja KuntaL:n mukaan ammattilintarkastajia<sup>232</sup> ja tätä ennen kunnallisia luottamushenkilöitä. Jäljempänä pääluvuissa 4, 5 ja 7 selvitetään asianomaisen maa-

---

<sup>227</sup> Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 19.5.1925/181; Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 19.5.1925/182.

<sup>228</sup> Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 13.5.1932/152; Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 13.5.1932/153.

<sup>229</sup> Laki kunnallislain muuttamisesta 6.11.1992/979.

<sup>230</sup> Kommunalförbund.

<sup>231</sup> Samkommun.

<sup>232</sup> Ks. tarkemmin pääjakso 6.

kuntalain yhteydessä mm. edellä mainittuja eroavaisuuksia sekä maakuntalakien ja lakien välisiä muita yhtäläisyyksiä ja eroja siltä osin, kuin tällä nähdään olevan merkitystä maakuntalainsäädännön oikeushistoriallisen kehityksen kannalta.

## 4 Eriytetty kunnallinen maakuntalainsäädäntö

### 4.1 Voimaan jäänyt tasavallan kunnallislainsäädäntö

#### 4.1.1 Itsehallintolain määräykset

EEItseHallintoL 10 §:n mukaisesti tasavallan tuolloin voimassa olleet lait ja asetukset jäivät voimaan Ahvenanmaan maakunnassa. Voimaan jäivät tämän mukaan mm. MKunL ja MKunA:n edelleen voimassa olleet säännökset, KKunL ja KKunA:n edelleen voimassa olevat säännökset sekä KVaaliL.<sup>233</sup>

Sekä maalaiskuntia koskevaan MKunL:iin että toisaalta kaupunkeja koskevaan KKunL:iin tehtiin jäljempänä olevan mukaisesti valtakunnan lainsäädännössä perustavaa laatua olevia muutoksia EEItseHallintoL:n säätämisen ja soveltamisen jälkeen. Eduskunnan mainittuihin lakeihin ja asetuksiin tekemät muutokset eivät sellaisenaan kuitenkaan koskeneet EEItseHallintoL:n antamisen jälkeen Ahvenanmaan maakuntaa. Sen johdosta, että maakunnalla oli itsehallintoon perustuva säädösvalta kunnallishallinnossa, oli edellä mainittujen lakien ja asetusten muuttamisesta päätettävä EEItseHallintoL:n säätämässä järjestyksessä, jotta ne olisivat voimassa myös Ahvenanmaan maakunnassa.

#### 4.1.2 Maalaiskunnat

##### 4.1.2.1 Maalaiskuntien kunnallislaki 1917<sup>234</sup>

Maakunnassa voimaan jääneen MKunL 7 §:n mukaan kunnanvaltuutetut sekä neljä tilintarkastajaa ja neljä varatilintarkastajaa valittiin välittömällä ja suhteellisilla vaaleilla. Tilintarkastajien valinta tapahtui valtuutettujen vaalin yhteydessä. MKunL:ia muutettiin vuonna 1925 valtakunnan lainsäädännössä mm. siten, että maalaiskunnan tilintar-

---

<sup>233</sup> Mainituista Ahvenanmaan maakunnassa voimaan jääneistä säädöksistä ja niiden muutoksista käytetään tässä tutkimuksessa selvyiden vuoksi niiden suomenkielisiä nimiä ja lyhenteitä, ellei kyse ole maakuntalaista, jolloin käytetään maakuntalain mukaista nimikettä.

<sup>234</sup> Maalaiskuntain kunnallislaki 27.11.1917/108.

kastaja tuli vaaleilla valitsemisen sijasta valtuuston tehtäväksi.<sup>235</sup> Samalla poistettiin KVaaliL:sta kuntien tilintarkastajien valintaa koskevat määräykset.<sup>236</sup> Muutetun MKunL 20 §:n mukaan maalaiskunnan valtuusto valitsi tammikuussa vähintään kolme ja enintään viisi tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa toimittamaan kulumassa olevan vuoden kunnallishallinnon ja -tilien tarkastukset. Valtuusto voi kuitenkin päättää jättää yhden tilintarkastajan ja yhden varatilintarkastajan määräämisen valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntain keskusjärjestön tehtäväksi.<sup>237</sup> Lisäksi muutetun lain 10 §:n mukaan tilintarkastajaksi voitiin myös valita toisessakin kunnassa asuva Suomen kansalainen, jos hän siihen suostui.<sup>238</sup>

Asiallisesti voimaan jääneen maalaiskunnan valtuuston MKunL 15 §:n mukainen tehtäväluettelo oli yksityiskohtainen. Kohdan 18 mukaan valtuuston tuli päättää kunnan meno- ja tuloarvion vahvistamisesta. Kohdan 19 mukaan valtuuston tehtävänä oli alkuperäisen säännöksen mukaan päättää tilinpäästön antamisesta, joka muutettiin vastuuvapaudeksi. Kunnallislautakunta tai vaihtoehtoisesti erityinen toimikunta huolehti kunnan kiinteästä omaisuudesta. Lisäksi kunnallislautakunta huolehti myös kunnan raha-asioista.

Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyivät samana vuonna MKunL:n muutokset noudatettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa eräin tarkennuksin mm. valtuutettujen vaaleihin liittyen.<sup>239</sup> Vuoden 1925 myös maakuntapäivien hyväksymässä lainmuutoksessa jäi edelleen voimaan kunnallislautakunnan ja hallintokuntien edellisen vuoden hallinnosta antaman kertomuksen ja tilinteon sekä tilintarkastajien lausunnon käsittely huhtikuussa.<sup>240</sup>

---

<sup>235</sup> Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/71.

<sup>236</sup> Ks. Laki kunnallisen vaalilain muuttamisesta 21.2.1925/73.

<sup>237</sup> Ks. Itkonen 1925: 48-49; Ståhlberg 1926: 171.

<sup>238</sup> Ks. Itkonen 1925: 19; Ståhlberg 1926: 107; Vuorinen 1995: 34-35.

<sup>239</sup> Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för landskommunerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/27 (ÅFS).

<sup>240</sup> Ks. Ståhlberg 1926: 171. Tilintarkastuskertomusten käsittelystä valtuustossa ks. Anon. 1937: 106 ss.

#### 4.1.2.2 Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 1898<sup>241</sup>

Ahvenanmaan maakunnassa voimaan jääneen MKunA 94 §:n mukaisesti tarkastajien tehtävänä oli kunnan tilien ja taloudellisen hallinnon tarkastaminen. Tarkastajan velvollisuutena oli MKunA 95 §:n mukaan läpikäydä ja tarkastaa laillisen seuraamuksen uhalla kunnan tilit ynnä arvopaperit ja rahavarat. Tarkastajan tuli myös tutkia, olivatko tilit yhtäpitävät vuoden meno- ja tuloarvion kanssa. Lisäksi kunnan kaikkien kassojen luettelemus tuli edeltäpäin ilmoittamattomina aikoina toimittaa vähintään kaksi kertaa vuodessa. Tarkastuksesta tuli myös laatia kertomus, joka annettiin kuntakokouksen esimiehille.<sup>242</sup> Tarkastajien tuli edellä olevan mukaisesti vähintään kahdesti vuodessa toimittaa MKunA:n 95 §:n mukaan kassojen luettelemus. Mahdollisten epäkohtien ilmetessä heidän tuli tehdä asiasta myös ilmoitus.

Edellä olevan lisäksi tarkastajien tuli vuosittain pitää irtaimen omaisuuden luettelemus sekä vähintään joka kolmas vuosi kiinteän omaisuuden katselmus. Edellä olevan lisäksi tarkastajien tuli suorittaa kunnan irtaimen omaisuuden luettelemus MKunA 59 §:n mukaisesti luetteloihin perustuen. Tarkastajien tuli myös joka kolmas vuosi suorittaa kunnan kiinteän omaisuuden katselmus niiden tilan ja hallinnon selville saamiseksi.<sup>243</sup>

*Ståhlbergin* mukaan kunnan jäsenten velvollisuutena oli yleensä ottaa vastaan kunnallisia luottamustoimia, ellei laillisia kieltäytymisperusteita ollut.<sup>244</sup> Tarkastajalle maksettavista palkkioista ei MKunA:ssa ollut säännöksiä. Mikäli kunta katsoi aiheelliseksi, voi se maksaa tarkastajille korvauksen tehtäviensä hoitamisesta. Tavallisissa olosuhteissa tarkastus voitaneen suorittaa *Ståhlbergin* mukaan ilman palkkiota. Mikäli tilintarkastaja valittiin kunnan ulkopuolelta, oli palkkion maksaminen heille selvää heidän sitä vaatiessaan. Kunnan ulkopuolisilla tarkastajilla ei ollut samaa velvollisuutta, kuin kunnan jäsenenä, hoitaa tarkastajan tehtävää.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15.6.1898/21.

<sup>242</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 269–271; ks. myös Hellberg 1987: 49; Vuorinen 1995: 31.

<sup>243</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 269–271.

<sup>244</sup> Ks. Ståhlberg 1901: 44; 1913: 254.

<sup>245</sup> Ks. KomUB 1/1897 Id – Proposition 6/1897 Id: 51; Ståhlberg 1901: 268–269.

MKunA:n 19 §:n mukainen kuntakokous pidettiin huhtikuussa. Mainitussa kuntakokouksessa päätettiin MKunA 95 §:n mukaisesti, saako tarkastajien kertomuksessaan mahdollisesti tekemä muistutus raueta, vai tulisiko erityisen sovinto-oikeuden tutkia ja ratkaista asia. Mikäli kysymyksessä oli rikollinen teko, tuli asia saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.<sup>246</sup> Kuntakokous antoi asianomaisille vastuuvapauden heidän hoitamaansa hallinnosta, ellei muistutusta oltu tehty tai muistutusta ei kuntakokouksessa hyväksytty.<sup>247</sup>

Kuntakokous valitsi sovinto-oikeuteen MKunA 96 §:n mukaan yhden tai kaksi jäsentä ja tilintekevä hallituskunta yhtä monta. Sovinto-oikeuden jäsenet valittiin kunnan omista jäsenistä tai vaihtoehtoisesti muista kunnioitusta ja luottamusta nauttivista henkilöistä. Sovinto-oikeuden tuli ratkaista, missä määrin tarkastajien tekemä muistutus oli hyväksyttävä sekä muistutuksen johdosta muutoin huomioon otettava. Huomattavaa oli lisäksi, ettei sovinto-oikeuden päätökseen saanut hakea muutosta.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> Ks. Ståhlberg 1913: 310–311. Vaikka kunta olisi päättänyt nostaa rikosoikeudellisen syytteen tuomioistuimessa tilintekijää vastaan taikka haastanut tilintekijän sinne tilittämättömien varojen takia säilyttääkseen oikeutensa tekemänsä takavarikkohakemuksen johdosta tai valvonut saataviaan konkurssissa, ei edellä oleva ollut esteenä tiliasian jättämiseksi sovinto-oikeuden käsiteltäväksi; ks. Ståhlberg 1926: 732, 734. Ks. myös tuomio SOO 1917 II 112, jossa yksityisten välisen sopimuksen mukaan riitaisuudet ratkaistiin sovinto-oikeudessa, mutta toinen osapuoli valvoi saatavan konkurssissa, jolloin oikeus jätti saatavan eri oikeudenkäynnistä riippuvaksi ja siten tuomitsi sen maksettavaksi; ks. Ståhlberg 1926: 734.

<sup>247</sup> Päätöksen STO 18.4.1913 N:o 2/158 V.D. 15/4 S.T. 1909 mukaan kunnallislautakunta, jolle kuntakokous oli ainoastaan erällä ehdoilla myöntänyt tilivapauden vuodelta 1907, ei ollut virkakuntana oikeutettu valittamaan mainitusta kuntakokouksen tekemästä, kunnallishallinnon hoitoa koskevasta päätöksestä; ks. Ståhlberg 1926:249.

<sup>248</sup> Ks. Koskimies 1915: 260–216; Ståhlberg 1901:271–273. Päätöksessä STO 30.1.1903 N:o 518/112 W.D. 12/84 S.T. 1901 & 1902 vahvistettiin kuntakokouksen päätös, jonka mukaan kunnallislautakunnan esimiehen kieltäytyessä korjaamaan vuoden 1900 tileissä olevia vikoja tai antamaan niistä selitys, oli valittava sovinto-oikeus tarkastamaan ja ratkaisemaan asia; ks. Ståhlberg 1907:342. Päätöksessä STO 25.1.1908 N:o 550/248 W.D. 850/218 S.T. 1906 pidettiin voimassa kunnan päätös sovinto-oikeuden asettamisesta sen johdosta, että kunnan rahastossa oli vaillinki vuosilta 1904 ja 1905, vaikka kunta oli haastanut kunnallislautakunnan entisen esimiehen vastaamaan vaillingista kihlakunnanoikeuteen; ks. Ståhlberg 1926: 734.

### 4.1.3 Maarianhaminan kaupunki

#### 4.1.3.1 Kaupunkien kunnallislaki 1917<sup>249</sup>

Ahvenanmaan maakunnassa jäi edellä todetun mukaisesti itsehallinnon toteuduttua voimaan EElitsehällintoL 10 §:n mukaan edellä aikaisemmin jaksossa 4.1.2.1 todettujen maalaiskuntia koskevien MKunL:n ja MKunA:n lisäksi myös kaupunkeja koskevat KKunL ja KKunA, jotka käytännössä koskivat maakunnan ainoaa kaupunkia Maarianhaminaa<sup>250</sup>. Voimaan jääneen KKunL 8 §:n mukaan sekä kaupunginvaltuutetut että kaupungin tilintarkastajat valittiin välittömällä ja suhteellisilla vaaleilla. Tilintarkastajien vaali tapahtui maalaiskuntien tapaan valtuutettujen vaalin yhteydessä. Kaupungin tilintarkastajia valittiin vähintään neljä tilintarkastajaa sekä yhtä monta varatilintarkastajaa. Kunnan tulo- ja menoarvion vahvistamisesta päätettiin KKunL 17 §:n mukaan joulukuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa.

KKunL:ia muutettiin valtakunnan lainsäädännössä samanaikaisesti MKunL:n kanssa vuonna 1925 mm. siten, että kaupunkien tilintarkastajien valinta tuli valtuuston tehtäväksi.<sup>251</sup> Samalla muutettiin myös KVaaliL:ia poistaen siitä tilintarkastajain valintaa koskevat määräykset.<sup>252</sup> Muutetun KKunL 17 §:n mukaan tammikuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa valittiin valtuuston päätöksen mukaan vähintään neljä tilintarkastajaa sekä yhtä monta varatilintarkastajaa. Tilintarkastajien tuli toimittaa kulumassa olevan vuoden kunnallishallinnon- ja tilien tarkastukset.<sup>253</sup> MKunL:n tapaan myös kaupungissa valtuusto voi jättää yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisen valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntain keskusjärjestön tehtäväksi. Muutetun 11

---

<sup>249</sup> Kaupunkien kunnallislaki 27.11.1917/108.

<sup>250</sup> Maarianhaminan kaupunki perustettiin vuonna 1861 annetulla perustamiskirjalla: Hans Kejslerliga Majestäts Nådiga Fundationsbref för en sjö- och stapelstad i Jomala socken af Ålands härad och Åbo län. Gifwet den 21 Februari 1861. Perustamiskirjan 1 §:ssä määrättiin kaupungin nimestä seuraavasti: "... stad, som kommer att benämnas Mariehamn ..." Kaupungin perustamisesta tarkemmin ks. Sjöblom 1911: 49 ss.

<sup>251</sup> Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/72.

<sup>252</sup> Ks. Laki kunnallisen vaalilain muuttamisesta 21.2.1925/73.

<sup>253</sup> Ks. Vuorinen 1995: 34.



§:n mukaan tilintarkastajaksi voitiin valita maalaiskuntien tapaan myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen, jos hän siihen suostui.<sup>254</sup>

Maakuntapäivät hyväksyivät KKunL:n edellä mainitut muutokset noudatettaviksi myös Ahvenanmaan maakunnassa eräin mm. valtuutettujen vaaleja koskevin tarkennuksin.<sup>255</sup> Maakuntapäivien edellä mainitun päätöksen perusteella Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajat valittiin vuodeksi kerrallaan valtuuston päätöksellä. Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajaksi voitiin näin valita suostumuksellaan myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen. Lisäksi Maarianhaminan kaupungissa oli KKunL 17 §:n mukaisesti mahdollista jättää yhden tilintarkastajan ja yhden varatilintarkastajan määrääminen valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi.

#### **4.1.3.2 Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 1873<sup>256</sup>**

EEltseHallintoL:n 10 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa jäi edelleen voimaan mm. KKunA:n mukainen kaupungin rahatointa koskeva 5 luku, jossa säädettiin rahatoimen hoitamisen lisäksi verotuksesta, tilinteosta ja 67 §:n mukaan tilintutkijoiden tehtävänä olevasta tilikirjojen tarkastuksesta. Lisäksi asetuksen 5 luvussa oli 71 §:ssä voimassa olevat säännökset maistraatin jäsenen ja kahden kaupungin valtuusmiesten valitseman henkilön suorittamasta kaupungin rahavaraston tarkastuksesta sekä 72 §:ssä kaupungin valtuusmiesten tai raastuvankokouksen valitsemien henkilöiden toimittamasta irtaimen tavaran katsastuksesta sekä kiinteän omaisuuden katselmuksesta.

KKunA:n määräykset tilikirjojen tarkastuksesta ja omaisuuden tarkastuksesta olivat EEltseHallintoL 10 §:n mukaan voimassa myös Ahvenanmaan maakunnassa. Käytännössä tämä tarkoitti Maarianhaminan kaupunkia. Sekä Ahvenanmaan maakunnassa

---

<sup>254</sup> Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/72.

<sup>255</sup> Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för städerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/26 (ÅFS).

<sup>256</sup> Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40.

noudatettavat KKunL:n että KKunA:n mukaiset kaupunkeja eli Maarianhaminan kaupunkia koskevat säännökset olivat voimassa, kunnes vuonna 1931 annetun Maarianhaminan kaupunkia koskevan ensimmäisen maakuntalain EEMLL:n määräykset astuivat voimaan.

#### 4.1.4 Kunnallinen vaalilaki<sup>257</sup>

KVaaliL sisälsi säännökset mm. valtuutettujen valitsemisesta maalaiskuntiin ja kaupunkeihin. Tämän lisäksi valittiin KVaaliL:n mukaan myös kuntien ja kaupunkien tilintarkastajat. Vuonna 1925 muutettiin valtakunnan lainsäädännössä MKunL:n MKunA:n, KKunL:n ja KKunA:n lisäksi myös KVaaliL:ia vastaavasti poistamalla siitä tilintarkastajain valintaa vaaleilla koskevat määräykset<sup>258</sup>.

Edellä mainittu muutos johtui siitä, että aikaisemmin vaaleilla toteutettu kunnan ja kaupunkien tilintarkastajien valinta muutettiin MKunL:n ja KKunL:n säännösten mukaan kuntien ja kaupunkien valtuustojen toimesta tapahtuvaksi. Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyivät KVaaliL:iin tehdyt muutokset samana vuonna eräin tarkennuksin. Tämän mukaisesti myöskään Ahvenanmaan maakunnassa kunnan tai Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajaa ei valittu enää vaaleilla vaan valinta tuli muutetun maakuntalainsäädännön mukaisesti valtuuston tehtäväksi.<sup>259</sup>

#### 4.1.5 Valtioneuvoston hyväksymä keskusjärjestö

Edellä jaksoissa 4.1.2.1 ja 4.1.3.1 todetun mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan maakuntapäivien vuonna 1925 hyväksymän vuoden MKunL:n muutoksen mukaan maalaiskunnan tilintarkastajiksi tuli valita vähintään kolme ja enintään viisi tilintarkastajaa sekä

---

<sup>257</sup> Kunnallinen vaalilaki 27.11.1917/108.

<sup>258</sup> Laki kunnallisen vaalilain muuttamisesta 21.2.1925/73; ks. Itkonen 1925: 7.

<sup>259</sup> Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunala vallagen, given den 21 februari 1925 14.7.1925/728 (ÅFS).

yhtä monta varatilintarkastajaa. Maakuntapäivien vuonna 1925 hyväksymän KKunL:n muutoksen mukaan Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajiksi tuli valita vähintään neljä tilintarkastajaa sekä yhtä monta varatilintarkastajaa. Maakuntapäivien hyväksymien MKunL:n ja KKunL:n määräysten mukaan valtuusto voi jättää yhden tilintarkastajan ja yhden varatilintarkastajan määräämisen valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntain keskusjärjestön tehtäväksi.<sup>260</sup>

Uudistettaessa valtakunnan lainsäädännössä MKunL:ia ja KKunL:ia esitettiin HE:ssä, että kunnan tilintarkastajaksi voitaisiin valita myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen. Perusteluna tälle esitettiin, että pienemmissä kunnissa saattoi olla vaikeuksia löytää kunnan tilintarkastajaksi täysin päteviä voimia. Lisäksi myös kaupunkien kohdalla esitettiin, että kaupungin tilintarkastajaksi voitaisiin valita toisessa kunnassa asuva henkilö.<sup>261</sup> Aikaisemmin voimassa olleiden, mutta MKunL:n säätämisen yhteydessä kumottujen MKunA:n tilintarkastajan valintaa koskevien säännösten mukaan oli myös mahdollista valita maalaiskunnan tilintarkastajaksi toisessa kunnassa asuva henkilö.

HE:n johdosta antamassaan mietinnössä LaTVM esitti, että yhden tilintarkastajan ja yhden varatilintarkastajan valinta maalaiskunnissa ja kaupungeissa voitaisiin valtuuston niin päättäessä jättää valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntain keskusjärjestön tehtäväksi. Mainittua HE:een sisällymätöntä ehdotusta perusteltiin sillä, että kunnille haluttiin varata tilaisuus niin halutessaan käyttää omien keskusjärjestöjensä määräämiä tilintarkastajia.<sup>262</sup> Edellä mainitut molemmat ehdotukset sisältyivät eduskunnan ja maakuntapäivien hyväksymiin lainmuutoksiin.

---

<sup>260</sup> Ks. Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/71: § 20; Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/72 § 17.

<sup>261</sup> Ks. HE 21/1924 vp: 2, 4, 6.

<sup>262</sup> Ks. LaTVM 3/1924 vp – HE 21/1924 vp: 2, 4.

Ensimmäiseksi lain tarkoittamaksi kuntain keskusjärjestöksi valtioneuvosto hyväksyi anomuksesta 23.10.1925 *Maalaiskuntien Liiton*.<sup>263</sup> *Suomen Kaupunkiliitto* hyväksyttiin 18.3.1926 anomuksensa perusteella lain tarkoittamaksi kuntien keskusjärjestöksi.<sup>264</sup> *Finlands Svenska Landskommuners Förbund* hyväksyttiin puolestaan 6.10.1927 lain tarkoittamaksi kuntien keskusjärjestöksi.<sup>265</sup> Kuntien keskusjärjestön määräämälle tilintarkastajalla tai varatilintarkastajalle ei laissa asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia.

## 4.2 Kunnallisesta maakuntalainsäädännöstä

Ahvenanmaan EElitseHallintoL 10 §:n mukaisesti tasavallan lait jäivät voimaan myös Ahvenanmaan maakunnassa. Kunnallislainsäädännön kohdalla tämä tarkoitti, että sekä maalaiskuntia koskevien MKunL ja MKunA:n voimaan jääneet säännökset että kaupunkia koskevat KKunL ja KKunA:n voimaan jääneet säännökset olivat myös Ahvenanmaan maakunnassa noudatettavaa oikeutta.

Mainituista säädöksistä muutettiin valtakunnan lainsäädännössä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon toteutumisen jälkeen vuonna 1925 mm. MKunL:ia ja KKunL:ia. Muutokset liittyivät erityisesti tilintarkastajien valintaan, jolloin sekä maalaiskuntien että kaupunkien tiintarkastajien valinta tuli valtuustojen tehtäväksi vaaleilla valitsemisen sijasta. Maakuntapäivät hyväksyivät omassa maakuntalainsäädännössään mainitut muutokset voimaan myös maakunnassa eräin tarkennuksin.

---

<sup>263</sup> VN 23.10.1925. Antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriölle Keskuskauppakamari huomautti Maalaiskuntien Liiton hakemuksen johdosta, että tämä täytti Keskuskauppakamarin mielestä ne edellytykset, joita tilintarkastajia määräävältä keskusjärjestöltä on vaadittava. Lausunnossaan Keskuskauppakamari totesi mielellään kannattavansa tehtyä anomusta sitäkin suuremmalla syyllä, kun hakijana olevan kuntien keskusjärjestön tilineuvontaosaston johtajana toimi Suomen Tilintarkastajajyhdistyksen ja sittemmin Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja, jonka pätevyys Keskuskauppakamarin mukaan oli näin täysin taattu. Keskuskauppakamari esitti lausunnossaan toivomuksenaan, että ehdoksi Maalaiskuntien Liiton hyväksymiselle mainituksi keskusjärjestöksi asetettaisiin kuitenkin vaatimus, että tilineuvontaosaston johtajana vastakin tulisi olla Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja. Ks. KKK 1926: 33. Ks. myös Kosonen 2005: 102–103. Valtioneuvoston päätökseen ei mainittua ehtoa sisällynyt. Ks. myös Eskola 1961: 17.

<sup>264</sup> VN 18.3.1926.

<sup>265</sup> VN 6.10.1927.

Ahvenanmaan maakunnassa edellä olevan mukaisesti voimassa olleen lainsäädännön ja maakuntalainsäädännön mukaisesti sekä maalaiskuntien että kaupunkien eli käytännössä Maarianhaminan kaupungin kunnallishallinnosta säädettiin neljässä eri säädöksessä eli MKunA:ssa, MKunL:ssa, KKunA:ssa, KKunL:ssa. Vuonna 1930 annettiin ensimmäinen pelkästään Ahvenanmaan maakunnan maalaiskuntia koskeva ÅLK, jolloin maakunnassa noudatettavina olleet MKunL sekä MKunA kumoutuivat eräin rajoituksin. ÅLK sisälsi määräykset myös kuntien yhteistoiminnasta.

Seuraavana vuonna 1931 annettiin maakunnan ainoaa kaupunkia Maarianhaminaa koskeva EEMLL, jolla kumottiin Ahvenanmaan maakunnassa aikaisemmin noudatetut käytännössä ainoastaan Maarianhaminan kaupunkia koskeneet KKunL ja KKunA. Maakunnan kuntien yhteistoiminnasta annettiin vuonna 1937 tätä koskeva maakuntalaki EKSL, jolloin kumottiin myös vuonna 1930 annetun maalaiskuntia koskevan ÅLK:n kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset.

Edellä mainittuja maalaiskuntia, Maarianhaminan kaupunkia ja kuntien yhteistoimintaa koskevia maakuntalakeja uudistettiin vuosina 1948, 1956, 1960 ja 1961 annetuilla maakuntalaeilla toisistaan poikkeavassa järjestyksessä. Maalaiskuntia koskeva maakuntalaki muutettiin kerran vuonna 1956 annetulla ÅLLL:lla. Maarianhaminan kaupunkia koskeva maakuntalaki muutettiin puolestaan kahdesti eli vuonna 1948 annetulla EMLL:lla ja vuonna 1961 annetulla MLL:lla. Kuntien yhteistoimintaa koskeva maakuntalaki uudistettiin puolestaan vuonna 1960 annetulla KSSL:lla. Ahvenanmaan maakunnan maalaiskuntia, Maarianhaminan kaupunkia ja kuntien yhteistoimintaa koskeva maakuntalainsäädäntö oli edellä olevan mukaisesti varsin hajanaista ennen yhteiseen maakuntalainsäädäntöön siirtymistä. Vuonna 1980 säädetyllä EÅKL:lla siirryttiin Ahvenanmaan maakunnassa kaikille kuntamuodoille yhteiseen maakuntalainsäädäntöön sisältäen myös kuntien yhteistoiminnan. Tältä osin asiaa selvitetään tarkemmin tutkimuksen pääjaksossa 7.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että valtakunnan lainsäädännössä siirryttiin kaikille kuntamuodoille yhteiseen kunnallislainsäädäntöön vuonna 1948 annetussa EKunL:ssa. Mainittuun lakiin sisällytettiin tuolloin maalaiskuntia ja kaupunkeja sekä kuntien yhteistoimintaa koskevat määräykset, joista aiemmin oli säädetty MKunL:ssa, MKunA:ssa, KKunL:ssa ja KKunA:ssa. EKunL korvattiin vuonna 1976 annetulla KunL:lla, jonka kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset uusittiin perusteellisesti vuonna 1992<sup>266</sup>.

Ahvenanmaan maakunnan toimivalta maakuntalakien säätämisessä on edellä olevan mukaisesti riippumaton valtakunnan lainsäädännöstä asioissa, jotka on säädetty maakunnan säädösvallan piiriin kuuluviksi. Tämän johdosta esim. maakunnan kunnallisten säädösten samojakin asioita koskevat määräykset voivat poiketa ja poikkeavat valtakunnan lainsäädännöstä. Toisaaalta säädösten kesken on todettavissa myös samankaltaisuuksia. Tältä osin asiaa selvitetään tarkemmin jäljempänä maakuntalakien sisällön selvittämisen yhteydessä

### **4.3 Maalaiskuntia koskevat maakuntalait**

#### **4.3.1 Maalaiskuntien maakuntalaki 1930<sup>267</sup>**

##### **4.3.1.1 Maalaiskunnan tehtävistä**

Ensimmäinen Ahvenanmaan maakuntapäivien säätämä maalaiskuntia koskeva maakuntalaki ÅLK annettiin vuonna 1930. ÅLK 139 §:n mukaisesti säädöksellä kumottiin mm. tuohon saakka maakunnassa voimassa olleet MKunL ja MKunA:n säännökset lukuunottamatta manttaaliin pantua maata koskevia säännöksiä. ÅLK:n kunnan tilintarkastusta koskevat säännökset olivat pitkälti samansisältöiset kuin tuolloin voimassa olleet vuonna MKunA:n ja vuonna 1925 muutetun MKunL:n vastaavat säännökset.

---

<sup>266</sup> Laki kunnallislain muuttamisesta 6.11.1992/79.

<sup>267</sup> Kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland 21.8.1930:9 (ÅFS).

ÅLK 1 §:n mukaan kunnan jäsenten tuli maakuntalain ja muun lainsäädännön määräysten rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat. Säännös ei kuitenkaan koskenut niitä asioita, jotka kuuluivat julkiselle viranomaiselle. Tältä osin säännös oli vastaavansisältöinen maakunnassa tätä ennen voimassa olleen MKunL 1 §:n kanssa. Kunnan toimialan kannalta mainittu maakuntalain säännös oli näin lähinnä toteava.

Kuntien yhteistoiminnasta säädettiin ÅLK 2 §:ssä. Mikäli yhteistoiminta maalaiskuntien tai maalaiskunnan ja kaupunkikunnan kanssa jossain asiassa katsottiin tarpeelliseksi eivätkä kunnat voineet sopia siitä keskenään, oli yhteistoimintaa haluavalla kunnalla oikeus saattaa asia sekä tässä yhteydessä ehdotus yhteistoiminnan järjestämiseksi maakuntaneuvostolle ratkaistavaksi. Kuntien yhteistoiminnasta säädettiin tarkemmin maakuntalain III luvussa. Vuonna 1937 annettiin kuntien yhteistoimintaa koskeva erillinen maakuntalaki EKSELL, jolla kumottiin ÅKL:n kuntien yhteistoimintaa koskeva III luku. Kuntien yhteistoimintaa koskevaa maakuntalainsäädäntöä käsitellään erikseen jäljempänä jaksossa 4.5.

#### **4.3.1.2 Maalaiskunnan hallinto-organisaatiosta**

ÅLK 4 §:n mukaan mukaan maalaiskunnan kunnallisvaltuusto<sup>268</sup> oli MKunL:ia vastaavasti kunnan ylin päättävä elin. Valtuutetut ja varavaltuutetut valittiin ÅLK 8 §:n mukaan joka kolmas vuosi. Valtuutetut valitsivat 12 §:n mukaan vuosittain keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Mainittuun tehtävään ei kuitenkaan voitu valita kruununvoutia, kruununnimismiestä, poliisia eikä ulosottoapulaista. ÅLK 12 §:ssä määrättiin myös valtuutetuille maksettavista palkkioista sekä matkakustannusten korvauksista. Palkkioista ja matkakustannusten korvauksista samoin kuin puheenjohtajalle maksettavista palkkioista päättivät valtuutetut.

---

<sup>268</sup> Kommunalfullmäktige.

Jokaisessa kunnassa tuli ÅLK 42 §:n mukaan olla kunnallislautakunta. Vastaava määräys sisältyi myös valtakunnan lainsäädännössä MKunL 44 §:ään. Kunnallislautakunnan tehtävänä oli huolehtia kunnan hallinnosta, valvoa kunnan yhteisiä etuja sekä panna täytäntöön valtuuston päätökset ja määräykset. Valtuuston tuli jakaa kunta piireihin, joista jokainen oli jonkun lautakunnan jäsenen valvonnan alaisena.

Kunnallislautakunnassa oli ÅLK 43 §:n mukaisesti valtuuston valitsemina puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä vähintään neljä jäsentä. Heidät valittiin ÅLK 44 §:n mukaan kolmeksi vuodeksi. Vaalikelpoisia kunnallislautakuntaan eivät kuitenkaan ÅLK 43 §:n mukaan olleet tuomari, kruununvouti, nimismies, poliisi tai ulosottoapulainen. Myöskään kunnallislautakunnan tai kunnan hallintoa varten asetetun muun hallintokunnan virka- tai palvelusmies, joka oli toimestaan velvollinen tekemään tiliä ei voitu valita kunnallislautakuntaan. Virka- tai palvelusmies ei ollut velvollinen ottamaan kunnallislautakunnan tointa vastaan.<sup>269</sup>

Kunnallisvaltuuston asettamat erityiset lautakunnat, hallintokunnat tai henkilöt kunnan toimeenpano- ja hallintotoimia varten olivat ÅLK 63 §:n mukaan lähinnä kunnallislautakunnan alaisia. Valtuutetut päättivät ÅLK 13 §:n 22 kohdan mukaisesti kunnallishallinnossa noudatettavien ohje- ja johtosääntöjen vahvistamisesta. Kunnallislautakunnan apuna voi ÅLK 54 §:n mukaan valtuuston niin päättäessä olla sihteeri, erityisiä kassanhoitajia sekä työnjohtajia ja muita virkailijoita. Lisäksi voi tilapäistä tarvetta varten kunnallislautakunnan apuna olla muita virkailijoita ja apulaisia. Edellä mainitut maalaiskunnan hallintoa koskevat maakuntalain mukaiset määräykset olivat käytännössä hyvin pitkälle maakunnassa aikaisemmin voimassa olleen MKunL:n mukaisia määräyksiä.

---

<sup>269</sup> Ks. myös esim. MKunL 4 luku.



### 4.3.1.3 Äänioikeus ja vaalikelpoisuus

Äänioikeutettuja valitsemaan valtuutettuja olivat ÅLK 9 §:n mukaan eräin poikkeuksin kaikki 21 vuotta täyttäneet maalaiskunnan jäsenet, jotka olivat Suomen kansalaisia ja joilla oli viiden vuoden ajan ollut laillinen asunto ja kotipaikka maakunnassa sekä viimeksi toimitetun henkikirjoituksen mukaan merkitty kunnan kiinteistörekisteriin. Vuonna 1954 muutettiin henkikirjoitusta koskevaa ÅLK 9 §:n määräystä siten, että henkilö oli viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa merkitty tai tullut merkitä kiinteistörekisteriin <sup>270</sup>.

Äänioikeutta ei ÅLK 9 §:n mukaan ollut sillä kunnan jäsenellä, joka oli holhouksen alaisia, joka muun syyn kuin varattomuuden johdosta oli jättänyt lähinnä kahden edellisen vuoden aikana hänen maksettavakseen pannut kunnalliset maksut, joka kunnalliskodissa tai muussa köyhäinlaitoksessa oli täyden köyhäinhoidon varassa, joka oli kansalaisluottamusta vailla tai kelvoton maan palvelukseen tai ajamaan toisen asiaa sekä se, joka oli kunnallisissa vaaleissa ostanut tai myynyt ääniä ym. Vuonna 1951 annetun EltseHallintoL:n antamisen jälkeen vaadittiin vuonna 1954 muutetun 9 §:n mukaan kunnalliseen äänioikeuteen Ahvenanmaan kotiseutuoikeus. Kotiseutuoikeudesta säädettiin EltseHallintoL 3 §:ssä <sup>271</sup>.

Vaalikelpoinen valtuutetuksi tai muuhun kunnalliseen luottamustoimeen oli ÅLK 10 §:n mukaan jokainen, joka oli oikeutettu valitsemaan valtuutettuja. Tilintarkastajaksi oli kuitenkin kelvollinen myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen hänen siihen suostuessaan. Vuonna 1946 muutetun ÅLK 10 §:n mukaan mikäli kunnalliseen luottamustehtävään valittu henkilö menetti vaalikelpoisuutensa, lakkasi hänen luottamustehtävänsä <sup>272</sup>.

---

<sup>270</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland, utfärdad den 21 augusti 1930 30.7.1954/24 (ÅFS): 9 §.

<sup>271</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland, utfärdad den 21 augusti 1930 30.6.1954/25 (ÅFS): 9 §.

<sup>272</sup> Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland, utfärdad den 21 augusti 1930 22.2.1946/9 (ÅFS): 10 §.

Kunnallinen äänioikeus oli Ahvenanmaan maakunnassa ÅLK:n määräysten mukaan valtakunnan kunnallista lainsäädäntöä vastaava. Poikkeuksena tästä oli kuitenkin Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lainsäädännön mukainen kotiseutuoikeus. Kunnallinen äänioikeus oli sidottu valtakunnan lainsäädännön tapaan vaalikelpoisuuteen. Tämän mukaan myös vaalikelpoisuus oli sidoksissa edellä mainittuun kotiseutuoikeuteen.

#### **4.3.1.4 Kunnalliset luottamustehtävät**

Kunnallisen luottamustoimen pakollisuudesta säädettiin ÅLK 11 §:ssä. Tämän mukaan valtuutettu ei voinut erota luottamustoimestaan, ellei hän ollut täyttänyt 60 vuotta. Mikäli henkilö oli kolme edellisvuotta ollut valtuutettu, puheenjohtaja tai jäsen kunnallislautakunnassa tai muun sen laatuksen kunnan asioiden toimeenpanoa ja hallintoa varten asetetun hallintokunnan puheenjohtaja, oli hän halutessaan vapautettu toimimasta valtuutettuna kolmen seuraavan vuoden ajan. Vastaavat säännökset sisältyivät myös valtakunnan lainsäädännössä MKunL:iin.

Edellä olevan mukaisesti oikeus edellytysten täytyessä erota luottamustoimesta koski vain valtuutettuja. Samoin vapautus seuraavan kolmen vuoden ajan koski vain valtuutettuja. Muiden luottamustehtävien kohdalla ei ÅLK:ssa ollut säännöksiä ehdottomista kieltäytymisperusteista. Mikäli kieltäytymisen perusteena ÅLK 1 §:n mukaan oli kivulaisuus, siviili-, sotilas- tai kirkollisvirka tai -palvelus, perheolot tai muu syy, tuli valtuuston tutkia ilmoitettu este. Jos kieltäytyminen hyväksyttiin, astui varajäsen tilalle. Tässä yhteydessä voidaan myös kiinnittää huomiota ÅLK 1 §:n sanamuotoon, jonka mukaan kunnan jäsenten tuli hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat <sup>273</sup>.

Myös tilintarkastajan tehtävä oli kunnallinen luottamustehtävä. ÅLK 10 §:ssä säädettiin valtuutetun ja muuhun kunnalliseen luottamustehtävään henkilöltä vaadittavasta vaalikelpoisuudesta, jolloin henkilön tuli asua kunnassa. Tilintarkastajaksi voitiin saman

---

<sup>273</sup> Vastaava määräys oli MKunL 1 §:ssä.

säännöksen mukaan suostumuksellaan valita kuitenkin toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen.

Kunnallisia luottamustehtäviä olivat valtuutettujen ja tilintarkastajien lisäksi edellä mainitun 11 §:n mukaisten kunnallislautakunnan ja hallintokunnan puheenjohtajat ja jäsenet. Valtuutetut valitsivat ÅLK 13 §:n 20 kohdan mukaan kuntien edustajain kokoukseen lähetettävän edustajan, kunnallislautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä jäsenet ja varajäsenet ja lisäksi tilintarkastajat ja varatilintarkastajat. ÅLK 13 §:n 21 kohdan mukaan valtuutetut valitsivat myös kunnan keskus- ja vaalilautakunnan sekä taksoitus- ja tutkijalautakunnan jäsenet. Lisäksi valtuutetut päättivät sellaisten lautakuntien, hallintokuntien ja henkilöiden valitsemisesta, jotka lisäksi katsottiin tarpeelliseksi toimeenpanoa ja hallintoa varten.

#### **4.3.1.5 Maalaiskunnan taloushallinnosta**

Kunnallislautakunnan tehtävänä oli ÅLK 73 §:n mukaan laatia meno- ja tuloarvioehdotus kunnalle. Tämän tuli olla valmis niin ajoissa, että se voitiin käsitellä ÅLK 74 §:n mukaan kunnallisvaltuuston kokouksessa marras- tai joulukuussa. Valtuutettujen tuli ÅLK 18 §:n mukaan päättää kunnan meno- ja tuloarviosta seuraavalle vuodelle marras- tai joulukuussa.

Vuonna 1948 muutettujen ÅLK 73–74 §:ien mukaan meno- ja tuloarvion tilalle otettiin nimitys talousarvio. Samalla ÅLK 73 §:ssä täsmennettiin, että talousarviosta tuli päättää jokaiselle varainhoitovuodelle, joka oli kalenterivuosi. Lisäksi täsmennettiin talousarvion sisältöä koskevia määräyksiä.<sup>274 275</sup> Tämän mukaisesti maalaiskunnan talousarvion tuli sisältää edellisen vuoden säästö tai vajaus, arvio edellisvuoden veromäärästä,

---

<sup>274</sup> Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland, utfärdad den 21 augusti 1930 23.11.1948/28 (ÅFS): 73–74 §:t.

<sup>275</sup> ÅLK:n voimassaoloaikana oli käytettävissä eräitä suomenkielisiä kuntien keskusjärjestöjen MKunL:iin ja EKunL:iin perustuvia ohjeita ja suosituksia sekä kuntien talousarviota että tilinpitoa koskiem; ks. esim. Maalaiskuntien Liitto 1944a; 1955.

varsinaiset menot ja tulot, varainhoitovuoden pääomamenot ja -tulot, odottamattomat menot, varaukset vastaisia tarpeita varten, siirrot rahastoihin ja poistot.

Kunnallislautakunnan tehtävänä oli ÅLK 61 §:n mukaan huolehtia kunnan irtaimen ja kiinteän omaisuuden hoidosta. Mainittu tehtävä voitiin uskoa myös erityiselle toimikunnalle. Omaisuudesta tuli olla tarkat luettelot. Kunnan maaomaisuutta tuli hoitaa hyvin, rakennukset tuli kelvollisesti rakentaa ja pitää kunnossa. Myös kunnan lainajyvästöjä, makasiineja ja muita laitoksia, kassoja, rahastoja, lahjoituksia sekä muita rahoja ja varoja tuli hoitaa ja käyttää asianmukaisesti. Kunnallishallituksen tehtävänä oli myös ÅLK 62 §:n mukaan hoitaa kunnan raha-asioita, suorittaa asianmukaisesti määrättyjä tai myönnettyjä kunnalta meneviä maksuja ym. Kunnallislautakunnalle ÅLK:ssä määrättyt tehtävät eivät asiallisesti poikenneet valtakunnan lainsäädännön mukaisista MKunL:n määräyksistä.

Lautakuntien ja hallintokuntien tuli ÅLK 63 §:n mukaan ennen helmikuun 15 päivää antaa kunnallislautakunnalle valtuuston määräysten mukaisesti laaditut tilit ja kertomukset viimeksi kuluneelta vuodelta hallinnostansa. Kunnallislautakunnan tuli ennen maaliskuun 15 päivää antaa valtuustolle kertomus viimeksi kuluneelta kalenterivuodelta. Vastaava määräys sisältyi valtakunnan lainsäädännössä MKunL 66 §:ään. Kertomuksen tuli sisältää yhteenveto lautakuntien ja hallintokuntien kertomuksista ja tilityksistä. Kunnallistilit tuli ÅLK 81 §:n mukaan päättää kalenterivuositain.

#### **4.3.1.6 Maalaiskunnan tilintarkastus**

Valtuutettujen tehtävänä oli ÅLK 13 §:n mukaan mm. valita maalaiskunnan tilintarkastajat sekä varatilintarkastajat. ÅLK 18 §:n mukaan tilintarkastajien vaali tuli toimittaa tammikuun aikana. Tämän mukaisesti tilintarkastajat valittiin vuodeksi kerrallaan. Tilintarkastajia tuli valtuutettujen päätöksen mukaan valita vähintään kolme ja enintään viisi sekä yhtä monta varatilintarkastajaa. Tilintarkastajaksi voitiin 10 §:n mukaan valita

myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen, mikäli hän tähän suostui<sup>276</sup>. ÅLK:iin ei sisällynyt säännöksiä tilintarkastajien vaalikelpoisuuden rajoituksista. Tilintarkastajien ja varatilintarkastajien lukumääräksi oli säädetty vähintään kolme ja enintään viisi myös vuonna 1925 muutetussa<sup>277</sup> maakunnassa voimassa olleessa MKunL 20 §:ssä.

Maakunnassa aikaisemmin voimassa olleen maakuntapäivien vuonna 1925 hyväksymän MKunL:n muutoksen<sup>278</sup> mukaan maalaiskunnan yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen voitiin valtuuston niin päätäessä jättää valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. MKunL:n korvanneeseen ÅKL:iin ei kuitenkaan vastaavaa säännöstä enää sisällynyt. Tämän mukaisesti valtuusto ei voinut enää antaa kuntien keskusjärjestölle edellä mainittua mahdollisuutta tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisestä.<sup>279</sup> ÅLK 10 §:n mukaan maalaiskunnan tilintarkastajaksi voitiin edelleen valita toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen.

Tilintarkastajien tehtävänä oli ÅKL 82 §:n mukaan tarkastaa kunnan taloudellinen hallinto ja kunnan tilit kulumassa olevalta vuodelta. Tilintarkastajien tuli ÅLK 82 §:n mukaan laillisen seuraamuksen<sup>280</sup> uhalla huolellisesti tarkastaa 81 §:n mukaiset tilit sekä kunnan arvopaperit sekä rahavarat samoin kuin ovatko tilit hyväksytyt meno- ja tuloarvion, sittemmin talousarvion mukaiset. Lisäksi tilintarkastajien tuli tarkastaa vähintään kahdesti vuodessa ennalta ilmoittamattomana ajankohtana kunnan kaikki kassat. Samoin tilintarkastajien tehtävänä oli ÅLK 61 §:n mukaisten luetteloiden avulla suorittaa vuosit-

---

<sup>276</sup> Vastaava säännös sisältyi myös vuotta myöhemmin säädettyyn EEMLL 11 §:ään.

<sup>277</sup> Ålands landstigs beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för landskommunerna given den 21 februari 1925 14.7.1925/27 (ÅFS).

<sup>278</sup> Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för landskommunerna given den 21 februari 1925 14.7.1925/27 (ÅFS).

<sup>279</sup> Seuraavan kerran kunnallisen keskusjärjestön määräämän tilintarkastajan nimeäminen kunnan tilintarkastajaksi tuli mahdolliseksi vuonna 1972 muutettaessa tuolloin voimassa ollutta ÅLLL 113 §:ää; ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 10.7.1972/44 (ÅFS): 113 §. Vastaava muutos tehtiin samanaikaisesti myös MLL:iin, ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 10.7.1972/45 (ÅFS): 90 §.

<sup>280</sup> Tilintarkastajien tehtävien hoitamista laillisen seuraamuksen uhalla korostettiin myös aikaisemmin maakunnassa noudatetussa MKunA 95 §:ssä sekä myös ÅLK:n voimassaoloaikana valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetun EKunL 129 §:ssä.

tain irtaimen omaisuuden tarkastus sopivalla ajalla sekä vähintään joka kolmas vuosi kiinteän omaisuuden katselmus tämän tilan ja hallinnon selvittämiseksi. Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien tuli ilmoittaa välittömästi valtuuston puheenjohtajalle sekä ilmoittaa asiasta myös kertomuksessaan. Kunnan tilintarkastajien tehtäviin kuului tämän mukaan tilintarkastuksen ohella myös kunnan irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastus. Tilintarkastajien tehtävistä oli säädetty vastaavasti myös maakunnassa aikaisemmin voimassa olleessa MKunA:ssa.<sup>281 282</sup>

Huhtikuussa valtuutettujen tuli ÅLK 18 §:n mukaan päättää niistä toimenpiteistä, joihin kunnallislautakunnan ja muiden toimielinten kertomukset ja tilinteko sekä tilintarkastajien antama lausunto antoivat aihetta. Kunnallisvaltuuston tehtävänä oli ÅLK 82 §:n mukaisesti päättää, annettaisiinko tilintarkastajien kertomuksessa esitetyn huomautuksen raueta tai tulisiko tämän johdosta asettaa erityinen sovinto-oikeus<sup>283</sup> asian ratkaisemiseksi. Edellisessä tapauksessa tai mikäli huomautuksia ei ollut tehty, myönsi valtuusto tilivelvollisille vastuuvapauden heidän hallinnostansa.

Mikäli sovinto-oikeus päätettiin asettaa, määräsivät valtuutetut sekä tilintekevä toimistunkunta ÅLK 83 §:n mukaan yhtä monta jäsentä sovinto-oikeuteen. Sovinto-oikeuden jäsenien tuli olla oman kunnan tai muussa kunnassa asuvia kunnioitusta ja luottamusta nauttavia henkilöitä. Sovinto-oikeuden jäsenyydestä ei kunnan jäsen voinut ilman tarkeää syytä kieltäytyä. Sovinto-oikeuden tehtävänä oli ratkaista, missä määrin tilintarkastuskertomuksessa tehty muistutus oli hyväksyttävä tai ei ja miten asianomaisten tuli sen johdosta menetellä. Sovinto-oikeuden ratkaisuun ei saanut hakea muutosta.<sup>284</sup> Sovinto-oikeutta koskevat ÅLK:n määräykset olivat yhteneväisiä ennen kyseisen maakuntalain säätämistä maakunnassa voimassa olleiden MKunA:n mukaisten säännösten kanssa.

---

<sup>281</sup> Ks. jakso 4.1.2.2.

<sup>282</sup> ÅLK:n voimassaoloaikana julkaisi Maalaiskuntien liitto suomenkielisiä tilintarkastusta koskevia ohjeita sekä suosituksia; ks. esim. Maalaiskuntien Liitto 1944b; 1951a; 1951b.

<sup>283</sup> ÅKL 82 §:n mukainen nimitys ”särskild kompromiss”.

<sup>284</sup> Vastaava säännös sisältyi MKunA 96 §:ään. MKunA yhdessä MKunL:n kanssa kumoutui vuonna 1948 annetun EKunL:n tultua voimaan vuoden 1949 alussa.

ÅLK ei sisältänyt määräyksiä tilintarkastajille maksettavista palkkioista. Maakuntalaissa olleet ÅLK 12 §:n mukaiset määräykset palkkioista ja matkakustannusten korvauksista koskivat ainoastaan valtuutettuja. Tilintarkastajat valittiin valtuuston päätöksellä tehtävänsä vuodeksi kerrallaan kuluvaan vuoden hallinnon ja tilien tarkastamista varten. Tilintarkastajat toimivat kunnallisessa luottamustehtävässä. Tilintarkastajien tehtävä oli ÅLK 11 §:n perusteella pakollinen luottamustehtävä. Mainitussa maakuntalain säännöksessä säädettiin ainoastaan valtuutetun kieltäytymisperusteista. Muiden luottamustehtävien kohdalla ei maakuntalakiin sisällynyt säännöksiä mahdollisuudesta kieltäytyä kyseisestä luottamustehtävästä. Edellä olevan lisäksi voidaan tässä yhteydessä kiinnittää huomiota ÅLK 1 §:n määräykseen, jonka mukaan kunnan jäsenten tuli hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat. Myöskään tilintarkastajien esteellisyydestä ei maakuntalakiin sisällynyt määräyksiä.

Tilintarkastajille ei maakuntalaissa asetettu myöskään mitään muita kelpoisuusvaatimuksia vaalikelpoisuuden lisäksi. Tilintarkastajaksi voitiin valita myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen. Ilmeisenä tarkoituksena tälle määräykselle oli tarvittaessa mahdollisuus turvata tarvittava asiantuntemus kunnan tilintarkastuksessa. Kunnan tilintarkastajiksi ja varatilintarkastajiksi valittiin 3–5 henkilöä. Toisessa kunnassa asuvan Suomen kansalaisen valitsemista kunnan tilintarkastajaksi koskevassa säännöksessä ei rajoitettu sitä, kuinka monta kunnalle valittavista tilintarkastajista voi olla toisessa kunnassa asuvia. Lisäksi on huomioitavissa, ettei myöskään tältä osin asetettu valittavalle henkilölle mitään erityisiä kelpoisuusvaatimuksia <sup>285</sup>.

Kunnan tilintarkastajien ÅLK 82 §:n mukaisena velvollisuutena oli edellä todetun mukaisesti laillisen seuraamuksen uhalla suorittaa heille kuuluvat tehtävät. ÅLK 137 §:n mukaisesti kunnan luottamushenkilön tai viranhaltijan syyllistyessä tehtävässään epärehelliseen tai muutoin virheelliseen toimintaan, oli valtuustolla oikeus pidättää hänet

---

<sup>285</sup> Vastaavasti myöskään MKunA tai MKunL ei asettanut tältä osin tilintarkastajaksi määrätylle mitään erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. MKunA:ssa aikaisemmin ollut 94 §:n mukainen määräys tilintarkastajien valinnasta siihen soveliaista henkilöistä kumottiin vuonna 1917 annetun MKunL 88 §:n mukaisesti eräiden muiden määräysten ohella määräysten tilintarkastajien valinnasta sisältyessä mainittuun MKunL:iin.

toimittamasta tehtäväänsä tai virkaansa. Asia tuli myös jättää viipymättä tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Tilintarkastajien kuten muidenkin luottamushenkilöiden ja kunnan palveluksessa olleiden viranhaltijoiden kohdalla tuli huomioonotettavaksi tuolloin voimassa olleen RL 40 luvun virkarikoksia koskevat määräykset. EElitseHallintoL 10 §:n mukaan tuolloin tasavallassa voimassa olleet lait ja asetukset jäivät voimaan Ahvenanmaan maakunnassa. Lisäksi EElitseHallintoL:ssa säädettiin sekä valtakunnan että maakunnan lainsäädäntöoikeudesta.<sup>286</sup>

Tuolloin voimassa olleet RL 40 luvun mukaiset määräykset virkamiesten virkarikoksista koskivat sekä RL:n tarkoittamia kunnan palveluksessa olevia henkilöitä että kunnan luottamustehtäviä hoitavia henkilöitä. RL 40:20 § koski tahallisia virkavirheitä ja RL 40:21 § enemmänkin kunnan tilintarkastajan valmiuksiin liittyviä mahdollisia virkavirheitä, joita voivat olla huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehdyt virkavirheet tai taitamattomuudesta tehdyt virkavirheet<sup>287</sup>. Tässä yhteydessä on syytä erikseen korostaa, että edellä todettu tilintarkastajan luottamustoimi oli pakollinen luottamustoimi jonka ainoana pätevyysvaatimuksena oli vaalikelpoisuus mainittuun luottamustehtävään.

---

<sup>286</sup> Ks. tarkemmin vuoden 1920 EElitseHallintoL:ia koskeva jakso 3.2.1. Ks. myös vuonna 1951 annettua EElitseHallintoL:ia koskeva jakso 3.2.2, jonka voimassaolon aikana myös vuonna 1930 annettu ÅLK oli edelleen voimassa ennen vuoden 1956 ÅLL:n säätämistä.

<sup>287</sup> Ks. vastaavat säännökset valtakunnan lainsäädännössä sisältyvien MKunA ja MKunL voimassaolon ajalta päätös Turun HO 20.4.1932 N:o 653, jonka mukaan kunnallislautakunnan esimies tuomittiin RL 40:21 §:n ja 7:2 §:n sekä MKunA 95 §:n nojalla erittäin raskauttavien asianhaarojen vallitessa tehdystä kunnan varojen kavalluksesta vv. 1929–1931 kuritushuonerangaistukseen ja olemaan määrääjän keltoton maan palvelukseen sekä korvaamaan kunnalle kavaltamansa rahat ja oikeudenkäyntikulut. Vuosina 1929–1930 kunnan tilintarkastajina toimineet kauppias, tilallinen ja isännöitsijä tuomittiin jatketusta huolimattomuudesta tehdystä virkavirheestä kymmeneen päiväsakkoon tai maksuvarojen puutteesta kymmenen päivän vankeuteen ja tilintarkastajana vuonna 1930 ollut tilallinen huolimattomuudesta tehdystä saamaan varoitus sen johdosta, että he olivat laiminlyöneet laissa määrätyn velvollisuuden tarkastaa tilien mukaan kunnallislautakunnan esimiehen hallussa olleet rahat.



#### 4.3.1.7 Vertailua aikaisempiin säädöksiin

Vuonna 1930 annetulla ÅLK:lla koottiin yhteen maalaiskuntia koskevat säännökset, jotka olivat aikaisemmin sisältyneet maakunnassa EElitseHallintoL 10 §:n nojalla noudatettuihin MKunL:iin ja MKunA:een sekä nähin tehtyihin maakuntapäivien hyväksymiin muutoksiin. ÅLK:iin sisältyneet kunnan tehtäviä ja kunnan hallintoa koskevat säännökset eivät asiallisesti poikenneet aikaisemmin voimassa olleista MKunL:n ja MKunA:n vastaavista säännöksistä.

Vuonna 1954 tehdyn muutoksen mukaan kunnallisen äänioikeuden vaatimukseksi tuli Ahvenanmaan kotiseutuoikeus. Muutoksen taustalla oli vuonna 1951 annettu uusi ElitseHallintoL, jossa säädettiin Ahvenanmaan kotiseutuoikeudesta. Tämä vaikutti myös vaalikelpoisuuteen kunnalliseen luottamustoimeen, jonka vaatimuksena oli kunnallinen äänioikeus. ÅLK:in sisältyi myös MKunL:ia vastaavat kieltäytymisperusteet valtuutetun toimeen. Myös muita kunnallisia luottamustehtäviä koskevat säännökset vastasivat käytännössä aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä.

Tilintarkastajien lukumäärä pysyi myös samana kuin kumotussa MKunL:ssa. Tilintarkastajia valittiin vähintään kolme ja enintään viisi sekä yhtä monta varatilintarkastajaa. Tilintarkastajaksi voitiin myös edelleen valita suostumuksellaan toisessa kunnassa asuva henkilö. Sen sijaan ennen ÅLK:n antamista voimassa ollut MKunL:n mukainen säännös, jonka mukaan valtuusto voi jättää yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisen valtioneuvoston siihen tarkoitukseen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi, ei enää sisältynyt ÅLK:iin. Aikaisemmasta poiketen valtuuston tuli ÅLK:n säännösten mukaan aina valita kaikki maalaiskunnan tilintarkastajat ja varatilintarkastajat. ÅLK:ssa säilytettiin mahdollisiin tilimuistutuksiin liittyvä sovinto-oikeusmenettely.

### 4.3.2 Maalaiskuntien maakuntalaki 1956<sup>288</sup>

#### 4.3.2.1 Uuden maalaiskuntien maakuntalain säätäminen

Ahvenanmaan maalaiskunnille annettiin uusi maakuntalaki ÅLLL vuonna 1956. Uudella ÅLLL:lla kumottiin edellä mainittu vuonna 1930 annettu ÅLK kuitenkin siten, että osa mainitun maakuntalain säännöksistä jäi edelleen voimaan. ÅLK:n säännöksistä jäivät edelleen voimaan kunnallista verovelvollisuutta ym., kunnan taloutta, annettavaa veroilmoitusta, tulon veronalaisuutta ym. ja kunnallisia kuulutuksia ym. koskevat säännökset. Kumottavaksi tulivat myös muut annetun maakuntalain kanssa ristiriidassa olevat säädökset ja säännökset. Kunnan taloutta koskevat ÅKL:n säännökset olivat osittain päällekkäiset ÅLLL:n vastaavien säännösten kanssa, jolloin viimeksi mainitut tulivat noudatettaviksi.

Uuden maakuntalain säännökset olivat eräiltä osin samankaltaisia valtakunnan lainsäädännössä kahdeksan vuotta aikaisemmin vuonna 1948 annetun EKunL:n<sup>289</sup> kanssa. Yhtäläisyyksiä eri säännösten välillä oli löydettävissä tässä tutkimuksessa käsiteltävien asioihin liittyen jäljempänä ilmenevän mukaisesti. Toisaalta näiden kohdalla ilmenee myös ajallisia eroavaisuuksia. Lisäksi eräät myöhemmät muutokset sekä EKunL:iin että ÅLLL:iin johtuivat muusta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä.

ÅLLL korvautui myöhemmin vuonna 1980 annetulla kaikille kuntamuodoille yhteisellä maakuntalaille EÅKL. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annettu vuoden 1948 EkunL:n korvannut KunL oli lyhyen ajan voimassa yhtäaikaisesti ÅLLL:n kanssa. Tältä osin kiinnitetään mainitun maakuntalain ja lain sisältöön liittyen jäljempänä huomiota lähinnä tilintarkastuksellisiin kysymyksiin.

---

<sup>288</sup> Landskapslag om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 18.4. 1956:16 (ÅFS).

<sup>289</sup> Vuonna 1947 annetun HE:n mukaan tarkoituksena oli maalaiskuntia ja kaupunkeja koskevan lainsäädännön uudelleen laatiminen mahdollisimman eheäksi kokonaisuudeksi; ks. HE 125/1947 vp: 2.

#### 4.3.2.2 Maalaiskunnan tehtävistä

ÅLLL 3 §:n mukaisesti kunnan tuli hoitaa talous-, järjestys- ja muut asiansa, elleivät nämä voimassa olevien lakien mukaan olleet muiden kuin kunnallisten viranomaisten käsiteltäviä. Aikaisemmin voimassa olleen vuoden 1930 ÅLK 1 §:n mukaan kunnan jäsenten tuli säädösten määräysten mukaisissa rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat. Asiallisesti molempien maakuntalakien säännökset olivat tältä osin samansisältöiset. Eri asia kuitenkin on, millä tavoin kunnalle kuuluvat tehtävät mahdollisesti olivat muuttuneet vuodesta 1930 vuoteen 1956.

Maalaiskunnalle kuuluvia oikeuksia tai sille annettuja tehtäviä ei ÅLLL 3 §:n mukaan saanut siirtää siltä ilman tätä koskevaa lainsäädäntöä. Myöskään muita velvollisuuksia tai tehtäviä ei maalaiskunnalle voinut antaa muutoin kuin säädettävän lain nojalla. Vastaavaa säännöstä ei sisällynyt vuoden 1930 ÅLK:iin. Edellä todettu ÅLLL 3 §:n mukainen määritelmä oli samansisältöinen valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetun EKunL 4 §:n kanssa. Edellä mainitut määritelmät käsittävät sekä kunnan yleisen että erityisen toimivallan. Erityiseen toimivaltaan kuuluvat kunnan tehtävät perustuvat aina erityiseen lakiin, joka pääsääntöisesti määrittelee myös toimivallan laajuuden.<sup>290</sup>

#### 4.3.2.3 Maalaiskunnan hallinto-organisaatiosta

Kunnan päätösvaltaa käytti ÅLLL 6 §:n mukaan kunnallisvaltuusto<sup>291</sup>. Jokaisessa kunnassa tuli ÅLLL 61 §:n mukaan olla kunnallishallitus. Kunnallisvaltuuston vaali toimitettiin ÅLLL 38 §:n mukaan joka kolmas vuosi kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Myös aikaisemmin voimassa olleen ÅLK 8 §:n mukaan valtuutetut valittiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Vuonna 1965 muutetun ÅLLL 38 §:n mukaisesti valtuutetut ja varavaltuutetut

---

<sup>290</sup> Ks. Itkonen 1948: 16 ss.; Kuuskoski 1949: 28 ss.

<sup>291</sup> Kommunalfullmäktige.

valittiin erikseen säädettävän pituiseksi ajaksi <sup>292</sup>. Vuonna 1965 annetun maakuntalain mukaan kunnallisvaalit toimitettiin joka neljäs vuosi <sup>293</sup>. Vastaava määräys oli myös vuonna 1970 annetussa uudessa vaaleja koskevassa maakuntalaissa <sup>294</sup>.

Valtakunnan lainsäädännössä 10 vuotta aikaisemmin vuonna 1955 muutetun EKunL:n mukaisesti valtuutettujen toimikaudeksi tuli neljä vuotta. Samassa yhteydessä tuli myös muiden kunnan luottamusmiesten <sup>295</sup> toimikaudeksi neljä vuotta lukuunottamatta kunnanhallituksen jäseniä, joiden toimikausi oli kaksi vuotta. <sup>296</sup> Kunnallisvaltuusto valitsi itselleen vuosittain puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ÅLLL 42 §:n mukaisesti. Kunnallisvaltuuston jäsenten palkkioista ja matkakustannusten korvauksista säädettiin ÅLLL 40 §:ssä.

Kunnallishallitukseen kuului ÅLLL 62 §:n mukaisesti puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä kunnallisvaltuuston päätöksen mukaan vähintään neljä jäsentä, jotka valtuusto valitsi. Heidät valittiin ÅLLL 64 §:n mukaisesti kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenistä erosi vuosittain kolmasosa tarkemmin säädetyin mukaisesti. Vastaava määräys oli valtakunnan lainsäädännössä EKunL 65 §:ssä. <sup>297</sup>

Vuonna 1966 muutettiin 64 §:ää siten, että kunnallishallituksen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsenet valittiin neljäksi vuodeksi <sup>298</sup>. Valtakunnan lainsäädännössä kunnanhallituksen puheenjohtaja valittiin vuonna 1955 muutetun EKunL 65 §:n mukaan neljäksi vuodeksi ja jäsenet kahdeksi vuodeksi. <sup>299</sup> Kunnallishallituksen puheenjohtajalle ja jäsenille valtuuston päätöksen mukaan maksettavista korvauksista säädet-

---

<sup>292</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommuner-  
na i landskapet Åland 13.7.1965/34 (ÅFS): 38 §; Ls framst. 20/1965 Lt: 1..

<sup>293</sup> Ks. Landskapslag om landstingsval om kommunalval 16.11.1965:36 (ÅFS): 1 §. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annettua KunL:ia oli muutettu 10 vuotta aikaisemmin, jolloin valtuutettujen toimikaudeksi tuli neljä vuotta, ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 16.12. 1955/505: 39 §.

<sup>294</sup> Ks. Landskapslag om landstingsval och kommunalval 30.12.1970:39 (ÅFS): 1 §.

<sup>295</sup> EKunL 9 §:n mukainen nimitys.

<sup>296</sup> Ks. Kuuskoski 1960: 163.

<sup>297</sup> Ks. Kuuskoski 1949: 206–207.

<sup>298</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommuner-  
na i landskapet Åland 6.7.1966/45 (ÅFS): 64 §; Ls framst. 20/1966 Lt: 2.

<sup>299</sup> Ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 16.12.1955/505: 65 §; Kuuskoski 1960: 217–218.

tiin ÅLLL 65 §:ssä. Kunnassa voi olla ÅLLL 66 §:n mukaan palkattuna kunnallisjohtaja, joka voitiin valita puheenjohtajaksi, varapuheenjohtajaksi tai jäseneksi kunnallishallitukseen, jos hän oli vaalikelpoinen kunnalliseen luottamustoimeen. Kunnallisjohtajan valitsi ÅLLL 68 §:n mukaan kunnallisvaltuusto ennalta määräämättömäksi ajaksi.

Kunnallishallitus hoiti ÅLLL 70 §:n mukaan kunnan hallintoa, valvoi sen etua. Kunnallishallituksen tuli myös valmistella kunnallisvaltuuston käsittelemät asiat sekä toimeenpani valtuuston päätökset ja määräykset. Mikäli kunnallishallitus katsoi valtuuston päätöksen olevan vastoin lakia ym. tai menneen valtuuston päätösvaltaa ulommaksi, tuli kunnallishallituksen kieltäytyä panemasta päätöstä täytäntöön. Kunnallishallituksen tuli myös välittömästi ilmoittaa valtuustolle, miksei päätöstä voitu panna täytäntöön. Mikäli valtuusto pysyi päätöksessään, tuli tämä ilmoittaa lääninhallitukselle, joka ratkaisi tämän jälkeen asian. Kunnallishallituksen jäsenille tehtävästään maksettavasta palkkiosta päätti ÅLLL 65 §:n mukaisesti kunnallisvaltuusto.

Kunnallisvaltuusto voi ÅLLL 81 §:n mukaan asettaa myös kunnallishallituksen alaisena toimivia lautakuntia määrättyjä toimeenpano- ja hallintotehtäviä varten. Lautakuntien jäsenet valitsi valtuusto, ellei muista säännöksistä muuta johtunut. Lautakuntien jäsenet valittiin vuonna 1966 muutetun 81 §:n mukaisesti neljäksi vuodeksi<sup>300</sup>. Kunnallishallituksen niin katsoessa tuli lautakunnan päätös alistaa kunnallishallituksen käsiteltäväksi. Mikäli kunnallishallitus ei hyväksynyt päätöstä toimeenpantavaksi, tuli kunnallishallituksen itse ratkaista asia tai palauttaa se uudelleen käsiteltäväksi. Vuonna 1948 annettu EKunL 95 § sisälsi vastaavan säännöksen<sup>301</sup>.

Tilapäisiä tehtäviä varten kunnallishallitus voi ÅLLL 83 §:n mukaan asettaa komiteoita ja määrätä niiden tehtävistä. Kunnan palveluksessa voi 84 §:n mukaan olla myös viranhaltijoita, joiden tehtävistä säädettiin erikseen. Kunnallishallitus tai muu kunnallinen vi-

---

<sup>300</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 6.7.1966/45 (ÅFS): 81 §; Ls framst. 20/1966 Lt: 2..

<sup>301</sup> Ks. Itkonen 1948: 98; Kuuskoski 1949: 252–253.

ranomainen voi lisäksi 89 §:n mukaan ottaa kunnan palvelukseen työntekijöitä erikseen säädetyn mukaisesti.

Kunnan hallinnon järjestämistä varten oli jokaisella kunnalla ÅLLL 9 §:n mukaan annettu ohjesääntöjä ja johtosääntöjä. Valtuuston tuli hyväksyä kunnallishallituksen kokoonpanoa, tehtäviä ja toimivaltaa koskeva ohjesääntö. Valtuuston hyväksymä kunnallishallituksen ohjesääntö tuli alistaa maakuntahallituksen vahvistettavaksi. Lautakuntia ja viranhaltijoita koskevat johtosäännöt sekä virkasäännön antoi kunnallisvaltuusto, ellei asiasta oltu muutoin säädetty. Kunnallishallitukselle kuuluvaa päätösvaltaa voitiin 10 §:n mukaan siirtää kunnallishallitukselle. Asioissa, joissa vaadittiin määräenemmistö tai jotka oli lain mukaan valtuuston päätettäviä, ei päätösvallan siirto kuitenkaan ollut mahdollista.

#### **4.3.2.4 Äänioikeus ja vaalikelpoisuus**

Kunnallinen äänioikeus oli ÅLLL 14 §:n mukaisesti eräin poikkeuksin jokaisella, jolla oli Ahvenanmaan maakunnan kotiseutuoikeus<sup>302</sup> ja joka oli täyttänyt 21 vuotta sekä viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa merkitty kunnan kiinteistörekisteriin tai olisi tullut merkitä kunnan kiinteistörekisteriin. Äänioikeutettu ei kuitenkaan ollut se, joka oli holhouksenalainen, joka tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä oli tuomittu menettämään kansalaisluottamuksensa ja joka oli kelvoton maan palvelukseen ym. ja henkilö joka oli syyllistynyt vaaleissa äänten ostamiseen tai myymiseen säännöksessä tarkemmin määritellyn mukaisesti.

Vuonna 1970 muutetun 14 §:n mukaan äänioikeusikärajaksi tuli 20 vuotta. Lisäksi äänioikeuden menettämisperusteista poistettiin vuonna 1970 kansalaisluottamuksen menetys ja kelvottomuus maan palvelukseen. Muutosta perusteltiin maa-

---

<sup>302</sup> Kotiseutuoikeudesta säädettiin ensimmäisen kerran aikaisemman EElitseHallintoL:n korvanneessa vuonna 1951 annetussa ElitseHallintoL 3 §:ssä.

kuntahallituksen esityksessä vastaavalla muutoksella valtakunnan lainsäädännössä.<sup>303</sup> Henkilön tuli olla henkikirjoitettu tai henkikirjoitettava kunnassa.<sup>304</sup> Vuonna 1974 äänioikeusikäraja laskettiin 18 vuoteen<sup>305</sup>. Edellä olevaa aikaisemmin oli äänioikeusikärajaksi valtakunnan lainsäädännössä muutettu 20 vuotta EKunL:n muutoksella vuonna 1968. Vuonna 1972 äänioikeuden ikäraja laskettiin EKunL:ssa 18 vuoteen.<sup>306</sup>

Kunnallisvaltuutetuksi voitiin ÅLLL 39 §:n mukaan valita henkilö, joka oli vaalikelpoinen kunnalliseen luottamustehtävään eräin poikkeuksin. Vaalikelpoisia valtuutetuiksi eivät olleet eräät maakunnan virkamiehet, kunnallisjohtaja tai viranhaltija, joka oli kunnallisvaltuuston, kunnallishallituksen tai kunnallisen lautakunnan alainen ja joka oli toimestaan tilivelvollinen. ÅLLL 39 §:n määräyksiä vaalikelvottomista maakunnan ja valtion virkamiehistä muutettiin eräiltä osin vuonna 1966<sup>307</sup> ja 1974<sup>308</sup>. Laskettaessa äänioikeusikäraja 18:aan vuoteen vuonna 1974 muutettiin samalla 15 §:n mukaista määräystä vaalikelpoisuudesta kunnalliseen luottamustoimeen. Uuden säännöksen mukaan vaalikelpoinen luottamustoimeen oli kunnassa asuva henkilö, joka ennen vaalivuotta oli täyttänyt 20 vuotta, joka oli äänioikeutettu ja joka ei ollut holhouksen alainen.<sup>309</sup> Vas-

---

<sup>303</sup> Ks. Ls framst. 20/1970 Lt: 1–3.

<sup>304</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 11.12.1970/35 (ÅFS): 14 §. Vastaavasti alennettiin MLL 11 §:n mukainen äänioikeusikäraja 20 vuoteen samanaikaisesti annettulla maakuntalain muutoksella; ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 11.12.1970/36 (ÅFS): 11 §.

<sup>305</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av 14 och 15 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 16.12.1974/88 (ÅFS): 14 §; Ls framst. 54/1973-74 Lt. Vastaavasti muutettiin samanaikaisesti myös MLL 11 §:n mukainen äänioikeusikäraja 20 vuodesta 18 vuoteen samanaikaisesti toteutetulla maakuntalain muutoksella; ks. Landskapslag angående ändring av 11 och 12 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 16.12. 1974/89 (ÅFS): 11 §.

<sup>306</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus 1973: 639; Laki kunnallislain muuttamisesta 24.5.1968/ 291: 15 §; Laki kunnallislain muuttamisesta 12.5.1972/360: 15 §.

<sup>307</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 6.7.1966/45 (ÅFS): 39 §.

<sup>308</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 30.7.1974/62 (ÅFS): 39 §.

<sup>309</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av 14 och 15 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 16.12.1974/88 (ÅFS): 15 §; Ls framst. 54/1973-74 Lt.

taavasti asiasta oli säädetty valtakunnan lainsäädännössä laskettaessa EKunL:n mukaisesti äänioikeusikärajaa 18:aan vuoteen.<sup>310</sup>

#### 4.3.2.5 Kunnalliset luottamustehtävät

Kunnallisia luottamusmiehiä olivat ÅLLL 8 §:n mukaan kunnallisvaltuutetut, kuntien välistä yhteistyötä varten valitut edustajat, kunnallishallituksen jäsenet ja kunnan lautakuntien jäsenet. Kunnallisjohtaja, joka voi 66 §:n mukaan olla kunnallishallituksen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai jäsen, oli lisäksi myös kunnallinen viranhaltija. Kunnallisina luottamusmiehinä ei 8 §:ssä edellä olevan mukaisesti mainittu 49 §:n ja 113 §:n mukaisesti valittavia vuositilintarkastajia. Myöskään 44 §:n mukaisia lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten valtuuston asettaman valiokunnan jäseniä ei erikseen mainittu 8 §:ssä kunnallisina luottamusmiehiä.

Kunnan luottamustehtäviin oli ÅLLL 15 §:n mukaan vaalikelpoinen jokainen, jolla 14 §:n mukaan oli äänioikeus, ellei muuta ollut säädetty. Muutettaessa vuonna 1974 äänioikeusikäraja 18 vuoteen, muutettiin 15 §:ää siten, että vaalikelpoisuusikäraja kunnalliseen luottamustehtävään oli 20 vuotta<sup>311</sup>. Kunnallisesta luottamustehtävästä oli 17 §:n mukaan aluksi oikeus kieltäytyä vain, mikäli luottamustehtävään valittu henkilö oli täyttänyt 60 vuotta tai valittu oli kolmen lähinnä edellisen vuoden ajan ollut kunnallisvaltuuston, kunnallishallituksen tai lautakunnan puheenjohtajana tai ollut kolmen vuoden ajan samassa kunnallisessa luottamustehtävässä tai muussa luottamustehtävässä samassa viranomaisessa. Sen johdosta, että kieltäytyminen oli mahdollista henkilön toimittua kolmen lähimmän vuoden ajan maakuntalain tarkoittamissa luottamustehtävissä, ei kieltäytyminen ollut saman maakuntalain kohdan mukaan mahdollista enää vuoden kuluttua, koska säännöksen mukainen ehto ei enää täyttynyt.

---

<sup>310</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus 1973: 639; Laki kunnallislain muuttamisesta 12.5.1972/360.

<sup>311</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av 14 och 15 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 16.12.1974/88 (ÅFS): 15 §.



Vuonna 1961 muutetun ÅLLL 17 §:n 2 momentin mukaan luottamustehtävään valitulla, joka oli ollut kolme vuotta luottamustehtävässä, oli oikeus seuraavan kolmen vuoden ajan kieltäytyä vastaavasta luottamustehtävästä. Tämän mukaisesti kieltäytyminen mainituista luottamustehtävistä oli mahdollista kolmen vuoden ajan aikaisemman yhden vuoden sijasta. Mikäli kysymys 17 §:n 3 momentin mukaan oli kivulaisuudesta, perheoloista, julkisesta virasta tai palveluksesta tai muusta syystä, valtuuston tuli tutkia ilmoitettu syy ja hyväksyä este, mikäli se katsottiin päteväksi<sup>312</sup>. Vuoden 1966 maakuntalain muutoksella edellä mainittu kolmen vuoden aika muutettiin neljäksi vuodeksi<sup>313</sup>.

#### 4.3.2.6 Maalaiskunnan taloushallinnosta

Kunnallishallituksen tuli ÅLLL 98 §:n mukaan valmistella ehdotus 95 §:n mukaiseksi talousarvioksi kutakin varainhoitovuotta varten viimeistään joulukuun alkuun mennessä ellei valtuusto päättänyt aikaisemmasta ajankohdasta. Kunnan varainhoitovuotena oli kalenterivuosi. Talousarvioon tuli 96 §:n mukaan ottaa edellisen vuoden arviotu säästö tai vaje sekä varainhoitovuodelle kuluvat varsinaiset menot ja tulot. Lisäksi talousarviossa tuli olla varainhoitovuoden pääomamenot ja pääomatulot. Menoihin kuuluivat muun ohella myös varaukset odottamattomia tarpeita varten sekä varaukset vastaisia tarpeita varten, siirrot rahastoihin ja poistot. Talousarvioehdotus tuli ÅLLL 98 §:n mukaan valmistella siten, että se oli kunnallisvaltuuston käsiteltävänä viimeistään 1 joulukuuta ellei kunnallisvaltuusto ollut asettanut tälle aikaisempaa ajankohtaa. Lisäksi kunta voi 99 §:n mukaan päättää varainhoitovuoden aikana lisätalousarviosta.<sup>314</sup>

<sup>312</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 28.3.1961/12 (ÅFS): 17 §; Ls framst. 24/1960 Lt: 2. Vastaava säännös sisältyi MLL 14 §:ään. Vastaava säännös sisältyi myös EKunL 18 §:ään. Sen johdosta, että kysymyksessä oli oikeusharkinta, oli valtuuston päätöksestä mahdollista valittaa, ks. Kuuskoski 1960: 95.

<sup>313</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 6.7.1966/45 (ÅFS): 17 §; Ls framst. 20/1966 Lt: 1–2. Vastaava muutos tehtiin samanaikaisesti myös MLL 14 §:ään, ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 6.7.1966/44 (ÅFS): 14 §.

<sup>314</sup> ÅLLL:n voimassaoloaikana Maalaiskuntien Liitto antoi suomenkielisiä maalaiskunnan laskentatointa koskevia EKunL:iin perustuvia suosituksia; ks. esim. Maalaiskuntien Liitto 1963; 1968. Ks. myös

Vuonna 1970 muutettiin ÅLLL 99 §:ää siten, että lisätalousarviossa otetaan soveltuvin osin huomioon, mitä talousarviosta on säädetty<sup>315</sup>. Vuonna 1974 poistettiin maakuntalaista määräykset lisätalousarviosta ja säädettiin, että kunnallisvaltuusto voi päättää muutoksista talousarvioon. Päätöstä ei kuitenkaan voinut tehdä enää sen jälkeen, kun varainhoitovuoden tilit oli jätetty vuositilintarkastajille tarkastettavaksi<sup>316</sup>. Vastava päätös talousarvion muuttamisesta tehtiin valtakunnan lainsäädännössä tätä ennen vuonna 1973 EKunL 113 §:ään. Syynä muutokseen oli KHO:n vuonna 1972 antama ratkaisu<sup>317</sup>, jonka mukaan valtuusto voi ainoastaan varainhoitovuoden aikana päättää talousarvion määrärahojen korottamisesta.<sup>318</sup> Maakuntahallituksen esityksessä maakuntalain muuttamista perusteltiin valtakunnan lainsäädännössä KHO:n ratkaisun johdosta tehdyllä muutoksella.<sup>319</sup>

Kunnallishallitus huolehti ÅLLL 101 §:n mukaan kunnan tilinpidosta. Apuna kassa- ja laskentatoimen hoitamisessa kunnalla voi olla rahatoimisto. Tarpeen vaatiessa voitiin myös lautakuntien alaisena järjestää 102 §:n mukaan kassa- ja tilitoimen hoitaminen erikseen päätettävällä tavalla. Tarkemmat määräykset talousarviosta ja kassa- sekä tilitoimesta annettiin valtuuston päättämässä tilisäännössä.

Kunnallishallituksen tuli ÅLLL 112 §:n mukaisesti annettujen määräysten mukaan pitää kirjaa kunnan tuloista ja menoista, omaisuudesta ja veloista. Lisäksi tilit tuli päättää jokaiselta varainhoitovuodelta. Kunnan kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta, kunnan sitoumuksista ja vakuuksista, vakuutusasiakirjoista ja muista arvopapereista tuli olla luettelot.

---

KunL:iin perustuva Suomen Kunnallisliiton suositus mm. kunnan taloussäännöksi ja talousarvioksi; Suomen Kunnallisliitto 1977; 1996. Myös kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta antoi EKunL:iin perustuvia suosituksia kunnan talousarvioasetelmaksi; ks. esim. KULAUS 1972; 1973; 1974.

<sup>315</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 11.12.1970/35 (ÅFS): 99 §.

<sup>316</sup> Ks. Landskapslag angående ändring an landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 30.7.1974/62 (ÅFS): 99 §; Ls framst. 20/1970 Lt: 2–4.

<sup>317</sup> KHO 13.12.1972 T 4924.

<sup>318</sup> Ks. HE 113/1973 vp: 1–2; Laki kunnallislain muuttamisesta 30.11.1973/873.

<sup>319</sup> Ks. Ls framst. 36/1973-74 Lt: 1, 4.

#### 4.3.2.7 Rikosoikeudellinen vastuu

ÅLLL 88 § sisälsi määräykset tilanteista, joissa luottamushenkilö tai viranhaltija oli syyllistynyt virheelliseen menettelyyn. Siinä tapauksessa, että viranhaltija tai luottamusmies oli hukannut kunnan varoja tai osoittanut vilpillisyyttä tai muuta epärehellisyyttä, oli valtuustolla oikeus pidättää hänet toimittamasta virkaansa. Tämän lisäksi asia tuli viivytyksettä saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Mikäli vuositilintarkastajien kertomus sisälsi 88 §:n johdosta tehtyjä huomautuksia, oli asia saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi jäljempänä todetun mukaisesti.<sup>320</sup> Kunnallisvaltuusto ei voinut käyttää asiassa harkintavaltaa.

ÅLLL 88 §:n mukainen rikosoikeudellinen menettely voi koskea myös kunnan vuositilintarkastajia, mikäli vuositilintarkastajat olivat syyllistyneet tuolloin voimassa olleen RL 40 luvun mukaiseen rikolliseen menettelyyn. RL 40:20 § koski tahallisia virkarikoksia. Tilintarkastajien valmiuksien kannalta ongelmallisia olivat kuitenkin RL 40:21 §:n mukaiset huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehdyt virkavirheet tai taitamattomuudesta tehdyt virkavirheet.<sup>321</sup> Edellä olevan lisäksi voi kysymykseen tulla sanktiot aiheutetusta vahingosta. Vuonna 1974 korvattiin RL 9 luku uudella VahKorvL:lla. Uuden VahKorvL 4:1 §:n mukaan virkamies<sup>322</sup> vastasi virheellään tai laiminlyönnillään sivulliselle ja julkisyhteisölle aiheuttamansa vahingon laissa tarkemmin säädetyn mukaisesti.

---

<sup>320</sup> Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1961 annettuun MLL 72 §:ään. Lisäksi vastaava säännös sisältyi myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annettuun EKunL 101 §:ään sekä luottamushenkilöitä koskevana vuonna 1976 annetun KunL 24 §:ään ja viranhaltijoita koskevana KunL 77 §:ään.

<sup>321</sup> Valtakunnan lainsäädännön mukaista EKunL:n tarkoittamaa vuositilintarkastajan vastuuta koskevan kannanoton mukaan luottamustoimen pakollisen luonteen johdosta tehtävään valitun henkilön, jolla ei ollut riittäviä edellytyksiä tehtävän kunnolliseen hoitamiseen, tehtävässään aiheuttamaa laiminlyöntiä tai virhettä ei tullut lukea vuositilintarkastajalle rikokseksi tilanteen ollessa ammattitaitoisen tilintarkastajan kohdalla toinen; ks. Kuuskoski & Hannus 1973: 373–374. Mahdollista oikeuskäytäntöä asiasta ei ole kuitenkaan käytettävissä.

<sup>322</sup> Tuolloin voimassa olleen RL 2:12 §:n mukaan virkamiehiksi ”sanottiin ... ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppalaan, maalaiskuntien ... asioita ...”.

Kunnan tilintarkastajien vastuuta korostettiin myös ÅLLL 115 §:ssä, jonka mukaan kunnan tilintarkastajien tuli laillisen seuraamuksen<sup>323</sup> uhalla huolellisesti tarkastaa kunnan tilit, arvopaperit ja käteisvarat sekä olivatko kunnan tilit yhteneväiset hyväksytyt taolousarvion kanssa. Vastaavat säännökset tilintarkastajien laillisesta edesvastuusta toiminnassaan sekä luottamushenkilön virheellisestä menettelystä sisältyivät myös vuonna 1930 annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLK:iin.

#### 4.3.2.8 Tilintarkastajien valinta

Kuluvan vuoden kunnallishallinnon ja kunnan tilien tarkastamista varten valittiin valtuuston päätöksen mukaan ÅLLL 113 §:n mukaisesti vähintään kolme vuositilintarkastajaa sekä yhtä monta varavuositilintarkastajaa. Vuositilintarkastajat valittiin näin kutakin vuotta varten erikseen. Vuositilintarkastajaksi voitiin valita myös toisessa kunnassa asuva henkilö hänen siihen suostuessaan<sup>324</sup>. Vuositilintarkastajat valittiin 49 §:n mukaisesti tammikuussa.

ÅLLL:ssa otettiin kunnan tilintarkastuksen kohdalla käyttöön uusi nimitys ”vuositilintarkastaja”. Mainittua nimitystä käytettiin myös Maarianhaminan kaupunkia koskevassa vuonna 1948 annetussa maakuntalaissa EMLL sekä valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetussa EKunL:ssa. EKunL:n mukainen vuositilintarkastajien lukumäärä kuitenkin poikkesi ÅLLL 113 §:n määräyksistä. EKunL 127 §:n mukaisesti vuositilintarkastajia ja varavuositilintarkastajia tuli valita vähintään neljä kumpiakkin. Vuonna 1976 annetussa EKunL:n korvanneessa KunL:ssa nimityksenä oli tilintarkastaja, joita valittiin KunL 92 §:n mukaan vähintään neljä sekä neljä henkilökohtaista varamiestä.

---

<sup>323</sup> Myös valtakunnan lainsäädännössä korostettiin tuolloin voimassa olleen EKunL 129 §:ssä vuositilintarkastajien laillista seuraamusta tehtäviensä hoidossa.

<sup>324</sup> Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1961 annettuun MLL 45 §:ään. Myös vuonna 1948 annetun EKunL 127 §:n mukaan vuositilintarkastajaksi voitiin suostumuksellaan valita toisessakin kunnassa asuva Suomen kansalainen.

Heidän toimikautensa oli neljä vuotta eli valtuustokausi aikaisemman yhden vuoden sijasta.<sup>325</sup>

Vuonna 1963 muutettujen ÅLLL 113 ja 118 §:ien mukaan kunnan luottamusmiestä tai viranhaltijaa, joka oli ÅLLL 118 §:n tarkoittama tilintekijä, ei voitu valita vuositilintarkastajaksi tai varavuositilintarkastajaksi. Myöskään kiinteän tai irtaimen omaisuuden tarkastajaksi ei voitu 117 §:n mukaan muutoksen jälkeen valita mainittua tilintekijää. Tilintekijäksi katsottiin muutetun 118 §:n mukaan viranhaltija tai luottamusmies, joka päätti kunnan menoa tai tuloa koskevasta toimenpiteestä, otti osaa sellaiseen päätökseen tai hyväksyi maksettavaksi menon tai vastaanotettavaksi tulon. Hänen haltuunsa oli voitu antaa myös kunnan rahavaroja tai omaisuutta ja hänen tehtävään voi olla valvoa kunnan taloudellista etua, omaisuuden hoitoa tai tilinpitoa. Tilintekijäksi ei katsottu valtuutettua, vuositilintarkastajaa tai irtaimen tai kiinteän omaisuuden tarkastajaa.<sup>326</sup>

Ennen ÅLLL:n 113 §:n muuttamista oli valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1961 muutettu EKunL 134 §:ää lisäämällä siihen tilintekijää koskevat määräykset<sup>327</sup>, jotka sisällöltään vastasivat edellä mainittuun vuonna 1963 muutetun ÅLLL 118 §:än muutoksia. Syynä EKunL 134 §:n muutokseen oli KHO:n vuonna 1959 antama viranhaltijaa koskeva ratkaisu, jonka mukaan korvausvaatimusta viranhaltijaa vastaan kunnalle aiheutetusta vahingosta olisi tullut ajaa yleisessä tuomioistuimessa<sup>328</sup>. EKunL 127 §:n muutoksella vuonna 1962 rajoitettiin vuositilintarkastajan ja varavuositilintarkastajan vaalikelpoisuutta.<sup>329</sup> Tämän mukaisesti EKunL 134 §:n mukainen tilintekijä ei ollut kelvoinen

---

<sup>325</sup> Ks. Hannus 1977a: 336–339; Ryytänen, Lehtonen & Mennola 1992: 132–133.

<sup>326</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 4.7.1963/32 (ÅFS): 113 §, 117–118 §. Vastaavat säännökset olivat myös samanaikaisesti muutetun MLL 90 ja 94–95 §:issä, ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 4.7.1963/31 (ÅFS): 90 §, 94–95 §:t.

<sup>327</sup> Ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 19.5.1961/257: 134 §.

<sup>328</sup> Ratkaisun KHO 1959 II 221 mukaan sosiaalishteeri ei ollut sellainen tilintekijä, jonka virheellisen toiminnan johdosta aiheutunut tilintarkastajien muistutus olisi tullut käsitellä EKunL 134 §:n mukaisesti; ks. Kuuskoski & Hannus 1965: 377.

<sup>329</sup> Ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 21.12.1962/616: 127 §, 133 §.

edellä mainittuun tehtävään.<sup>330</sup> Samanaikaisesti muutetun EKunL 133 §:n mukaan myöskään kiinteistön tai irtaimiston tarkastajaksi ei saanut valita EKunL 134 §:ssä mainittua tilintekijää. Maakuntahallituksen esityksessä maakuntalain muuttamisesta edellä mainituin osin viitattiin valtakunnan lainsäädännön vastaaviin muutoksiin.<sup>331</sup>

Vuositolintarkastajien valintaa koskevaa ÅLLL 113 §:ää muutettiin seuraavan kerran maakuntalailla vuonna 1972. Vuositolintarkastajien ja varavuositolintarkastajien määräksi säädettiin edelleen kolme kumpiakin. Lisäksi voitiin edelleen valita vuositolintarkastajaksi myös toisessa kunnassa asuva henkilö hänen tähän suostuessaan. Tämän lisäksi otettiin 113 §:ään uusi määräys, jonka mukaan kunta voi jättää yhden vuositolintarkastajan ja yhden varavuositolintarkastajan määräämisen sisäasianministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kunnallisen keskusjärjestön tehtäväksi.<sup>332</sup> Maakuntahallituksen esityksessä kuntien keskusjärjestön määräämistä vuositolintarkastajasta ja varavuositolintarkastajasta viitattiin valtakunnan lainsäädännön EKunL 127 §:n vastaavaan määräykseen. Maakunnanhallitus esitti tätä koskevaa muutosta sekä vuoden 1956 ÅLLL:iin että vuonna 1961 annettuun Maarianhaminan kaupunkia koskevaa MLL:iin.<sup>333</sup>

Vuonna 1930 annettuun ÅKL:iin ei sisällynyt mahdollisuutta jättää valtuuston päätöksellä yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämistä valtioneuvoston siihen hyväksymän kunnallisen keskusjärjestön tehtäväksi. Tätä ennen tämä oli ollut mahdollista maakunnassa voimassa olleiden ja maakuntapäivien vuonna 1925 hyväksymien

---

<sup>330</sup> Ratkaisun KHO 1965 II 43 vuodelta 1964 mukaan kansakoulun johtokunnan, kunnansairaalan johtokunnan, apukoulun johtokunnan, ammattikoulun johtokunnan, urheilulautakunnan ja raittiuslautakunnan jäsen katsottiin EKunL muutetun 134 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi tilintekijäksi, joka EKunL 127 §:n 3 momentin mukaan oli vaalikelpoisuutta vailla vuositolintarkastajaksi ja varavuositolintarkastajaksi.

<sup>331</sup> Ks. Ls framst. 14/1963 Lt: 1, 5–6; Stu bet. 13/1963 Lt – Ls framst. 14/1963 Lt: 2.

<sup>332</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 10.7.1972/44 (ÅFS): 113 §. Vastaava muutos tehtiin samanaikaisesti myös MLL:iin, ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 10.7.1972/45 (ÅFS): 90 §.

<sup>333</sup> Ks. Ls framst. 12/1972 Lt: 1–3.

MKunL:n ja KKunL:n muutosten<sup>334</sup> mukaisesti.<sup>335</sup> Valtakunnan lainsäädännössä mm. MKunL:n ja KKunL:n korvanneen vuonna 1948 annetun EKunL:n 127 §:n mukaan valtuusto voi päättää jättää yhden vuositilintarkastajan ja yhden varavuositilintarkastajan määräämisen sisäasiainministeriön siihen hyväksymän kuntain keskusjärjestön tehtäväksi.<sup>336</sup>

Tähän mahdollisuuteen palattiin maakuntalainsäädännössä edellä olevan mukaan vuonna 1972 eli yli 40 vuotta myöhemmin. Hyväksyjänä toimiva valtioneuvosto oli muuttunut valtakunnan lainsäädännössä ja maakunnan maakuntalainsäädännössä sisäasiainministeriöksi. Vuonna 1976 annettiin valtakunnan lainsäädännössä EKunL:n korvannut KunL, jonka 92 §:n mukaan valtuusto voi päättää yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisestä kuntien keskusjärjestöjen tehtäväksi. Sisäasiainministeriön hyväksymistä ei enää tarvittu.<sup>337</sup> Vastaavaa muutosta erillisestä hyväksymisestä luopumisesta ei sisällynyt maakuntalainsäädäntöön.

Vuositilintarkastajan toimi oli kunnan jäsenelle pakollinen luottamustoimi. Luottamustoimiin liittyvät ehdottomat kieltäytymisperusteet ilmenevät edellä jaksosta 4.3.2.5. ÅLLL ei sisältänyt määräyksiä vuositilintarkastajille mahdollisesti maksettavista palkkioista. Luottamushenkilöitä koskevat ainoat määräykset maksettavista palkkioista ja matkakustannusten korvauksista oli 40 §:n olevat määräykset valtuutetuista ja 65 §:n määräykset kunnallishallituksesta.

---

<sup>334</sup> Ks. Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/71; Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för landskommunerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/27 (ÅFS).

<sup>335</sup> Ks. jakso 4.1.5.

<sup>336</sup> Mainituiksi keskusjärjestöksi oli hyväksytty Suomen Kaupunkiliitto, Maalaiskuntien Liitto ja Finlands Svenska Landskommunernas Förbund; ks. Kuuskoski 1949:323.

<sup>337</sup> Ks. HE 140/1975 II vp: 27; Ilaskivi 1984: 10; Järvenpää 1981: 12–13; Kaasalainen 1989: 19; Kivistö 1984: 20–21; Lehtinen 1981: 9–10; Majuri 1986: 18–19; Mäkelä 1981:14; Pöyhönen 1991: 20–21.

#### 4.3.2.9 Vakainainen tilintarkastaja

Jatkuvaa tilintarkastusta varten voitiin ÅLLL 113 §:n mukaan valita välittömästi kunnallisvaltuuston alaisena toimiva vakainainen tilintarkastaja. Tämän tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla vuositilintarkastajien käytettävissä.<sup>338</sup> Esitettäessä vuonna 1972 kuntien keskusjärjestölle mahdollisuutta määrätä yhden vuositilintarkastajan ja yhden varavuositilintarkastajan valinnasta, todettiin maakuntahallituksen tätä koskevassa esityksessä kuntien käyttäneen vakinaisena tilintarkastajana *Finlands svenska kommunförbundin* palveluksessa olevaa tilintarkastajaa.<sup>339</sup> Mahdollisuutta vakinaisen tilintarkastajan valitsemiseen ei sisällynyt aikaisempaan vuonna 1930 annettuun ÅLK:iin. Lisäksi mahdollisuutta vakinaisen tilintarkastajan valintaan ei sisällynyt myöskään maakunnassa aikaisemmin voimassa olleeseen MKunL:iin tai MKunA:een.

Valtakunnan lainsäädännössä tilintarkastajien apulaisen käyttö tuli mahdolliseksi kaupungeissa vuonna 1934 muutetun lainsäädännön mukaan. Tätä ennen oli kuntien taloudenhoitoon liittyen asetettu komitea, jonka vuonna 1927 valmistuneessa mietinnössä todetun mukaisesti oli eräissä Manner-Suomen kaupungeissa uskottu hallinnon tarkastuksesta erillinen tilien numerotarkastus kaupunkiin palkatulle kaupunginreviisorille viidessä eri kaupungissa<sup>340</sup>. Mainituissa tarkastuksissa syntyneet asiakirjat oli pidetty vuositilintarkastajien saatavilla. Komitea ehdotti muodostuneen käytännön vakiinnuttamista.<sup>341</sup> Vuonna 1934 valtakunnan lainsäädännössä muutetun KKunL 17 §:n mukaan kaupunginvaltuusto voi uskoa jatkuvan tilintarkastuksen välittömästi valtuuston alaisena toimivan vakinaisen tilintarkastajan suoritettavaksi.<sup>342</sup>

Vuonna 1948 valtakunnan lainsäädännössä annetun EKunL 130 §:n mukaan valtuusto voi myös uskoa jatkuvan tilintarkastuksen valitseman ja välittömästi valtuuston alai-

---

<sup>338</sup> Myös vuonna 1961 annetun MLL 90 §:n mukaisesti kaupungissa voi olla välittömästi valtuuston alaisena toimiva vakainainen tilintarkastaja, joka huolehti jatkuvasta tarkastuksesta.

<sup>339</sup> Ks. Ls framst. 12/1972 Lt: 1–3.

<sup>340</sup> Mainitut kaupungit olivat Helsinki, Turku, Tampere, Viipuri ja Vaasa; ks. KM 1927: 4: 38–39.

<sup>341</sup> KM 1927: 4: 38–39, 58; ks. lisäksi Hällfors 1926: 221; 1927: 127; Kallenautio 1983: 281.

<sup>342</sup> Ks. HE 25/1934 vp: 6, 11; Laki kunnallishallituksesta kaupungissa 8 päivänä joulukuuta 1873 annetun asetuksen muuttamisesta 18.5.1934/220: 68 §. Ks. myös Vuorinen 1995: 36.



senä toimivan vakinaisen tilintarkastajan suoritettavaksi.<sup>343</sup> Vakinaisen tilintarkastajan tehtävistä voitiin antaa yksityiskohtaisia säännöksiä kunnan omissa säädöksissä.<sup>344</sup> Vakinaisen tilintarkastajan tarkastusten tuloksena kertyneet asiakirjat tuli olla vuositilintarkastajien saatavina.<sup>345</sup>

Samoin vuonna 1976 annetun EKunL:n korvanneen KunL 94 §:n mukaan kunnan tilintarkastajien apuna voi olla kunnanvaltuuston valitsemaa viranhaltijoita. Tämän lisäksi valtuusto voi antaa tilintarkastajien apulaisen määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Tällä oli merkitystä lähinnä niiden kuntien kohdalla, joissa ei kunnan koosta johtuen ollut tarvetta eikä usein mahdollisuuttakaan perustaa erikseen kyseistä virkaa.<sup>346</sup> Vastaavalla tavalla meneteltiin edellä olevan mukaan jo aikaisemmin Ahvenanmaan maakunnassa vuonna 1956 annetun ÅLLL:n voimassaoloaikana. Tällöin kuitenkin kuntien keskusjärjestön tilintarkastajan käyttäminen mainittuun tehtävään lienee muun tiedon puuttuessa perustunut tehtyyn sopimukseen.

#### 4.3.2.10 Tilintarkastajien tehtävät

Kunnallishallituksen tehtävänä oli ÅLLL 101 §:n mukaan huolehtia kunnan raha-asioista. Tätä varten voitiin perustaa rahatoimikamari. Lisäksi oli mahdollista tarpeen niin vaa- tiessa muutoinkin järjestää kunnan kassa- ja tilitoita. Maalaiskunnan tilit tuli 114 §:n mukaan antaa ennen 1 huhtikuuta vuositilintarkastajille. Heidän tuli ennen 15 touko- kuuta toimittaa tilintarkastus sekä jättää tilintarkastuskertomus kunnallishallitukselle.

---

<sup>343</sup> Ks. Kuuskoski 1949: 327–329; LVK 1941: 6: 22, 89; 1945: 1: 24; Ojanen 1949: 70–71. Ks. myös Kangasniemi 1976: 2. Ruotsin kaupungeista ks. Lundberg 1960: 24.

<sup>344</sup> Ratkaisun KHO 1968 II 52 mukaan valtakunnan lainsäädännön mukaisen EKunL:n tarkoittamalle kunnan vakinaiselle tilintarkastajalle ei kuulunut kunnan hallinnon tarkastaminen, mutta vakinainen tilintarkastaja voitiin määrätä avustamaan vuositilintarkastajia hallinnon tarkastuksessa. Ks. Cavinus 1961: 296–297; Kaleva 1961: 111; Ojala 1961: 110, 131; Pöyhönen 1971: 48.

<sup>345</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus 1973: 371, 374–375; Vuorinen 1995: 39.

<sup>346</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1993a: 454; 1993b: 454; II LaVM 1/1976 vp – HE 140/1975 II vp: 8, 21; Lehtinen 1981: 9–10; 1986: 19; Majuri 1986: 18–19; Putkonen 1979: 60; Pöyhönen 1991: 21; Väilä 1980: 1515.

Vuosilintarkastajien tuli ÅLLL 115 §:n mukaan laillisen seuraamuksen uhalla tarkasti tutkia kunnan tilit, arvopaperit ja käteisvarat sekä tarkastaa, olivatko tilit yhteneväiset talousarvion kanssa. Kunnallishallinnon velvollisuutena oli huolehtia, että vuosilintarkastajilla oli käytettävissään kaikki kaikki asiakirjat sekä muutoinkin mahdollisuus päästä kunnan rakennuksiin ja muihin laitoksiin. Vuosilintarkastajien tuli lisäksi 116 §:n mukaan ennalta ilmoittamattomina aikoina vähintään kaksi kertaa vuodessa tarkastaa kunnan rahavarat. Mahdollisista väärinkäytöksistä heidän tuli välittömästi ilmoittaa kunnallishallitukselle sekä valtuuston puheenjohtajalle. Suorittamista tarkastuksista vuosilintarkastajat antoivat ÅLLL 49 §:n tarkoittaman kertomuksen.<sup>347</sup>

#### **4.3.2.11 Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus**

Vuoden 1930 ÅLK:sta poiketen kunnallisvaltuuston erikseen ÅLLL 117 §:n mukaan valitsemien tarkastajien tuli kunnan irtaimesta ja kiinteästä omaisuudesta laadittujen luetteloiden perusteella vuosittain sopivalla ajalla tarkastaa irtain omaisuus sekä vähintään joka kolmas vuosi suorittaa kiinteän omaisuuden katselmus niiden tilan ja hallinnon selville saamiseksi. Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastuksista tuli antaa kertomus ja kertomuksissa tuli tehdä ehdotukset mahdollisista tarpeellisiksi katsottavista parannuksista. Mikäli tarkastuksissa todettiin omaisuutta hoidetun huonosti tai muuta virheellisyttä, tuli kertomuksessa tehdä tästä muistutus. Mainittu tehtävä oli ÅLK:n mukaan säädetty aikaisemmin kunnan tilintarkastajien tehtäväksi.

Vuoden 1930 ÅLK:n mukaan maalaiskunnan tilintarkastajien tehtävä oli muun ohella edellä olevan mukaisesti tarkastaa maalaiskunnan irtain omaisuus sekä suorittaa myös maalaiskunnan kiinteän omaisuuden katselmus. Mainittu maalaiskunnan omaisuuden tarkastus erotettiin ÅLLL:n säätämisen myötä maalaiskunnan tilintarkastuksesta.

---

<sup>347</sup> Ks. myös Maalaiskuntien Liiton antama suomenkielinen EKunL:iin perustuva ohje vuosilintarkastajien johtosäännöksi; Maalaiskuntien Liitto 1957. Ks myös KunL:iin perustuvista ohjeista Suomen Kunnallisliitto 1977; Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto & Finlands svenska kommunförbund 1977. Ks. lisäksi KunL:iin perustuva vuonna 1977 annettu ruotsinkielinen malli tilintarkastussäännöstä; Finlands svenska kommunförbund 1977.

Ennen ÅLLL:n säätämistä säädettiin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1934 kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastamisesta erillään kunnan tilintarkastuksesta<sup>348</sup>. Myös vuonna 1948 annetun EKunL 133 §:n mukaan valittiin Manner-Suomen kunnissa tilintarkastuksesta erillään valtuuston päätöksellä erilliset tarkastajat, joiden tehtävänä oli irtaimen omaisuuden tarkastus ja kiinteän omaisuuden katselmus, joista viimeksi mainittu tuli toimittaa vähintään joka kolmas vuosi.<sup>349</sup> Vastaava sääntely otettiin näin käyttöön myös ÅLLL:ssa aikaisemmin voimassa olleesta ÅLK:sta poiketen.

Ennen ÅLLL:n säätämistä irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastus oli säädetty tilintarkastajien tehtäväksi maakunnan itsehallinnon toteutumisen jälkeen voimaan jääneessä MKunA:ssa ja vuonna 1930 säädetyssä ÅLK:ssa. Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastuksen toimittamisesta erillään tilintarkastuksesta säädettiin puolestaan itsehallinnon toteutumisen voimaan jääneessä KKunA:ssa, vuonna 1931 annetussa Maa-riianhaminan kaupunkia koskevissa EEMLL:ssa, vuonna 1948 annetussa EMLL:ssa ja 1961 annetussa MLL:ssa. Vuonna 1980 annetussa kaikille kuntamuodoille yhteisessä EÅLK:ssa sekä vuonna 1997 annetussa ÅLK:ssa tämän katsottiin kuuluvan tilintarkastajien tehtäviin.<sup>350</sup>

Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annetun KunL:n valmistelussa lähtökohtana oli, että kunnan kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus kuului tilintarkastajille. KunL:iin ei tämän mukaan sisällytetty EKunL:n tapaan erillisiä säännöksiä irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastuksesta vaan tämän katsottiin kuuluvan valittujen tilintarkastajien tehtäviin.<sup>351</sup>

---

<sup>348</sup> Ks. Laki maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15 päivänä kesäkuuta 1898 annetun asetuksen muuttamisesta 18.5.1934/222: 95 §.

<sup>349</sup> Ks. Itkonen 1950: 112; Kuuskoski 1949: 330; Pekkanen 1960b: 1088.

<sup>350</sup> Ks. jaksot 5.2.7 ja 7.1.6.2.

<sup>351</sup> Ks. Hannus 1977a: 337; HE 140/1975 II vp: 9; KM 1971: A 21: 80; KM 1973: 60: 92–93; Myllymäki 1990: 247–249.

#### 4.3.2.12 Tarkastuskertomusten käsittely

Kunnallisvaltuuston tuli ÅLLL 49 §:n mukaan viimeistään kesäkuussa käsitellä edellisvuoden hallinnosta annetut kertomukset sekä päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä. Samoin kunnallisvaltuuston tuli päättää kesäkuun kokouksessa vastuuvapauden myöntämisestä. Mikäli tilintarkastuskertomuksessa oli tehty muistutuksia tilejä tai hallintoa vastaan, tuli kunnallishallituksen ÅLLL 114 §:n mukaan vaatia asianomaisten selitykset ja jättää nämä yhdessä oman lausuntonsa sekä tilintarkastuskertomuksen kanssa valtuustolle niin ajoissa, että asia ehdittiin ottaa valtuuston käsiteltäväksi viimeistään kesäkuussa.

Kunnallisvaltuuston tuli ÅLLL 118 §:n mukaan päättää, saiko vuositilintarkastajien, irtaimen tai kiinteän omaisuuden tarkastajien tekemä muistutus raueta, vai oliko tämän johdosta ryhdyttävä toimenpiteisiin kunnan edun valvomiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa, jos asiassa oli menetelty rikollisesti, tuli tällöin nostaa syyte tuomioistuimessa ÅLLL 88 §:n mukaisesti. Muussa tapauksessa, ellei tilintekijä hyväksynyt tilimuisutusta, tuli valtuuston vahvistaa vajuus sekä alistaa asia maakuntahallituksen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.<sup>352</sup> Vuonna 1963 muutetun ÅLLL 118 §:n mukaisesti, mikäli tilintekijää vastaan ei tullut 88 §:n mukaan nostaa syytettä tuomioistuimessa tuli muistutukseen perustuva korvausvaatimus tehdä lääninhallitukselle kahden vuoden kuluessa siitä kun muistutuksen sisältävä kertomus esitettiin valtuustolle. Muussa tapauksessa oikeus korvauksen saamiseen oli menetetty, mikäli korvausvelvollisuus ei aiheutunut rikoksesta, joka ei ollut vähäinen. Tällöin vaatimus tuli esittää tuomioistuimessa.<sup>353</sup>

---

<sup>352</sup> Vastaava säännös sisältyi vuonna 1948 annetun EKunL 134 §:ään.

<sup>353</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 4.7.1963/32 (ÅFS): 118 §. Vastaava säännös sisältyi samanaikaisesti muutettuun MLL 95 §:ään; ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 4.7.1963/31 (ÅFS): 95 §. Vuonna 1948 annettua EKunL 134 §:ää muutettiin vastaavasti vuonna 1961; ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 19.4.1961/257: 134 §.

#### 4.3.2.13 Yhteenvetoa

Kunnan tuli ÅLLL 3 §:n mukaisesti hoitaa talous-, järjestys- ja muut asiansa, elleivät nämä olleet voimassa olevien säädösten mukaan muiden viranomaisten käsiteltäviä. Vastaava säännös asiallisesti sisältyi myös aikaisemmin voimassa olleeseen ÅLK:iin. Uutena asiana kunnan toimialaan liittyen sisältyi ÅLLL 3 §:ään määräys siitä, että maalaiskunnalle kuuluvia tehtäviä ei saanut siirtää siltä ilman tähän liittyvää lainsäädäntöä. Maalaiskunnalle ei voinut myöskään muutoin kuin säädettävän lain nojalla antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia. Esikuvana säännökselle oli valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetun EKunL 4 §, joka sisälsi mainitun säännöksen.

Päätösvaltaa maalaiskunnassa käytti kunnallisvaltuusto ja jokaisessa maalaiskunnassa tuli olla kunnallishallitus. Vastaavat määräykset sisältyivät myös ÅLK:iin. Valtuuston toimikausi muuttui vuonna 1965 neljän vuoden pituiseksi aikaisemman kolmen vuoden sijasta. Valtakunnan lainsäädännössä valtuutettujen toimikausi muutettiin vuonna 1955 eli kymmenen vuotta aikaisemmin EKunL:n muutoksella neljän vuoden pituiseksi tämän ollessa aikaisemmin kolme vuotta.

ÅLLL:n mukaiset vuosilintarkastajat valittiin tehtäväänsä vuodeksi kerrallaan ja heidän tuli tarkastaa kuluvan vuoden hallinto ja tilit. ÅLLL:n mukaan käytettiin maalaiskunnan tilintarkastajasta nimitystä vuosilintarkastaja. Esikuvana tälle oli vuonna 1948 annettu Maarianhaminan kaupunkia koskeva EMLL sekä valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annettu EKunL, joissa oli käytössä vastaava nimitys. Vuosilintarkastajien tehtävä oli 17 §:n perusteella kunnallinen luottamustehtävä, josta voi kieltäytyä vain 60 vuotta täyttänyt kunnan jäsen. Lisäksi kolme vuotta kunnallista luottamustehtävää hoitanut henkilö oli vapautettu kolmen seuraavan vuoden ajan hoitamasta mainittua luottamustehtävää. Vuonna 1966 määräajaksi muutettiin neljä vuotta vaalikauden muutoksesta johtuen. Harkinnanvaraiset 17 §:n mukaiset kieltäytymisperusteet olivat kunnallisvaltuuston päätösvallassa. Nimityksen ”vuosilintarkastaja” käyttöönotto maakuntalaissa johtui selvästi yli 10 vuotta aikaisemmin valtakunnan lainsäädännön mukaisesti annetussa vuoden 1948 EKunL:sta, jossa kyseinen nimitys otettiin käyttöön.

ÅLLL:ssa ei asetettu vuosilintarkastajille ja varavuositilintarkastajille mitään muita vaatimuksia kuin vaalikelpoisuus mainittuun tehtävään. Luottamustehtävä oli myös pakollinen. Vuositilintarkastajia ja varavuositilintarkastajia tuli ÅLLL 113 §:n mukaan valtuuston päätöksen mukaan valita vähintään kolme kumpiakin. Vuositilintarkastajaksi ja varavuositilintarkastajaksi voitiin kuitenkin valita myös maalaiskunnan ulkopuolella asunut henkilö, mikäli hän antoi tähän suostumuksensa.

Vuonna 1972 ÅLLL 113 §:ään tehdyn muutoksen<sup>354</sup> jälkeen voitiin yhden vuosilintarkastajan ja varavuositilintarkastajan määrääminen antaa jonkun sisäasiainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Vastaavat määräykset kuntien keskusjärjestöstä sisällytettiin myös MLL:iin<sup>355</sup> ja ne sisältyivät myös valtakunnan lainsäädännössä EKunL:iin. Säännösten selkeänä tarkoituksena oli mahdollistaa tarpeen niin vaatiessa tarpeelliseksi katsottavan asiantuntemuksen hankkiminen maalaiskunnan ulkopuolelta vuosilintarkastajien tehtävien hoidossa. Tältä osin on kuitenkin huomionarvoista, ettei maalaiskunnan ulkopuolelle asuvalle henkilölle tai kuntien keskusjärjestön määräämälle vuosilintarkastajalle asetettu maakuntalaissa mitään erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.

Vuonna 1934 valtakunnan lainsäädännössä säädettiin ensimmäisen kerran tilintarkastajien apulaisesta, jonka tarkastuksissa kertyneet asiakirjat tuli olla tilintarkastajien käytettävissä. Muutetun KKunA 68 §:n mukaan valtuusto voi uskoa jatkuvan tilintarkastuksen välittömästi valtuuston alaisena toimivan vakinaisen tilintarkastajan suoritettavaksi. Vastaava määräys sisältyi myös vuonna 1948 annetun EKunL 130 §:ään. Tämän mukaisesti sisällytettiin vastaava määräys myös maalaiskuntia koskevaan ÅLLL:iin. Aikaisemmin mahdollisuus vakinaisen tilintarkastajan valitsemisesta oli sisällytetty vuonna 1948 annettuun Maarianhaminan kaupunkia koskevaan EMLL:iin.

---

<sup>354</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 10.7.1972/44 (ÅFS): 113 §.

<sup>355</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 10.7.1972/45 (ÅFS): 90 §.

Määräykset maalaiskunnan irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastuksesta ja katselmuksista olivat myös vaihdelleet aikojen kuluessa. Ahvenanmaan itsehallinnon toteutuessa tuli tilintarkastajien suorittaa mainitut tehtävät MKunA:n ja vuonna 1930 säädetyin ÅLK:n mukaisesti. Sen sijaan mainitut tehtävät kuuluivat erikseen valituille tarkastajille itsehallinnon alkuaikoina KKunA:n, Maarianhaminan kaupunkia koskevien vuonna 1931 annetun EEMLL:n, vuonna 1948 annetun EMLL:n ja 1961 annetun MLL:n mukaisesti. Vuoden 1956 ÅLLL:n mukaisesti kyseiset tarkastukset ja katselmukset oli säädetty erikseen valittavien tarkastajien tehtäväksi.

Vuonna 1956 annettu ÅLLL ei sisältänyt vuoden 1930 ÅLK 82 ja 83 §:ien mukaisia säännöksiä sovinto-oikeudesta.<sup>356</sup> ÅLK 82 §:n mukaisesti voitiin tilintarkastuksessa esitettyjen huomautusten johdosta asettaa erityinen sovinto-oikeus asian lopulliseksi ratkaisemiseksi. Mikäli sovinto-oikeus päätettiin ÅLK 83 §:n mukaisesti asettaa, tuli sen ratkaista, missä määrin tilintarkastuskertomuksessa esitetty muistutus tuli hyväksyä ja miten asianomaisten tuli sen johdosta menetellä. Sovinto-oikeuden päätös oli lopullinen eikä siihen saanut hakea muutosta. Sovinto-oikeutta koskevaa sääntelyä ei ÅLLL:n lisäksi sisältynyt myöskään Maarianhaminan kaupunkia koskeviin maakuntalakeihin.<sup>357</sup> Mainittu instituutio lienee ollut aikanaan tarpeellinen osa kunnallishallintoa, jonka merkitys myöhemmän kehityksen johdosta on käytännössä poistunut.

### 4.3.3 Maalaiskuntien maakuntalakien kehityksestä

Ahvenanmaan itsehallinnon toteuduttua jäivät maakunnassa voimaan mm. kunnallista lainsäädäntöä säätelevät tasavallan lait. Tuolloin olivat voimassa maalaiskuntia koskevat MKunA ja MKunL sekä kaupunkeja koskevat KKunA ja KKunL. Sekä MkunL:iin että KKunL:iin tehtiin tämän jälkeen muutoksia, joiden kohdalla Ahvenanmaan maakuntapäivien tuli tehdä omat päätöksensä, jotta mainitut muutokset olisivat tulleet voimaan

---

<sup>356</sup> Vuonna 1948 annettu EKunL ei sisältänyt sovinto-oikeutta koskevaa sääntelyä. Tätä ennen voimassa olleisiin MKunA:n säännöksiin sisältyi ÅLK:ia vastaavat sovinto-oikeutta koskevat määräykset.

<sup>357</sup> Myöskään kaupunkeja koskevaan KKunA:een ei sisältynyt sovinto-oikeutta koskevaa sääntelyä.

myös Ahvenanmaan maakunnassa. Maalaiskunnan tilintarkastajien valintaa koskevat säännökset muutettiin siten, että tämä tuli valtuuston tehtäväksi.

Ensimmäinen maalaiskuntia koskeva maakuntalaki ÅKL annettiin vuonna 1930. Tällä korvattiin sekä edellä mainittu MKunA lukuunottamatta manttaalia koskevat säännökset sekä MKunL. Maalaiskuntaa koskevat säännökset sisältyivät tämän jälkeen yhteen säädökseen. Merkityksellistä asiassa lienee myös siltä osin, että maakunta käytti tällöin EElitseHallintoL:n mukaista oikeutta kyseistä maakuntalakia säätäessään. Maalaiskunnan hallintoa ja taloudenhoitoa koskevat säännökset eivät olennaisesti poikenneet aikaisemmin voimassa olleista säännöksistä. Maakuntalaissa säädetyin mukaan valtuusto valitsi maalaiskunnan tilintarkastajaksi tarvittaessa myös toisessa kunnassa asuvan Suomen kansalaisen tämän siihen suostuessaan.

Vuonna 1956 annettiin vuoden 1930 ÅLK:n korvannut maalaiskuntia koskeva maakuntalaki ÅLLL. Mainitun maakuntalain esikuvana oli vuonna 1948 valtakunnan lainsäädännössä annettu EKunL. Esimerkkinä tästä voidaan mainita EKunL:n mukainen kunnan tehtäviä koskeva sääntely, jonka mukaan maalaiskunnalle kuuluvia oikeuksia tai sille annettuja tehtäviä ei voitu siirtää ilman erillistä lainsäädäntöä. Myöskään uusia tehtäviä tai velvoitteita ei voitu antaa maalaiskunnalle ilman erillistä lainsäädäntöä. Maalaiskunnan tilintarkastuksesta huolehtivat vuositulintarkastajat. Vastaava terminologia sisältyi EKunL:iin. ÅLLL:iin sisältyi myös EKunL:n tapaan säännös siitä, että jatkuva tilintarkastus voitiin uskoa kunnallisvaltuuston valitseman valtuuston alaisena välittömästi toimivan vakinaisen viranhaltijan tehtäväksi. Tämän tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla vuositulintarkastajien käytettävissä.



## 4.4 Maarianhaminan kaupunkia koskevat maakuntalait

### 4.4.1 Maarianhaminan kaupungin maakuntalaki 1931<sup>358</sup>

#### 4.4.1.1 Kaupungin tehtävistä

Ensimmäinen Maarianhaminan kaupunkia koskeva maakuntalaki annettiin vuonna 1931. EEMLL tuli voimaan vuoden 1932 alusta lukien ja sillä kumottiin 106 §:n säännöksen mukaan maakunnassa noudatettavina olleet KKunA ja KKunL maakuntapäivien tekemine muutoksineen. Nämä olivat olleet EElitseHallintoL 10 §:n ja maakuntapäivien päätösten perusteella aikaisemmin voimassa maakunnassa Maarianhaminan kaupungissa. Lisäksi säännöksellä kumottiin muut mainittujen lakien perusteella annetut määräykset. Maakuntalain säännökset vastasivat varsin pitkälle tuolloin voimassa olleen KKunA:n ja vuonna 1925 muutetun KKunL:n vastaavia säännöksiä.

EEMLL 1 §:n mukaisesti kaupungin jäsenten tuli huolehtia kunnan yhteisistä talous- ja järjestysasioista niissä rajoissa kuin maakuntalaki ja muu lainsäädäntö edellyttävät, elleivät mainitut tehtävät kuuluneet julkisen viranomaisen hoidettaviksi. Kaupungin tehtäviä koskevat maakuntalain määräykset olivat edellä olevan mukaan varsin niukat ja pelkistetyt. Kaupungin tehtävät muotoutuivat tämän mukaan toisaalta kaupungin yhteiskunnallisen kehityksen ja muun lainsäädännön perusteella. Vastaavat säännökset sisältyivät vuotta aiemmin eli vuonna 1930 annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLK:iin.

Kaupungin ja maalaiskuntien yhteistoiminnasta säädettiin 2 §:ssä. Tämän mukaisesti katsottaessa yhteinen toiminta jossain asiassa tarpeelliseksi kaupungin ja sen naapurina olevan kunnan kanssa, mutta josta kunnat eivät voineet sopia yhteisesti, oli yhteistoimintaa haluavalla kunnalla oikeus saattaa asia maakuntaneuvoston ratkaistavaksi. Yhteistoimintaa haluavan kunnan tuli toimittaa maakuntaneuvostolle asiaan kuuluvat tarpeelliset selvitykset sekä ehdotus siitä, miten se toivoi haluamansa yhteistoiminnan järjestettäväksi. Saamansa selvityksen ym. perusteella maakuntaneuvosto 2 §:n mukai-

---

<sup>358</sup> Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 15.12.1931:10 (ÅFS).

sesti ratkaisi asian. Kunnan päätösvaltaa kuntien yhteistoimintaa koskevissa asioissa käytti kunnan edustaja EEMLL 4 §:n mukaan kuntien yhteisten edustajien kokouksessa. Vuonna 1930 annetun maalaiskuntia koskevan ÅLK 2 §:n määräysten perusteella mainitun maakuntalain säännöksiä kuntien yhteistoiminnasta maalaiskuntien ja kaupunkikunnan kesken sovellettiin myös viimeksi mainittuun kuntaan. Kuntien yhteistoimintaa koskeva ÅLK:n mainittua yhteistoimintaa koskevat säännökset kumonnut kuntien yhteistoimintaa koskeva EKSL annettiin vuonna 1937.

#### **4.4.1.2 Kaupungin hallinto-organisaatiosta**

Kunnan päätösvaltaa käytti 4 §:n mukaisesti kaupunginvaltuusto. Kaupunginvaltuuston jäsenet valittiin EEMLL 9 §:n mukaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kaupunginvaltuuston jäsenten palkkioista säädettiin 13 §:ssä. Tämän mukaan puheenjohtajan palkkio voi olla suurempi kuin valtuuston jäsenten palkkio. Kuntien välisen yhteistyön ollessa kysymyksessä päätösvaltaa käytettiin kuntien yhteisessä kokouksessa. Toimeenpanosta ja hallinnosta huolehtivat 4 §:n mukaisesti maistraatin asettama rahatoimikamari ja muut lautakunnat, toimikunnat tai henkilöt siten kuin niistä erikseen säädettiin.

Kaupungin maistraatin tuli 31 §:n mukaan valvoa, että kaupungin yhteisestä omaisuudesta, tuloista, eduista ja oikeuksista pidettiin asianmukaista huolta sekä valvoa, että tarkoitustaan varten asetetut lautakunnat, toimikunnat tai henkilöt huolehtivat valtuuston päätösten toimeenpanosta. Mikäli valtuuston päätös oli lainvastainen tai sitä ei muista säännöksessä mainituista syistä voitu panna täytäntöön, tuli maistraatin antaa tästä kirjallinen ilmoitus valtuustolle. Maistraatissa tuli kaupunginvaltuuston jäsenten vaalikelpoisuutta koskevan 11 §:n perusteella olla maistraatin puheenjohtaja ja jäseniä sekä maistraatin virkamiehiä ja palvelijoita.

Kaupungissa tuli 35 §:n mukaan olla rahatoimikamari, joka hallinnoi kaupungille kuuluvia kiinteistöjä, kaupungin rahaliikennettä, kantoja kaupungille kuuluvat tulot ja huolehti kaupungin maksuista. Rahatoimikamarin henkilöstöön kuului 36 §:n mukaan rahatoi-

mikamarin johtaja puheenjohtajana ja kaksi jäsentä. Valtuusto valitsi rahatoimikamarin johtajan ennalta määräämättömäksi ajaksi sekä jäsenet ja heidän varajäsenensä kolmeksi vuodeksi. Jäsenistä yksi valittiin valtuuston päätöksellä varapuheenjohtajaksi. Heidän vaalikelpoisuudestaan oli voimassa mitä 11 §:ssä oli säädetty. Vuonna 1940 muutettiin vaalikelpoisuussäännöstä siten, että rahatoimikamarin johtajaksi voitiin valita myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen <sup>359</sup>.

#### **4.4.1.3 Äänioikeus ja vaalikelpoisuus**

Kaupungin jäseniä olivat EEMLL 3 §:n mukaan ne joilla oli tai tuli olla kaupungissa laillinen koti ja asunto, ne jotka harjoittivat siellä elinkeinoa, liikettä tai ammattia sekä ne, jotka siellä omistivat talon, tontin tai maata. Oikeutettuja ottamaan osaa valtuutettujen vaaliin oli 10 §:n mukaan jokainen kunnan jäsen, niin mies kuin nainen, joka oli Suomen kansalainen ja jolla oli maakunnassa laillinen asunto ja koti vähintään viiden vuoden ajan ja joka oli ennen vaalivuotta täyttänyt 21 vuotta. Hänen tuli myös olla viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa merkitty kiinteistörekisteriin.

Vaalioikeus ei EEMLL 3 §:n mukaan kuitenkaan koskenut niitä kunnan jäseniä, jotka olivat holhouksen alaisia, jotka muun kuin varattomuuden perusteella olivat kahden edellisen vuoden aikana jättäneet kunnalliset maksunsa, jotka kunnalliskodissa tai muussa kunnallisessa köyhäinlaitoksessa olivat täyden köyhäinhoidon varassa, ne jotka olivat lainvoimaisen tuomion perusteella kansalaisluottamusta vailla tai kelvottomia maan palvelukseen, tai jotka olivat kunnallisissa vaaleissa ostaneet tai myyneet ääniä ym. Vastaavat määräykset sisältyivät vuonna 1925 valtakunnan lainsäädännössä

---

<sup>359</sup> Ks. Landskapslag om ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamn 31.12.1940/11 (ÅFS): 36 §.

hyväksytyihin MKunL:n ja KKunL:n muutoksiin<sup>360</sup>, jotka hyväksyttiin maakuntapäivien päätöksillä<sup>361</sup> noudatettaviksi myös maakunnassa.

Valtuutetuksi ja myös muuhun kunnalliseen luottamustehtävään vaalikelpoinen oli EEMLL 11 §:n mukaan jokainen kunnassa asuva henkilö, joka oli oikeutettu ottamaan osaa valtuutettujen vaaliin, ellei toisin ollut säädetty. Vaalikelpoisuudesta valtuutetuksi tai muuhun kunnalliseen luottamustehtävään sisältyi 11 §:ään eräitä rajoituksia. Mainitut rajoitukset koskivat mm. eräitä maakunnan virkamiehiä, kunnallisten luottamustehtävien hoitoa, valtion virkamiehiä, kunnan palveluksessa olevia tilitysvelvollisia sekä yhteiskunnan kannalta vahingollisiksi katsottujen yhdistysten, järjestöjen tai muiden yhteenliittymien jäseniä. Samansisältöinen määräys lisättiin vuonna 1930 valtakunnan lainsäädännössä MKunL 10 §:ään<sup>362</sup> ja KKunL 11 §:ään<sup>363</sup>. Vastaavaa säännöstä ei sisällynyt vuonna 1930 annettuun ÄLK:iin.

Vuonna 1946 muutettiin eräiltä osin EEMLL 11 §:n vaalikelvottomia virkamiehiä koskevaa luetteloa sekä poistettiin yhdistysten, järjestöjen ja muiden yhteenliittymien jäseniä koskevat määräykset. Tällöin poistuivat 11 §:stä myös edellä mainitut yhdistyksiä, järjestöjä ja muita yhteenliittymiä koskevat määräykset. Uuden säännöksen mukaan kunnallisen luottamushenkilön tehtävä päättyi, mikäli hän menetti vaalikelpoisuutensa.<sup>364</sup> Valtakunnan lainsäädännössä kyseiset jäsenyyksiä koskevat määräykset poistettiin 12 vuotta aikaisemmin vuonna 1934 MKunL:sta<sup>365</sup> ja KKunL:sta<sup>366</sup>

---

<sup>360</sup> Ks. Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/71: 9 §; Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/72: 10 §.

<sup>361</sup> Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för städerna, given de 21 februari 1925 4.7.1925/26 (ÅFS); Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för landskommunerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/27 (ÅFS).

<sup>362</sup> Laki maalaiskuntain kunnallislain 10 §:n muuttamisesta 31.7.1930/269.

<sup>363</sup> Laki kaupunkien kunnallislain 11 §:n muuttamisesta 31.7.1930/270.

<sup>364</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamn, utfärdad den 15 december 1931 4.1.1946/7 (ÅFS): 11 §.

<sup>365</sup> Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta ja lisäyksestä samaan lakiin 25.5. 1934/241; ks. Itkonen 1935: 23–24.

<sup>366</sup> Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta ja lisäyksestä samaan lakiin 25.5. 1934/242.

#### 4.4.1.4 Kunnalliset luottamustehtävät

Mikäli valtuutettu ei ollut vähintään 60 vuoden ikäinen, ei hän ollut 12 §:n mukaan oikeutettu eroamaan tehtävästään. Mikäli henkilö oli lähinnä kolme edellistä vuotta ollut valtuutettu tai kaupungin asioiden toimeenpanosta ja hallinnosta huolehtivan hallintokunnan puheenjohtaja, oli hän vapautettu kolmen seuraavan vuoden ajan velvollisuudesta olla valtuutettu. Mikäli valtuutettu kivullosuuden, siviili-, sotilas- tai kirkollisen viran tai palveluksen, perheolojen tai muun syyn nojalla halusi vapautusta tehtävästään tuli hänen ilmoittaa mainitusta esteestä. Valtuuston tutki ilmoitetun esteen ja mikäli tämä todettiin päteväksi myönsi vapautuksen, jolloin varajäsen astui tilalle. Muiden kuin valtuutettujen kohdalla ei EEMLL:iin sisältyneet säännöksiä liittyen vapautukseen velvollisuudesta hoitaa kunnallisia luottamustehtäviä.

Edellä olevan mukaisesti Maarianhaminan kaupungin luottamustehtävät olivat kuhunkin luottamustoimeen vaalikelpoiselle kaupungin jäsenelle pakollisia, ellei maakuntalaissa erikseen oltu säädetty tästä vapautusta. Harkinnanvaraisissa seikoissa päätösvalta vapautuksen suhteen oli kaupunginvaltuustolla. Tässä yhteydessä voidaan myös kiinnittää huomiota EEMLL 1 §:n sanamuotoon, jonka mukaan kaupungin jäsenten tuli huolehtia kunnan yhteisistä talous- ja järjestysasioista.

EEMLL ei sisältänyt erikseen määräyksiä muista kunnallisista luottamustehtävistä kuin kaupunginvaltuutetuista ja tilintarkastajista. Ottaen kuitenkin huomioon 12 §:n mukaisen säännöksen, jonka mukaan vapautus toimia valtuutettuna oli saatavissa toimimalla toimeenpanoa ja hallintoa varten asetetun hallintokunnan puheenjohtajana, oli pidettävänä selvänä, että kaupunginvaltuusto voi asettaa mainitunlaisia toimielimiä tarpeen niin vaatiessa ja joiden jäsenet olivat kunnallisia luottamushenkilöitä. Edellä olevan lisäksi myös 4 §:n mukaan toimeenpanosta ja hallinnosta huolehtivat rahatoimikamarin lisäksi muut lautakunnat, toimikunnat ja henkilöt erikseen säädetyn mukaisesti.

#### 4.4.1.5 Kaupungin taloushallinnosta

Rahatoimikamarin tuli 40 §:n mukaan huolehtia meno- ja tuloarvioehdotuksen tekemisestä seuraavalle talousarviovuodelle. Meno- ja tuloarvioon tuli menoina sisällyttää seuraavana vuonna maksettava velkamäärä, tehtyjen päätösten mukaiset menot, muut arvioitavat menot sekä odottamattomat menot. Tuloihin tuli sisällyttää säästö kuluvalta vuodelta, myönnetyt avustukset kunnalliseen tarkoitukseen, muut arvioitavat tulot sekä lisäksi määrä, joka arvioitiin edelläolevan lisäksi tarvittavan samoin kuin ehdotus tämän hankkimiseksi. Meno- ja tuloarvio jätettiin 41 §:n mukaan maistraatille, joka toimitti tämän ja oman lausuntonsa kaupunginvaltuustolle, joka päätti asiasta kokouksessaan joulukuussa.<sup>367</sup>

Kaupungin tilit päätettiin EEMLL 49 §:n mukaan vuosittain joulukuun lopussa. Kaupungin tilit tuli ennen maaliskuun ensimmäistä päivää jättää maistraatille, joka jätti ne tilintarkastajille tarkastettavaksi asettaen samalla heille määrätyn ajan, jonka kuluessa kertomus tilintarkastuksesta tuli antaa. Määräaika muutettiin lainmuutoksella vuonna 1940 siten, että tilien tuli olla jätettynä maistraatille ennen 15 huhtikuuta<sup>368</sup>. EEMLL 50 §:n mukaan kunnan toimikuntien tuli ennen helmikuun alkua antaa rahatoimikamarille kunnan tilintekoon otettavaksi ja tarkastettavaksi tilitys niistä rahavaroista, jotka oli uskottu heidän haltuunsa. Määräaika muutettiin vuonna 1940 maakuntalakia muutettaessa siten, että tilitys tuli antaa ennen 15 helmikuuta<sup>369</sup>.

#### 4.4.1.6 Kaupungin tilintarkastus

Kunnan hallinnon ja tilien tarkastamista varten kuluvalta vuodelta valitsivat valtuutetut EEMLL 17 §:n mukaan ennen tammikuun loppua vähintään kolme tilintarkastajaa ja

---

<sup>367</sup> Ks. myös Kunnallisen Keskustoimiston KKunL:iin perustuva suomenkielinen talousarvioasetelman malli; Kunnallinen Keskustoimisto 1936.

<sup>368</sup> Ks. Landskapslag om ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamn 31.12.1940/11 (ÅFS): 49 §.

<sup>369</sup> Ks. Landskapslag om ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamn 31.12.1940/11 (ÅFS): 50 §.

yhtä monta varatilintarkastajaa tarkastamaan kunnallishallintoa ja kunnan tilejä. Tilintarkastajat valittiin tämän mukaisesti vuosittain. EEMLL 49 §:ssä säädettiin ajasta, jolloin tilintarkastajien tuli antaa kertomuksensa kaupungin tileistä. Tilintarkastajaksi voitiin suostumuksellaan valita 11 §:n mukaan myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen<sup>370</sup>.

Kesäkuussa pidettävässä kokouksessa valtuutetut hyväksyivät 17 §:n mukaan tilinpäätöksen sekä päättivät vastuuvapauden myöntämisestä. Kutsu valtuuston kokoukseen, jossa käsiteltiin mm. tilintarkastajien ja varatilintarkastajien vaalia, tilintarkastajien lukumäärää tai kaupungin tilintarkastajien kertomusta, tuli 18 §:n mukaan antaa vähintään 14 päivää ennen kokousta. Valtuuston päätös tilintarkastajien ja varatilintarkastajien vaalista tuli 27 §:n mukaan pöytäkirjan tarkastuksen jälkeen välittömästi ilmoittaa kirjallisesti maistraatille.

Ennen EEMLL:n säätämistä maakunnassa voimassa olleen maakuntapäivien vuonna 1925 hyväksymän KKunL:n muutoksen mukaisesti voitiin Maarianhaminan kaupungin yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen jättää valtioneuvoston siihen tehtävään hyväksymän kuntain keskusjärjestön tehtäväksi. EEMLL:iin ei vastaavaa säännöstä sisältynyt. Lisäksi tilintarkastajaksi voitiin KKunL:n mukaan valita suostumuksellaan toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen.<sup>371</sup> Näin vastaavasti myös EEMLL:ssa.

Valittavien tilintarkastajien lukumäärä poikkesi aikasemmin voimassa olleesta KKunL:n määräyksistä. KKunL:n mukaisesti kaupungin tilintarkastajaksi tuli valita vähintään neljä tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa. EEMLL:n säännösten mukaan tilintarkastajia valittiin yksi vähemmän eli vähintään kolme tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa. Vuotta aiemmin eli vuonna 1930 annetussa maalaiskuntia koske-

---

<sup>370</sup> Vastaava säännös sisältyi myös ÅLK 10 §:ään.

<sup>371</sup> Ks. Ålands Indstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för städerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/26 (ÅFS).

vassa ÅLK:ssa säädettiin tilintarkastajien ja varatilintarkastajien määräksi vähintään kolme ja enintään viisi.

Kaupungin kassa tuli EEMLL 53 §:n mukaan tarkastaa neljännesvuosittain maistraatin jäsenen sekä kahden tähän tehtävään kaupunginvaltuuston valitseman henkilön toimesta. Tarkastus voitiin toimittaa tämän lisäksi myös muulloin, mikäli se katsottiin tarpeelliseksi. Kaupungin omaisuudesta tuli 54 §:n mukaan pitää tarkkoja luetteloita. Kaupunginvaltuuston tähän tehtävään valitsemien henkilöiden tuli vuosittain tammi-kuussa ja tarpeen vaatiessa useamminkin tarkastaa kaupungin irtain omaisuus. Kaupungin kiinteän omaisuuden katselmus tuli kaupunginvaltuuston toimeksiannosta toimittaa joka kolmas vuosi tai tarpeen vaatiessa useamminkin sen tilan selville saamiseksi.

Sekä kaupungin kassojen että kaupungin irtaimen omaisuuden tarkastus ja kiinteän omaisuuden katselmus oli EEMLL:ssa erotettu kaupungin tilintarkastuksesta. Myös ennen EEMLL:n säätämistä maakunnassa voimassa olleen KKunA:n määräysten mukaan oli irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastus ja katselmus erotettu kaupungin tilintarkastuksesta. ÅLK:ssa sekä tätä aikaisemmin MKunA:ssa mainitut tehtävät kuuluivat puolestaan kunnan tilintarkastajille.

Tilintarkastuskertomus jätettiin EEMLL 51 §:n mukaan maistraatille. Maistraatin tuli tilintarkastuskertomuksessa mahdollisesti esitettyjen huomautusten johdosta hankkia asianomaisilta selvitys niin ajoissa, että selvitykset ja tilintarkastuskertomus voitiin antaa kaupunginvaltuuston tarkastettavaksi ennen kesäkuun loppua pidettävään kokoukseen. EEMLL 52 §:n mukaan kaupunginvaltuuston päätöksestä riippui, annettiinko tilintarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten raueta tai vaihtoehtoisesti millaisiin toimenpiteisiin näiden johdosta tuli ryhtyä kaupungin edun valvomiseksi.

EEMLL ei sisältänyt määräyksiä tilintarkastajien vaalikelpoisuuden rajoituksista. Myöskään tilintarkastajille tai muille luottamushenkilöille kuin valtuutetuille maksettavista



palkkioista ei maakuntalaissa ollut säännöksiä. Luottamustehtävästä voivat 12 §:n sanamuodon mukaan kieltäytyä ainoastaan valtuutetut<sup>372</sup>. Velvollisuudesta hoitaa kaupungin luottamustoimia voidaan tässä yhteydessä kiinnittää huomiota myös EEMLL 1 §:n määräykseen, jonka mukaan kaupungin jäsenten tuli huolehtia kunnan yhteisistä talous- ja järjestysasioista.

Kaupungin tilintarkastajille ei maakuntalaissa asetettu yleisen vaalikelpoisuuden lisäksi mitään muita kelpoisuusvaatimuksia. Tilintarkastajaksi voitiin valita myös kunnan ulkopuolella asuva Suomen kansalainen. Säännöksessä ei rajoitettu kunnan ulkopuolella asuvien tilintarkastajien lukumäärää kaupungin tilintarkastajina. Säännöksen ilmeisenä tarkoituksena on ollut turvata tarpeen niin vaatiessa tarvittavan asiantuntemuksen käytettävyys kaupungin tilintarkastuksessa. Säännöksessä ei kuitenkaan myöskään tältä osin asetettu mitään erityisiä kelpoisuusvaatimuksia valittavalle tilintarkastajalle.

EEMLL 103 § sisälsi säännökset kunnallista tehtävää tai virkaa hoitavan henkilön virheellisestä menettelystä. Valtuustolla oli oikeus tällöin pidättää henkilö hoitamasta tehtävänsä. Asia tuli myös jättää tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastaava säännös sisältyi myös edellisenä vuonna 1930 annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLK:iin sekä tätä ennen Ahvenanmaan maakunnassa voimassa olleisiin MKunL 86 §:ään<sup>373</sup> ja KKunL 52 §:ään.

Kuten vuoden 1930 maalaiskuntia koskevan ÅLK:n mukaan valittujen tilintarkastajien kohdalla, tuli myös EEMLL:n mukaan valittujen tilintarkastajien kohdalla otettavaksi huomioon tuolloin voimassa ollut RL 40 luku, jossa säädettiin virkamiesten virkarikoksesta. Kysymykseen tulivat tällöin RL 2 luvun perusteella lain tarkoittamat sekä kaupungin palveluksessa olevat henkilöt että luottamustehtäviä hoitavat henkilöt. RL 40 luvun säännökset koskivat tämän mukaisesti myös kaupungin tilintarkastajia. RL 40:20 § koski tahallisia virkavirheitä ja RL 40:21 § kaupungin tilintarkastuksen kannalta ongelmalli-

---

<sup>372</sup> EEMLL 12 §:ää lienee tulkittava siten, että myös harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet koskivat ainoastaan valtuutettuja.

<sup>373</sup> Ks. Ståhlberg 1926: 313–316.

simpia huolimattomuudesta ja varomattomuudesta tehtyjä virkavirheitä tai taitamattomuudesta tehtyjä virkavirheitä.<sup>374</sup>

#### 4.4.1.7 Vertailua aikaisempiin säädöksiin

Ennen EEMLL:n säätämistä koskivat Maarianhaminan kaupunkia Ahvenanmaan maakunnassa aikaisemmin EElitseHallintoL:n perusteella voimassa olleet KKunL ja KKunA maakuntapäivien hyväksymine muutoksineen. EEMLL:iin sisältyivät kaupunkia koskevat säännökset, jotka olivat aikaisemmin olleet edellä mainituissa kahdessa säädöksessä. Osittain EEMLL:n säännökset poikkesivat aikaisemmin voimassa olleista vastaavista säännöksistä. Osittain nämä pysyivät samanlaisina tai lähes samanlaisina asiasisällöltään aikaisempaan verrattuna. EEMLL annettiin vuonna 1931 ja sen korvasi vuonna 1948 annettu uusi EMLL.

Kaupungin tehtäviin kuuluvat määräykset eivät asiallisesti poikenneet aikaisemmin säädetyistä. Osana kaupungin hallinto-organisaatiota säilyi esim. rahatoimikamari, jonka merkitys kaupungin rahaliikenteen, kaupungin tulojen kantamisesta ja menojen maksuista sekä esim. kaupungin kiinteistöjen hallinnoimisessa oli keskeinen. Kaupungin ylimpänä päättävänä elimenä oli kunnallisvaltuusto ja tämän lisäksi kaupungin päätöksenteosta ja hallinnosta vastasivat muut lautakunnat, toimikunnan ja henkilöt.

Kaupungin tilintarkastukseen liittyen muutokset aikaisempiin säädöksiin nähden koskivat tilintarkastajien lukumäärää. Aikaisemmin voimassa olleen KKunL:n mukaan kaupungin tilintarkastajiksi tuli valita vähintään neljä tilintarkastajaa ja neljä varatilintarkastajaa. EEMLL:n mukaan tilintarkastajiksi tuli valita vähintään kolme tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa. Tilintarkastajien ja varatilintarkastajien määrä väheni uuden säädöksen myötä yhdellä tilintarkastajalla ja varatilintarkastajalla. Mainitun sei-

---

<sup>374</sup> Ks. tarkemmin vuoden 1920 EElitseHallintoL:ia koskeva jakso 3.2.1.

kan merkitystä Maarianhaminan kaupungin tilintarkastuksen kannalta lienee mahdoton arvioida.

Sekä aikaisemmassa että uudessa säädöksessä oli säännös siitä, että kaupungin tilintarkastajaksi voitiin valita myös toisessa kunnassa asuva henkilö tämän siihen suostuessa. Vastaavasti oli edelleen voimassa myös maakunnan maalaiskunnissa. Mainitut säännökset mahdollistivat tarvittaessa valita kunnan tilintarkastajaksi tehtävään päteväksi katsottava henkilö. Tämän mahdollisuuden käyttämisestä päätti valtuusto.

Aikaisemmin voimassa olleen KKunL:n mukaan voitiin yhden kaupungin tilintarkastajan ja varatilintarkastajan valinta jättää valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Vastaava määräys sisältyi myös maalaiskuntia koskevaan aikaisemmin voimassa olleeseen MKunL:iin. Mainittua mahdollisuutta ei kuitenkaan enää sisällynyt Maarianhaminan kaupunkia koskevaan vuoden 1931 EEMLL:iin. Myöskään edellisenä vuonna annettu maalaiskuntia koskeva ÅLK ei mahdollistanut mainittua menettelyä.

Sekä KKunA:ssa että EEMLL:ssa säädetyn mukaan kaupungin tilintarkastuksesta erillään toteutettiin kaupungin irtaimen omaisuuden ja kiinteän omaisuuden tarkastukseen liittyvät tehtävät. Mainitut tehtävät säädettiin maalaiskunnissa sekä aikaisemmin voimassa olleiden MKunA:n että tämän jälkeen säädetyn ÅLK:n mukaan maalaiskunnan tilintarkastajien tehtäväksi. Tältä osin maakunnan maalaiskuntien tilintarkastajien tehtävät poikkesivat säädösten mukaan Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajille kuuluvista tehtävistä.

#### 4.4.2 Maarianhaminan kaupungin maakuntalaki 1948<sup>375</sup>

##### 4.4.2.1 Kaupungin tehtävistä

Ensimmäinen Maarianhaminan kaupunkia koskeva maakuntalaki EEMLL annettiin vuonna 1931. Mainittu maakuntalaki korvattiin vuonna 1948 annettulla uudella maakuntalailla EMLL. Uusi maakuntalaki annettiin lähes samanaikaisesti valtakunnan lainsäädännössä annetun EKunL:n kanssa. Maakuntalaki esiteltiin Tasavallan Presidentille 19.6.1948 ja julkaistiin 14.7.1948. Valtakunnan lainsäädännön mukainen EKunL julkaistiin 27.8.1948. Aikaisemmin voimassa olleen vuoden 1931 EEMLL:n tapaan säädettiin EMLL 1 §:ssä kunnan jäsenten velvollisuudesta huolehtia kunnan yhteisistä talous- ja järjestysasioista, elleivät nämä kuuluneet julkisen viranomaisen toimivaltaan. Tältä osin kaupungin tehtävien mahdollinen muuttuminen jäi riippumaan kaupungin tulevas- ta kehityksestä. Kaupungin tehtäviä koskeva säännös pysyi aikaisempaan nähden muuttumattomana.

Kuntien yhteistoiminnasta säädettiin EMLL 2 §:ssä. Tämän mukaisesti, mikäli yhteinen toiminta kaupungin ja sen naapurina olevan maalaiskunnan kanssa katsottiin tarpeelliseksi eivätkä kunnat voineet sopia yhteisesti asiasta, oli yhteistoimintaa haluavalla kunnalla oikeus saattaa asia tarpeellisine selvityksineen sekä muutoin ehdotuksensa yhteistoiminnan järjestämiseksi maakuntaneuvostolle ratkaistavaksi <sup>376</sup>. Kuntien yhteistoimintaa sääntelevä EKSL annettiin vuonna 1937. Tämän korvasi puolestaan EKLL:n voimassa ollessa vuonna 1960 annettu KSLL. Kuntien yhteistoimintaa koskevaa maakuntalainsäädäntöä käsitellään erikseen jäljempänä.

---

<sup>375</sup> Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 14.7.1948:22 (ÅFS).

<sup>376</sup> Vastaavan sisältöinen määräys oli sisällytetty MKunL:n muuttamisesta annettuun lakiin vuodelta 1925 ja KKunL:n muuttamisesta annettuun lakiin vuodelta 1925; ks. Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 19.5.1925/181: 2 § ja Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 19.5.1925/182: 2 §.

#### 4.4.2.2 Kaupungin hallinto-organisaatiosta

Kaupungin päätösvaltaa käytti kaupunginvaltuusto ja kuntien yhteistoiminnan ollessa kysymyksessä päätösvaltaa käytettiin kuntien yhteisessä kokouksessa. Täytäntöönpanoa ja hallintoa koskevat kysymykset kuuluivat 4 §:n mukaan kaupunginhallitukselle sekä sen asettamille lautakunnille ja nimittämille virkamiehille siten kuin muutoin säädettiin. Kaupunginvaltuutettujen ja heidän varajäsentensä vaali toimitettiin 9 §:n mukaan joka kolmas vuosi. Kaupunginvaltuutettujen palkkiosta oli määräykset 13 §:ssä. Valtuuston jäsenten palkkioiden tuli olla yhtä suuret, mutta puheenjohtajalle voitiin määrätä korkeampi palkkio. Valtuutetut valitsivat 14 §:n mukaan vuosittain puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Valtuutettujen tehtävänä oli 14 §:n mukaan määrätä puheenjohtajan palkkio.

EMLL 31 §:n mukaan Maarianhaminan kaupungissa tuli olla kaupunginhallitus, joka tuli säännösten ja määräysten mukaan huolehtia kaupungin hallinnosta, valvoa kaupungin etua, valmistella valtuuston käsittelemät asiat sekä toimeenpanna valtuuston päätökset ja kirjelmät. Mikäli kaupunginhallitus katsoi, että valtuuston päätös oli vastoin lakia tai sitä muusta syystä ei voinut laittaa täytäntöön, tuli kaupunginhallituksen ilmoittaa siitä valtuustolle. Mikäli valtuusto edelleen pysyi päätöksessään, tuli päätös saattaa lääninhallitukselle tehtävää ratkaisua varten. Kaupunginhallituksessa oli 32 §:n mukaan puheenjohtajana kaupunginjohtaja sekä vähintään neljä jäsentä. Kaupunginhallituksella voi olla myös yksi tai useampia apulaiskaupunginjohtajia, jotka toimivat kaupunginhallituksen varapuheenjohtajina. Valtuusto valitsi kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajat määräämättömäksi ajaksi. Muut kaupunginhallituksen jäsenet valittiin vuodeksi kerrallaan.

EMLL 34 §:n mukaan kaupunginvaltuusto voi asettaa kunnanhallituksen alaisia pysyviä lautakuntia. Lautakuntien jäsenet valittiin valtuutettujen toimesta ellei muutoin oltu säädetty. Mikäli kaupunginhallitus tai kaupunginhallituksen puheenjohtaja katsoi, tuli lautakunnan päätös saattaa kaupunginhallituksen tutkittavaksi.

#### 4.4.2.3 Äänioikeus ja vaalikelpoisuus

Kaupungin jäseniä olivat EMLL 3 §:n mukaan jokainen, jolla oli tai tuli olla kaupungissa tai sen alueella laillinen koti ja asunto, joka siellä harjoitti elinkeinoa, liikettä tai ammat-  
tia tai joka siellä omisti talon, tontin tai maata. Kaupungin jäsenyydellä oli merkitystä  
mm. valittaessa vaaleilla valtuutettuja kaupunginvaltuustoon.

Oikeutettu valitsemaan valtuutettuja eräin poikkeuksin oli EMLL 10 §:n mukaan jokai-  
nen kunnan jäsen, sekä mies että nainen, jolla oli Suomen kansalaisuus ja laillinen  
asunto ja koti maakunnassa vähintään viiden vuoden ajan ja joka oli ennen vaalivuotta  
täyttänyt 21 vuotta. Lisäksi hänen oli tullut viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa  
olla merkitty kaupungin henkikirjaan. Säännöksessä määrättiin lisäksi eräistä poikkeuk-  
sista eli esteellisyyksistä äänioikeuteen. Poikkeukset liittyivät mm. holhouksenlai-  
suuteen ja kunnallisten maksujen laiminlyöntiin muusta kuin varattomuudesta johtu-  
neista syistä. Lisäksi mainitut poikkeukset koskivat niitä, jotka kunnalliskodissa tai  
muussa köyhäinlaitoksessa olivat täyden köyhäinhoidon varassa, jotka olivat vailla  
kansalaisluottamusta tai olivat kelvottomia maan palvelukseen tai toisen asiaa ajamaan  
tai jotka olivat kunnallisissa vaaleissa ostaneet tai myyneet ääniä ym.

Vuonna 1954 muutetun EMLL 10 §:n mukaan kunnallinen äänioikeus kuului jokaiselle  
miehelle ja naiselle jolla oli Ahvenanmaan kotiseutuoikeus<sup>377</sup> ja joka ennen vaalivuotta  
oli täyttänyt 21 vuotta. Lisäksi hänen oli viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa tullut  
merkitä tai olisi tullut merkitä kaupungin henkikirjaan. Säännökseen sisältyi myös edel-  
lä olevan mukaisia poikkeuksia äänioikeuteen.<sup>378</sup> Vastaava säännös kotiseutuoikeudes-  
ta lisättiin myös tuolloin voimassa olleeseen maalaiskuntia koskevaan vuonna 1930  
annettuun ÅLK:iin.<sup>379</sup>

---

<sup>377</sup> Ks. EltseHallintoL 3 §.

<sup>378</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamn, ut-  
färdad den 14 juli 1948 30.6.1954/25 (ÅFS): 10 §.

<sup>379</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunallag för landskommunerna i  
landskapet Åland, utfärdad den 21 augusti 1930 30.6.1954/25 (ÅFS): 9 §.

Jokainen, joka oli oikeutettu ottamaan osaa kaupunginvaltuutettujen vaaliin, oli EMLL 11 §:n mukaan vaalikelpoinen valtuutetuksi tai muuhun kunnalliseen luottamustehtävään, ellei toisin oltu muualla säädetty. Vaalikelpoisuuden rajoitukset valtuutetuksi koskivat eräitä maakunnan ja kaupungin virkamiehiä. Mikäli henkilö menetti vaalikelpoisuutensa, päättyi myös hänen luottamustoimensa.

#### 4.4.2.4 Kunnalliset luottamustehtävät

Henkilö, joka oli valittu valtuutetuksi tai muuhun kunnalliseen luottamustehtävään, ei EMLL 12 §:n mukaan voinut kieltäytyä tehtävästään, ellei hän ollut täyttänyt 60 vuotta. Kuitenkin, mikäli henkilö oli kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana ollut valtuutettu, kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai jäsen, puheenjohtaja tai jäsen kaupungin toimeenpanoa ja hallintoa varten asetetussa lautakunnassa, oli hän oikeutettu vapautukseen kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja lautakunnan jäsenyydestä. Mikäli valtuutettu halusi vapautuksen tehtävästään kivilloisuuden, siviili-, sotilas- tai kirkollisviran tai -palveluksen johdosta tai muusta syystä, tuli valtuuston tutkia ilmoitettu este. Mikäli valtuusto katsoi esteen päteväksi ja hyväksyi eron, astui varalla ollut hänen tilalleen.<sup>380</sup>

EMLL 31 §:n mukaan kaupungissa tuli olla kaupunginhallitus sille määrättyjä tehtäviä varten. Aikaisemmin voimassa olleen EEMLL:n mukaan kaupungissa tuli olla kaupungin hallinnon valvontaa ja päätösten toimeenpanoa varten maistraatti sekä rahatoimikamari. EMLL 12 §:n mukaan kaupungin asioiden toimeenpanoa ja hallintoa varten voi kaupunginhallituksen lisäksi olla myös tätä varten asetettuja lautakuntia. Lautakuntien jäsenyys samoin kuin kaupunginhallituksen jäsenyys oli kunnallinen luottamustehtävä. Myös valtakunnan lainsäädännössä määrättiin vuonna 1948 annetussa EKunL 84 §:ssä kaupunginhallituksen pakollisuudesta kaupungeissa<sup>381</sup>.

---

<sup>380</sup> Vastaava säännös sisältyi EKunL 18 §:ään. Sen johdosta, että kysymyksessä oli oikeusharkinta, oli valtuuston päätöksestä mahdollista valittaa; ks. Kuuskoski 1960: 95.

<sup>381</sup> Ks. Itkonen 1948: 92; Kuuskoski 1949: 69, 230–231.

Kunnalliset luottamustoimet olivat edellä olevan mukaan pakollisia kunnan jäsenille. EMLL sisälsi ainoastaan valtuutettuja kohdalla säädettyjä joko ehdottomia tai harkinanvaraisia perusteita luottamustehtävästä vapautumiseen. Edellä olevan mukaisesti myös tilintarkastajan tehtävä muuna kunnallisena luottamustoimena oli maakuntalain sanamuodon mukaan pakollinen luottamustoimi. Tästä voi kieltäytyä ainoastaan, mikäli oli täyttänyt 60 vuotta. Tässä yhteydessä voidaan myös todeta, että EMLL 1 §:n mukaan kaupungin jäsenten tuli huolehtia kunnan yhteisistä talous- ja järjestysasioista.

#### 4.4.2.5 Kaupungin taloushallinnosta

Jokaista varainhoitovuotta varten tuli EMLL 38 §:n mukaan vahvistaa talousarvio. Varainhoitovuotena oli kalenterivuosi. Talousarvioon tuli ottaa edellisen vuoden arvioitu säästö tai alijäämä, varsinaiset menot ja tulot sekä erikseen varainhoitovuoden pääomamenot ja -tulot. Talousarvion sisällöstä oli 38 §:ssä myös eräitä muita määräyksiä. Kaupunginhallituksen talousarvioehdotus tuli 39 §:n mukaan toimittaa kaupunginvaltuustolle sen määräämänä aikana ja viimeistään 1 joulukuuta. Mahdollisesti tehtävien muutosten jälkeen talousarvio hyväksyttiin. Vuonna 1957 lisättiin maakuntalakiin uusi 41 a § lisätalousarviosta, joka säännöksen mukaan tasapainoitettiin joko lainanotolla, verotulojen määrää lisäämällä tai siirrolla verontasausrahastosta <sup>382, 383</sup>.

Kaupunginhallituksen velvollisuutena oli 37 §:n mukaisesti huolehtia kaupungin rahasioista. Kaupunginhallituksen apuna toimi raha- ja tiliasioissa rahatoimikamari, kuten myös EEMLL:n määräysten mukaisesti. Tämän lisäksi oli edelleen mahdollista, että myös kunnalliset lautakunnat toimivat tarpeen niin vaatiessa kaupunginhallituksen apuna tietyillä hallinnonaloilla. Kaupunginhallituksen tuli 48 §:n mukaan pitää kirjaa kaupungin tuloista ja menoista sekä omaisuudesta ja veloista sekä laatia vuosittain tilinpäätös kultakin varainhoitovuodelta. Kaupungin irtaimesta ja kiinteästä omaisuudes-

<sup>382</sup> Ks. Landskapslag angående tillägg till landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamn, utfärdad den 14 juli 1948 17.7.1957/31 (ÅFS): 41 a §.

<sup>383</sup> Ks. myös Suomen Kaupunkiliiton EKunL:iin perustuvat ehdotukset talousarviota koskeviksi malleiksi; Suomen Kaupunkiliitto 1960a; 1960b.



ta, kaupungin sitoumuksista, vakuuksista, vakuutusasiakirjoista ja muista arvopapereista tuli olla ajan tasalla olevat luettelot.<sup>384</sup>

#### 4.4.2.6 Rikosoikeudellinen vastuu

EMLL 103 § sisälsi EEMLL:n tapaan määräykset kunnallista tehtävää tai virkaa hoitavan henkilön virheellisestä menettelystä. Henkilön syyllistyessä EMLL:n tarkoittamaan virheelliseen menettelyyn oli valtuustolla oikeus pidättää hänet hoitamasta tehtäväänsä. Asia tuli myös jättää välittömästi tuomioistuimen käsiteltäväksi. Mainittu säännös koski myös kaupungin tilintarkastajaksi valittua henkilöä samoin kuin kaupungin muitakin luottamushenkilöitä. Vastaavat säännökset sisältyivät myös tuolloin voimassa olleeseen vuonna 1930 annettuun maalaiskuntia koskeneeseen ÅLK:iin.<sup>385</sup>

Maakunnassa voimassa olleen RL:n mukainen rikosvastuu koski kaikkia kaupungin luottamustehtävien hoitajia sekä virkamiehiä. Virkavirheitä koskevat säännökset sisältyivät RL 40 lukuun. RL 40:20 § koski tahallisia virkavirheitä. Tilintarkastajien valmiuksia ajatellen ongelmallisimpia olivat RL 40:21 §:n mukaiset huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehdyt virkavirheet tai taitamattomuudesta tehdyt virkavirheet.<sup>386</sup> Tässä yhteydessä on aiheellista korostaa myös aikaisempien maakuntalakien mukaista tilintarkastajan tehtävän pakollisuutta muiden luottamustehtävien tapaan. Lisäksi on syytä huomioida, ettei kaupungin kuten ei myöskään maalaiskuntien tilintarkastajiksi valittaville henkilöille asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia luottamustehtävään liittyvän vaalikelpoisuuden lisäksi.<sup>387</sup>

---

<sup>384</sup> Ks. myös Kunnallisen Keskustoimiston malli tilisäännöksi; Kunnallinen Keskustoimisto 1941.

<sup>385</sup> Vastaava säännös sisältyi myös valtakunnan lainsäädännössä lähes samanaikaisesti vuonna 1948 annettuun EKunL 101 §:ään.

<sup>386</sup> Ks. tarkemmin vuoden 1920 EEltsHallintoL:ia koskeva jakso 3.2.1 ja EMLL:n voimassaoloaikana voimassa ollut EitseHallintoL:ia koskeva jakso 3.2.2.

<sup>387</sup> Esim. valtakunnan lainsäädännön mukaista EKunL:n tarkoittamaa luottamusmiesten tuottamuksellisesti aiheuttamaa vahingon tuottamuksellisuutta tuli esitetyn kannanoton mukaan arvostella luottamusmiehen kohdalla toisin kuin ammattitaitoisen viranhaltijan kohdalla; ks. Kuuskoski 1949: 272; Kuuskoski & Hannus 1973: 311.

#### 4.4.2.7 Tilintarkastajien valinta

Kaupunginvaltuusto valitsi EMLL 17 §:n mukaisesti kuluvaan vuoden kunnallishallinnon ja tilien tarkastamista varten ennen tammikuun loppua vähintään kolme tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa. Tilintarkastajien tehtävä käsitti näin kaupungin yhden vuoden tarkastuksen. Tilintarkastajaksi voitiin 11 §:n mukaan valita myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen, mikäli hän tähän suostui. EMLL:iin ei sisältynyt määräyksiä tilintarkastajien vaalikelvottomuudesta.

Vuonna 1948 annetussa EMLL:ssa otettiin käyttöön hieman myöhemmin samana vuonna annetun EKunL:n tapaan nimitys vuositulintarkastaja<sup>388</sup> (årsrevisor) erotukseksi jäljempänä mainitusta välittömästi valtuuston alaisena 49 §:n mukaan toimivasta vakinaisesta tilintarkastajasta (ständig revisor). Maakuntalain terminologia oli tältä osin jossain määrin horjuva. EMLL 11 §:n mukaan tilintarkastajaksi (revisor) voitiin valita suostumuksellaan toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen. Kunnallishallinnon ja kunnan tilien tarkastamista varten tuli 17 §:n mukaan valita kolme tilintarkastajaa (revisorer).

Valtuuston kokouskutsu tuli 18 §:n mukaan vähintään 14 päivää ennen kokousta, jos käsiteltävänä oli tilintarkastajien (revisorer) vaali tai kertomus. Tilintarkastuksen toteuttivat 17 §:n mukaan valitut tilintarkastajat (revisorerna). Saman 17 §:n mukaan vakinaisen tilintarkastajan tarkastusasiakirjat tuli olla vuositulintarkastajien (årsrevisorerna) käytettävissä. EMLL 50 §:n mukaan kaupungin tilit tuli olla vuositulintarkastajien (årsrevisorerna) käytettävissä ennen 1 huhtikuuta. Kaupunginvaltuuston tuli 52 §:n mukaan päättää toimenpiteistä vuositulintarkastajien (årsrevisorerna) huomautuksista.

EMLL:iin ei sisältynyt vaalikelpoisuuden lisäksi muita kelpoisuusvaatimuksia vuositulintarkastajille. Vuositulintarkastajia ja varavuositulintarkastajia valittiin vähintään kolme.

---

<sup>388</sup> EKunL 127 §.

Tehtävään voitiin valita myös toisessa kunnassa asuva henkilö. Näin valittavien tilintarkastajien määrää valittavista tilintarkastajista ei säännöksessä rajoitettu. Ilmeisenä tarkoituksena annetulla säännöksellä oli turvata tarpeen vaatiessa riittävä asiantuntemus kaupungin tilintarkastuksessa. Vastaava säännös sisältyi myös aikaisempiin maakuntalakeihin. Säännöksessä ei kuitenkaan asetettu kunnan ulkopuolella asuvalle henkilölle mitään tehtävään liittyviä kelpoisuusvaatimuksia.

EMLL 13 §:ään sisältyi aikaisemmin todetun mukaisesti määräykset valtuutetuille maksettavista palkkioista. Palkkioista muille luottamushenkilöille ei maakuntalakiin sisältynyt määräyksiä. Tämän mukaisesti myöskään vuositilintarkastajille maksettavista palkkioista ei maakuntalaissa säädetty. Vuosittain valittavat vuositilintarkastajat hoitivat EMLL 17 §:n perusteella valtuuston valitsemina kunnallista luottamustehtävää. Heidän vaalikelpoisuuden rajoituksista ei maakuntalakiin sisältynyt määräyksiä.

Kunnalliseen luottamustehtävään valitun henkilön kieltäytymisperusteet oli lueteltu EMLL 12 §:ssä. Ehdoton kieltäytymisperuste henkilön niin halutessa oli 60 vuoden ikä<sup>389</sup>. Myös toimiminen kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana vastaavassa luottamustehtävässä vapautti vaalikelpoisen kunnan jäsenen kolmen seuraavan vuoden ajaksi toimimasta valtuutettuna, kaupunginhallituksen tai lautakunnan jäsenenä. Ilmeisesti lautakunnan jäsenyyttä tuli tulkita siten, että myös vuositilintarkastajana toimiminen rinnastettiin lautakunnan jäsenyyteen. Tämän lisäksi 12 §:ään sisältyi myös valtuuston harkinnassa olleet harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet. Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota myös kunnan jäseniä koskevaan EMLL 1 §:n sanamuotoon, jonka mukaan kunnan jäsenten tuli huolehtia kunnan yhteisistä talous- ja järjestysasioista. Vastaava säännös sisältyi myös EEMLL:iin.

---

<sup>389</sup> Näin myös vastaavasti valtakunnan lainsäädännössä EKunL 18 §:ssä.

#### 4.4.2.8 Vakainainen tilintarkastaja

Jatkuvan tilintarkastuksen toimittaminen voitiin EMLL 49 §:n mukaan uskoa valtuuston valitsemmalle vakinaiselle tilintarkastajalle. Aikaisempi vuoden 1931 EEMLL ei sisältänyt vastaava määräystä vakinaisen tilintarkastajan toimimisesta vuositolintarkastajien apuna Maarianhaminan kaupungin tilintarkastuksessa. Vakainainen tilintarkastaja toimi välittömästi valtuuston alaisena. Vakinaisen tilintarkastajan tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla vuositolintarkastajien käytettävissä. Aikaisemmin voimassa olleeseen vuonna 1931 annettuun EEMLL:iin ei sisältynyt vakainaista tilintarkastajaa koskevia määräyksiä. Myöhemmin vuonna 1956 annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLLL:iin sisältyi myös vastaava määräys vakinaisesta tilintarkastajasta.

Valtakunnan lainsäädännössä säädettiin vakinaisesta tilintarkastajasta ensimmäisen kerran vuonna 1934. Tuolloin vakinaistettiin käytännössä eräissä Manner-Suomen kaupungeissa toteutettu menettely, jossa kaupungin hallinnon tarkastuksesta erillinen kaupungin tilien numerotarkastus oli annettu kaupunkiin palkatun kaupunginrevisiorin tehtäväksi.<sup>390</sup> Tätä koskeva muutos tehtiin tuolloin voimassa olleeseen KKunA 68 §:ään.<sup>391</sup> Vastaava säännös sisältyi myös kaikkia kuntamuotoja koskeneeseen vuonna 1948 annetun EKunL 130 §:ään, jolloin se tuli valtakunnan lainsäädännössä kaikkia kuntamuotoja koskevaksi. Vastaavasti asiasta säädettiin myös vuonna 1976 annetussa KunL:ssa.

#### 4.4.2.9 Kaupungin tilintarkastus

Kaupungin tilintarkastajat valittiin EMLL 17 §:n mukaisesti tarkastamaan kuluvan vuoden kunnallishallinto ja kunnan tilit. Säännös vastasi vuoden 1931 EEMLL:ia. Kaupungin tilit tuli 50 §:n mukaan jättää ennen 1 huhtikuuta vuositolintarkastajille. Vuositolintarkastajien tuli ennen 15 toukokuuta toimittaa tilintarkastus ja jättää tilintarkastus-

---

<sup>390</sup> Mainitut kaupungit olivat Helsinki, Turku, Tampere, Viipuri ja Vaasa; ks. KM 1927: 4: 38–39.

<sup>391</sup> Ks. Laki kunnallishallituksesta kaupungissa 8 päivänä joulukuuta 1873 annetun asetuksen muuttamisesta 18.5.1934/220: 68 §.

kertomus kaupunginhallitukselle. Kaupunginvaltuuston valitsemat vuosilintarkastajat tarkastivat 49 §:n mukaisesti tilit sekä kunnallishallinnosta annetun kertomuksen. Edellä mainitun vakinaisen tilintarkastajan tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla vuosilintarkastajien käytettävissä. Tilintarkastus tuli toimittaa ennen 15 toukokuuta, jonka jälkeen tilintarkastuskertomus tuli jättää kaupunginhallitukselle.<sup>392</sup>

EEMLL 53 §:n mukaisesti erikseen valittavien tarkastajien tehtäviin kuului tarkastaa kaupungin kassa neljännesvuosittain maistraatin jäsenten sekä kahden tähän tehtävään kaupunginvaltuuston valitseman henkilön toimesta. Tarkastus tuli toimittaa myös muulloin, mikäli se katsottiin tarpeelliseksi. Säännöksiä kassan tarkastuksista ei kuitenkaan enää sisältynyt vuoden 1948 EMLL:iin, jonka johdosta mainitut tarkastukset ilman muuta säännöstä kuuluivat EMLL:n mukaisten vuosilintarkastajien tehtäviin.

Mikäli tilintarkastuskertomus sisälsi huomautuksia tilejä tai hallintoa kohtaan, tuli kaupunginhallituksen EMLL 50 §:n mukaan vaatia asianosaisten selitykset ja jättää ne yhdessä oman lausuntonsa sekä tilintarkastajien kertomuksen kaupunginvaltuutetuille niin ajoissa, että asia voitiin ottaa käsiteltäväksi valtuutettujen kesäkuun kokouksessa. Mikäli valtuuston kokouksessa käsiteltiin tilintarkastajien ja varatilintarkastajien vaalia tai tilintarkastajien kertomusta, tuli kutsu kokoukseen 18 §:n mukaan antaa vähintään 14 päivää ennen kokousta.

EMLL 17 §:n mukaisesti valtuutetut päättivät kokouksessaan kesäkuussa edellisen vuoden tilinpäätöksen hyväksymisestä sekä vastuuvapauden myöntämisestä. Kaupunginvaltuusto päätti 52 §:n mukaisesti, annettiinko vuosilintarkastajien tai irtaimen tai kiinteän omaisuuden tarkastuksessa esiintuotujen huomautusten raueta vai tuliko ryhtyä toimenpiteisiin kaupungin oikeuden ja etujen valvomiseksi.

---

<sup>392</sup> Ks. myös Kunnallisen Keskustoimiston EKunL:iin perustuva malli tilintarkastussäännöksi; Kunnallinen Keskustoimisto 1948.

#### 4.4.2.10 Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus

Kaupunginvaltuuston tuli EMLL 51 §:n mukaan asettaa vuosittain tammikuussa irtaimen omaisuuden tarkastajat, joiden tuli myös tarvittaessa tehdä esitys kaupunginhallitukselle tarpeellisista toimenpiteistä tarkastuksensa perusteella. Kaupunginvaltuusto asetti 51 §:n mukaan myös vähintään joka kolmas vuosi tarkastajat kaupungin kiinteän omaisuuden tarkastamista varten. Sekä irtaimen että kiinteän omaisuuden tarkastamisesta tuli antaa kaupunginvaltuustolle lausunto, joka sisälsi ehdotukset niistä parannuksista, jotka toimitettujen tarkastusten perusteella nähtiin tarpeelliseksi. Kaupunginvaltuusto päätti niistä toimenpiteistä, joihin se katsoi olevan aihetta kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastajien kertomuksissaan tekemien huomioiden johdosta.

Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus oli edellä olevan mukaan erotettu kaupungin tilintarkastuksesta. Myös aikaisemmin voimassa olleiden EEMLL:n ja KKunA:n säännösten mukaan kiinteää ja irtainta omaisuutta koskevat tarkastukset kuuluivat erikseen näihin tehtäviin valituille henkilöille. Vuonna 1956 annetussa maalaiskuntia koskevassa ÅLLL:ssa mainitut tehtävät kuuluivat myös erikseen valituille tarkastajille aikaisemmin voimassa olleesta vuoden 1930 ÅLK:sta poiketen. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetun kaikille kuntamuodoille yhteisen EKunL 133 §:n mukaisesti kunnan kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastaminen kuului valtuuston erityisesti valitsemille tarkastajille <sup>393</sup>.

#### 4.4.2.11 Yhteenvetoa

Maarianhaminan kaupunkia koskeva toinen maakuntalaki EMLL annettiin vuonna 1948 lähes samanaikaisesti valtakunnan lainsäädännössä annetun EKunL:n kanssa. Tällöin oli maakunnassa vielä voimassa maalaiskuntia koskeva ensimmäinen vuonna 1930 annettu ÅKL. Maakuntalaeissa kaupungin tehtäviä koskevat määräykset olivat samansisältöi-

---

<sup>393</sup> Ks. Itkonen 1950: 112; Kuuskoski 1949: 330.

set. Tämän mukaisesti kaupungin jäsenten tehtävänä oli huolehtia kaupungin talous- ja järjestelyasioista, ellei kysymys ollut muulle julkiselle viranomaiselle kuuluvista tehtävistä.

Kaupungin hallintoa koskevat EMLL:n määräykset poikkesivat kuitenkin aikaisemmista määräyksistä. Kaupungin hallinto-organisaatiossa aikaisempien maistraatin ja rahatoimikamarin tilalle tuli uudessa maakuntalaissa kaupunginhallitus. Vastaavasti myös valtakunnan lainsäädännön mukaan tuli EKunL 84 §:n jokaisessa kaupungissa olla kaupunginhallitus. Kaupungin luottamustehtävät olivat kunnan jäsenille pakollisia. Maakuntalakiin sisältyi kuitenkin ehdottomia kieltäytymisperusteita, joihin vetoamalla kunnan jäsenen ei ollut pakko ottaa luottamustehtävää vastaan.

Kaupungin vuositilintarkastajiksi valittiin vuosittain vähintään kolme varsinaista ja kolme varavuositilintarkastajaa. EMLL:ssä otettiin käyttöön uusi nimitys ”vuositilintarkastaja” kuten vastaavasti tehtiin myös lähes samanaikaisesti valtakunnan lainsäädännössä säädetyssä EKunL:ssa. EMLL:n terminologia oli kuitenkin jossain määrin horjuva nimitysten vuositilintarkastaja (årsrevisor) ja tilintarkastaja (revisor) välillä. Vastaava nimitys otettiin myöhemmin käyttöön myös vuonna 1956 annetussa maalaiskuntia koskevassa ÅLLL:ssa. Vuositilintarkastajien tehtävänä Maarianhaminan kaupungissa oli kuluvoiton kunnallishallinnon ja tilien tarkastaminen.

Uutena toimijana Maarianhaminan kaupungin tilintarkastuksessa oli EMLL 49 §:n mukainen vakinainen tilintarkastaja, joka oli välittömästi kaupunginvaltuuston alaisena toimiva viranhaltija. Tämän tarkastuksissa syntyneet asiakirjat tuli olla vuositilintarkastajien käytettävissä. Vastaava määräys vakinaisesta tilintarkastajasta otettiin myös vuonna 1956 annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLLL:iin. Esikuvana vakinaiselle tilintarkastajalle oli valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1934 muutettu kaupunkien koskevan KKunA 68 §, jossa säädettiin vakinaisesta tilintarkastajasta. Vastaava määräys sisältyi valtakunnan lainsäädännössä kaikkia kuntia koskevana vuonna 1948 annettuun EKunL 130 §:ään.

Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus oli aikaisemmin voimassa olleen maakuntalain tapaan erotettu Maarianhaminan kaupungissa varsinaisesta tilintarkastuksesta. Kiinteää ja irtainta omaisuutta tarkastamaan valittiin valtuuston toimesta omat tarkastajat, jotka antamassaan kertomuksessa tekivät tarvittaessa esityksiä, joihin tarkastukset olivat antaneet aiheita. Vastaavat säännökset sisältyivät myös vuonna 1956 annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLLL:iin. Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus oli erotettu kaupungin tilintarkastuksesta jo maakunnassa aikaisemmin voimassa olleessa KKunA:ssa. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetussa EKunL:ssa oli myös säännökset kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastajien valinnasta erillään tilintarkastuksesta.

#### **4.4.3 Maarianhaminan kaupungin maakuntalaki 1961<sup>394</sup>**

##### **4.4.3.1 Kaupungin maakuntalain säätäminen**

Uudistettaessa vuonna 1956 maalaiskuntien maakuntalakia, jonka esikuvana oli vuonna 1948 säädetty EKunL, ei tällöin miltään osin tarkistettu vuonna 1948 annettua EMLL:ia. Ahvenanmaan maakunnanhallituksen<sup>395</sup> näkemyksen mukaan Maarianhaminan kaupungin tuli tehdä asiasta esitys, mikäli tätä pidettiin tarpeellisena.<sup>396</sup> Maarianhaminan kaupungin hallitus teki asiasta vuoden 1960 alussa esityksen<sup>397</sup>, jonka jälkeen lakiesitys eri vaiheiden jälkeen tuli maakuntapäivillä hyväksytyksi.

Tasavallan presidentti määräsi kuitenkin maakuntalain raukeamaan sen johdosta, että maakuntapäivät oli ylittänyt lainsäädäntövaltansa<sup>398</sup>. Syynä raukeamaan määräämisel-

---

<sup>394</sup> Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 28.3.1961:4 (ÅFS).

<sup>395</sup> EltseHallintoL 2 §:n mukainen nimitys.

<sup>396</sup> Ks. Ls framst. 12/1960 Lt: 1; Sundman 1969: 28.

<sup>397</sup> Ls framst. 12/1960 Lt.

<sup>398</sup> Ks. Ls framst. 20/1960 Lt: 1–3; Sundman 1969:28. EltseHallintoL 14 §, jonka mukaan tasavallan presidentin KKO:lta hankittavan lausunnon saatuaan katsoessa, että maakuntapäivien hyväksymä laki koski valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, tuli hänen kolmen kuukauden kuluessa saatuaan tiedon maakuntalain päättämisestä määrätä, että maakuntalaki oli raukeava.



le olivat erityisesti kunnallista äänioikeutta sekä muutoksenhakua ja valitusta koskevat säännökset, joiden katsottiin kuuluvan EitseHallintoL:n mukaisesti valtakunnan lainsäädäntövaltaan.<sup>399</sup> Tämän jälkeen maakuntapäivät tarkistetun esityksen<sup>400</sup> pohjalta päättivät syksyllä 1960 uudesta Maarianhaminan kaupungin maakuntalaista MLL:sta, joka tuli vahvistetuksi ja saatettiin voimaan 1961.<sup>401</sup>

Maakuntahallituksen alkuperäinen esitys pohjautui suurelta osin maalaiskuntia koskevaan vuoden 1956 ÅLLL:iin. Sen johdosta, että edellä mainitun ÅLLL:n esikuvana oli ollut vuonna 1948 valtakunnan lainsäädännössä annettu EKunL, keskityttiin maakuntahallituksen esityksen perusteluissa erityisesti mainituista laeista poikkeaviin määräyksiin. Esityksessä uudeksi maakuntalaiksi käsiteltiin erikseen mm. maakuntalain yleisiä määräyksiä, kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta, kunnallisia vaaleja, päätöksentekoa, kaupunginvaltuustoa ja kaupunginhallitusta koskevia määräyksiä, kaupungin taloutta ja valituksia.<sup>402</sup> Uudessa esityksessään maakunnanhallitus keskittyi pääosin aikaisemmin päätetyn maakuntalain raukeamiseen johtuneiden esityksessä muutettujen säännösten perustelemiseen.<sup>403</sup>

#### 4.4.3.2 Kaupungin tehtävistä

MLL 1 §:n mukaisesti Maarianhaminan kaupunki huolehti talous-, järjestys- ja muista asioistaan, ellei näiden hoitaminen lain mukaan kuulunut muulle kuin kunnalliselle viranomaiselle. Kaupungille kuuluvista tehtävistä säädettiin vastaavasti myös vuonna 1948 annetussa EMLL:ssa. Lisäksi MLL 1 §:ssä säädetyin mukaisesti kaupungille kuuluvia oikeuksia tai sille annettuja tehtäviä ei voitu siirtää muulla tavoin kuin annettavalla lailla. Myöskään muita velvollisuuksia tai tehtäviä ei voitu antaa kaupungille muutoin kuin annettavan lain perusteella. Säännös vastasi maalaiskuntia koskevaa vuonna 1956

---

<sup>399</sup> Ks. Ls framst. 20/1960 Lt: 1–3.

<sup>400</sup> Ls framst 20/1960 Lt.

<sup>401</sup> Ks. Sundman 1969: 28.

<sup>402</sup> Ks. Ls framst. 12/1960 Lt: 1–4.

<sup>403</sup> Ks. Ls framst. 20/1960 Lt: 3.

annettua ÅLLL 3 §:ää sekä valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annettua EKunL 4 §:ää. Tämän mukaan kunnan oikeuksia tai kunnalle annettuja tehtäviä voidaan siirtää vain annettavan lain nojalla. Vastaavasti kunnalle annettavista uusista velvollisuuksista tai tehtävistä tuli säätää lailla.<sup>404</sup>

MLL 66 §:ssä ilmenevän mukaisesti kaupungilla voi olla lakisääteisiä lautakuntia, joiden tehtävistä säädettiin erityislainsäädännössä.<sup>405</sup> Kaupungille kuuluvat tehtävät määräytyivät edellä olevan mukaisesti toisaalta kaupungille maakuntalain perusteella kuuluvista sekä maakuntalain nojalla päättämistä tehtävistä. Toisaalta kaupungille kuuluvat tehtävät määräytyivät myös erityislainsäädännön nojalla. Kaupungille MLL:in nojalla kuuluvia tai kaupungin toimivaltaan kuuluvia tehtäviä voidaan pitää kaupungin yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan kuuluvina tehtävinä.<sup>406</sup> MLL 4 §:n mukaan kaupungille kuuluvia tehtäviä voitiin siirtää myös kuntainliitolle<sup>407</sup> siten kuin asiasta oli erikseen säädetty. Tuolloin oli voimassa vuonna 1960 annettu kuntien yhteistoimintaa koskeva KSSL.

#### 4.4.3.3 Kaupungin hallinto-organisaatiosta

Kaupungin päätösvaltaa käytti MLL 3 §:n mukaan kaupunginvaltuusto ellei päätösvallost muuta ollut säädetty. Kaupunginvaltuutetut ja varavaltuutetut valittiin MLL 33 §:n mukaisesti erikseen säädettävän pituiseksi ajaksi. Tuolloin voimassa olleen vuonna 1959 annetun kunnallisia vaaleja koskevan maakuntalain mukaan kunnallisvaalit toimitettiin joka kolmas vuosi<sup>408</sup>. Vuonna 1965 annetun uuden maakuntalain mukaan kun-

---

<sup>404</sup> Ks. Ls framst. 12/1960 Lt: 1. Ks. myös Itkonen 1948: 16 ss.; Kuuskoski 1949: 28 ss.

<sup>405</sup> Ks. Ls framst. 20/1960 Lt: 20.

<sup>406</sup> Ks. tästä Kuuskoski 1949: 27 ss.

<sup>407</sup> Kommunalförbund.

<sup>408</sup> Ks. Landskapslag om kommunala val 23.4.1959/8 (ÅFS): 1 §. Myös tuolloin valtakunnan lainsäädännössä voimassa olleen EKunL 39 §:n mukaan valtuutetut ja heidän varajäsenensä valittiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

nallisvaalit toimitettiin joka neljäs vuosi<sup>409</sup>. Vastaava määräys oli myös tämän jälkeen vuonna 1970 annetussa vaaleja koskevassa maakuntalaissa<sup>410</sup>. Kaupunginvaltuuston jäsenille maksettavista palkkioista oli määräykset MLL 36 §:ssä. Valtakunnan lainsäädännössä muutettiin kunnallisvaalien toimittamista kymmenen vuotta aikaisemmin vuonna 1948 annetun EKunL 39 §:ää vuonna 1955 siten, että valtuutetut valittiin toimitettavissa vaaleissa neljäksi vuodeksi kerrallaan<sup>411</sup>.

Maarianhaminan kaupungissa tuli MLL 56 §:n mukaisesti olla kaupunginhallitus, joka maakuntalain tai muiden säännösten mukaan huolehti kaupungin hallinnosta, valvoi kaupungin etua, valmisti valtuuston käsittelemät asiat sekä pani täytäntöön kaupunginvaltuuston päätökset ja kirjelmät. MLL 56 § vastasi vuoden 1956 ÅLLL 61 ja 70 §:ää.<sup>412</sup> Vastaavasti säädettiin myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetun EKunL 93 §:ssä.<sup>413</sup> Kaupunginhallitus käytti 30 §:n mukaan kaupungin puhevaltaa ja teki oikeustoimet kaupungin puolesta.<sup>414</sup> Kaupunginhallituksessa tuli MLL 57 §:n mukaan olla puheenjohtajana toimivan kaupunginjohtajan lisäksi vähintään kuusi jäsentä. Vaalikelpoinen kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan virkaan oli myös muussa kunnassa asuva Suomen kansalainen<sup>415</sup>. Kaupunginvaltuusto valitsi kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan 58 §:n mukaan ennalta määräämättömäksi ajaksi. Kaupunginhallituksen muut jäsenet valittiin vuodeksi kerrallaan.<sup>416</sup> Vastaavat määräykset sisältyivät myös valtakunnan lainsäädännössä EKunL:iin.<sup>417</sup>

---

<sup>409</sup> Ks. Landskapslag om landstingsval och kommunalval 16.11.1965/36 (ÅFS): 1 §. Vuonna 1948 annettua EKunL:ia muutettiin 10 vuotta aikaisemmin, jolloin valtuutettujen toimikaudeksi tuli neljä vuotta; ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 16.12.1955/505: 39 §.

<sup>410</sup> Ks. Landskapslag om landstingsval och kommunalval 30.12.1970/39 (ÅFS): 1 §.

<sup>411</sup> Ks. Kuuskoski 1960:92–94; Laki kunnallislain muuttamisesta 16.12.1955/505: 39 §.

<sup>412</sup> Ks. Ls framst. 12/1960 Lt: 3.

<sup>413</sup> Ks. Ls framst. 12/1960 Lt: 3.

<sup>414</sup> Ks. esim. KHO 29.8.1975 T 3168, jonka mukaan KHO hylkäsi yhtiön valituksen LO:n päätöksestä, jolla hylättiin yhtiön valitus Maarianhaminan kaupungin päätöksestä satamamaksun suorittamisvelvollisuudesta.

<sup>415</sup> Ks. Lu bet. 8/1960 Lt – Ls framst. [12/1960 Lt]: 2; Sundman 1969: 28–29.

<sup>416</sup> Ks. Ls framsr. 20/1960 Lt: 5.

<sup>417</sup> Ks. Itkonen 1948: 93–94; Kuuskoski 1949: 231–235.

Toimeenpanosta ja hallinnosta vastasi MLL 3 §:n mukaan kaupunginhallitus sekä sen alaisena olevat lautakunnat ja viranhaltijat erikseen säädetyn mukaisesti. Mikäli kaupunginhallitus 56 §:n mukaan havaitsi, että valtuuston päätös oli lainvastainen tai muutoin säännösten vastainen, oli hallitus velvollinen jättämään päätöksen toimeenpanematta sekä ilmoittamaan valtuustolle syyn, miksi päätöstä ei voida panna toimeen. Jos valtuusto pysyi päätöksessään tuli sen pyytää lääninhallitukselta toimenpiteitä päätöksen toimeenpanemiseksi. Mikäli lääninhallitus katsoi kaupunginhallitukselta puuttuneen laillisen aiheen kieltoonsa, tuli sen määrätä päätös toimeenpantavaksi. Vastava säännös sisältyi myös vuonna 1956 annettuun ÅLLL:iin.<sup>418</sup> Valtakunnan lainsäädännössä vastaavat määräykset sisältyivät EKunL 92 §:ään<sup>419</sup>.

Kaupunginvaltuusto voi MLL 65 §:n mukaan asettaa kaupunginhallituksen alaisena toimivia pysyviä lautakuntia. Ellei muuta oltu säädetty, päätti kaupunginvaltuusto lautakuntien jäsenistä. Vuonna 1966 muutetun maakuntalain mukaan lautakuntien jäsenet valittiin neljäksi vuodeksi<sup>420</sup>. Lautakunnan päätökset otettiin 66 §:n mukaan kaupunginhallituksen tutkittavaksi, mikäli kaupunginhallitus tai kaupunginjohtaja tätä vaativat. Ellei kaupunginhallitus hyväksynyt päätöstä, ratkaisi se asian tai palautti asian uudelleen päätettäväksi. Valtakunnan lainsäädännössä vastaava määräys sisältyi EKunL 65 §:ään<sup>421</sup>. Edellä oleva ei kuitenkaan koskenut lakisäätteisiä lautakuntia niissä asioissa, jotka oli erityislainsäädännön mukaan lautakunnan päätösvallassa tai mikäli ottaminen kaupunginhallituksen tutkittavaksi oli lautakuntaa koskevassa säännöksessä kielletty.

Kaupungilla tuli MLL 6 §:n mukaan olla hallintonsa järjestämistä varten ohjesääntöjä ja johtosääntöjä. Kaupunginvaltuuston tuli hyväksyä kaupunginhallituksen kokoonpanoa, tehtäviä ja toimivaltaa koskeva ohjesääntö. Mainittu ohjesääntö tuli alistaa maakuntahallituksen vahvistettavaksi. Lautakuntia ja viranhaltijoita koskevat johtosäännöt sekä virkasäännön antoi kaupunginvaltuusto, ellei asiasta oltu muutoin säädetty. Kaupun-

---

<sup>418</sup> Ks. Ls framst. 12/1960 Lt: 3.

<sup>419</sup> Ks. Itkonen 1948: 95–96; Kuuskoski 1949: 237 ss.

<sup>420</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 6.7.1966 (ÅFS): 65 §; Ls framst. 19/1966 Lt: 1.

<sup>421</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus 1973: 282 ss.

ginhallituksen johtosäännössä voitiin kaupunginvaltuuston päätösvaltaa siirtää kaupunginhallitukselle. Mikäli päätöksentekoon kuitenkin vaadittiin valtuustossa määränemmistö tai asia oli lain mukaan valtuuston päätettävä, päätösvaltaa mainituissa asioissa ei 7 §:n mukaan voitu siirtää kaupunginhallitukselle.

#### 4.4.3.4 Äänioikeus ja vaalikelpoisuus

Kaupungin jäseniä olivat MLL 2 §:n mukaan jokainen, jolla oli kaupungissa laillinen koti, joka siellä omisti tai hallitsi kiinteää omaisuutta tai joka siellä harjoitti elinkeinoa tai ammattia. Laillinen koti oli Maarianhaminan kaupungissa sillä, jonka tuli olla siellä henkikirjoitettu. Vastaavasti kunnan jäseniä olivat myös julkinen yhteisö sekä yhtiö, yhdistys, säätiö ja yhteenliittymä. Vastaava säännös siältyi vuonna 1956 annettuun ÅLLL 5 §:ään.<sup>422</sup>

Kunnallinen äänioikeus kuului MLL 11 §:n mukaan jokaiselle miehelle ja naiselle, jolla oli Ahvenanmaan kotiseutuoikeus ja joka ennen vaalivuotta oli täyttänyt 21 vuotta ja joka viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa oli merkitty tai olisi tullut merkitä henkikirjaan.<sup>423</sup> Äänioikeusikärajaksi muutettiin vuonna 1970 muutetulla maakuntalailla 20 vuotta<sup>424</sup>. Äänioikeus oli kuitenkin 11 §:n mukaan evätty henkilöiltä, jotka olivat hollouksenalaisia, jotka olivat menettäneet kansalaisluottamuksensa tai eivät olleet kellollisia maan palvelukseen ym. tai olivat syyllistyneet mm. äänten ostamiseen ym. säännöksessä tarkemmin määritellyn mukaisesti.

---

<sup>422</sup> Ks. Ls framst. 12/1960 Lt: 1.

<sup>423</sup> Ks. Ls framst. 20/1960 Lt: 3.

<sup>424</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 11.12.1970/36 (ÅFS): 11 §; Ls framst. 20/1970 Lt: 1, 4–5. Vastavasti muutettiin myös ÅLLL 14 §:n mukainen äänioikeusikäraja 20 vuoteen samanaikaisesti annetulla maakuntalain muutoksella; ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 11.12.1970/35 (ÅFS): 14 §. Tätä ennen valtakunnan lainsäädännössä EKunL:n mukainen äänioikeuden ikärajan laskeminen 20 vuoteen toteutettiin lainmuutoksella vuonna 1968, ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 24.5.1968/291: 15 §.

Vuonna 1970 muutetulla maakuntalailla poistettiin äänioikeuden menettämisperusteista kansalaisluottamuksen menetys ja kelvottomuus maan palvelukseen. Maakuntahallituksen esityksessä tätä perusteltiin vastaavalla muutoksella valtakunnan lainsäädännössä.<sup>425</sup> Valtakunnan lainsäädännössä annettiin vuonna 1969 laki eräiden lisärangaistusten poistamisesta<sup>426</sup>, jonka perusteella EKunL 15 §:ään sisältynyt mainittu äänioikeuden menettämisperuste poistui<sup>427</sup>. Vuonna 1974 muutettiin MLL 11 §:ää siten, että äänioikeusikärajaksi tuli 18 vuotta. Samassa yhteydessä poistettiin äänioikeuden menettämisperusteista holhouksenalaisuus.<sup>428</sup>

Vaalikelpoinen kunnalliseen luottamustoimeen oli MLL 12 §:n mukaan jokainen kaupungissa asuva henkilö, jolla 11 §:n mukaan oli äänioikeus, ellei muualla ollut toisin säädetty. Vaalikelpoisuutta koskevat määräykset muutettiin vuonna 1974 siten, että vaalikelpoinen kunnalliseen luottamustoimeen oli jokainen kaupungissa asuva henkilö, joka vaalivuoteen mennessä oli täyttänyt 20 vuotta, joka oli 11 §:n mukaan äänioikeutettu ja joka ei ollut holhouksenalainen<sup>429</sup>. Vaalikelpoisia kaupunginvaltuuston jäseniksi eivät 35 §:n mukaan olleet eräät valtion ja maakunnan virkamiehet. Myöskään kaupunginjohtaja tai kaupunginvaltuuston tai kaupunginhallituksen tai lautakunnan alainen viranhaltija, joka oli toimestaan tilivelvollinen, ei ollut vaalikelpoinen valtuuteksi. Maakuntalakia muutettiin vuonna 1974 MLL 35 §:n mukaisista vaalikelvottomista maakunnan ja valtion virkamiehistä<sup>430</sup>. Kaupunginvaltuuston jäsenet valittiin 13 §:n

---

<sup>425</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 11.12.1970/36 (ÅFS): 11 §; Ls framst. 20/1970 Lt: 1–2.

<sup>426</sup> Laki eräiden lisärangaistusten poistamisesta 10.1.1969/1.

<sup>427</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus 1969: 96–98.

<sup>428</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av 11 och 12 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 16.12.1974/89 (ÅFS): 11 §; Ls framst. 54/1973-74 Lt: 1–2. Myös ÅLLL 14 §:n mukainen äänioikeusikäraja alennettiin 18 vuoteen samanaikaisella maakuntalain muutoksella; ks. Landskapslag angående ändring av 14 och 15 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 16.12.1974/88 (ÅFS): 14 §. EKunL:n mukainen äänioikeuden ikärajan alentaminen 18 vuodeksi toteutettiin lainmuutoksella vuonna 1972; ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 12.5. 1972/360: 15 §.

<sup>429</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av 11 och 12 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 16.12.1974/89 (ÅFS): 12 §.

<sup>430</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 30.7.1974/63 (ÅFS): 35 §; Ls framst. 36/1973-74 Lt: 2–3.

mukaisesti välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla oli vaaleissa yhtäläinen äänioikeus. Vaalioikeutta ei voinut käyttää asiamiehen kautta.

#### 4.4.3.5 Kunnalliset luottamustehtävät

Kunnalliseen luottamustehtävään valittu oli 14 §:n mukaan oikeutettu eroamaan mainitun tehtävän hoitamisesta, jos hän oli täyttänyt 60 vuotta. Mikäli henkilö oli kolme edellistä vuotta ollut kunnallisessa luottamustehtävässä, oli hän kolmen seuraavan vuoden ajan vapautettu vastaanottamasta sellaista luottamustehtävää, ellei muuta ollut säädetty.<sup>431</sup> Maakuntalakia muutettiin vuonna 1966 siten, että määräajaksi tuli neljä vuotta<sup>432</sup>. Mikäli henkilö kivilloisuuden, perheolosuhteiden, julkisen viran tai palveluksen johdosta tai muusta syystä halusi erota luottamustoimestaan, tuli valtuuston tutkia ilmoitettu este. Jos kieltäytyminen hyväksyttiin, myönsi valtuusto eron<sup>433</sup>. Mikäli kunnalliseen luottamustoimeen valittu menetti vaalikelpoisuutensa, lakkasi hänen toimensa 16 §:n mukaisesti.

Valtakunnan lainsäädännössä muutettiin edellä mainittua määräaika koskevaa kieltäytymisperustetta luottamustehtävissä toimimisesta EKunL 18 §:ssä kolmesta vuodesta neljään vuoteen kymmenen vuotta aikaisemmin eli vuonna 1955<sup>434</sup>. Mainittu muutos johtui EKunL 39 §:ään tehdystä muutoksesta, jonka mukaan valtuutettujen vaali toimitettiin aikaisemman kolmen vuoden sijasta joka neljäs vuosi<sup>435</sup>.

---

<sup>431</sup> Ks. Ls framst. 20/1960 Lt: 3–4.

<sup>432</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 6.7.1966/44 (ÅFS): 14 §. Vastaavasti muutettiin samanaikaisesti myös ÅLLL 17 §:ää; ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 6.7.1966/45 (ÅFS): 17 §; Ls framst. 19/1966 Lt: 1. Ks. myös Sundman 1969: 28.

<sup>433</sup> Vastaava säännös sisältyi myös ÅLLL 17 §:ään. Vastaava säännös sisältyi myös EKunL 18 §:ään. Sen johdosta, että kysymyksessä oli oikeusharkinta, oli valtuuston päätöksestä mahdollista valittaa, ks. Kuuskoski 1960: 95.

<sup>434</sup> Ks. Kuuskoski 1960: 92–94; Laki kunnallislain muuttamisesta 16.12.1955/505: 18 §.

<sup>435</sup> Laki kunnallislain muuttamisesta 16.12.1955/505: 39 §.

Kunnallisia luottamusmiehiä olivat MLL 5 §:n mukaan kaupunginvaltuutetut, edustajat kuntien välistä yhteistoimintaa varten sekä kaupunginhallituksen jäsenet ja kaupungin lautakuntien jäsenet. MLL 48 §:n 4 kohdan mukaan valtuutetut valitsivat kaupungin jäsenet vero- ja tutkijalautakuntaan. Kaupunginjohtaja oli lisäksi kunnallinen viranhaltija. Viranhaltijat oli otettu julkiseen kunnalliseen palvelukseen. Tämän lisäksi kaupungin palveluksessa voi olla tilapäistä henkilökuntaa sekä työsopimuslainsäädännön alaisia työntekijöitä. Luottamusmiehinä ei 5 §:ssä erikseen mainittu 45 ja 90 §:n mukaisia kaupunginvaltuuston valitsemia tilintarkastajia<sup>436</sup>. Asian luonteesta johtuen myös vuositilintarkastajat olivat kaupunginvaltuuston valitsemia kunnallisia luottamusmiehiä, joita koskivat 14 §:n määräykset luottamustoimen pakollisuudesta ja mahdollisuudesta kieltäytyä sanotusta luottamustoimesta.

#### **4.4.3.6 Kaupungin taloushallinnosta**

Kaupunginvaltuuston tuli MLL 77 §:n mukaan hyväksyä kullekin varainhoitovuodelle talousarvio. Talousarvioon otettiin 78 §:n mukaisesti arvioitu säästö tai vajaus edelliseltä vuodelta, varsinaiset menot ja tulot sekä pääomamenot ja -tulot. Menoihin sisällytettiin myös arvio odottamattomista menoista, varaukset vastaisia tarpeita varten, siirrot rahastoihin ja poistot. Talousarviossa tuli osoittaa menojen suorittamiseen tarvittavat varat. Lisäksi säännökseen sisältyi eräitä muita määräyksiä talousarvion sisällöstä. Kaupunginhallituksen tehtävänä oli 80 §:n mukaan talousarvioehdotuksen laatiminen. Talousarvioehdotus annettiin kaupunginvaltuustolle viimeistään 1 joulukuuta ellei kaupunginvaltuusto ollut määrännyt tälle aikaisempaa ajankohtaa. Kaupunginvaltuusto hyväksyi talousarvion tai palautti sen uudelleen valmisteltavaksi ennen lopullista hyväksymistä.<sup>437</sup>

---

<sup>436</sup> Ks. myös EKunL 9 §, jonka mukaan valtuutetut, kuntain yhteistoimintaa varten valitut edustajat sekä kunnallishallituksen ja kunnallisten lautakuntain jäsenet olivat kunnallisia luottamusmiehiä. Kunnallisiksi luottamusmiehiksi katsottiin säännöksen perusteella myös EKunL 127 §:n mukaisesti valittavat kunnan vuositilintarkastajat; ks. Kuuskoski 1949: 65.

<sup>437</sup> Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta antoi myös EKunL:iin perustuvia suomenkielisiä suosituksia kunnan talousarvioasetelmaksi; ks. esim KULAUS 1972; 1973; 1974.



Kaupungilla oli myös oikeus 81 §:n mukaan tehdä lisätalousarvio varainhoitovuoden aikana<sup>438</sup>. Lisätalousarvio tuli tasapainottaa lainalla, verotuloja lisäämällä tai siirrolla verontasausrahastosta. Lisätalousarviota koskevaa 81 §:ää muutettiin vuonna 1974 siten, että kaupunginvaltuusto voi tehdä muutoksia talousarvioon. Muutoksista talousarvioon ei kuitenkaan voitu päättää enää sen jälkeen kun varainhoitovuoden tilit ja tilinpäätös oli jätetty vuositilintarkastajille tarkastettavaksi. Maakuntalain muutosta perusteltiin KHO:n vuona 1972 antamalla päätöksellä<sup>439</sup>, jonka mukaan valtuusto voi ainoastaan varainhoitovuoden aikana päättää talousarvion määrärahojen korottamisesta.<sup>440</sup>

Kaupunginhallitus huolehti MLL 83 §:n mukaisesti kaupungin tilitoimesta. Kaupungin rahatoimen ja tilitoimen hoitamiseksi oli kaupunginhallituksen apuna rahatoimisto. Tarkemmat määräykset sekä raha- että tilitoimesta sisältyivät tilisääntöön.<sup>441</sup> Kaupunginhallituksen tuli MLL 89 §:n mukaisesti huolehtia kaupungin kirjanpidosta sisältäen kaupungin tulot ja menot sekä omaisuuden ja velat. Tilit tuli päättää kultakin varainhoitovuodelta. Lisäksi kaupungin irtaimesta ja kiinteästä omaisuudesta sekä sitoumuksista, vakuuksista, vakuutusasiakirjoista ja muista arvopapereista tuli olla ajantasaiset luettelot.<sup>442</sup>

#### 4.4.3.7 Rikosoikeudellinen vastuu

MLL 72 §:ssä oli aikaisempien maakuntalakien tapaan määräykset viranhaltijan tai luottamusmiehen virheellisestä menettelystä. Mikäli viranhaltija tai luottamusmies oli hunkannut varoja tai osoittanut vilpillisyyttä tai muuta epärehellisyyttä, oli valtuustolla oikeus pidättää hänet virkansa toimittamisesta. Asia tuli lisäksi saattaa ilman viivytystä

---

<sup>438</sup> Ks. Sundholm 1969: 30.

<sup>439</sup> Ks. KHO 13.12.1972 T 4924.

<sup>440</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 30.7.1974/63 (ÅFS): 81 §; Ls framst. 36/1973-74 Lt: 1.

<sup>441</sup> Ks. Ls framst. 12/1960 Lt: 4.

<sup>442</sup> Ks. myös KunL:iin perustuvat suomenkieliset taloussäännön mallit; Suomen kaupunkiliitto 1977a; Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto & Finlands svenska kommunförbund 1977.

tuomioistuimen käsiteltäväksi ja tästä tuli ilmoittaa maakuntahallitukselle ja lääninhallitukselle.<sup>443</sup> Mikäli vuositilintarkastajien kertomuksessa oli esitetty huomautuksia, jotka johtuivat 72 §:n mukaisesta moitittavasta menettelystä, tuli asia tällöin saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi jäljempänä tilintarkastusta koskevan jakson mukaisesti. Tällöin kaupunginvaltuusto ei voinut harkintavaltansa perusteella tehdä muuta päätöstä asiasta.

Rikosoikeudellinen vastuu koski myös vuositilintarkastajia, mikäli he olivat syyllistyneet esim. RL 40:20 §:n mukaiseen tahalliseen tai tutkimuksen kannalta ongelmallisempaan 40:21 §:n mukaiseen huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehtyyn virkavirheeseen tai taitamattomuudesta tehtyyn virkavirheeseen. Tämän lisäksi voi kysymykseen tulla myös vuonna 1974 säädetyn RL 9 luvun korvanneen VahKorvL:n mukaiset sanktiot. Tuolloin voimassa olleen VahKorvL 4:1 §:n mukaan virkamies<sup>444</sup> vastasi virheellään tai laiminlyönnillään sivulliselle ja julkisyhteisölle tuottamastaan vahingosta laissa tarkemmin mainittujen perusteiden mukaisesti.

#### 4.4.3.8 Tilintarkastajien valinta

Vuositilintarkastajien ja varavuositilintarkastajien vaali tuli MLL 45 §:n mukaisesti toimittaa kaupunginvaltuuston tammikuun kokouksessa. Kaupunginvaltuusto valitsi 90 §:n määräysten mukaisesti vähintään kolme vuositilintarkastajaa ja yhtä monta varavuositilintarkastajaa vuodeksi kerrallaan tarkastamaan kuluvan vuoden hallintoa ja tilejä. Vuositilintarkastajaksi voitiin valita myös kaupungin ulkopuolinen henkilö, mikäli hän antoi siihen suostumuksensa<sup>445</sup>. Mikäli valtuuston kokouksessa käsiteltiin vuositi-

---

<sup>443</sup> Vastaava säännös sisältyi vuoden 1930 ÄLK:iin, vuoden 1931 EEMLL:iin, vuoden 1948 EMLL:iin ja vuonna 1956 annettuun ÄLLL:iin. Valtakunnan lainsäädännössä vastaava säännös sisältyi vuonna 1948 annettuun EKunL:iin sekä erillisinä säännöksinä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kohdalla vuonna 1976 annettuun KunL:iin.

<sup>444</sup> Tuolloin voimassa olleen RL 2:12 §:n mukaan virkamiehiksi ”sanottiin ... ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppalain, maalaiskuntien ... asioita ...”.

<sup>445</sup> Vastaava säännös sisältyi vuonna 1956 annettuun ÄLLL 113 §:ään. Vastaava säännös sisältyi lisäksi valtakunnan lainsäädännössä tuolloin voimassa olleeseen vuonna 1948 annettuun EKunL 127 §:ään.

lintarkastajien ja heidän varamiestensä lukumäärän määrittämisestä tai heidän vaaliaan, tuli kutsu kokoukseen MLL 48 §:n mukaan antaa vähintään seitsemän päivää ennen kokousta.

Vuonna 1972 muutetun MLL 90 §:n mukaan kaupunginvaltuusto voi antaa yhden vuositilintarkastajan ja varavuositilintarkastajan määrämisen jonkun sisäasiainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi<sup>446</sup>. Tätä ennen vastaava säännös oli sisältynyt 40 vuotta aikaisemmin Maarianhaminan kaupunkia koskeneeseen ennen vuonna 1931 annettua EEMLL:ia maakunnassa voimassa olleeseen vuonna 1925 muutettuun<sup>447</sup> KKunL:iin.<sup>448</sup> Maakuntahallituksen esityksessä asiaa perusteltiin mm. Maarianhaminan kaupungin tarpeella kyseiseen järjestelyyn. Maakunnanhallitus perusteli asiaa lisäksi valtakunnan lainsäädännössä EKunL 127 §:n mukaisella vastaavalla säännöksellä. Vastaava muutos tehtiin myös maalaiskuntia koskevaan vuoden 1956 ÅLLL:iin.<sup>449</sup>

Vuonna 1963 ÅLLL:n kanssa samanaikaisesti muutetun MLL 90 §:n mukaisesti kaupungin luottamusmiestä tai viranhaltijaa, joka oli 95 §:n mukainen tilintekijä, ei voitu valita vuositilintarkastajaksi tai varavuositilintarkastajaksi. Myöskään kiinteän tai irtaimen omaisuuden tarkastajaksi ei muutetun 94 §:n mukaan voitu lainmuutoksen mukaan valita muutetun 95 §:n mukaista tilintekijää. Tilintekijänä oli viranhaltija tai luottamusmies, joka päätti kaupungin menoa tai tuloa koskevasta toimenpiteestä, otti osaa sellaiseen päätökseen tai hyväksyi maksettavaksi menon tai vastaanotettavaksi tulon. Tilintekijän haltuun oli voitu antaa myös kaupungin rahavaroja tai omaisuutta ja hänen

---

<sup>446</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 10.7.1972/45 (ÅFS): 90 §. Vastaava muutos tehtiin samanaikaisesti myös ÅLLL:iin; ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 10.7.1972/44 (ÅFS): 113 §. Vastaava säännös sisältyi myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annettuun EKunL 129 §:ään annettaessa vuonna 1961 MLL.

<sup>447</sup> Ks. Laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 21.2.1925/72; Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för städerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/26 (ÅFS).

<sup>448</sup> Kuntien keskusjärjestöjen hyväksyjänä toimi tuolloin valtioneuvosto; ks. jakso 4.1.5. Vastaavaa säännöstä ei sisältynyt aikaisempiin vuonna 1931 annettuun EEMLL:iin eikä vuonna 1948 annettuun EMLL:iin.

<sup>449</sup> Ks. Ls framst 12/1972 Lt: 1–3.

tehtävänä voi olla valvoa kaupungin taloudellista etua, omaisuuden hoitoa tai tilinpi-toa. Tilintekijäksi ei katsottu valtuutettua, vuositilintarkastajaa tai irtaimen tai kiinteän omaisuuden tarkastajaa. Maakuntahallituksen esityksessä asiaa perusteltiin mm. vas-taavalla muutoksella valtakunnan lainsäädännössä.<sup>450</sup>

#### 4.4.3.9 Vakainainen tilintarkastaja

Kaupunginvaltuusto voi MLL 90 §:n mukaan valita myös välittömästi kaupunginvaltuus-ton alaisena toimivan vakinaisen tilintarkastajan, joka huolehti jatkuvasta tarkas-tuksesta<sup>451</sup>. Tämän tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla vuositilintarkastajien käytettävissä.<sup>452</sup> Vastaava säännös sisältyi myös aikaisemmin voimassa olleeseen EMLL:iin.

Esikuvana mainitulle järjestelylle oli valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1934 KKunA 68 §:ään tehty muutos, jonka mukaisesti kaupungin vakinaisena tilintarkastajana voi toimia välittömästi valtuuston alaisena toimiva vakainainen tilintarkastaja. Vastaava säännös oli myös vuonna 1948 annetun EKunL 130 §:ssä.

Edellä mainittu mahdollisuus vakinaisen tilintarkastajan käyttämiseen sisältyi myös vuonna 1956 annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLLL:iin. Tehtäessä vuonna 1972

---

<sup>450</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 4.7.1963/31 (ÅFS): 90 §, 94–95 §:t; Ls framst. 13/1963 Lt: 1, 6–7. Vastaavat säännökset sisältyivät myös ÅLLL:n samanaikaisesti muutettuihin 113 ja 117–118 §:iin; ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 4.7. 1963/32 (ÅFS): 113 §, 117–118 §:t. Vastaavat säännökset sisältyivät myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1961 muutettuun EKunL 134 §:ään ja vuonna 1962 muutettuihin EKunL 127 ja 133 §:iin; ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 19.5.1961/257: 134 §; Laki kunnallislain muuttamisesta 21.12. 1962/616: 127 §, 133 §.

<sup>451</sup> Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1956 annetun ÅLLL 113 §:ään. Myös tuolloin valtakunnan lainsäädännössä voimassa olleen vuonna 1948 annetun EKunL 130 §:n mukaan valtuusto voi uskoa jatkuvan tilintarkastuksen valitseman ja välittömästi valtuuston alaisena toimivan tilintarkastajan suoritettavaksi. Vuonna 1976 annetun EKunL:n korvanneen KunL 94 §:n mukaan tilintarkastajien apuna voi olla kunnanvaltuuston valitsemaa viranhaltijoita, joiden suoritettavaksi voidaan tilintarkas-tussäännössä määrättyissä rajoissa uskoa myös tilintarkastukseen kuuluvia tehtäviä.

<sup>452</sup> Ks. Suomen Kaupunkiliiton suomenkieliset mallit ja ohjeet jatkuvasta tarkastuksesta; Suomen Kau-punkiliitto 1978a; 1978b.

esitystä kuntien keskusjärjestön määräämästä tilintarkastajasta, todettiin maakuntahallituksen esityksessä, että Maarianhaminan kaupunki oli käyttänyt vakinaisena tilintarkastajana *Kaupunkiliiton* palveluksessa ollutta henkilöä.<sup>453</sup> Sekä vuoden 1961 MLL että vuoden 1956 ÅLLL olivat voimassa, kunnes vuonna 1980 annettiin maakunnassa kaikille kuntamuodoille yhyein EÅKL. Kyseisessä maakuntalaissa ei enää säädetty vakinaisesta tilintarkastajasta.

#### 4.4.3.10 Tilintarkastajien tehtävät

Vuositolintarkastajien tuli MLL 92 §:n mukaisesti laillisen seuraamuksen uhalla huolellisesti tarkastaa kaupungin tilit, arvoasiakirjat ja käteiset varat sekä tutkia, vastaako tilit hyväksytyä talousarviota. Kaupunginhallituksen tuli antaa vuositolintarkastajien käyttöön kaikki kaupungin hallintoa koskevat asiakirjat sekä huolehtia heidän pääsytään kaikkiin kunnallisiin rakennuksiin ja laitoksiin. Vuositolintarkastajilla tuli olla myös käytettävissään kaikki vakinaisen tilintarkastajan tarkastuksista kertyneet asiakirjat.<sup>454</sup>

Edellä olevan lisäksi vuositolintarkastajien tuli MLL 93 §:n mukaisesti kaksi kertaa vuodessa ennalta ilmoittamattomina aikoina tarkastaa tai tarkastuttaa kaupungin kassat sekä ilmoittaa välittömästi havaitsemistaan mahdollisista väärinkäytöksistä kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajalle. Mikäli mainitut tarkastukset antoivat edellä olevan lisäksi muutoin aihetta tehtäviin huomautuksiin, esitettiin näistä vuositolintarkastajien muiden huomioiden lisäksi tarvittavat huomautukset tilintarkastuskertomuksessa.

---

<sup>453</sup> Ks. Ls framst. 12/1972 Lt: 1.

<sup>454</sup> Ks. myös suomenkieliset kaupungin tilintarkastusta koskevat KunL:iin perustuvat ohjeet ja suositukset esim; Suomen Kaupunkiliitto 1977b; 1979; Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto & Finlands svenska kommunförbund 1977.

#### **4.4.3.11 Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus**

Kuten vuoden 1948 EMLL:n mukaan kaupunginvaltuuston valitsemien tarkastajien tuli MLL 94 §:n mukaan kaupungin irtaimesta ja kiinteästä omaisuudesta tehtyjen luetteloiden avulla vuosittain tarkastaa irtain omaisuus sekä vähintään joka kolmas vuosi kaupungin kiinteä omaisuus sen taloudellisen tilan ja hallinnon selville saamiseksi. Kertomus tarkastuksista annettiin kaupunginvaltuustolle ja tällöin tuli tehdä myös tarpeelliseksi katsottavat parannusehdotukset suoritetun tarkastuksen perusteella. Kertomus tuli antaa vuosilintarkastajille ennen 1 toukokuuta. Mikäli tarkastuksissa ilmeni väärinkäytöksiä tai muuta virheellisyyttä, tuli tästä ilmoittaa tilintarkastuskertomuksessa.

Sekä kiinteän että irtaimen omaisuuden tarkastamisesta erillään tilintarkastuksesta oli säädetty jo aikaisemmin ennen Maarianhaminan kaupungin maakuntalakien säätämistä. Säännökset erillisestä kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastuksesta sisältyivät tätä ennen aikaisemmin maakunnassa noudatettuun KKunA:een. Myös tämän jälkeen annetuissa vuoden 1931 EEMLL:ssä ja vuoden 1948 EMLL:ssä oli määräykset erillisestä kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastuksesta. Maarianhaminan kaupungin kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus oli EEItseHallintoL:n voimaantulosta lähtien eriytetty kaupungin muusta tilintarkastuksesta, kunnes vuonna 1980 annettu kaikille kuntamuodoille yhteinen EÄKL astui voimaan.

#### **4.4.3.12 Tilintarkastuskertomusten käsittely**

Kutsu kaupunginvaltuuston kokoukseen, jossa käsiteltiin tilintarkastajien antamaa kertomusta tuli MLL 48 §:n mukaan antaa vähintään seitsemän päivää ennen kokousta. Kaupunginvaltuusto päätti 95 §:n mukaisesti, saivatko vuosilintarkastajien tai irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastajien tekemät huomautukset raueta vai oliko näiden johdosta ryhdyttävä toimenpiteisiin kaupungin oikeuden ja etujen valvomiseksi. Mikäli kysymys oli rikollisesta teosta, tuli asia saattaa 72 §:n mukaisesti tuomioistuimen käsi-

teltäväksi. Mikäli tilintekijä ei hyväksynyt muistutusta, valtuuston tuli vahvistaa vajauksen ja korvauksen määrä sekä alistaa asia maakuntahallituksen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.<sup>455</sup>

Vuonna 1963 muutetun MLL 95 §:n mukaan, mikäli tilintekijää vastaan ei tullut 72 §:n mukaan nostaa syytettä tuomioistuimessa, tuli tilintarkastuskertomuksessa tai kiinteän tai irtaimen omaisuuden tarkastajien kertomuksessa esitettyyn muistutukseen perustuva korvausvaatimus tehdä lääninhallitukselle kahden vuoden kuluessa siitä, kun muistutuksen sisältävä kertomus esitettiin valtuustolle. Muussa tapauksessa oikeus korvauksen saamiseen oli menetetty, mikäli korvausvelvollisuus ei aiheutunut rikoksesta, joka ei ollut vähäinen. Tällöin vaatimus tuli esittää tuomioistuimessa. MLL:n muutosta perusteltiin vuonna 1961 valtakunnan lainsäädännössä tehdyllä vastaavalla muutoksella.<sup>456</sup>

#### 4.4.3.13 Yhteenvetoa

Maarianhaminan kaupungin velvollisuutena oli MLL 1 §:n mukaan hoitaa talous-, järjesty- ja muut asiansa, mikäli ne eivät kuuluneet muun julkisen viranomaisen hoidettavaksi. Vastaava määräys kaupungin tehtävistä sisältyi myös aikaisemmin voimassa olleeseen EMLL:iin. Uutena säännöksenä MLL:iin sisältyi määräys, jonka mukaan kaupungille kuuluvia oikeuksia ja tehtäviä ei voitu siirtää kaupungilta ilman tästä säädettävää lakia. Myöskään uusia tehtäviä tai velvollisuuksia ei voitu siirtää kaupungille ilman asianmukaista lainsäädäntöä. Edellä mainittu säännös sisältyi valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetun EKunL 4 §:ään, jonka mukaisesti se sisällytettiin MLL:iin sekä myöhemmin myös ÅLLL:iin.

---

<sup>455</sup> Samansisältöinen määräys sisältyi valtakunnan lainsäädännössä EKunL 134 §:ään.

<sup>456</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 4.7.1963/31 (ÅFS): 95 §; Ls framst. 13/1963 Lt: 1, 7–8. Vastaava säännös sisältyi samanaikaisesti muutettuun ÅLLL 118 §:ään; ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 4.7.1963/32 (ÅFS): 118 §. Vuonna 1948 annettu EKunL 134 §:ää muutettiin vastaavasti vuonna 1961, ks. Laki kunnallislain muuttamisesta 19.4.1961/257: 134 §.

Kaupungin ylintä päätösvaltaa käytti kaupunginvaltuusto. Kaupunginvaltuutetut valittiin aluksi kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Vuonna 1965 muutettiin valtuutettujen vaaleja siten, että valtuutetut valittiin neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtakunnan lainsäädännössä vaalikauden pituuden muuttaminen kolmesta vuodesta neljään vuoteen oli tapahtunut kymmenen vuotta aikaisemmin eli vuonna 1965 EKunL:iin tehdyllä muutoksella. Maarianhaminan kaupungissa tuli olla myös kaupungin hallintoa ja päätösten täytäntöönpanoa varten kaupunginhallitus.

Kaupungin hallinnon ja tilien tarkastamista varten kaupunginvaltuusto valitsi vuosittain vähintään kolme vuosilintarkastajaa sekä yhtä monta varavuositilintarkastajaa. Vuositilintarkastajaksi voitiin valita myös kaupungin ulkopuolella asuva henkilö, mikäli hän tähän suostui. MLL 90 §:ään vuonna 1972 tehdyn muutoksen mukaan kaupunginvaltuusto voi antaa yhden vuosilintarkastajan ja varavuositilintarkastajan määräämisen sisäasiainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Tätä aikaisemmin vastaava säännös oli sisältynyt 40 vuotta aikaisemmin maakunnassa voimassa olleeseen Maarianhaminan kaupunkia koskeneeseen KKunL:iin. Tuolloin kuntien keskusjärjestön hyväksyjänä toimi valtioneuvosto.<sup>457</sup>

MLL:iin sisältyi määräykset myös vakinaisesta tilintarkastajasta, joka toimi välittömästi kaupunginvaltuuston alaisena. Vakinaisen tilintarkastajan tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla vuosilintarkastajien käytössä. Vakinaisesta tilintarkastajasta sisältyi vastaavat määräykset myös aikaisemmin voimassa olleeseen vuoden 1948 EMLL:iin sekä maalaiskuntia koskevaan vuoden 1956 ÅLLL:iin. Valtakunnan lainsäädännössä vakinaisesta tilintarkastajasta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1934 muutetussa KKunA:ssa. Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1948 annettuun EKunL:iin.

Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastuksesta säädettiin MLL:ssa aikaisemmin voimassa olleiden säädösten mukaisesti. Tämän mukaan mainitut tarkastukset oli säädetty tilintarkastuksesta erillään erikseen valittavien tarkastajien toimitettaviksi. Vastaavat

---

<sup>457</sup> Ks. jakso 4.1.5.



määräykset Maarianhaminan kaupungin kunnallishallinnossa sisältyivät aikaisempiin vuoden 1948 EMLL:iin ja vuoden 1931 EEMLL:iin sekä tätä ennen Maarianhaminan kaupunkia koskeneeseen KKunA:een.

#### **4.4.4 Maarianhaminan kaupungin kunnallislakien kehityksestä**

Kaupunkeja koskevat KKunA ja KKunL jäivät voimaan Ahvenanmaan maakunnassa maakunnan itsehallinnon toteuduttua EElitseHallintoL 10 §:n mukaisesti. Käytännössä mainitut säädökset koskivat Maarianhaminan kaupunkia. Itsehallinnon toteutumisen jälkeen muutettiin valtakunnan lainsäädännössä mm. KKunL:n määräyksiä siten, että aikaisemmin vaaleilla toteutettu tilintarkastajien valinta tuli kaupunginvaltuuston tehtäväksi. Maakuntapäivien päätöksen mukaan mainittua KKunL:n muutosta noudatettiin myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Maarianhaminan kaupunkia koskeva ensimmäinen maakuntalaki EEMLL annettiin vuonna 1931. Tätä ennen oli annettu maalaiskuntia koskeva ensimmäinen maakuntalaki ÅLK vuonna 1930. Maarianhaminan kaupunkia koskevat säännökset sisältyivät tämän jälkeen ÅLK:n tapaan yhteen säädökseen aikaisemman kahden sijasta. Mainittu maakuntalaki oli järjestyksessä toinen, jonka kohdalla maakuntapäivät EElitseHallintoL:n mukaisesti säätivät kokonaan uudesta kunnallisesta maakuntalaista.

Vuoden 1931 EEMLL:n mukaiset kaupungin toimialaa koskevat säännökset olivat varsin yleispiirteiset. Tätä koskeva säännös mahdollisti toisaalta sanamuotonsa perusteella yhteiskunnallisen kehityksen tässä suhteessa ilman, että säännöstä tämän johdosta olisi tullut muuttaa. Kaupungin päätöksenteosta ja hallinnosta vastasivat kaupunginvaltuusto, maistraatti ja rahatoimikamari. Kaupungin tilintarkastuksesta vastasivat vähintään kolme tilintarkastajaa sekä yhtä monta varatilintarkastajaa. Tilintarkastajaksi voitiin valita myös kunnan ulkopuolinen henkilö. Kaupungin kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus oli erotettu varsinaisesta tilintarkastuksesta. Tätä varten valittiin erilliset tarkastajat.

Vuoden 1948 uusi Maarianhaminan kaupunkia koskeva EMLL annettiin lähes samankaltaisesti valtakunnan lainsäädännössä annetun EKunL:n kanssa. Uudessa maakuntalaisissa oli todettavissa samankaltaisuuksia EKunL:n kanssa. Ylimpänä päättävänä elimenä oli kaupunginvaltuusto. Kaupungin päätösten toimeenpanosta ym. vastasi kaupunginhallitus kuten myös EKunL:n mukaan. Kaupungin toimieliminä ei EKunL:n tapaan ollut enää maistraattia eikä rahatoimikamaria. Sekä EMLL:n että EKunL:n mukaan kaupungin tilintarkastuksesta vastasivat vuositilintarkastajat. Vuositilintarkastajaksi voitiin valita myös kaupungin ulkopuolinen henkilö. Tilintarkastajien lukumäärä pysyi maakuntalaisissa samana kuin aikaisemminkin. Jatkuvan tilintarkastuksen toimittaminen voitiin uskoa valtuuston valitsemaalle vakinaiselle tilintarkastajalle. Vastaava määräys oli myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetussa EKunL:ssa.

Vuonna 1961 annetun Maarianhaminan kaupunkia koskevan maakuntalain MLL esikuvana oli monelta osin edellä mainittu valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annettu EKunL. Esimerkkinä tästä voidaan mainita kaupungin toimialaa koskeva sääntely. Tältä osin maakuntalaissa todetun mukaisesti kaupungille kuuluvia oikeuksia tai sille lailla annettuja tehtäviä ei voi siirtää kaupungilta muutoin kuin lain nojalla. Myöskään uusia tehtäviä tai velvollisuuksia ei voitu antaa kaupungille muutoin kuin annettavan lain nojalla. Maakuntalaissa säädettiin myös kaupungin lautakunnista, joiden tehtävät määräytyivät erityislainsäädännön mukaisesti.

Kaupungin tilintarkastuksesta vastasivat kaupunginvaltuuston vuosittain valitsemat vähintään kolme vuositilintarkastajaa ja yhtä monta varavuositilintarkastajaa. Maakuntalakia muutettiin vuonna 1972 siten, että kaupunginvaltuusto voi antaa yhden vuositilintarkastajan ja varavuositilintarkastajan määräämisen sisäasiainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Vastaava säännös sisältyi valtakunnan lainsäädännössä tuolloin voimassa olleeseen vuonna 1948 annettuun EKunL:iin. Vakinaiseksi tilintarkastajaksi voitiin kaupunginvaltuuston päätöksellä valita välittömästi kaupunginvaltuuston alaisena toimiva viranhaltija. Tämän tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla kaupungin vuositilintarkastajien käytettävissä. Vastaava

määräys oli myös vuoden 1948 EMLL:ssa. Irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastuksesta huolehtivat erikseen tähän tarkoitukseen valittavat tarkastajat kuten myös aikaisemman maakuntalain mukaan.

Maarianhaminan kaupunkia varten säädettiin yhteensä kolme maakuntalakia. Näistä ensimmäisessä vuonna 1931 säädetyssä maakuntalaissa EEMLL koottiin käytännössä yhteen aikaisemmin maakunnassa noudatettujen KKunA:n ja KKunL:n mukaiset määräykset. Mainitut säädökset koskivat käytännössä maakunnan ainoaa kaupunkia Maarianhaminaa. Lisäksi kysymyksessä oli maakuntapäivien säätämä ensimmäinen Maarianhaminan kaupunkia koskeva maakuntalaki. Vuonna 1948 ja 1961 säädetyissä maakuntalaeissa EMLL ja MLL oli näiden esikuvana enemmän tai vähemmän valtakunnan lainsäädännössä annettu EKunL.<sup>458</sup>

## **4.5 Kuntien yhteistoimintaa koskevat erilliset maakuntalait**

### **4.5.1 Maakuntalaki kuntien yhteistoiminnasta 1937<sup>459</sup>**

#### **4.5.1.1 Aikaisempi sääntely**

Kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset sisältyivät aluksi ensimmäiseen kuntia koskevaan vuonna 1930 annettuun maakuntalakiin ÅLK:een. ÅLK III luku sisälsi määräykset kuntien edustajien yhteisestä kokouksesta. ÅLK 31 §:n mukaan kuntien edustajien yhteisessä kokouksessa käsiteltiin ja ratkaistiin ne asiat, jotka voitiin lain mukaan ottaa valtuustossa käsiteltäviksi, kun ne katsottiin yhteisiksi kunnille tai niiden osille. Kokouksessa käsiteltiin myös asiat, joista kunnat olivat sopineet yhteisesti neuvottelevansa ja päättävänsä.

---

<sup>458</sup> EMLL esitettiin Tasavallan Presidentille 19.6.1948 ja julkaistiin tämän jälkeen 14.7.1948. Valtakunnan lainsäädännössä EKunL annettiin 27.8.1948.

<sup>459</sup> Landskapslag om samarbete mellan kommuner 9.6.1937:6 (ÅFS).

Kuntien edustajien kokous tuli ÅLK 32 §:n mukaan pitää valtuustojen keskenään sopimassa paikassa ja aikana. Mikäli valtuustot olivat asiasta eri mieltä, määräsi maakuntaneuvosto kokouksen ajan ja paikan. ÅLK 33 §:ssä määrättiin valtuustojen suorittamasta kuntien edustajien valinnasta yhteiseen kokoukseen. Lisäksi mm. 36 §:ssä säädettiin kokousmenettelystä, 37 §:ssä kokouksen pöytäkirjasta, 38 §:ssä päätösten täytäntöönpanosta ja 39 §:ssä palkkioista ja matkakustannusten korvauksesta. Myös Maarianhaminan kaupunkia koskevassa vuonna 1931 annetussa EEMLL:ssa oli säännökset kuntien yhteistoiminnasta. Kuntien edustajien kokousta koskevat EEMLL 104 §:n määräykset oli sidottu ÅLK:n säännöksiin.

#### **4.5.1.2 Kuntien edustajien yhteinen kokous**

ÅLK:n kuntien yhteistoimintaa koskeva III luku kumottiin vuonna 1937 annetulla EKSL:lla. Maakuntalain 1 § sisälsi säännökset kuntien edustajien yhteisestä kokouksesta. Mikäli kunnat halusivat yhdessä hoitaa niille kuuluvia kuntien yhteisiä asioita, asiat käsiteltiin ja ratkaistiin kuntien edustajien yhteisessä kokouksessa. Samoin meneteltiin silloin, mikäli kaksi tai useampi kunta katsoi tämän aiheelliseksi asioissa, jotka lakien ja asetusten mukaan olivat kuntien hoidettavia. Kunnat voivat myös keskenään sopien tai valtuustojen yhtäläisillä päätöksillä hoitaa yhteiset asiansa. Mikäli kunta halusi yhteistyössä toisen kunnan kanssa hoitaa tehtäviään, tuli sen 2 §:n mukaan tehdä esitys toiselle tai toisille kunnille.<sup>460</sup>

Kuntien edustajain kokoukseen valitsi kukin kunnallisvaltuusto EKSL 3 §:n mukaan edustajan sekä tälle varamiehen. Mikäli katsottiin välttämättömäksi, voitiin kuntien edustajia valita myös kaksi tai kolme. Jokainen, joka oli vaalikelpoinen valtuutetuksi, oli vaalikelpoinen myös kunnan edustajaksi. Kuntien edustajat valitsivat 4 §:n mukaisesti keskuudestaan kokoukselle puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. EKSL 6 §:ssä säädettiin kuntien yhteisen kokouksen päätösvallasta ja kokousedustajien äänivallasta.

---

<sup>460</sup> Ks. myös alkuperäisen EKunL 7 luku.

Maakuntalain 7 §:ssä oli säännökset kokouksessa pidettävästä pöytäkirjasta. Kukin kunta vastasi 9 §:n mukaan edustajiensa palkkioista ja matkakustannusten korvauksista.

#### 4.5.1.3 Kuntainliitto

Kunnat voivat myös EKSL 8 ja 10 §:ien mukaan perustaa kuntainliiton<sup>461</sup>, jolla oli itsenäinen organisaatio, hallinto ja talous. Kuntainliitolla tuli olla perussääntö, jonka maakuntaneuvosto vahvisti. Kuntainliiton päätösvaltaa käytti 10 §:n mukaan liittovaltuusto, jonka jäsenet jäsenkunnat valitsivat kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kuntainliiton hallinnosta huolehti liittovaltuuston asettama liittohallitus. Liittohallituksen tehtävänä oli edustaa kuntainliittoa ja valvoa sen yhteistä etua sekä panna täytäntöön liittovaltuuston päätökset.

Kuntainliiton perussäännössä tuli 10 §:n mukaan mainita yhteisön nimi, tehtävät, jäsenkunnat sekä kotipaikkana oleva kunta. Lisäksi perussäännössä tuli olla tarkemmat määräykset mm. kuntainliiton talousasoista sekä vuotuisesta tulo- ja menoarviosta ym.<sup>462</sup> Perussäännössä tuli olla määräykset myös kuntainliiton tileistä sekä tilintarkastuksesta.

---

<sup>461</sup> Vuonna 1937 annetun EKSL 10 §:n mukainen nimitys ”kommunalförbund” on tässä tutkimuksessa suomennettu sanalla ”kuntainliitto”. Näin on menetelty vastaavasti myös jäljempänä vuonna 1960 annetun KSL:n vastaavan nimityksen kohdalla. Vuonna 1932 valtakunnan lainsäädännössä muutetun MKunL 42 §:n mukainen nimitys oli ”kuntain liitto” (erikseen kirjoitettuna), ks. Laki maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 13.5.1932/152: 42 §. Vuonna 1948 valtakunnan lainsäädännössä annetun EKunL 159 §:n mukainen nimitys oli ”kuntainliitto” (yhteen kirjoitettuna).

<sup>462</sup> Ks. esim. Maalaiskuntien Liiton EKunL:iin perustuva suomenkielinen tilisääntö kuntainliitolle; Maalaiskuntien Liitto 1956.

## 4.5.2 Maakuntalaki kuntien yhteistoiminnasta 1960<sup>463</sup>

### 4.5.2.1 Yhteistoimintamuodoista

Uusi maakuntalaki kuntien yhteistoiminnasta KSSL annettiin vuonna 1960 ja tällä korvattiin vuonna 1937 annettu kuntien yhteistoimintaa koskeva maakuntalaki EKSSL. Kuumotussa maakuntalaissa mainittiin kuntien yhteistyömuotoina sekä kuntien edustajien yhteinen kokous (kuten vuoden 1930 ÅLK:ssa) että kuntainliitto. Uuden maakuntalain säännökset KSSL:ssa painottuivat kuntainliittoa koskevaan sääntelyyn. Maakuntalaissa oli kattavasti säännelty valtuutetuista ja heidän toiminnastaan, kuntainliiton hallituksesta ja sen toiminnasta, lautakunnista, kuntainliiton taloudesta, kuntainliiton perustamisesta ym.

KSSL 1 §:n mukaan vaihtoehtona kuntainliitolle kuntien yhteistyömuotona mainittiin myös kuntien välinen edustajien kokous. Tämän mukaan, mikäli kunnat eivät katsoneet tarpeelliseksi perustaa yhteistä laitosta yhteistä kunnallista tehtävää varten, voitiin tämän hoitamisesta päättää myös yhteisessä kuntien edustajien kokouksessa. Mainittu yhteistyömuoto oli 1 §:n mukaan mahdollinen myös silloin, kun kysymys oli lain mukaan kunnille yhdessä kuuluvasta tehtävästä. Kunnat voivat 1 §:n mukaan myös tehdä sopimuksia tehtävien hoidosta tai päättää niiden hoitamisesta yhtäpitävästi.

### 4.5.2.2 Kuntainliitto

Kuntainliitolla tuli olla perussääntö, jonka sisällöstä määrättiin KSSL 4 §:ssä. Perussääntöön tuli sisältää kuntainliiton nimi, tarkoitus ja kotipaikka sekä jäsenkunnat. Perussäännössä tuli olla määräykset myös liittovaltuuston ja liittohallituksen kokoonpanosta sekä määräykset mm. näiden toiminnasta ja päätöksenteosta. Lisäksi perussääntöön tuli sisältää määräykset lautakunnista, viranhaltijoista sekä kuntainliiton toimintaa järjesteleivistä säännöistä. Myös mm. vuotuisen talousarvion hyväksymisestä, kuntainlii-

---

<sup>463</sup> Landskapslag om samarbete mellan kommuner 3.3.1960:9 (ÅFS).

ton rahatoimesta ja valvonnasta sekä tilintarkastuksesta tuli perussääntöön sisältyä tarpeelliset määräykset.<sup>464</sup>

Kuntainliiton päätösvaltaa käytti 3 §:n mukaan liittovaltuusto, ellei muuta ollut säädetty. Liittovaltuuston asettama liittohallitus ja lautakunnat huolehtivat hallinnosta ja päätösten täytäntöönpanosta.<sup>465</sup> Liittovaltuustossa tuli 5 §:n mukaan jokaisen jäsenkunnan olla edustettuna. Perussäännössä voitiin määrätä, että kustakin jäsenkunnasta oli liittovaltuustossa kaksi jäsentä. Valtuutettujen äänimäärät määräytyivät jäsenkunnissa henkikirjoitettujen lukumäärän perusteella. Valtuutetut liittovaltuustoon valitsi kunkin jäsenkunnan valtuusto.<sup>466</sup>

Liittovaltuusto valitsi KSL 11 §:n mukaan liittohallituksen jäsenet ja varajäsenet sekä määräsi heidän keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Maakuntalaissa oli myös määräyksiä 3 §:n mukaisten päätösten täytäntöönpanomääräysten lisäksi eräistä muista liittohallituksen tehtävistä. Määrättyyn tehtävään asetetun lautakunnan jäsenten valinnasta säädettiin KSL 15 §:ssä liittohallituksen jäsenten valintaa vastaavasti.<sup>467</sup>

Kuntainliiton taloudenhoidosta oli KSL 16 §:n mukaan soveltuvin osin voimassa, mitä vastaavasti säädettiin vuonna 1956 annetussa ÄLLL:ssä. Liittohallituksen tehtävänä oli laatia ehdotus talousarvioksi. Muiden lautakuntien tuli niille annetussa ajassa jättää hallitukselle talousarviota koskevat omat esityksensä. Liittovaltuusto päätti talousarviosta ja tässä yhteydessä sen tuli 17 §:n mukaan perussäännön määräyksiä noudattaen määrätä kunkin jäsenkunnan maksuista kuntainliitolle.<sup>468</sup> Talousarviosta seuraavalle vuodelle päätettiin 8 §:n mukaan liittovaltuuston kokouksessa lokakuussa.<sup>469</sup> Vuonna 1974 maakuntalain 8 §:ään tehdyn lisäyksen mukaan päätös talousarvion tehtävästä

---

<sup>464</sup> Ks. Ls framst. 2/1959 Lt: 4–5; Lu bet. 8/1959 Lt – Ls framst. 2/1959 Lt: 1–2, 5–6. Ks. myös Laki kunnallislain muuttamisesta 20.1.1961/20: 155 §.

<sup>465</sup> Ks. Ls framst. 2/1959 Lt: 4; Lu bet. 8/1959 Lt – Ls framst. 2/1959 Lt: 1.

<sup>466</sup> Ks. Ls framst. 2/1959 Lt: 5–6; Lu bet. 8/1959 Lt – Ls framst. 2/1959 Lt: 2–3.

<sup>467</sup> Ks. Ls framst. 2/1959 Lt: 7.

<sup>468</sup> Ks. Ls framst. 2/1959 Lt: 8.

<sup>469</sup> Ks. Ls framst. 2/1959 Lt: 6.

muutoksesta voitiin tehdä vielä ennen tilinpäätöksen hyväksymistä<sup>470</sup>. Liittovaltuusto teki 8 §:n mukaan päätöksensä edellisen vuoden tileistä ja hallinnosta annettujen kertomusten perusteella toukokuun kokouksessa.

Kuntainliiton tilintarkastajien valinnasta säädettiin 16 §:ssä. Tilintarkastajat ja heidän varamiehensä valittiin seuraavan vuoden tilintarkastusta varten liittovaltuuston kokouksessa lokakuussa. Mikäli kysymys oli uudesta kuntainliitosta, valittiin tilintarkastajat ja heidän varamiehensä liittovaltuuston ensimmäisessä kokouksessa kuluvan vuoden tilintarkastusta varten.<sup>471</sup>

#### 4.5.3 Yhteenvetoa

Säännökset maalaiskuntien yhteistoiminnasta sisältyivät aluksi maalaiskuntia koskevaan vuonna 1930 säädettyyn ÅLK:iin. Maarianhaminan kaupunkia koskevassa vuonna 1931 annetussa EEMLL:ssa oli myös säännökset kunnallisesta yhteistoiminnasta, jotka olivat sidoksissa edellä mainittuun ÅLK:iin. Yhteistoimintaa koskevat säännökset liittyivät kuntien edustajien yhteiseen kokoukseen ja siellä tehtäviin päätöksiin.

Vuonna 1937 annetussa kuntien välistä yhteistoimintaa säätelevässä erillisessä maakuntalaissa EKSL:ssa säädettiin toisaalta kuntien edustajien yhteisestä kokouksesta ja siellä tehtävistä kuntien yhteisistä päätöksistä. Toisaalta maakuntalaissa oli myös säännökset kuntainliitosta, jonka kunnat voivat perustaa yhteisen päätöksen mukaisesti. Kuntainliitolla tuli tämän mukaan olla perussääntö, jossa sovittiin mm. kuntainliiton nimestä, tarkoituksesta sekä jäsenkunnista. Sovittaviin asioihin kuuluivat myös mm. määräykset kuntainliiton tilinpidosta sekä tilintarkastuksesta.

---

<sup>470</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om samarbete mellan kommuner 30.7. 1974/64: 8 §.

<sup>471</sup> Ks. Ls framst. 2/1959 Lt: 8.



Vuonna 1960 annettu KSSL:n säännökset painottuivat kuntainliiton hallintoon ja talouteen. KSSL sisälsi myös määräykset muusta kuntien yhteistoiminnasta. KSSL:ssä säädettiin lisäksi kuntainliiton päätösvaltaa käyttävästä liittovaltuustosta sekä muusta luottamushenkilöorganisaatiosta. Kuntainliiton perussäännössä tuli entiseen tapaan olla määräykset kuntainliiton hallinto-organisaatiosta, viranhaltijoista, talousarviosta ym. Perussäännössä säädettiin myös tilintarkastajien valinnasta ja tilintarkastuksesta. Vuonna 1960 säädetty KSSL oli säännöksiltään vuonna 1937 säädettyä EKSSL:ia huomattavasti yksityiskohtaisempi kuntainliittoja koskevassa sääntelyssä.

## 4.6 Eriytetty maakuntalainsäädäntö ja tilintarkastus

### 4.6.1 Maakuntalainsäädännöstä

Ennen Ahvenanmaan maakunnan omia kunnallisia maakuntalakeja oli maakunnassa voimassa vuoden 1920 EElitseHallintoL 10 §:n perusteella tasavallan voimassa oleva kunnallinen lainsäädäntö. Kunnallisia säädöksiä olivat mm. maalaiskuntia koskevat MKunA ja MKunL sekä kaupunkeja eli käytännössä Maarianhaminan kaupunkia koskevat KKunA ja KKunL. Mainittuihin säädöksiin valtakunnan lainsäädännössä tehdyt maakunnan itsehallinnon aikaiset muutokset tuli hyväksyä myös maakuntapäivillä, jotta ne olisivat olleet voimassa myös Ahvenanmaan maakunnassa. Tilintarkastukselliselta kannalta olennaisin muutos oli vuonna 1925 toteutettu muutos, jonka mukaan tilintarkastajat valittiin sekä maalaiskuntiin että kaupunkeihin, eli Maarianhaminan kaupunkiin, valtuuston päätöksellä aikaisemmin toimitettujen vaalien sijasta.<sup>472</sup>

Tämän jälkeen säädettiin ensimmäiset maakuntalait sekä maalaiskunnille että Maarianhaminan kaupungille. Maalaiskuntia koskeva ensimmäinen maakuntalaki ÅLK annettiin vuonna 1930 ja Maarianhaminan kaupunkia koskeva ensimmäinen maakuntalaki EEMLL vuonna 1931. Mainitut maakuntalait olivat ensimmäiset maakuntapäivien antamat kunnalliset säädökset lukuunottamatta vuonna 1925 hyväksytyttä MKunL:n ja

---

<sup>472</sup> Ks. jaksot 4.1.2.1 ja 4.1.3.1.

KKunL:n maakuntapäivillä hyväksytyjä muutoksia mm. maalaiskuntien ja kaupunkien tilintarkastajien valinnasta.<sup>473</sup> Edellä olevan jälkeen annettiin vielä vielä yksi maakuntalaki vuonna 1956 ÄLLL maalaiskunnista sekä Maarianhaminan kaupungin lait kunnallishallinnosta EMLL ja MLL vuosina 1948 ja 1961. Lisäksi annettiin vuosina 1937 ja 1960 kuntien yhteistoimintaa koskevat maakuntalait EKSL ja KSL. Vuonna 1980 siirryttiin kaikilta osin yhtenäiseen maakuntalainsäädäntöön annettaessa kaikkia kuntamuotoja ja kuntien yhteistoimintaa koskeva maakuntalaki EÄKL. Kunnallisen maakuntalainsäädännön voidaan todeta edellä olevan mukaan olleen hajanainen ennen yhtenäistä kunnallista maakuntalainsäädäntöä.

#### 4.6.2 Tilintarkastajat

Maalaiskunnan tilintarkastajaksi valittiin MKunL 7 §:n mukaan neljä tilintarkastajaa ja neljä varatilintarkastajaa suhteellisilla vaaleilla valtuutettujen vaalin yhteydessä kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Tilintarkastajat erosivat vuosittain saamansa äänimäärän perusteella. Vuonna 1925 MKunL:ia muutettiin sekä valtakunnan että maakunnan lainsäädännössä siten, että tilintarkastajien valinta tuli valtuuston tehtäväksi. Muutetun MKunL:n mukaan valtuusto valitsi vähintään kolme ja enintään viisi tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa toimittamaan kulumassa olevan vuoden kunnallishallinnon ja -tilien tarkastukset. Tilintarkastajaksi voitiin valita suostumuksellaan myös toisessa kunnassa asuva henkilö. Tilintarkastajien tehtävänä oli myös maalaiskunnan kassojen tarkastukset sekä kiinteän ja irtaimen omaisuuden katselmus ja luettelemus. Valtuusto voi päättää jättää yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisen valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi.

Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajaksi valittiin KKunL 8 §:n mukaan vähintään neljä tilintarkastajaa ja neljä varatilintarkastajaa suhteellisilla vaaleilla valtuutettujenn

---

<sup>473</sup> Ks. jaksot 4.1.2.1 ja 4.1.3.1. Mainittujen muutoksien lisäksi hyväksyttiin maakuntapäivillä eräitä muita MKunA:een KKunA:een tehtyjä muutoksia koskien lähinnä kunnalliseen verotukseen liittyviä säännöksiä. Mainittuja muutoksia ei tässä tutkimuksessa ole kuitenkaan tutkimusongelmaan kulumattomina käsitelty.

vaalin yhteydessä. Valtuusto päätti tilintarkastajien luvusta sekä heidän eroamisjärjestyksestensä. Vuonna 1925 sekä valtakunnan että maakunnan lainsäädännössä muutetun KKunL 17 §:n mukaan valtuusto valitsi vähintään neljä tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa toimittamaan kuluvan vuoden kunnallishallinnon ja -tilien tarkastukset. Tilintarkastajaksi voitiin valita myös toisessa kunnassa asuva henkilö hänen tähän suostuessaan. Myös Maarianhaminan kaupungissa valtuusto voi päättää jättää yhden tilintarkastajan sekä varatilintarkastajan määräämisen valtioneuvoston tätä tarkoitusta hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi.

Vuonna 1930 annetun ensimmäisen kunnallisen maakuntalain ÅLK 13 §:n mukaan maalaiskunnan tilintarkastajaksi valittiin valtuutettujen päätöksellä vähintään kolme ja enintään viisi tilintarkastajaa sekä yhtä monta varatilintarkastajaa kuluvan vuoden kunnallishallinnon ja kunnan tilien tarkastamisra varten. Tilintarkastajana voi olla suostumuksellaan myös toisessa kunnassa asuva henkilö. Tilintarkastajien tehtävänä oli tarkastaa kunnan tilit, kunnan arvopaperit sekä rahavarat. Lisäksi heidän tuli tarkastaa, olivatko tilit tulo- ja menoarvion mukaiset. Lisäksi kassojen tarkastus oli erikseen säädetty heidän tehtäväkseen. Myös irtaimen omaisuuden tarkastus ja kiinteän omaisuuden katselmuksella oli säädetty maalaiskunnan tilintarkastajien tehtäväksi. Kuntien keskusjärjestön mahdollisuutta määrätä yhdestä kunnan tilintarkastajasta ja varatilintarkastajasta ei sisällynyt säännöstä ÅLK:iin.

Seuraavana vuonna 1931 annettiin Maarianhaminan kaupunkia koskeva ensimmäinen maakuntalaki EEMLL, jonka mukaan kaupunginvaltuusto valitsi kuluvan vuoden hallinnon ja tilien tarkastamista varten vähintään kolme tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa. Tilintarkastajaksi voitiin valita myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen. Myöskään EEMLL:ssa ei ollut säännöstä, jonka mukaan kuntien keskusjärjestöllä olisi ollut mahdollisuus yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisestä kaupungin tilintarkastajaksi.

Seuraavan kerran Maarianhaminan kunnallishallinnosta säädettiin vuonna 1948 annetussa EMLL:ssa. Tämän mukaisesti valittiin kaupungin kuluvaan vuoden kunnallishallinnon ja tilien tarkastamista varten vähintään kolme vuosilintarkastajaa ja yhtä monta varavuositilintarkastajaa. Vuositilintarkastajaksi voitiin suostumuksellaan valita myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen.

Maalaiskuntien kunnallishallinnosta säädettiin vuonna 1930 annetun ÅLK:n jälkeen seuraavan kerran vuonna 1956 annetulla ÅLLL:lla. Maalaiskuntia koskevan uuden maakuntalain mukaan valittiin kuluvaan vuoden kunnallishallinnon ja tilien tarkastamista varten vähintään kolme vuosilintarkastajaa sekä yhtä monta varavuositilintarkastajaa. Myös tällöin voitiin maalaiskunnan tilintarkastajaksi valita suostumuksellaan toisessa kunnassa asuva henkilö. Vuonna 1972 otettiin ÅLLL:iin määräys, jonka mukaan maalaiskunnan yhden vuosilintarkastajan ja varavuositilintarkastajan määrääminen voitiin valtuuston päätöksellä jättää sisäasiainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kunnallisen keskusjärjestön tehtäväksi. Vastaava muutos sisältyi myös MLL:iin. Mainittu määräys oli tätä ennen sisältynyt 40 vuotta aikaisemmin sekä valtakunnan että maakunnan lainsäädännössä vuonna 1925 muutettuihin MKunL:iin ja KKunL:iin. Kunnallisen keskusjärjestöjen hyväksyjänä oli tuolloin valtioneuvosto.

Vuonna 1961 annettiin viimeinen Maarianhaminan kaupunkia koskeva maakuntalaki MLL. Maakuntalain mukaan kaupunginvaltuusto valitsi vähintään kolme vuosilintarkastajaa sekä yhtä monta varavuositilintarkastajaa tarkastamaan kuluvaan vuoden hallintoa ja tilejä. Vuositilintarkastajaksi voitiin valita suostumuksellaan myös kaupungin ulkopuolinen henkilö. Vuonna 1972 muutetun MLL 90 §:n mukaan kaupunginvaltuusto voi antaa yhden vuosilintarkastajan ja yhden varavuositilintarkastajan määräämisen sisäasiainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Vastaava muutos sisältyi myös maalaiskuntia koskeneeseen vuonna 1956 annettuun ÅLLL:iin.

Ennen MKunL:n ja KKunL:n muuttamista vuonna 1925 valittiin tilintarkastajat suhteellisilla vaaleilla. Maalaiskunnan tilintarkastajaksi valittiin neljä tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa. Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajaksi valittiin vähintään neljä tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa. Muutettaessa tilintarkastajien valinta vuonna 1925 valtuuston toimesta toteutettavaksi valittiin sekä maalaiskuntaan että Maarianhaminan kaupunkiin vähintään kolme ja enintään viisi tilintarkastajaa ja varatilintarkastajaa.

Ensimmäisen kunnallisen maakuntalain vuoden 1930 ÅLK:n mukaan maalaiskunnan tilintarkastajia ja varatilintarkastajia valittiin vähintään kolme ja enintään viisi. Tämän jälkeen vuosina 1931, 1948, 1956 ja 1961 annetuissa maakuntalaeissa EEMLL, EMLL, ÅLLL ja MLL säädettiin valittavaksi vähintään kolme tilintarkastajaa/vuositolintarkastajaa ja varatilintarkastajaa/varavuositilintarkastajaa. Tilintarkastajien lukumäärä voi tämän mukaan vaihdella kunnittain, koska säännöksissä määrättiin ainoastaan tilintarkastajien vähimmäismäärästä.

Tilintarkastajat olivat luottamushenkilöitä, joilla ei yleisen vaalikelpoisuuden lisäksi ollut muita kelpoisuusvaatimuksia. Kyseinen luottamustoimi oli myös pakollinen, josta voi kieltäytyä ainoastaan säädöksissä mainittujen perusteiden täytyessä. Lisäksi on syytä huomioida, että kunnan tilintarkastajat toimivat tehtävässään virkavastuulla, jonka perusteella voivat ääritapauksessa tulla kysymykseen myös RL:n mukaiset sanktiot.<sup>474</sup>

---

<sup>474</sup> Päätöksen KKO 28.9.1960 N:o 2492 mukaan katsottiin tulleen selvitetyn, ettei valtakunnan lain-säädännössä vuoden 1948 EKunL:n tarkoittaman vuoden 1950 tilintarkastuksessa havaitsematta jäänyt kauppahinnan liikamaksu ollut luettava kunnan vuositolintarkastajina toimineiden maanviljelysneuvoksen, myymälänhoitajan, tilintarkastajan ja maanviljelijän syyksi virkavirheenä, jonka johdosta kunnalle tästä myöhemmin aiheutunut vahinko jäi maksumääräyksen yhdessä kunnallislautakunnan puheenjohtajan kanssa varmentaneen kunnansihteerin korvattavaksi; ks. Kalima 1988: 242–243; P[ekkanen] 1960a: 965–966. Manner-Suomen kuntaa koskevan päätöksen Turun HO 20.4.1932 N:o 653 mukaan tuomittiin kunnallislautakunnan esimies RL 40:21 §:n ja 7:2 §:n sekä MKunA 95 §:n nojalla erittäin raskauttavien asianhaarojen vallitessa tehdystä kunnan varojen kavalluksesta vuosina 1929–1931 kuritushuonerangaistukseen ja olemaan määräjän kelvoton maan palvelukseen sekä korvaamaan kunnalle kavaltamansa rahat ja oikeudenkäyntikulut. Tilintarkastajina vuosina 1929–1930 toimineet kauppias, tilallinen ja isännöitsijä tuomittiin jatketusta huolimattomuudesta tehdystä virkavirheestä kymmeneen päiväsakkoon tai maksuvarojen puutteesta kymmenen päivän vankeuteen ja tilintarkastajana vuonna 1930 ollut tilallinen huolimattomuudesta tehdystä virkavirheestä saamaan varoitus sen johdosta, että he olivat laiminlyöneet laissa määrätyn velvollisuu-

#### 4.6.3 Toisen kunnan jäsen tilintarkastajana

Valittaessa tilintarkastajat MKunL:n ja KKunL:n mukaisesti vaaleilla valtuutettujen vaalin yhteydessä, ei kunnan tilintarkastajaksi voitu valita kunnan ulkopuolista henkilöä. Vuonna 1925 valtakunnassa toteutetun ja myös maakunnassa hyväksytyin lainmuutoksen jälkeen otettiin kumpaankin säädökseen määräys siitä, että kunnan tilintarkastajaksi voitiin valita suostumuksellaan myös toisessa kunnassa asuva henkilö. Vastaavat määräykset sisältyivät myös sekä maalaiskuntia että Maarianhaminan kaupunkia koskeviin maakuntalakeihin.

Säännösten selkeänä tarkoituksena oli mahdollistaa pätevien voimien käyttäminen kunnan tilintarkastajana siinä tapauksessa, että maalaiskunnasta tai tässä tapauksessa myös Maarianhaminan kaupungista ei olisi syystä tai toisesta saatavilla tarvittavaa osaamista mainitun luottamustehtävän hoitamiseksi. Vastaava säännös sisältyi valtakunnan lainsäädännössä edellä mainitun lisäksi myös vuonna 1948 annettuun EKunL:iin ja vuonna 1976 annettuun KunL:iin. Annetuissa maakuntalaeissa lähtien vuonna 1925 valtakunnan lainsäädännössä MKunL:iin ja KKunL:iin tehtyjen muutosten hyväksymisestä myös maakunnassa noudatettaviksi ei asetettu tilintarkastajaksi valittavalle toisen kunnan jäsenelle mitään erityisiä pätevyysvaatimuksia. Tästä huolehtiminen jäi näin viime kädessä valtuuston tehtäväksi.

#### 4.6.4 Kuntien keskusjärjestön määräämä tilintarkastaja

Vuonna 1925 maakuntapäivien hyväksymien MKunL:n ja KKunL:n muutoksien mukaan maalaiskunnan ja käytännössä Maarianhaminan kaupungin yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen voitiin valtuuston päätöksellä jättää valtioneuvoston siihen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Tämän jälkeen vuonna 1930

---

den tarkastaa tilien mukaan kunnallislautakunnan esimiehen hallussa olleet rahat; ks. OKA 1934: 102–103.

annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLK:iin tai vuonna 1931 annettuun Maarianhaminan kaupunkia koskevaan EEMLL:iin ei kuitenkaan sisältynyt vastaavaa määräystä.

Yli 40 vuotta myöhemmin eli vuonna 1972 muutettiin maalaiskuntia koskevaa ÅLLL:ia sekä Maarianhaminan kaupunkia koskevaa MLL:ia siten, että valtuusto voi niin päättäessään jättää yhden tilintarkastajan ja yhden varatilintarkastajan valitsemisen sisäasiainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kunnallisen keskusjärjestön tehtäväksi. Vuonna 1948 valtakunnan lainsäädännössä annetun EKunL:n mukaan hyväksyjänä oli sisäasiainministeriö. Vuonna 1976 valtakunnan lainsäädännössä annetussa KunL:ssa ei kuntien keskusjärjestölle edellytetty enää erillistä hyväksymistä.

Valtakunnan lainsäädännössä kuten myöskään maakuntalainsäädännössä kuntien keskusjärjestön määräämälle tilintarkastajalle tai varatilintarkastajalle ei asetettu mitään erityisiä pätevyysvaatimuksia. Selvänä on kuitenkin pidettävä, että heillä tuli olla yleinen vaalikelpoisuus mainittuun tehtävään kunnan jäsenyyttä lukuunottamatta. Säännösten tarkoituksena luonnollisesti oli mahdollistaa kunnallisen keskusjärjestön asiantuntemuksen käyttäminen kunnan tilintarkastuksessa. Mainitun seikan varmistaminen jäi kuitenkin viime kädessä kunnallisen keskusjärjestön tehtäväksi.

#### **4.6.5 Vakainainen tilintarkastaja**

Valtakunnan lainsäädännössä muutettiin KKunA:ta vuonna 1934 siten, että kaupunginvaltuusto voi uskoa jatkuvan tilintarkastuksen valitsemansa vakinaisen tilintarkastajan suoritettavaksi. Vakainainen tilintarkastaja toimi välittömästi kaupunginvaltuuston alaisena. Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1948 annettuun kaikille kuntamuodoille yhteiseen EKunL:iin. Lisäksi vuonna 1976 annetussa EKunL:n korvanneessa KunL:ssa säädettiin vastaavasti tilintarkastajien apulaisesta. KunL 94 §:n mukaan tilintarkastajien apuna voi olla kunnanvaltuuston valitsemia viranhaltijoita, joiden suoritettavaksi voidaan tilintarkastussäännössä määrätyn mukaisesti uskoa myös tilintarkastukseen

kuuluvia tehtäviä. Tilintarkastajien apuna toimivan henkilön määrääminen voitiin valtuuston päätöksellä antaa kuntien keskusjärjestön tehtäväksi.<sup>475</sup>

Maakuntalainsäädännössä säädettiin vakinaisesta tilintarkastajasta ensimmäisen kerran vuonna 1948 Maarianhaminan kaupunkia koskevassa EMLL:ssa. Valtuuston valitsema vakinainen tilintarkastaja toimi välittömästi valtuuston alaisena. Vakinaisen tilintarkastajan tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla kaupungin vuositilintarkastajien käytettävissä. Myös vuonna 1956 annettuun ÅLLL:iin ja vuonna 1961 annettuun MLL:iin sisältyivät vastaavat säännökset vakinaisesta tilintarkastajasta. Maalaiskunnan ja Maarianhaminan kaupungin päätettävänä asiana oli vakinaiselle tilintarkastajalle asetettavat pätevyysvaatimukset.

#### **4.6.6 Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus**

Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus, tähän liittyvät katselmukset ym. olivat maalaiskunnissa tilintarkastukseen kuuluvia tehtäviä maakunnassa aikaisemmin voimassa olleen tasavallan lainsäädäntöön kuuluvan MKunA:n mukaisesti. Samoin tilintarkastajien tehtävänä oli vuonna 1930 annetun maalaiskuntia koskevan ÅKL:n mukaan huolehtia maalaiskunnan kiinteän ja irtaimen omaisuuden katselmuksesta ja tarkastuksesta.

Valtakunnan lainsäädännössä erotettiin vuonna 1934 MKunA:een tehdyllä muutoksella kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus maalaiskunnan tilintarkastuksesta.<sup>476</sup> Vastaavat säännökset sisältyivät myös vuonna 1948 annettuun EKunL:iin. Tämän jälkeen vuonna 1956 annetun maalaiskuntia koskevan Maakuntalain ÅLLL:n mukaan mainittu tehtävä kuului valtuuston erikseen valitsemille kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastajille.

---

<sup>475</sup> Ks. Hannus 1977: 341.

<sup>476</sup> Laki maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15 päivänä kesäkuuta 1898 annetun asetuksen muuttamisesta 18.5.1934/222.



Kaupunkien kohdalla kiinteän ja irtaimen omaisuuden katselmuks ja tarkastaminen kuului jo aikaisemmin KKunA:n mukaan erikseen valittaville tarkastajille. Vastaavat säännökset sisältyivät myös vuonna 1931 annettuun Maarianhaminan kaupunkia koskeviin EEMLL:iin, vuonna 1948 annettuun EMLL:in sekä vuonna 1961 annettuun MLL:iin. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annetun KunL:n mukaan kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus kuului puolestaan kunnan tilintarkastajille.<sup>477</sup>

---

<sup>477</sup> Ks. Hannus 1977a: 337; HE 140/1975 II vp: 9; KM 1971: A 21: 80; KM 1973: 60: 92–93; Myllymäki 1990: 247–249.

## 5 Kunnille yhteinen maakuntalainsäädäntö

### 5.1 Kuntien maakuntalainsäädännön muotoutumisesta

Erikseen maalaiskuntia ja kaupunkeja varten säädetyt MKunA, KKunA, MKunL sekä KKunL osittain kumottuina ja muutettuina olivat voimassa itsehallinnon toteuduttua Ahvenanmaan maakunnassa siihen saakka, kunnes maalaiskuntia ja Maarianhaminan kaupunkia koskevat vuonna 1930 annettu ÅLK ja 1931 annettu EEMLL astuivat voimaan. Sekä maalaiskuntia että Maarianhaminan kaupunkia koskevia maakuntalakeja muutettiin ja niiden tilalle annettiin uusia maakuntalakeja tämän jälkeen useampia kertoja. Lisäksi kuntien yhteistoiminnasta säädettiin erilliset maakuntalait.

Maalaiskunnista säädettiin maakuntalaeilla ÅLK ja ÅLLL vuosina 1930 ja 1956. Maarianhaminan kaupunkia koskevat maakuntalait EEMLL, EMLL ja MLL annettiin vuosina 1931, 1948 ja 1961. Kuntien yhteistoiminnasta annettiin maakuntalait EKSL ja KSL vuosina 1937 ja 1960. Kaikille kuntamuodoille yhteinen maakuntalaki EÅKL annettiin vuonna 1980. Edellä olevasta on pääteltävissä, ettei mainittuja maakuntalakeja säädettäessä kiinnitetty ainakaan järjestelmällisesti huomiota niiden keskinäiseen vastaavuuteen toistensa kanssa. Maakuntalakien rakenne poikkesikin toisistaan. Maakuntalakeihin tehdyistä muutoksista säädettiin myös samanaikaisesti ja samansisältöisesti. Tällöin voi olla kysymyksessä mm. valtakunnan lainsäädännössä kunnallislainsäädäntöön eri syistä tehdyistä muutoksista. Toisaalta maakuntalainsäädäntöön myös sisällytettiin valtakunnan lainsäädännössä käytössä olleita säännöksiä. Kokonaisuutena tarkastellen Ahvenanmaan kunnallista maakuntalainsäädäntöä voitiin edellä maakuntalakien sisältöä koskevan tarkastelun perusteella pitää keskenään jossain määrin hajanaisena.

Valtakunnan lainsäädännössä annettiin vuonna 1948 kaikkia kuntamuotoja koskeva EKunL. Tämän jälkeen annetuissa maalaiskuntia ja Maarianhaminan kaupunkia koskevissa maakuntalaeissa ÅLLL ja MLL pidettiin EKunL:ia ainakin jossain määrin mallina eräiden säännösten suhteen. Valtakunnan lainsäädännössä EKunL:n korvasi vuonna 1976 annettu KunL. Ahvenanmaan maakunnassa vuonna 1980 toteutunut siirtyminen

kaikille kuntamuodoille yhteiseen maakuntalakiin EÅKL tapahtui yli 30 vuotta sen jälkeen, kun vastaava järjestely toteutettiin valtakunnan lainsäädännössä. Sen johdosta, että eri aikoina annettu maakuntalainsäädäntö oli käynyt epäyhtenäiseksi, nähtiin myös tältä osin tarpeelliseksi uudistaa kunnallista maakuntalainsäädäntöä.<sup>478</sup>

## 5.2 Kuntien yhteinen maakuntalaki 1980<sup>479</sup>

### 5.2.1 Kuntien tehtävistä

Aikaisemmissa maalaiskuntia ja Maarianhaminan kaupunkia koskevissa maakuntalaeissa oli maalaiskuntien ja kaupungin tehtävistä säädetty varsin pelkistetyksi. Myös kunnalle kuuluvien tehtävien hoitamisesta säädettiin aikaisemmissa maakuntalaeissa eri tavoin. Tämän mukaan kunnalle kuuluvien tehtävien hoitaminen kuului aikaisempien säädösten mukaan kunnan jäsenille ja myöhempien säädösten mukaan kunnalle.

Kunnan tehtävistä säädettiin kaikille maakunnan kunnille yhteisen maakuntalain EÅKL:n 3 §:ssä. EÅKL 3 §:n mukaan kunnan tuli hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat tehtävät. Säännöksessä ei mainittu kunnalle laissa erikseen säädetyistä tehtävistä. Maakuntalaki valmisteltaessa oli esillä myös vaihtoehto, jonka mukaan kunnan erityistoimivaltaan kuuluvista tehtävistä olisi otettu säännökseen maininta, mutta tämän poisjättämistä pidettiin perusteltuna katsottaessa, että myös kunnan erityistoimivalta kuului kunnan itsehallintotehtäviin.<sup>480</sup>

Säännöksen mukaan kunnalle ei saanut asettaa uusia tehtäviä ja velvollisuuksia eikä kunnalta myöskään saanut ottaa pois oikeuksia tai tehtäviä muutoin kuin säätämällä siitä lailla.<sup>481</sup> Vastaavalla kunnan tehtävistä oli aikaisemmin säädetty EÅKL:n säätämisen yhteydessä kumotuissa vuoden 1956 ÅLLL:ssa ja vuoden 1961 MLL:ssa. Vastaava

---

<sup>478</sup> Ks. ÅUS 1978:11: 1.

<sup>479</sup> Kommunallag för landskapet Åland 19.2.1980:5 (ÅFS).

<sup>480</sup> Ks. Modeen 1984: 34.

<sup>481</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 6.

säännös oli myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annetussa KunL 5 §:ssä<sup>482</sup> sekä tätä ennen vuonna 1948 annetussa EKunL 4 §:ssä<sup>483</sup>. Vuonna 1983 EÅKL 3 §:ää täydennettiin siten, että kunta tehtäviensä hoitamiseksi oli oikeutettu erikseen säädetyllä tavalla verottamaan jäseniään ja että kunta oli oikeutettu hankkimaan tätä tarkoitusta varten omaisuutta ja oikeuksia<sup>484</sup>.

### 5.2.2 Kunnan hallinto-organisaatiosta

Kunnan päätösvaltaa käytti kunnanvaltuusto<sup>485</sup> EÅKL 4 §:n mukaisesti. Lisäksi kunnanvaltuuston päätösvaltaa voitiin siirtää 19 §:n mukaisesti. Päätösvaltaa ei kuitenkaan voitu siirtää asioissa, jotka koskivat lainanottoa tai asiaa, johon vaadittiin määränemistä.<sup>486</sup> Kunnanvaltuutetut valittiin 12 §:n mukaisesti neljäksi vuodeksi kerrallaan välittömällä, salaisilla ja suhteellisilla kunnallisilla vaaleilla, joissa kaikilla äänioikeutetuilla oli yksi ääni. Ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa voitiin asettaa vain vaalikelpoinen henkilö, joka 15 §:n mukaan oli antanut tähän kirjallisen suostumuksen.<sup>487</sup> Valtuutetuille maksettavista palkkioista, ansionmenetyksen korvauksista ja erinäisistä kustannuksista sekä matkakustannusten korvauksista säädettiin EÅKL 18 §:ssä. Valtuutettu ei 24 §:n mukaan saanut ottaa osaa päätöksentekoon asiassa, joka koski häntä henkilökohtaisesti tai hänen puolisoaan, vanhempiaan, lastaan, sisarustaan tai muuta hänen läheistään.<sup>488</sup>

Kunnanhallitukselle kuului EÅKL 4 §:n mukaisesti asioiden valmistelu, kunnan hallinto ja täytäntöönpano. Myös kunnan lautakunnille ja muille tiettyä tarkoitusta varten asete-

---

<sup>482</sup> Ks. Hannus 1975: 4; 1977b: 56–59; 1980: 20–22; 1988: 54–56; Myllymäki 1994: 198–202; Nuutilainen 1976:13–14.

<sup>483</sup> Ks. Itkonen 1948: 16 ss.; Kuuskoski 1949: 28 ss.

<sup>484</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 22.11.1983/60 (ÅFS): 3 §; Ls framst. 36/1982–83 Lt: 1; Lu bet. 28/1982–83 Lt – Ls framst. 36/1982–83 Lt och Lagmot. 70/1982–83: 2.

<sup>485</sup> Kommunfullmäktige.

<sup>486</sup> Ks. Ls framsr. 50/1978–79 Lt: 13–14.

<sup>487</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 11–12.

<sup>488</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 18.

tuille hallintokunnille kuului vastaavat tehtävät. Kunnanvaltuusto valitsi 38 §:n mukaisesti kunnanhallituksen jäsenistä puheenjohtajan ja yhden tai kaksi varapuheenjohtajaa. Hallituksen jäsenet ja varajäsenet valittiin kahdeksi vuodeksi kerrallaan.<sup>489</sup> Kunnanhallituksen tuli 37 §:n mukaisesti valmistella valtuuston käsiteltävät asiat lukuunottamatta hallituksen vaalia ja valtuuston sisäistä organisaatiota. Kunnanhallituksen tehtävänä oli myös valtuuston päätösten toimeenpano. Lisäksi kunnanhallitus edusti kuntaa ja käytti kunnan puhevaltaa ellei muuta oltu päätetty.<sup>490</sup> Vastaavat määräkset sisältyivät myös valtakunnan lainsäädännössä KunL 58 §:ään.<sup>491</sup>

Vuonna 1983 muutetun 37 §:n mukaan kunnanhallituksen valmistelua kunnanvaltuuston käsiteltävistä asioista muutettiin siten, että tilintarkastajien vaali todettiin erikseen asiaksi, joka ei kuulunut kunnanhallituksen valmisteltavaksi. Muutos maakuntalakiin katsottiin aiheelliseksi sen johdosta, että tilintarkastajien tehtäviin kuului myös kunnanhallituksen toiminnan tarkastaminen.<sup>492</sup>

EÅKL 41 §:ssä säädettiin kunnanhallituksen jäsenen esteellisyydestä. Tämän mukaan mikäli asia koski häntä henkilökohtaisesti, hänen puolisoaan, vanhempiaan, lasta tai sisarusta tai muuta hänelle läheistä, ei jäsen saanut osallistua eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Samoin tuli menetellä mikäli asiassa oli odotettavissa hänelle hyötyä tai vahinkoa, hän oli asiassa toisen asianmiehenä tai edusti tätä tai mikäli hänen puolueetto-  
muutensa muusta erityisestä syystä voisi vaarantua.<sup>493</sup> Mainittuja esteellisyyssäännök-

---

<sup>489</sup> KunL54 §:n alkuperäisen säännöksen mukaan kunnanhallituksen jäsenet valittiin myös kahdeksi vuodeksi; ks. Ks. Hannus 1977a: 227–229. Vuonna 1972 muutetun KunL 54 §:n mukaan kunnanhallituksen jäsenet valittiin valtuuston toimikauden ajaksi, ellei valtuusto päättänyt tätä lyhyemmästä toimikaudesta; ks. Hannus & Hallberg 1993a: 292–293; 1993b: 292–293; HE 70/1992 vp: 16; Laki kunnallislain muuttamisesta 6.11.1992/979.

<sup>490</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 6, 21–23.

<sup>491</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1993a: 302 ss.; 1993b: 302 ss.

<sup>492</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 22.11.1983/60 (ÅFS): 37 §; Ls framst. 36/1982–83 Lt: 5.

<sup>493</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 24–26.

siä muutettiin vuonna 1987, kun käsiteltävät asiat koskivat yhteistoimintaa ja jäsen edusti kuntaa <sup>494</sup>.

Valtuuston toimielimiin valitsevia jäseniä ja heidän varamiehiään valittiin EÅKL 38 §:n mukaan valtuuston päättämä määrä. Jäsenten määrä ei kuitenkaan saanut olla viittä vähempi, ellei maakunnanhallitus ollut antanut tähän suostumustaan. Valtuutetut asettivat 45 §:n mukaan ne lautakunnat ja muut hallintokunnat, jotka lain mukaan tuli olla kunnassa, ellei muutoin oltu säädetty. Lisäksi valtuusto asetti myös muut lautakunnat ja hallintoelimet, jotka olivat tarpeen kunnan asioiden hoitamiseksi. Lautakuntien ja hallintoelinten jäsenet valittiin valtuuston toimesta ja valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi.

Kunnassa voi EÅKL 53 §:n mukaan olla kunnanjohtajan virka, joka oli päätoiminen. Kunnanjohtajan valitsi valtuusto. Kunnassa voi 52 §:n mukaan olla vakinaisia ja tilapäisiä virkoja. Valtuusto päätti kunnan viroista. Virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta säädettiin 56 §:ssä. Kunnan virkaan voitiin 56 §:n mukaan ottaa ainoastaan henkilö, joka hallitsi ruotsin kielen virkasäännössä määrätyn mukaisesti. Ellei virkasäännössä ollut tästä määräystä, päätti asiasta kunnanhallitus. Vuonna 1992 EÅKL:iin lisätyn 52a §:n mukaan kunnallisiin virkoihin ei saanut vaatia tiettyä kansalaisuutta <sup>495</sup>. Kielitaitoa koskevia määräyksiä sovellettiin soveltuvin osin myös 57 §:n tarkoitamiin yksityisoikeudellisin sopimuksin palkattuihin työntekijöihin.<sup>496</sup> Virkavaaleista voidaan valittaa ÅKL 111 §:n mukaisella kunnallisvalituksella. Valitusperusteina kunnallisvalitukselle olivat päätöksen tekeminen virheellisessä järjestyksessä, päätöksentekijä oli ylittänyt toimivaltuutensa tai päätös oli muutoin lainvastainen.<sup>497</sup>

---

<sup>494</sup> Ks. Landskapslag om ändring av 41 § kommunallagen för landskapet Åland 17.11. 1987/79 (ÅFS): 41 §; Ls framst. 40/1986–87 Lt: 2.

<sup>495</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 26.11.1992/61 (ÅFS): 52a §; Ls framst. 30/1991–92 Lt: 1–2; Lu bet. 30/1991–92 Lt – Ls framst. 30/1991–92 Lt: 1.

<sup>496</sup> Ks. Modeen 1984: 34.

<sup>497</sup> Ks. KHO 1.10.2013 T 3118, jossa kunnallista virkaa hakeneen valitsematta jääneen B:n valitus oli hylätty Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa ja joka jatkovalituksessaan KHO:lle oli esittänyt uuden valitusperusteen. KHO jätti valituksen tutkimatta uuden valitusperusteen kohdalla. KHO katsoi, että ÅKL 114 §:ssä kunnallisvalituksen tekemiselle säädetyn määräajan jälkeen uusia valitusperusteita

Kunnan hallinnon järjestämiseksi voi kunnanvaltuusto EÅKL 5 §:n mukaan antaa ohjesääntöjä hallitusta, lautakuntia ja muita hallintokuntia varten. Taloushallinnon järjestämistä varten voitiin antaa talous- ja tilintarkastussääntö.<sup>498</sup> Myös valtakunnan lainsäädännössä KunL 9 §:ssä säädettiin kunnan hallinnossa säädettävistä säännöistä, mm. talous- ja tilintarkastussäännöstä.<sup>499</sup> Kunnan virkamiehiä varten voitiin antaa virkasääntö. Vuonna 1992 muutetun 5 §:n mukaan kunnan virkamiehiä varten tuli antaa virkasääntö eli virkasäännön antaminen säädettiin pakolliseksi<sup>500</sup>. Kunnallisia luottamushenkilöitä koskevat taloudelliset etuisuudet määrättiin palkkiosäännössä. Maakuntahallituksen vahvistamista ohje- ja johtosäännöistä oli erilliset määräykset. Tämän lisäksi kunnalla voi olla muitakin esim. järjestyksenpitoon ym. kuuluvia sääntöjä. EÅKL 11 §:n mukaan maakuntahallituksen tuli tarpeen mukaan laatia mallisääntöjä kuntia varten.

EÅKL:iin sisältyi myös säännökset kunnanosahallinnosta. Kunnan jonkin osan asukkaiden yhteisten asioiden hoitoa varten voitiin kunnanvaltuuston päätöksen mukaisesti päättää kunnanosahallinnosta yhtä tai useampaa kunnan aluetta käsittävänä valtuuston antamien ohjeiden mukaisesti. EÅKL 7 §:ssä oli määräykset kunnanosavaltuutettujen valinnasta ja heidät valittiin kunnallisvaalien yhteydessä samaksi ajaksi kuin kunnanvaltuutetut. Vaalikelpoisia osakunnanvaltuutetuiksi olivat ne, jotka olivat vaalikelpoisia myös kunnanvaltuutetuiksi.<sup>501</sup> EÅKL 110 §:n mukaan Maarianhaminan kaupunki oli edelleen oikeutettu käyttämään nimitystä ”kaupunki” eri muodoissaan nimityksen ”kunta” sijasta kunnallista organisaatiota koskien sekä muiden kunnallisten nimitysten yhteydessä.<sup>502</sup>

---

ta ei vakiintuneen kannan mukaan enää voitu esittää ÅKL 111 §:n 2 momentin nojalla tehdyssä kunnallisvalituksessa.

<sup>498</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 6–7.

<sup>499</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1993a: 126–127, 128–130; 1993b: 126–127, 128–130; HE 140/1975 II vp: 3; Nuutilainen 1976: 15.

<sup>500</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 30.6.1992/34 (ÅFS): 5 §; Ls framst. 23/1991–92 Lt: 1–2; Lu bet. 19/1991–92 Lt – Ls framst. 23/1991–92 Lt: 1.

<sup>501</sup> Ks. myös Modeen 1984: 34.

<sup>502</sup> Vastaavan sisältöinen säännös oli valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annetun KunL 149 §:ssä.

### 5.2.3 Äänioikeus ja vaalikelpoisuus

Kunnan jäsen oli EÄKL 2 §:n mukaan se, jolla VäestökirjaL:n mukaisesti oli kotipaikka kunnassa, joka omisti tai hallitsi kunnassa kiinteää omaisuutta tai joka harjoitti kunnassa elinkeinoa tai ammattia. Yhteisö, laitos ja säätiö, jolla oli kotipaikka kunnassa tai joka omisti tai hallitsi siellä kiinteää omaisuutta tai harjoitti siellä elinkeinoa tai ammattia, oli myös kunnan jäsen. Valtuuston jäsenten ja varajäsenten vaalissa äänioikeus oli 14 §:n mukaan sillä, jolla oli Ahvenamaan kotiseutuoikeus ja joka ennen vaalivuotta oli täyttänyt 18 vuotta. Lisäksi hänen tuli olla tai olisi tullut olla henkikirjoitettu kunnassa.<sup>503</sup> Vuonna 1991 muutetun 14 §:n mukaan äänioikeus oli sillä, jolla oli Ahvenamaan kotiseutuoikeus ja joka oli täyttänyt 18 vuotta ennen vaalivuotta ja jolla oli ollut kotipaikka kunnassa vaalivuoden ensimmäisenä päivänä<sup>504</sup>.

Vuonna 1994 muutettiin äänioikeutta koskevaa EÄKL 14 §:ää siten, että Ahvenamaan kotiseutuoikeus ei enää ollut ehdoton vaatimus äänioikeuden saamiseksi. Mikäli kotiseutuoikeutta vailla olevalla Suomen kansalaisella, joka muutoin täytti edellä mainitut äänioikeuden edellytykset, oli lähimmät kolme vuotta ennen vaalivuotta ollut kotipaikka maakunnassa, oli hänellä äänioikeus kunnanvaltuutettujen vaalissa. Samoin oli äänioikeus muutoksen jälkeen myös Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kansalaisilla. Maakuntahallituksen esityksen mukaan maakuntalain muutos koski arviolta 1150 henkilöä.<sup>505</sup> Vuonna 1991 annetun ItsehallintoL alkuperäisen 67 §:n mukaisesti voitiin kotiseutuoikeutta vailla oleville Suomen kansalaisille sekä Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisille antaa äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallishallinnon luottamushenkilöiden vaalissa<sup>506,507</sup>.

---

<sup>503</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 11–12.

<sup>504</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 7.3.1991/14 (ÅFS): 14; Ls framst. 5/1990–91 Lt: 3.

<sup>505</sup> Ks. Landskapslag om ändring av 14 § kommunallagen för landskapet Åland 23.8.1994/ 59 (ÅFS): 14 §; Ls framst. 27/1993–94: 1–3; Lu bet. 15/1993–94 Lt – Ls framst. 27/ 1993–94 Lt och Lagmot. 126/1992 Lt: 1–4.

<sup>506</sup> Äänioikeus kunnallisvaaleissa annettiin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 EKunL 15 §:n muutoksella laissa tarkemmin määritellyn mukaisesti Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisille. Vastaava äänioikeus sisällytettiin myös vuonna 1976 annettuun vuoden 1977 alussa voimaan tulleeseen KunL 16 §:ään.



Seuraavan kerran EÅKL 14 §:ää muutettiin vuonna 1995, jolloin vaalioikeuteen kuuluvan 18 vuoden ikärajan tuli olla täyttynyt viimeistään vaalipäivänä. Muutosta perusteltiin maakuntahallituksen esityksessä mm. yleisellä oikeustoimikelpoisuudella. Esityksessä myös katsottiin, että kaikkia 18 vuotta täyttäneitä tulisi kohdella samalla tavoin vaalipäivänä.<sup>508</sup>

Vaalikelpoinen valtuuston jäseneksi tai varajäseneksi oli 15 §:n mukaan se, jolla oli kotipaikka kunnassa ja jolla oli äänioikeus kunnallisvaaleissa jossain maakunnan kunnassa. Holhouksenalainen ei kuitenkaan ollut vaalikelpoinen valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi. Myöskään eräät johtavat maakunnan ja valtion virkamiehet eivät olleet vaalikelpoisia. Vaalikelpoisia eivät lisäksi olleet kunnanjohtaja tai tämän puuttuessa kunnan keskushallinnon johtava virkamies siinä kunnassa, jonka palveluksessa he olivat. Säännös sisälsi myös eräitä muita tarkentavia määräyksiä vaalikelpoisuudesta valtuutetuksi.<sup>509</sup> Säännöstä tarkistettiin vuonna vuonna 1989 maakunnan viranhaltijoiden vaalikelpoisuuteen liittyen<sup>510</sup>.

Henkilö voitiin asettaa EÅKL 15 §:n 6 momentin mukaan ehdokkaaksi valtuuston vaalisääntönsä ainoastaan, mikäli hän oli antanut tähän kirjallisen suostumuksen. Valtakunnan lainsäädännössä ehdokkaaksi ei KunL 17 §:n mukaan saanut asettaa henkilöä, joka ei ollut antanut tähän suostumustaan. KunL:iin sisältyvät muut kieltäytymisperusteet olivat joko ehdottomia tai harkinnanvaraisia.<sup>511</sup> Mikäli valtuutettu tai varavaltuutettu halusi erota luottamustoimestaan, myönsi valtuusto 16 §:n mukaan hänelle eron tehtävästään,

---

<sup>507</sup> Tätä ennen vuonna 1977 valmistuneessa maakuntahallituksen asettaman komitean mietinnössä esitettiin EltseHallintoL:n muuttamista ja myös tuolloin voimassa olleiden maakuntalakien ÅLL:n sekä MLL:n muuttamista siten, että äänioikeus kunnallisvaaleissa olisi kotiseutuoikeutta vailla olevalla Suomen kansalaisella sekä Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kansalaisella näiden muutoin täyttäessä maakuntalaeissa asetetut muut vaatimukset; ks. ÅUS 1977:14. Vuonna 1976 annetussa KunL 16 §:ssä säädettiin myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten äänioikeudesta kunnallisvaaleissa.

<sup>508</sup> Ks. Landskapslag om ändring av 14 § kommunallagen för landskapet Åland 18.4. 1995/39 (ÅFS): 14 §; Ls framst. 14/1994–95 Lt: 2–4; Lu bet. 4/1994–95 Lt – Ls framst. 14/1994–95: 1–3.

<sup>509</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 11–12.

<sup>510</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 3.3.1989/10 (ÅFS): 15 §; Ls framst. 15/1987–88 Lt: 1–3.

<sup>511</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1993a: 156–157; 1993b: 156–157; HE 140/1975 II vp: 4; Vataja 1980: 204–205.

mikäli hän voi osoittaa laillisen esteen tai muun syyn, jonka valtuusto hyväksyi.<sup>512</sup> Vuonna 1989 muutetun 16 §:n mukaan ero tuli myöntää maakuntahallituksen jäsenyyden tai varajäsenyyden johdosta<sup>513</sup>.

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallituksen jäseniksi ja varajäseniksi sovellettiin vastaavasti EÅKL 39 §:n mukaan valtuutettujen vaalikelpoisuutta koskevia 15 §:n määräyksiä. Mikäli valtuutettu valittiin kunnanhallituksen jäseneksi tuli hänen erota valtuutetun tehtävästä siksi ajaksi kun hän oli hallituksen jäsen. Ilman kirjallista suostumusta valtuutettua ei voitu asettaa hallituksen jäseneksi. Myös lautakuntien ja muiden hallintokuntien jäsenten vaalikelpoisuudesta oli vastaavasti voimassa, mitä kunnanvaltuutettujen vaalikelpoisuudesta säädettiin 15 §:ssä. Erikseen oli vielä säädetty, ettei lautakunnan tai muun hallintokunnan alaista johtavaa virkamiestä voitu valita kyseiseen luottamuseliimeen.<sup>514</sup> Vaalikelpoisuuteen liittyviä määräyksiä tarkennettiin edellä vuonna 1989 mainitun valtuuston jäsenyyden lisäksi myös lautakuntien ja hallintokuntien kohdalla ym.<sup>515</sup> Kunnan tilintarkastajan vaalikelpoisuudesta säädettiin EÅKL 67 §:ssä. Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä kunnan tilintarkastusta koskevassa jaksossa.

#### 5.2.4 Kunnalliset luottamustehtävät

Kunnallisia luottamustehtäviä hoitivat EÅKL 12 §:n mukaiset valtuuston jäsenet, 38 §:n mukaiset kunnanhallituksen jäsenet, 45 §:n mukaiset lautakuntien ja hallintokuntien jäsenet ja 46 §:n mukaiset komiteoiden jäsenet. Lisäksi kunnanvaltuusto voi 21 §:n mukaisesti asettaa keskuudestaan puhemiehistön. Kunnanvaltuusto voi myös asettaa myös 31 §:n mukaisesti valiokunnan hallinnon tarkastusta varten. Kunnan hallinnon tarkastamiseksi kunnanvaltuusto valitsi 67 §:n mukaisesti tilintarkastajat toimikaudekseen.

---

<sup>512</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 12–13.

<sup>513</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 3.3.1989/10 (ÅFS): 16 §; Ls framst. 15/1987–88 Lt: 1–2; Lu bet. 1/1988–89 Lt – Ls framst. 15/ 1987–88 Lt: 1–2.

<sup>514</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 23–24.

<sup>515</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 3.3.1989/10 (ÅFS): 39 §, 48 § ja 86 §; Ls framst. 15/1987–88 Lt: 1–2.

EÅKL 73 §:n mukaisesti oli mahdollista kunnallisvaalien yhteydessä valita myös kunnanosavaltuutettuja mikäli kunnanosahallinnosta oli erikseen 72 §:n mukaan päätetty. Lisäksi kuntien välistä yhteistoimintaa varten voi kunnanvaltuusto 78 §:n mukaan valita kunnan edustajan. Kuntien mahdollisesti perustaman kuntainliiton toimielimiä olivat kuntia vastaavasti kuntainliittoon jäsenkuntien valtuustojen valitsevat valtuutetut, kuntainliittoon valittu hallitus, lautakunnat ja hallintokunnat ym.<sup>516</sup>

EÅKL 15 §:n mukaan valtuustoehdokkaaksi voitiin edellä olevan mukaan asettaa ainoastaan henkilö, joka oli antanut tähän kirjallisen suostumuksensa. Mikäli valtuutettu 39 §:n mukaan valittiin hallituksen jäseneksi, tuli hänen kyseiseksi ajaksi luopua valtuutetun tehtävästä. Hallituksen jäseneksi ei kuitenkaan voinut valita valtuutettua tai varavaltuutettua, ellei tämä ollut antanut siihen kirjallista suostumusta. Mikäli valtuutettu tai varavaltuutettu 16 §:n mukaan voi esittää laillisen syyn tai muun syyn voi valtuusto vapauttaa hänet tehtävästään mainitun syyn hyväksyessään. Muilta osin ei kunnan luottamustehtävistä eroamisesta tai niiden pakollisuudesta ollut EÅKL:ssa säädetty<sup>517</sup>.

Vuonna 1983 EÅKL 4 §:ää muutettiin siten, että siihen lisättiin uusi 3 momentti. Tämän mukaan kunnalliseen luottamustehtävään vaalikelpoinen oli velvollinen ottamaan mainitun tehtävän vastaan, ellei maakuntalain määräyksistä muuta johtunut. Maakuntalain muutosehdotuksen perustelujen mukaan voimassa ollut maakuntalaki aikaisempien tapaan rakentui sille periaatteelle, että kunnan jäsenillä oli velvollisuus ottaa osaa kunnan hallintoon<sup>518</sup>. Maakuntalakia esitettiin tämän johdosta täydennettäväksi siten, että tämä velvollisuus ilmenisi maakuntalaista riittävän selkeästi.<sup>519</sup> Edellä olevan perusteella myös 67 §:n mukainen tilintarkastajan tehtävä oli pakollinen luottamustehtävä.

---

<sup>516</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt:

<sup>517</sup> Ahvenanmaan maakuntahallituksen kunnallishallinnon uudistamista varten asettaman komitean mietinnössä esitettiin, että luottamushenkilö olisi voinut erota toimestaan, ellei erityisiä syitä tätä vastaan olisi ollut, ks ÅUS 1978:11: 44. Ks. myös ÅUS 1986: 2: 13, jossa kiinnitetään huomiota siihen, että kunnallisen organisaation toiminta voisi vaarantua toimesta eroamisen johdosta.

<sup>518</sup> Päinvastaisesta kannasta ks. Modeen 1984: 34.

<sup>519</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 22.11.1983/60 (ÅFS): 4 §; Ls framst. 36/1982–83 Lt: 2.

### 5.2.5 Kunnan taloushallinnosta

Kunnalla tuli olla EÄKL 59 §:n määräysten mukainen talousarvio seuraavaa kalenterivuotta varten. Talousarviossa tuli osoittaa varat kunnan menoja varten. Menoksi katsottiin myös käyttöomaisuuden poistot sekä siirrot rahastoihin. Menoja olivat lisäksi varaukset erityisiin tarpeisiin. Myös menoihin tiettyä tarvetta varten tuli varautua talousarviossa vaikka tämän toteutumista ei varmuudella voitu arvioida. Edellisvuoden kirjanpidon mukainen alijäämä tai ylijäämä tuli talousarviossa huomioida tulona tai menona.<sup>520</sup> Vastaavalla tavalla määrättiin myös valtakunnan lainsäädännössä kunnan talousarviosta.<sup>521</sup>

Kunnanhallituksen tuli EÄKL 60 §:n mukaisesti valmistella talousarvio. Talousarvioehdotus tuli jättää valtuustolle ennen kunkin vuoden marraskuun loppua. Valtuusto päätti talousarviosta joulukuussa, ellei erityisistä syistä muuta johtunut. Mikäli valtuusto ei hyväksynyt talousarviota kaikilta osiltaan, palautettiin se kunnanhallitukselle uudelleen käsittelyä varten. Tämän jälkeen talousarvio saatettiin valtuustolle uudelleen päätettäväksi. Kunnan taloudenhoidossa tuli 61 §:n mukaisesti noudattaa talousarviota. Tilivuoden aikana voitiin antaa myös lisätalousarvioita. Valtuutetut voivat myös päättää muutoksista talousarvioon, ellei tilejä ja tilinpäätöstä oltu jätetty tilintarkastajille tarkastusta varten.<sup>522</sup> <sup>523</sup> Mikäli kysymys oli uudesta määrärahasta, vaati päätös EÄLK 30 §:n mukaan tullakseen voimaan määräenemmistön eli kaksi kolmasosaa saapuvilla olevien valtuutettujen äänistä.<sup>524</sup> Tuolloin voimassa olleen valtakunnan lainsäädännön

<sup>520</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 31.

<sup>521</sup> KunL 80 §; Ks. Hannus 1977a: 301 ss.; Hallipelto & Kataja 1980: 58 ss.; Heuru 1987a: 229 ss.; 1987b: 52–53; Koivukoski 1980: 264–268; Mäenpää 1981: 87 ss.; Nuutilainen 1977: 51; Saviaho, Sailas, Siivonen & Ylinen 1981: 145 ss.

<sup>522</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 31–32. Myös vuonna 1973 muutetun EKunL 113 §:n voitiin muutoksia talousarvioon tehdä vielä varainhoitovuoden päätyttyäkin.

<sup>523</sup> Ks. myös Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunnan KunL:iin perustuvat suositukset kunnan talousarviosta; KULAUS 1984; 1990a.

<sup>524</sup> Ks. KHO 3.12.1987 T 5407, jonka mukaan Maarianhaminan kaupungin kirjastotalon luonnospiirustuksia ja suunnittelua varten vuoden 1986 talousarvioon ehdotettua 550.000 mk:n määrärahaa ei ollut pidettävänä uutena määrärahana sen johdosta, että kaupunginvaltuusto oli vuoden 1985 lisätalousarvioon ottanut 50.000 mk:n suuruisen määrärahan kirjastotalon uudelleen suunnittelua varten.

mukaisen KunL 50 §:n mukaan vastaava määränemmistö vaadittiin, mikäli kyse oli uuden määrärahan myöntämisestä tai entisen korottamisesta.<sup>525</sup>

Kunnan tuloista ja menoista tuli EÄKL 66 §:n määräysten mukaan pitää kirjaa. Myös kunnan omaisuudesta ja veloista tuli pitää kirjaa. Kunnan tilinpäätös tuli laatia kultakin tilivuodelta. Kunnan tilinpäätös tuli jättää kunnanvaltuuston käsiteltäväksi viimeistään ennen kesäkuun loppua. Maakuntalain 66 §:ää muutettiin vuonna 1983 siten, että tilinpäätös tuli jättää kunnanvaltuuston käsiteltäväksi ennen elokuun loppua. Muutosta perusteltiin sillä, että käytännössä monelle kunnalle oli osoittautunut vaikeaksi ehtiä saada tilinpäätös valmiiksi ennen kesäkuun loppua.<sup>526 527</sup>

## 5.2.6 Rikosoikeudellinen vastuu

Sekä luottamushenkilöiden että virkamiesten virheellisestä menettelystä heidän hoitaessaan tehtäviään oli säännökset ennen EÄKL:ia myös maalaiskuntia koskevissa vuoden 1930 ÄLK:ssa<sup>528</sup> ja vuoden 1956 ÄLL:ssa<sup>529</sup> sekä Maarianhaminan kaupunkia koskevissa vuoden 1931 EEMLL:ssa<sup>530</sup>, vuoden 1948 EMLL:ssa<sup>531</sup> ja vuoden 1961 MLL:ssa<sup>532</sup>. Vastaavat virheellistä menettelyä koskevat säännökset olivat myös valtakunnan lain-säädännössä vuonna 1948 annetussa EKunL 101 §:ssä ja vuonna 1976 annetussa KunL:ssa, joista viimeksi mainitussa KunL:ssa säännökset olivat erikseen §:ssä 24 ja 77 sekä luottamushenkilöitä että viranhaltijoita varten kuten myös rajoitetumpana tarkastelun kohteena olevassa EÄKL:ssa.

---

<sup>525</sup> Ks. Hannus 1977: 211 ss.; HE 140/1975 II vp: 6.

<sup>526</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 22.11.1983/60 (ÅFS): 66 §; Ls framst. 36/1982–83 Lt: 8.

<sup>527</sup> Ks. myös Suomen Kaupunkiliiton KunL:iin perustuvat mallit tilinpäätöksestä; Suomen Kaupunkiliitto 1982; 1983b. Ks. myös KunL:iin perustuva tilinpäätöskertomusmalli; KULAUS 1992.

<sup>528</sup> Ks. jakso 4.3.1.6.

<sup>529</sup> Ks. jakso 4.3.2.7.

<sup>530</sup> Ks. jakso 4.4.1.6.

<sup>531</sup> Ks. jakso 4.4.2.6.

<sup>532</sup> Ks. jakso 4.4.3.7.

Luottamushenkilön virheellisestä menettelystä tehtäviensä hoidossa säädettiin EÅKL 42 §:ssä. Mikäli hallituksen jäsen tai varajäsen oli tahallaan tai huolimattomuudesta menetellyt tehtävässään virheellisesti, tuli hallituksen vaatia asianomaiselta selitys asiasta. Tämän jälkeen hallituksen tuli päättää joko asian jättämisestä silleen tai toimenpiteistä asian suhteen. Jälkimmäisessä tapauksessa asiasta tuli ilmoittaa kunnanvaltuustolle. Jos voitiin todennäköisin syin epäillä, että jäsen tai varajäsen oli hukannut varoja tai oli syyllistynyt epärehellisyyteen tai tämä oli muutoin menetellyt toimensaan törkeästi velvollisuksiensa vastaisesti, voi valtuusto pidättää hänet toimestaan joko kokonaan tai osittain, kunnes asia on tuomioistuimessa lainvoimaisesti päätetty. Kun päätös virasta pidättämisestä oli tehty, tuli asia ilmoittaa yleiselle syyttäjälle syytteeseen panoa varten, ellei näin oltu jo tehty.<sup>533</sup> Mikäli syyttäjä päätti olla nostamatta syytettä, raukesivat valtuuston päätökset asiassa. EÅKL 4 §:n mukaan maakuntalaissa hallituksella tarkoitettiin kunnanhallitusta.<sup>534</sup>

EÅKL 55 § sisälsi määräykset virkamiehen virheellisestä menettelystä. Mikäli virkamies oli tahallaan tai huolimattomuuttaan syyllistynyt virheelliseen menettelyyn, tuli asianomaiselta vaatia selitys. Kunnanhallituksen tuli tämän jälkeen käsitellä asia. Mikäli kunnanhallitus ei jättänyt saadun selvityksen jälkeen asiaa sillensä, tuli sen päättää toimenpiteistä asian johdosta. Mikäli kysymyksessä oli kunnanjohtaja, tuli asia ilmoittaa valtuustolle, ellei korjausta asiaan muuten ollut saatavissa.<sup>535</sup>

Mikäli oli todennäköisesti epäiltävissä, että virkamies oli menetellyt viranhoidossaan rikollisesti tai muutoin virkamiehelle sopimattomalla tavalla, tuli kunnanhallituksen 55 §:n mukaan asianosaista kuultuaan, mikäli rikos tai teko ei ollut vähäinen, pidättää hänet virantoimituksesta ta kieltää häntä hoitamasta joitakin työtehtäviään. Virantoimituksesta pidättäminen tai kieltäminen työtehtävien hoidosta kesti sen ajan hän oli kurinpito-menettelyn alainen tai oikeudenkäynti oli meneillään.<sup>536</sup>

---

<sup>533</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 26.

<sup>534</sup> Vastaavat säännökset sisältyivät KunL 77 §:ään.

<sup>535</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 30.

<sup>536</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 30. Vastaavat säännökset sisältyivät KunL 24 §:ään.

Edellä olevan lisäksi tulivat huomioon otettavaksi RL:n mukaiset säännökset. Tuolloin voimassa olleen RL 2:12 §:n perusteella kunnallisia virkamiehiä olivat sekä kunnan luotamushenkilöt että virkamiehet. Myös kunnan tilintarkastajat olivat RL:n tarkoittamia virkamiehiä. Virkamiesten tekemistä tahallisista virkarikoksista säädettiin RL 40:20 §:ssä. Tutkimuksen kannalta ongelmallisimmista virkarikoksista eli lähinnä tilintarkastajien valmiuksiin tehtäviensä hoidosta liittyvistä virkarikoksista säädettiin RL 40:21 §:ssä. Tällöin oli kysymys huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehdyistä virkavirheistä tai taitamattomuudesta tehdyistä virkavirheistä. Rikoksen kautta toiselle saatettu vahinko tuli RL 9:1 §:n mukaan korvata sekä tahallisen että tuottamuksellisen rikoksen ollessa kyseessä.

Vuonna 1989 muutettiin<sup>537</sup> RL 2 ja 40 lukua. RL 2:12 § sisälsi ajantasaistetun määritelmän virkamiehistä. Myös uudistetun määritelmän perusteella kunnan tilintarkastaja oli RL:n tarkoittama virkamies. Muutetun RL 40 luvun mukaan virkarikoksia ja julkisyhteisön työntekijäin rikoksia olivat mm. lahjusten ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, salassapitorikos tai tuottamuksellinen salassapitorikos, asiakirjan luvaton paljastaminen, virka-aseman väärinkäyttäminen, törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Luottamushenkilöinä toimivien tilintarkastajien kohdalla mainituista rikoksista ongelmallisimpana voidaan pitää RL 40:11 §:n mukaista tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista. Lisäksi tuli otettavaksi huomioon VahKorvL:n mukaiset sanktiot. Vuonna 1974 säädetyn RL 9 luvun korvanneen VahKorvL alkuperäisen 4:1 §:n mukaan virkamies vastasi virheellään tai laiminlyönnillään sivulliselle tai julkisyhteisölle tuottamastaan vahingosta. Vuonna 1991 muutetun<sup>538</sup> 4:1 §:n mukaan virkamies vastasi virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta.<sup>539</sup>

Vuonna 1995 muutettiin mm. RL 40 luvun salassapitorikoksia ja tuottamuksellisia salassapitorikoksia koskevia säännöksiä. Muutetussa RL 40:5 §:ssä täsmennettiin säädöksiä

---

<sup>537</sup> Laki rikoslain muuttamisesta 8.9.1989/792.

<sup>538</sup> Laki vahingonkorvauslain muuttamisesta 13.12.1991/1423.

<sup>539</sup> Ks. Ahtola 1980: 217–218; HE 151/1991 vp: 6–7.

virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta. Säännös koski aikaisemman mukaan sekä palvelussuhteen aikana että sen päättymisen jälkeen tapahtunutta oikeudetonta tiedon paljastamista tai sen käyttämistä omaksi hyödykseen.<sup>540</sup>

## 5.2.7 Kunnan tilintarkastus

### 5.2.7.1 Tilintarkastajien valinta

Valtuutettujen tuli EÄKL 67 §:n mukaisesti valita neljän vuoden pituista toimikauttaan varten kolme tai useampia tilintarkastajia sekä yhtä monta henkilökohtaista varatilintarkastajaa, joiden tuli tarkastaa kunnan hallinto. Valtakunnan lainsäädännössä tuli KunL 92 §:n mukaan valita vähintään neljä tilintarkastajaa ja henkilökohtaista varamiestä.<sup>541</sup> Valtuutetut nimesivät tilintarkastajien keskuudesta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

EÄKL:n määräysten mukaan vaalikelpoisia tilintarkastajiksi eivät olleet ne, jotka eivät 15 §:n mukaan olleet kelpoisia valtuutetuiksi. Myöskään kunnanhallituksen jäsen tai varajäsen tai muu kunnalle tilivelvollinen ei ollut vaalikelpoinen tilintarkastajaksi. Mikäli henkilöllä ei ollut äänioikeutta kunnallisvaaleissa maakunnassa tai kotipaikkaa kunnassa, ei tämä kuitenkaan ollut esteenä tilintarkastajaksi valitsemiselle<sup>542</sup>. Henkilö, joka ei ollut kunnan jäsen, voitiin EÄKL 67 §:n mukaan kuitenkin valita kunnan tilintarkastajaksi vain, mikäli hän antoi tähän kirjallisen suostumuksensa.

Tilintarkastajien kohdalla tuli myös vuonna 1983 muutetun 67 §:n mukaan noudattaa vastaavasti samoja esteellisyyssperusteita, joista oli kunnanhallitusta koskevana säädetty

---

<sup>540</sup> Ks. Laki rikoslain muuttamisesta 21.4.1995/578 § 40:5.

<sup>541</sup> Ks. Hannus 1977a: 336–339; Ryytänen, Lehtonen & Mennola 1992: 132–133.

<sup>542</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 33–34; ks. myös ÅUS 1986:2: 43.



41 §:ssä<sup>543</sup>. Luottamushenkilöistä ainoastaan valtuutetuille maksettavista palkkioista, matkakustannuksista ym. säädettiin 18 §:ssä. Tilintarkastajille mahdollisesti maksettavista palkkioista ja muista korvauksista ei EÄKL:iin sisältynyt määräyksiä. Tilanne oli vastaava valtakunnan lainsäädännössä.

Kunnan ulkopuolella asuva voitiin valita tilintarkastajaksi ainoastaan mikäli hän antoi tähän kirjallisen suostumuksensa. Lisäksi valtuutetut voivat 67 §:n mukaan antaa oikeuden nimittää yhden tilintarkastajan ja tämän varatilintarkastajan sellaiselle useampien kuntien keskusjärjestölle, jossa kunta oli jäsenenä. Aikaisemmin voimassa olleiden vuoden 1956 ÅLLL:n ja vuoden 1961 MLL:n mukaan valtuutetut voivat jättää yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisen sisäasiainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annetun KunL 94 §:n mukaisesti valtuusto voi antaa mainitun tehtävän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Erillistä hyväksymistä keskusjärjestölle ei enää tarvittu kuten ei maakuntalainsäädännössäkään. Sen sijaan maakunnassa edellytettiin valtakunnan lainsäädännöstä poiketen, että kunta on kyseisen keskusjärjestön jäsen.

### 5.2.7.2 Tilintarkastajien tehtävät

Tilintarkastajien tehtävänä oli EÄKL 68 §:n mukaisesti tarkastaa, oliko kunnan hallintokuntien toimintaa hoidettu tarkoituksenmukaisella tavalla ja taloudellisesti tyydyttävästi sekä lakien ja muiden kunnan hallinnossa noudatettavien sääntöjen mukaisesti.

Tilintarkastajien tuli tämän mukaan erityisesti tarkastaa:

- 1) onko kunnan tulot kannettu ja tilitetty oikea-aikaisesti;
- 2) perustuvatko kunnan menot talousarvioon tai muuhun lailliseen perusteseen; sekä

---

<sup>543</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 22.11.1983/60 (ÅFS): 67 §; Ls framst. 36/1982–83 Lt: 8.

- 3) onko tilinpitoa hoidettu asianmukaisesti ja onko tilinpäätös oikein laadittu.<sup>544</sup>

Edellä mainittu tilintarkastajien tehtävluettelo poikkesi valtakunnan lainsäädännössä KunL 92 §:n mukaisesti tilintarkastajille asetetuista tehtävistä. Erona säännöksissä on ilmaisutavan lisäksi KunL 92 §:ssä mainittu kunnan hallinnon tarkastus.<sup>545</sup> Toisaalta EÄKL 67 §:n mukaan valittujen tilintarkastajien tuli tarkastaa kunnan hallinto. Muilta osin edellä mainitut tilintarkastajille kuuluvat tehtävät käytännössä vastasivat EÄKL 68 §:n mukaisia tehtäviä. Ottaen huomioon EÄKL:n tilintarkastajien tehtäviä koskevat määräykset kaikilta osin, kuului myös kunnan hallinnon tarkastaminen tilintarkastajien tehtäviin. Edellä todetun mukaan valtuusto valitsi EÄKL 67 §:n perusteella toimikauttaan varten kolme tai useamman tilintarkastajan sekä yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä kunnan hallinnon tilintarkastamista varten. Lisäksi EÄKL 68 §:ssä tilintarkastajien tehtävistä viitataan kunnallisten hallinto-organisaatioiden tarkastamiseen.<sup>546</sup>

Tehtävänsä hoitamiseksi tilintarkastajilla oli oikeus saada tietoja ja selvityksiä hallintokunnilta tehtävänsä hoitamiseksi. Tilintarkastajilla oli milloin tahansa oikeus tarkastaa hallintokunnan hallussa olevat rahavarat ja arvoasiakirjat sekä tilinpito ja muut asiakirjat, jotka liittyivät hallintokunnan toimintaan. Mikäli toimitetuissa tarkastuksissa ilmeni epäkohtia, tuli tilintarkastajien viipymättä ilmoittaa tästä kunnanhallitukselle. Myös irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastukseen liittyvät toimenpiteet kuuluivat tilintarkastajien tehtäviin.<sup>547</sup>

---

<sup>544</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 33.

<sup>545</sup> Ks. Hallipelto, Helin, Oulasvirta & Ruuska 1992: 113–114; Hallipelto & Kataja 1980: 182 ss.; Hannus 1977a: 339–340; Hannus & Hallberg 1993a: 451–452; 1993b: 451–452; Holopainen 1986: 6–9; KM 1971: A 21: 81; Koivukoski 1980: 278–279; Lehtinen 1988: 157–158; 1989: 20–21; Myllymäki 1994: 253 ss.; Ruuska 1977a: 31–32; 1977b: 1288–1289.

<sup>546</sup> Ks. Suomen kaupunkiliiton ja Suomen Kuntaliiton suomenkieliset mallit tilintarkastussäännöksi; Suomen Kaupunkiliitto 1983a; Suomen Kuntaliitto 1996a. Ks. myös Kunnallisen tilintarkastajalautakunnan antamat suositukset hyvästä kunnallisesta tilintarkastustavasta ym.; Kunnallinen tilintarkastajalautakunta 1984; 1987; 1989; 1991.

<sup>547</sup> Ks. Ls framst 50/1978–79 Lt: 33.

Tietyn asian valmistelemista varten tai hallinnon tarkastusta varten voi valtuusto EÄKL 31 §:n mukaan asettaa valiokunnan, jonka jäsenet valittiin valtuutettujen keskuudesta. Sekä valtuuston puheenjohtajalla että varapuheenjohtajalla oli oikeus olla läsnä valiokunnan kokouksessa.<sup>548</sup> Vastaava menettely sisältyi valtakunnan lainsäädännössä jo EKunL 45 §:ään. Vuonna 1976 annetun KunL 51 §:ssä säädettiin myös valtuuston asettamista valiokunnista joko valtuuston toimikaudeksi tai tiettyä tehtävää varten.<sup>549</sup>

### 5.2.7.3 Tilintarkastuskertomus

Suorittamansa tilintarkastuksen perusteella tilintarkastajien tuli EÄKL 69 §:n mukaisesti laatia kultakin vuodelta tilintarkastuskertomus. Tilintarkastuskertomus annettiin hallitukselle. Tilintarkastuskertomuksesta tuli esittää tarkastettua toimintaa kohtaan esitetyt mahdolliset huomautukset sekä syyt tehtyihin huomautuksiin. Kertomuksessa tuli myös esittää ehdotukset toimenpiteistä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Vaikka kertomuksessa ei oltu esitetty epäkohtia, voitiin kertomuksessa tehdä ehdotuksia hallintoa ja varainkäyttöä koskevien havaintojen johdosta. Tilintarkastuskertomuksessa tuli olla erityinen lausuma tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä.<sup>550 551</sup>

Valtakunnan lainsäädännössä ennen EÄKL:ia vuonna 1976 annetun KunL 95 §:n mukaan tilintarkastajien tuli tilintarkastuskertomuksessa esittää käytännössä vastaavia havaintoja, huomautuksia sekä mahdollisia ehdotuksia epäkohtien korjaamiseksi. Tilintarkastuskertomuksessa esitettiin myös tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä koskevat lausumat.<sup>552</sup> Kunnanhallituksen tuli 69 §:n mukaan vaatia asi-

---

<sup>548</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 20.

<sup>549</sup> Ks. Hannus 1977a:221–222; HE 140/1975 II vp: 6; Kaasalainen 1989:20; KM 1973: 60: 62; Vuorinen 1995: 41–42.

<sup>550</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 33.

<sup>551</sup> Ks. Suomen Kaupunkiliiton suomenkielinen ohje tilintarkastuskertomuksen malliksi; Suomen Kaupunkiliitto 1984. Ks. myös ruotsinkielinen malli tilintarkastussäännöstä; Finlands svenska kommunförbund 1982.

<sup>552</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1993a: 456–457; 1993b: 456–457; Kaasalainen 1989: 38 ss.; Myllymäki 1994: 278–280; Ruuska 1977a: 141 ss.

anomaisilta selvitykset tilintarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta. Selvitykset sekä hallituksen oma lausunto tuli yhdessä tilintarkastuskertomuksen kanssa antaa valtuuston käsiteltäväksi viimeistään ennen elokuun loppua.<sup>553</sup>

Edellä olevaan liittyen kunnanvaltuuston tuli 70 §:n mukaisesti ennen vuoden loppua päättää voidaanko vastuuvapaus myöntää vai tuliko ryhtyä toimenpiteisiin kunnan edun valvomiseksi. Ellei toimenpiteisiin oltu ryhdytty kahden vuoden kuluessa siitä, kun kertomus annettiin valtuustolle, katsottiin vastuuvapaus myönnettyksi.<sup>554</sup> Vaikka vastuuvapaus oli myönnetty, ei puhevaltaa asiassa ollut kuitenkaan menetetty, mikäli kysymys oli rikollisesta teosta eikä vastuuvapaus ilmeisesti koskenut myös mainittua vahinkoa<sup>555</sup>. Kunnan hallintoa tarkastamaan asetetun valiokunnan kertomukseen sovellettiin vastaavasti mitä tilintarkastuskertomuksesta oli säädetty. Vaatimusta edellä mainitun korvauksen saamiseksi ajettiin lääninoikeudessa tai yleisessä tuomioistuimessa, mikäli samanaikaisesti vaadittiin teosta rangaistusta. Vahingonkorvausvelvollisuudesta ja sen suuruudesta määrättiin VahKorvL:ssa.<sup>556</sup>

#### 5.2.7.4 Tilivelvollisen käsite

Aikaisemmin ennen EÄKL:n säätämistä voimassa olleissa vuoden 1956 ÄLLL:iin, vuoden 1961 MLL:iin ja vuoden 1960 KSSL:iin ei sisältynyt erikseen kattavaa tilivelvollisen käsi-

---

<sup>553</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 33.

<sup>554</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 34.

<sup>555</sup> Ks. Kuuskoski 1949: 335, jonka mukaan valtuusto ei saanut antaa ”synninpäästöä” rikoksesta eikä luopua siihen perustuvasta korvausvaatimuksesta. Mikäli tarkastuksen yhteydessä todettiin menettelyn rikollisesti, tuli asia EÄKL 42 ja 55 §:ien perusteella luottamushenkilöä tai virkamiestä koskevana saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myös kunnanhallitus, tai kunnan jäsen voi ilmoittaa rikollisesta menettelystä viralliselle syyttäjälle ja tämä voi asiasta tiedon saatuaan myös ilman ilmianto panna asian vireille; ks. Kuuskoski 1949: 332. Ks. myös ItseHallintoL 11 § 2 mom. 13 kohta, jonka mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuului yleistä rikoslakia koskeva asia. Vuonna 1991 annetun ItseHallintoL 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu rikosoikeutta koskevat asiat. Poikkeuksen tästä muodostaa ItseHallintoL 18 §:n 25 kohdan mukaiset teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää koskevat asiat, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta.

<sup>556</sup> Ks. myös ÅUS 1986:2: 44.

tettä. Tätä koskeva määritelmä otettiin käyttöön ensimmäisen kerran vuoden 1980 EÄKL:ssa.<sup>557</sup> Tilivelvollisia olivat EÄKL 71 §:n mukaisesti:

- 1) joka päätti kunnan tuloa tai menoa koskevasta toimenpiteestä;
- 2) joka hyväksyi maksettavaksi menon tai kunnalle vastaanotettavaksi tulon;
- 3) jonka hallussa oli kunnan rahavaroja tai muuta kunnalle kuuluvaa omaisuutta ja joka oli erityisesti vastuussa omaisuudesta;
- 4) jonka tehtävänä oli valvoa kunnan taloudellisia etuja ta tilinpitoa; tai
- 5) joka muutoin kunnan puolesta käytti julkista valtaa.<sup>558</sup>

Kunnanvaltuutettu tai varavaltuutettu sekä tilintarkastaja eivät kuitenkaan olleet tilivelvollisia.<sup>559</sup>

#### 5.2.7.5 Muutoksista tilintarkastuksessa

Aikaisemmin voimassa olleen vuoden 1956 ÅLLL 113 §:n mukaisesti jatkuvan tilintarkastuksen toimittamista varten voi valtuusto valita välittömästi valtuuston alaisena toimivan vakinaisen tilintarkastajan, jonka asiakirjat tämän suorittamista tarkastustehtävistä tuli olla vuositilintarkastajien käytettävissä. Myös kumotun MLL 90 §:n ja aikaisemman EMLL 11 §:n mukaan voitiin jatkuva tilintarkastus antaa valtuuston valitsemalle ja välittömästi valtuuston alaisena toimivalle vakinaiselle tilintarkastajalle, jonka tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla vuositilintarkastajien käytettävissä.

EÄKL:iin ei oltu sisällytetty määräyksiä edellämainittujen kumottujen maakuntalakien vuoden 1956 ÅLLL:n ja vuoden 1961 MLL:n tapaan välittömästi valtuuston alaisena toimivasta vakinaisesta tilintarkastajasta, jonka tehtävänä olisi ollut jatkuvan tilintarkas-

---

<sup>557</sup> Vastaava tilivelvollisten määritelmä otettiin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annetussa KunL:ssa.

<sup>558</sup> Ks. Ls framst. 50/1978–79 Lt: 34. EÄKL 71 §:n mukainen tilivelvollisten määrittely vastasi käytännössä valtakunnan lainsäädännössä KunL 96 §:n alkuperäisen säännöksen mukaista tilivelvollisten määritelmää lukuunottamatta julkisen vallan käyttämistä koskevaa 5 kohtaa.

<sup>559</sup> Näin vastaavasti käytännössä myös valtakunnan lainsäädännössä KunL 96 §:ssä.

tuksen suorittaminen. Myöskään maakuntahallituksen uuden maakuntalain valmistelusta asettaman komitean esitykseen ei sisällynyt mitään mainintaa valtuuston alaisena toimivasta vakinaisesta tilintarkastajasta eikä myöskään perusteluita tämän mahdollisuuden poisjättämisestä uudesta maakuntalaista <sup>560</sup>.

Maakuntahallituksen esityksestä vuodelta 1972 ÅLLL:n ja MLL:n muuttamiseksi kuitenkin ilmenee kuntien käyttäneen vakinaisen tilintarkastajan tehtävissä *Finlands svenska kommunförbundin* palveluksessa olevaa tilintarkastajaa. Samoin Maarianhaminan kaupunki oli käyttänyt mainituissa tehtävissä *Kaupunkiliiton* palveluksessa olevaa henkilöä. Maakuntahallituksen esitys koski kuntien keskusjärjestön määräämää tilintarkastajaa ja varatilintarkastajaa, jota koskeva määräys otettiin ÅLLL 113 §:ään ja MLL 90 §:ään. Tällöin tilintarkastajan nimeäminen voitiin jättää kuntien keskusjärjestöjen tehtäväksi.<sup>561</sup> Mahdollisesti tämä vaihtoehto katsottiin EÅKL:ia säädettäessä riittäväksi toimenpiteeksi vakinaisen tilintarkastajan sijasta. Tätä ennen vastaava menettely oli ollut maakuntalainsäädännön mukaan mahdollista maakunnassa tuolloin voimassa olleisiin MKunL:iin ja KKunL:iin vuonna 1925 tehtyjen muutosten mukaisesti.<sup>562</sup>

Mainittu kuntien käyttämä järjestely muistutti jossain määrin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetun EKunL 127 §:ään sisältynyttä säännöstä<sup>563</sup> ja myöhemmin vuonna 1976 annetun KunL 92 §:ssä ollutta säännöstä <sup>564</sup>. Mainittujen säännösten mukaan valtuusto voi päättää antaa myös tilintarkastajien apuna toimivan henkilön määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Lisäksi mainittu järjestely muistutti myös KunL 94 §:ään sisältynyttä säännöstä, jonka mukaan valtuusto voi päättää antaa tilintarkastajien apuna toimivan henkilön määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväk-

---

<sup>560</sup> Ks. ÅUS 1978:11: 64–66.

<sup>561</sup> Ks. Ls framst. 12/1972 Lt: 1–2; Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 10.7.1972/44 (ÅFS): 113 §; Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 10.7.1972/45 (ÅFS): 90 §.

<sup>562</sup> Ks. jaksot 4.1.2.1 ja 4.1.3.1.

<sup>563</sup> Ks. Kuuskoski 1949: 322–323.

<sup>564</sup> Ks. Hannus 1977: 338–339.

si.<sup>565</sup> Maakuntahallituksen esityksen ja muutettujen maakuntalakien mukaan kysymyksessä oli yhden kunnan tilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestön toimesta.<sup>566</sup>

### 5.2.8 Kuntien välinen yhteistyö

Vuonna 1980 annetulla EÅKL:lla kumottiin aikaisemmin voimassa ollut vuonna 1960 annettu KSSL, jossa oli säännökset kuntien yhteistoimintaa varten. Kuntien yhteistoimintamuodoista kumotussa maakuntalaissa säädettiin kuntien yhteisestä edustajainkokouksesta. Tämän mukaisesti kuntien välistä yhteistoimintaa voitiin hoitaa sekä lakisääteisten tehtävien että muiden kuntien yhteisten tehtävien ollessa kyseessä. Kuntien yhteistyömuotoina oli aikaisemman maakuntalainsäädännön mukaan EÅKL 76 §:ssä mainitut kuntien valtuuston yhtäpitävät päätökset, kuntien keskinäiset sopimukset, kuntien yhteinen edustajainkokous sekä kuntainliitto.

Lisäksi EÅKL 95 §:ssä säädettiin kunnallisesta yhteistyötoimikunnasta, joka voi erityisesti selvittää ja valmistella kunnille yhteisiä asioita. Toimikunnan toimintamuodoista päättivät kunnat keskenään. Kuntien välisestä edustajainkokouksesta oli määräykset EÅKL 78–83 §:ssä. Määräykset koskivat kuntien edustajien valitsemista, kokouksen koolle kutsumista, kunnan äänioikeutta, kokouksesta pidettävää pöytäkirjaa, asioiden valmistelua ja toimeenpanoa sekä kustannusten jakautumista ym.

EÅKL 84 §:n mukaan kunnilla oli oikeus esittää kuntainliiton perustamista. Sama oikeus oli myös kuntien välisellä edustajainkokouksella. Ehdotukseen tuli sisältyä kuntainliiton tarkoitus, kuntainliiton organisaatio ja taloudellisten suhteiden järjestäminen jäsenkuntien kesken. Mikäli kuntainliitto päätettiin perustaa, tuli sille päättää myös perussääntö. Perussäännössä annettiin 87 §:n mukaan määräykset mm. kuntainliiton tarkoituksesta,

---

<sup>565</sup> Ks. Hannus 1977: 341.

<sup>566</sup> Ks. Ls framst. 12/1972 Lt: 1–3; Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 10.7.1972/44 (ÅFS): 113 §; Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 10.7.1972/45 (ÅFS): 90 §.

nimestä ja kotipaikasta. Lisäksi perussäännössä tuli olla määräykset valtuutettujen lukumäärästä jäsenkunnittain, hallituksen jäsenten lukumäärästä, kuntien jäsenosuuksista sekä niistä taloudellisista perusteista, joiden mukaan jäsenkuntien tuli osallistua kuntainliiton toimintaan. Muutoinkin kuntainliiton talouden ja hallinnon perusteista tuli sopia perussäännössä.<sup>567</sup>

Liittovaltuusto käytti EÅKL 85 §:n mukaan päätösvaltaa kuntainliitossa. Jäsenkuntien valtuustot valitsivat toimikauttaan vastaavaksi ajaksi kuntainliiton liittovaltuuston jäsenet ja henkilökohtaiset varajäsenet. Kuntainliiton hallinnosta vastasi liittohallitus. Liittovaltuusto valitsi liittohallituksen jäsenet sekä heidän henkilökohtaiset varajäsenensä toimikaudekseen. Vuonna 1983 muutetun 85 §:n mukaisesti liittohallituksen jäsenet valittiin kahdeksi vuodeksi kerrallaan<sup>568</sup>.

Laissa säädettyjen lautakuntien tai hallintokuntien lisäksi kuntainliitossa voi olla myös liittohallituksen alaisia lautakuntia. Ne, jotka olivat vaalikelpoisia jäsenkunnan valtuuston jäseniksi, olivat 86 §:n mukaan vaalikelpoisia myös kuntainliiton toimielinten jäseniksi. Kuntainliiton tilintarkastuksesta ei laissa ollut erikseen säännöksiä. EÅKL 87 §:n mukaan kuntainliiton perussäännössä tuli olla kuitenkin määräykset niistä seikoista, jotka olivat tarpeellisia kuntainliiton talouden ja hallinnon järjestämiseksi.

Kumotun KSSL 4 §:n mukaan kuntainliiton perussäännössä tuli olla määräykset mm. kuntainliiton tilien tarkastamisesta. Lisäksi kumotun maakuntalain KSSL 16 §:n mukaan tilintarkastajien ja varatilintarkastajien vaali seuraavaa vuotta varten tuli toimittaa liittovaltuuston kokouksessa lokakuussa. Mikäli kyse oli uudesta perustetusta kuntainliitosta, valittiin tilintarkastajat ja varatilintarkastajat liittovaltuuston ensimmäisessä kokouksessa kuluvan vuoden tarkastusta varten. Muiden säännösten puuttuessa tuli kuntainliittojen kohdalla noudatettavaksi tai perussäännössä sovellettavaksi EÅKL:n kuntia koskevat vastaavat säännökset.

---

<sup>567</sup> Ks. esim. KunL:iin perustuvasta talousarvion mallista KULAUS 1990b.

<sup>568</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 2.11.1983/70 (ÅFS): 85 §; Ls framst. 36/1982–83 Lt: 9.



## 5.3 Kunnallisen tilintarkastuksen kehittyminen

### 5.3.1 Tilintarkastajien valinta

Ennen vuoden 1980 EÄKL:n säätämistä olivat voimassa maalaiskuntia koskevan vuoden 1956 ÅLLL:n, Maarianhaminan kaupunkia koskevan vuoden 1961 MLL:n ja kuntien yhteistoimintaa koskevan vuoden 1960 KSSL:n mukaiset tilintarkastusta koskevat maakuntalainsäädännön mukaiset määräykset. Nämä korvautuivat vuonna 1980 annetulla kaikille kuntamuodoille yhteisellä maakuntalailla EÄKL:lla.

Maalaiskuntia koskevan vuonna 1956 annetun ÅLLL:n mukaan maalaiskunnan tilintarkastajaksi valittiin kolme vuositilintarkastajaa sekä yhtä monta varavuositilintarkastajaa. Vuositilintarkastajaksi voitiin valita myös toisessa kunnassa asuva henkilö, mikäli hän antoi tähän suostumuksensa. Myös Maarianhaminan kaupunkia koskevan vuonna 1961 annetun MLL:n mukaan valittiin vuositilintarkastajia vähintään kolme sekä yhtä monta varavuositilintarkastajaa. Kaupungin ulkopuolella asuva henkilö voitiin valita vuositilintarkastajaksi suostumuksellaan. Vuonna 1960 annetun KSSL:n mukaan kuntainliiton tilintarkastuksesta tuli olla määräykset perussäännössä. Vastaavat säännökset kuntien tilintarkastuksesta sisältyivät valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annettuun EKunL:iin. Vuositilintarkastajia sekä varavuositilintarkastajia tuli olla kuitenkin vähintään neljä kumpiakin.

Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus oli ÅLLL:n ja MLL:n määräysten mukaan erillään tilintarkastuksesta. Tarkastajat valittiin näihin tehtäviin erikseen. Vastaava menettely sisältyi myös valtakunnan lainsäädännössä EKunL:iin. Sekä maalaiskunnassa että Maarianhaminan kaupungissa voi ÅLLL:n ja MLL:n mukaan olla välittömästi valtuuston alaisena toimiva vakinainen tilintarkastaja, jonka tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla tilintarkastajien käytettävissä. Vastaava säännös vakinaisesta tilintarkastajasta sisältyi myös EKunL:iin.

Vuonna 1972 lisättiin sekä ÅLLL:iin että MLL:iin säännös siitä, että valtuusto voi päättää jättää yhden vuositilintarkastajan ja yhden varavuositilintarkastajan määräämisen sisäasianministeriön siihen hyväksymän kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1948 annettuun EKunL:iin. Ennen vuoden 1972 maakuntalakien muutosta maalaiskunnat olivat palkanneet *Finlands svenska kommunförbundin* palveluksessa olleen tilintarkastajan ja Maarianhaminan kaupunki *Kaupunkiliiton* palveluksessa olevan henkilön vakinaiseksi tilintarkastajaksi.

Vuonna 1980 annetun EÅKL:n mukaan valtuuston tuli valita kolme tai useampi tilintarkastaja sekä yhtä monta varatilintarkastajaa. Tältä osin tilintarkastajien valintaa koskeva säännös ei muuttanut aikaisempaa asiantilaa. EÅKL:iin ei kuitenkaan enää sisältynyt säännöstä vakinaisen tilintarkastajan valinnasta. Asiaa ei myöskään kommentoitu tai perusteltu maakuntahallituksen esityksessä uudeksi kuntien maakuntalaiksi. EÅKL:iin sisältyi edelleen säännös, jonka mukaan valtuusto voi jättää yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. EÅKL 67 §:n mukaan kysymykseen tuli useampien kuntien keskusjärjestö, jossa kunta oli jäsenenä. Erillistä hyväksyntää ei keskusjärjestöltä edellytetty. Vastaava säännös sisälsi myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annettuun KunL:iin sillä erotuksella, että kunnalta ei säännöksessä edellytetty jäsenyyttä kuntien keskusjärjestössä <sup>569</sup>.

### 5.3.2 Tilintarkastajien tehtävät

Vuonna 1956 annetun ÅLLL 115 §:n mukaan tilintarkastajien tehtävänä oli tarkastaa kunnan tilit, arvoasiakirjat ja käteiset varat sekä tutkia, ovatko kunnan tilit yhdenmukaiset talousarvion kanssa. Vuonna 1960 annetun MLL 90 §:n mukaan vuositilintarkastajat valittiin tarkastamaan hallintoa ja kaupungin tilejä. MLL 92 §:n mukaan tilintarkastajien tehtävänä oli tarkastaa kaupungin tilit, arvoasiakirjat ja käteiset varat sekä tutkia, vastasivatko tilit talousarviota. MLL 93 §:ssä säädettiin lisäksi kassojen tarkastuksista.

---

<sup>569</sup> KunL 92 §.

Valtuusto valitsi vuonna 1980 annetun EÅKL 67 §:n mukaan tilintarkastajat tarkastamaan kunnan hallintoa. Tilintarkastajien tehtävistä säädettiin erikseen EÅKL 68 §:ssä. Tilintarkastajien tuli tämän mukaan tarkastaa, onko kunnan hallinnossa toimittu tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti sekä onko kunnan hallinnossa noudatettu lakia ja muita säännöksiä.

Tilintarkastajien tuli EÅKL 67 §:n mukaan myös erityisesti tarkastaa, että kunnan tulot oli kannettu ja kirjattu oikea-aikaisesti, että kunnan menot perustuivat talousarvioon tai olivat muutoin laillisesti perusteltuja sekä tilit olivat oikein pidetty ja tilinpäätös oikein laadittu. Tilintarkastajille kuuluvien tehtävien yksilöinti toteutettiin edellä olevan mukaan EÅKL:ssa aikaisempaa tarkemmin. Vastaava tilintarkastajien tehtävien tarkempi määrittely toteutettiin myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annetussa KunL:ssa aikaisempaan EKunL:iin verrattuna.

## 6 Erillinen tutkinto julkishallinnon tilintarkastusta varten

### 6.1 Uuden kunnallisen maakuntalan valmistelusta

Ahvenanmaan maakuntahallitus asetti vuonna 1994 komitean, jonka vuonna 1995 annetussa mietinnössä esitettiin Ahvenanmaan maakunnan voimassa olleen kunnallishallintoa koskevan maakuntalain EÅKL korvaamista uudella maakuntalailla. Mietinnössä katsottiin mm., että myös, että kunnissa tulisi olla mahdollisuus nettobudjettiin ja kunnissa tulisi noudattaa kirjanpitolainsäädäntöä. Edellä olevan lisäksi mietinnössä katsottiin, että kunnissa tulisi olla ammattitilintarkastaja.<sup>570</sup>

Tilintarkastusta koskevassa esityksessä katsottiin komiteanmietinnössä, että kunnalla tulisi olla vähintään kolme tilintarkastajaa, kuten aikaisemminkin. Asianmukaisen tilintarkastuksen turvaamiseksi katsottiin mietinnössä, että kunnan tilintarkastus tulisi ehdotetun maakuntalain mukaan hoitaa sekä ammatillisesti että uskottavalla tavalla. Tällä perusteella komitea esitti, että ainakin yhdellä kunnan tilintarkastajalla tulisi olla tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukainen KHT- tai JHTT-tilintarkastajan tutkinto. Lisäksi mietinnössä painotettiin riippumatonta tilintarkastusta.<sup>571</sup>

Maakuntahallituksen esityksessä uudeksi kunnalliseksi maakuntalaiksi esitettiin, että kunnan tilintarkastajien lukumäärä olisi edelleen kolme. Maakuntahallituksen esityksessä kuitenkin erikseen lausuttiin, että erityisiä pätevyysvaatimuksia tilintarkastajille ei sisällytetä uuteen maakuntalakiin. Asia jätettiin esityksen mukaan kuntien tehtäväksi, joiden tuli huolehtia siitä, että kunnan tilintarkastajien valinnassa turvattaisiin tehtävän vaatima ammattitaito. Uuteen maakuntalakiin, vuonna 1997 annettuun ÅKL:iin, ei sisällynyt kunnan tilintarkastajille asetettavia erityisiä pätevyysvaatimuksia maakuntahallituksen esityksen mukaisesti.<sup>572</sup>

---

<sup>570</sup> Ks. ÅUS 1995:19: Förslag.

<sup>571</sup> Ks. ÅUS 1995:19: 26.

<sup>572</sup> Ks. tarkemmin jakso 7.1.6.

Jäljempänä selvitetään erityisesti maakuntahallituksen asettaman komitean kunnan tilintarkastajan erityispätevyydeksi esittämän JHTT-tutkinnon perustamiseen liittyneitä perusteita nimenomaan julkishallinnon tarkastukseen liittyen. Sinänsä voidaan pitää myös tuolloisen KHT-tutkinnon suorittaneen henkilön valmiuksia kunnan tilintarkastajaksi parempana maallikon sijasta. Kunnan tilintarkastajaksi voidaan maakuntalain perusteella valita muutoinkin myös auktorisoitu tilintarkastaja niin päätettäessä, vaikka maakuntalaki ei tähän velvoittaisikaan. Seuraavassa keskitytään asian luonteesta johtuen julkishallinnon tilintarkastusta koskevaan tutkinnon perustamiseen valtakunnassa.

## 6.2 Esitys julkishallinnon tilintarkastajan tutkinnosta

### 6.2.1 Valmisteleva työryhmä

Vuonna 1986 asettivat *Valtiontilintarkastajat, Suomen kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto, Finlands svenska kommunförbund* ja *Valtiontalouden tarkastusvirasto* yhteisen työryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa valtion ja kunnallishallinnon tilintarkastuksen yhteisiä toimintatapoja ja tarkastuskohteita. Eräänä kiireellisenä tehtävänä työryhmä piti tilintarkastajien auktorisointikysymyksen selvittämistä julkisella sektorilla. Työryhmän laatimasta muistiosta esitettiin lausuntopyynnöt useammalle taholle.<sup>573</sup>

Työryhmä laati saatujen lausuntojen jälkeen lopullisen muistion julkishallinnon tilintarkastajien auktorisoinnista. Muistiossa kartoitettiin mm. tilintarkastajien auktorisoinnin tarpeellisuutta julkisella sektorilla. Lisäksi muistiossa käsiteltiin muun ohella auktorisoinnin edellyttämää alan kokemusta, loppututkintoa sekä muita auktorisoitavalle henkilölle asetettavia vaatimuksia. Muistiossa hahmoteltiin myös suunniteltua JHT-tutkintoa<sup>574</sup> ja sen toteuttamista. Työryhmä esitti suunnitellun auktorisoinnin valmistelun jatkamista katsoen, että tästä tulisi tehdä asianomaiselle viranomaiselle esitys.<sup>575</sup>

---

<sup>573</sup> Ks. Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä 1987: 1–2.

<sup>574</sup> Sittemmin JHTT-tutkinto.

<sup>575</sup> Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä 1988: 1 ss.

Edellä mainitun yhteisen työryhmän perustaneet tahot esittivät vuonna 1988 opetusministeriölle, että tämä perustaisi toimikunnan, jonka tehtävänä olisi valmistella julkis-talouden tilintarkastajien auktorisointia. Pohjana valmistelutyölle olisi edellä mainittu yhteistyöryhmän muistio ja siitä saadut lausunnot. Lisäksi ehdotuksessa opetusminis-teriölle esitettiin ehdotetun auktorisoinnin edellyttämän koulutuksen järjestämiseen liittyviä ehdotuksia.<sup>576</sup>

### 6.2.2 Opetusministeriön asettama työryhmä

Opetusministeriö asetti edellä ehdotetun työryhmän 4.4.1989. Työryhmän tehtävänä oli suunnitella jukishallinnon tilintarkastajien koulutusta. Koulutuksen suunnittelussa tuli määritellä koulutuksen tavoitteet, koulutuksen rakenne ja tarve. Tähän liittyen tuli myös arvioitavaksi mahdollisten uusien säännöksiä tarve. Myös arvioitavien kustan-nusten määrä oli selvittelyn kohteena. Työryhmä esitti näkemyksensä, että erillinen julkisen sektorin tilintarkastajan tutkinto oli perusteltua perustaa tuolloisten KHT- ja HTM-tilintarkastajien tutkinnon rinnalle. Työryhmän mukaan tätä voitiin perustella erityisesti julkisen sektorin tarkastusvaatimusten poikkeamisella yksityisestä sektoris-ta.<sup>577</sup>

Opetusministeriön asettama työryhmä totesi mietinnössään, että julkisen sektorin tar-kastuskohteet olivat usein suuria. Ne edustivat merkittäviä taloudellisia arvoja. Nämä ylittivät useissa tapauksissa yksityisen sektorin vastaavat arvot, jolloin vaatimuksena yksityisellä sektorilla oli auktorisoidun tilintarkastajan suorittama tilintarkastus.<sup>578</sup>

Työryhmä katsoi, etteivät valtionhallinnon tai kunnallishallinnon tilintarkastajien tehtä-vät ja yleiset kelpoisuusvaatimukset merkittävästi eronneet toisistaan. Yhteinen tilin-tarkastajan tutkinto julkiselle sektorille nähtiin myös tältä osin perustelluksi. Muistios-

---

<sup>576</sup> Finlands Svenska Kommunförbund, Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto, Valtiontilintar-kastajat & Valtiontalouden tarkastusvirasto: 1988.

<sup>577</sup> Ks. OPM 1990:11: 1.

<sup>578</sup> Ks. OPM 1990:11: 1.

sa esitetyn mukaisesti julkiselle sektorille yhteinen tilintarkastajan tutkinto myös lisäisi mahdollisuuksia kehittää valtion ja kuntien tilintarkastajien yhteistyötä mm. valtionosuuksien ja valtionapujen sekä muiden valtion tukien tarkastuksessa.<sup>579</sup>

Työryhmä esitti, että julkisen sektorin yhteisen tilintarkastajan tutkinnon perustamiseksi annettaisiin asetus. Ehdotettavassa asetuksessa tuli työryhmän mukaan määritellä tutkinnosta vastaava organisaatio. Lisäksi tuli määritellä tutkinnon tavoite ja tutkinnon rakenne. Suoritettava tutkinto osoittaisi sen suorittaneen henkilön olevan erityisen perehtynyt sekä muutoin kelpoinen julkishallinnon tilintarkastustehtäviin.<sup>580</sup>

## 6.3 Asetus JHTT-tilintarkastajista<sup>581</sup>

### 6.3.1 JHTT-tutkinto

Vuonna 1991 annettiin JHTTA uudesta JHTT-tutkinnosta. JHTTA 1 §:n mukaisesti valtion, kuntien ja kuntainliittojen sekä sellaisten yhteisöjen, joissa niillä on osake-enemmistö tai määräämisvalta<sup>582</sup>, samoin kuin muiden luonteeltaan julkisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastustehtävissä toimivien henkilöiden ammatillisten valmiuksien yhdenmukaista toteamista varten on julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinto (JHTT-tutkinto).<sup>583</sup>

JHTTA 1 §:n mukaisesti tutkinnossa hyväksyminen edellytti, että henkilöllä oli hyvä perehtyneisyys julkiseen hallintoon ja julkistalouteen sekä myös niiden tarkastusmenetelmiin. Osallistumisoikeus JHTT-tutkintoon oli JHTTA 6 §:n mukaan henkilöllä, jolla oli tilintarkastustehtäviin soveltuva yliopisto- tai korkeakoulututkinto. Kysymykseen voitulla myös muu asetuksen tarkoittaman JHTT-lautakunnan hyväksymä peruskoulutus.

---

<sup>579</sup> Ks. OPM 1990:1: 3–4.

<sup>580</sup> Ks. OPM 1990:11: 8. Ks. myös Koivukoski 1991: 129.

<sup>581</sup> Asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta 14.6.1991/926.

<sup>582</sup> Määräämisvallan käsitettä ei JHTTA:ssa määritely.

<sup>583</sup> JHTT-tutkinnosta käydyistä keskustelusta ks. esim. Kosonen 2005: 141, 153.

JHTT-lautakunta vahvisti JHTTA 2 §:n mukaisesti tutkinnon vaatimukset. Asetusta muutettiin<sup>584</sup> vuonna 1993 siten, että tutkinnon sisällöstä määrättiin VMp:llä.

### 6.3.2 JHTT-yhteisö

Vuonna 1995 valtakunnan lainsäädännössä annetun EKuntaL alkuperäisen 72 §:n mukaan kunnan valtuusto valitsi toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan, joka toimi tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajan tuli olla joko JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö. JHTT-yhteisöstä säädettiin säännöksen mukaan erikseen. EKuntaL:n taloutta ja tilintarkastusta koskevat säännökset tulivat lain 101 §:n mukaan voimaan vuoden 1997 alusta lukien.

JHTT-yhteisöä koskevat määräykset lisättiin vuonna 1996 JHTTA:een<sup>585</sup>. Samassa yhteydessä muutettiin myös asetuksen nimeä<sup>586</sup>. JHTT-lautakunta hyväksyi JHTTA 6 a §:n mukaan JHTT-yhteisöt. JHTT-yhteisön yhtiömuotona tuli olla joko osakeyhtiö, kommandiittiyhtiö tai avoin yhtiö. Lisäksi JHTTA 6 a §:ään sisältyi määräykset yhteisön yhtiömiehistä tai osakkaista sekä yhtiön johdosta. Mikäli JHTT-yhteisö valittiin kunnan tilintarkastajaksi, tuli yhtiön määrätä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja.

## 6.4 Laki JHTT-tilintarkastajista<sup>587</sup>

Vuonna 1999 annetulla uudella EJHTTL:lla korvattiin aikaisemmin voimassa ollut JHTTA. HE:n esityksessä uudeksi laiksi viitattiin valtakunnan EKuntaL:n lisäksi myös muuhun

---

<sup>584</sup> Ks. Asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta annetun asetuksen muuttamisesta 19.11.1993/995: 6 §.

<sup>585</sup> Asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta annetun asetuksen muuttamisesta 20.6.1996/477.

<sup>586</sup> Asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta sekä JHTT-yhteisöstä 14.6.1991/926.

<sup>587</sup> Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 1.4.1999/467.



lainsäädäntöön, jossa säädettiin JHTT-tilintarkastajan valitsemista tilintarkastajaksi useimmiten muun tilintarkastajan rinnalla. JHTT-tilintarkastaja voitiin lisäksi valita EETTL 14 §:n mukaan HTM-tilintarkastajan sijasta tilintarkastajaksi sellaisessa yhtiössä, jossa kunnalla tai kuntayhtymällä oli määräämisvalta.<sup>588</sup>

Uuden lain antamista perusteltiin myös sillä, että JHTT-järjestelmä ei ollut enää pelkkä tutkintojärjestelmä. JHTT-tilintarkastajien valvonnasta, vahingonkorvausvelvollisuudesta ja rangaistussäännöksistä tuli HE:n mukaan säätää lailla. HE:n perustelujen mukaan periaatteena on, että asetusten antaminen perustuu laissa olevaan valtuutukseen. Asetustasoista sääntelyä ei tämänkään johdosta katsottu enää riittäväksi.<sup>589</sup>

EJHTTL:ssa säädettiin JHTT-tutkinnosta, jonka sisällöstä määrättiin tarkemmin ministeriön päätöksellä. JHTT-tutkintoon oli 9 §:n mukaan oikeutettu osallistumaan henkilö, joka oli suorittanut soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon. Lisäksi henkilön tuli olla suorittanut ne vaadittavat opinnot, jotka säädettiin tarkemmin ministeriön päätöksellä. Myös henkilön työkokemuksesta säädettiin tarkemmin laissa ja ministeriön päätöksessä.

## **6.5 Uusittu tilintarkastajien tutkintojärjestelmä**

### **6.5.1 Uusi tilintarkastuslainsäädäntö**

Vuonna 2015 annetulla ja vuoden 2016 alusta voimaan tulleella TTL:lla kumottiin aikaisemmin voimassa ollut vuonna 2007 annettu EETTL. Uudella TTL:lla uusittiin sekä yksityisen että julkisen sektorin tilintarkastajien auktorisointi kokonaisuudessaan. Samassa yhteydessä kumottiin vuonna 1999 annettu EJHTTL ja annettiin uusi JHTTL. Uuden lainsäädännön myötä kumoutuivat EETTL:n KHT-tilintarkastajaa, HTM-tilintarkastajaa sekä KHT-yhteisöä ja HTM-yhteisöä koskevat määräykset. Samoin kumoutuivat

---

<sup>588</sup> Ks. HE 242/1998 vp: 3–5.

<sup>589</sup> Ks. HE 242/1998 vp: 9.

EJHTTL:n JHTT-tilintarkastajaa ja JHTT-yhteisöä koskevat määräykset. Tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta siirtyi TTL 7 luvun mukaan kauppakamarilaitokselta ja JHTT-lautakunnalta Patentti- ja rekisterihallituksessa olevalle Tilintarkastusvalvonnalle.

Uuden TTL 1:2 §:n mukaan henkilön tulee suorittaa ensiksi HT-tilintarkastajan tutkinto, joka on uusi TTL:n mukainen tilintarkastajan perustutkinto. Tämän jälkeen voidaan suorittaa yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön tilintarkastusta varten KHT-tilintarkastajan tutkinto sekä julkishallinnon ja -talouden tilintarkastusta varten JHT-tilintarkastajan tutkinto. Lisäksi yhteisö voitiin edellytysten täytyessä hyväksyä tilintarkastusyhteisöksi.<sup>590</sup> Sekä HT-tilintarkastaja, KHT-tilintarkastaja, JHT-tilintarkastaja että tilintarkastusyhteisö ovat TTL 6:6 §:n mukaisesti ammattinimikkeitä. Tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt merkitään TTL 6:9 §:n mukaiseen tilintarkastajarekisteriin. Uuden JHTTL siirtymäsäännöksiä koskevan 12 §:n 3 momentin mukaan JHTT-tilintarkastajan ja JHTT-yhteisön tuli rekisteröityä Tilintarkastusvalvonnalle. JHTT-yhteisön hyväksymisen voimassaolo lakkasi 12 §:n 6 momentin perusteella viimeistään vuoden 2020 lopussa.

TTL siirtymäsäännöksiä koskevan 12:2 §:n mukaisesti ETTL:n mukainen HTM-tilintarkastaja rekisteröitiin HT-tilintarkastajaksi, KHT-tilintarkastaja HT- ja KHT-tilintarkastajaksi sekä KHT- ja HTM-yhteisö tilintarkastusyhteisöksi.<sup>591</sup> Uuden JHTTL 12 §:n 4 momentin mukaisesti JHTT-tilintarkastaja, jolla oli myös muu tilintarkastajan tutkinto, merkittiin rekisteriin JHT-tilintarkastajaksi ja muut JHTT-tilintarkastajat rekisteröitiin JHTT-tilintarkastajaksi. JHTT-tilintarkastaja on JHTTL 12 §:n 20 momentin mukainen ammattinimike. JHTTL 12 §:n 7 momentin mukaan muualla lainsäädännössä edellytetyn JHT-tilintarkastajan valinnasta tilintarkastajaksi tai päävastuulliseksi tilintarkastajaksi on tehtävään kelpoinen myös JHTT-tilintarkastaja. Julkisen sektorin tilintarkastusta varten on tämän mukaisesti nykyisin sekä JHT- että JHTT-tilintarkastajia.

---

<sup>590</sup> Ks. HE 254/2014 vp: 54; Horsmanheimo, Kaisanlahti & Steiner 2017: 9–11.

<sup>591</sup> Ks. HE 254/2014 vp: 84.

## 6.6 Kunnallisista säädöksistä

Vuonna 1995 valtakunnan lainsäädännössä annetun EKuntaL 72 §:n mukaisesti kunnan tilintarkastajan tuli olla joko JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö. Mainittu laki tuli voimaan vuoden 1997 alusta lukien. JHTT-yhteisön tuli määrätä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Tämän jälkeen annettiin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 2015 uusi KuntaL. KuntaL 122 §:ssä säädettiin, että kunnan tilintarkastajana tuli olla JHTT-yhteisö. Kunnan tilintarkastajaksi valitun JHTT-yhteisön tuli määrätä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Edellä mainitun uuden TTL:n ja JHTTL:n tultua voimaan muutettiin KuntaL 122 §:ää siten, että kunnan tilintarkastajana tulee olla tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisön tulee määrätä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja.<sup>592</sup>

Uudistettaessa Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä kunnallista maakuntalainsäädäntöä, oli tällöin esillä auktorisoidun tilintarkastajan käyttämisessä maakunnan kuntien tilintarkastuksessa. Maakuntahallituksen asettaman komitean mietinnössä katsottiin, että asiantuntevasta ja uskottavasta tilintarkastuksesta voitaisiin varmistua siten, että ainakin yhden kunnan tilintarkastajan tulisi olla tuolloisten vuonna 1995 voimassa olleiden säännösten mukainen KHT- tai JHTT-tilintarkastaja.<sup>593</sup>

Maakuntahallituksen esityksessä uudeksi maakuntalaiksi ei kuitenkaan tätä esitetty, vaikkakin katsottiin, että tarvittava asiantuntemus kuntien tilintarkastuksessa tulisi ottaa huomioon. Tältä osin mahdollisesti katsottiin, että asia tulisi tarvittaessa muutoinkin huomioonotetuksi vaikkakaan maakuntalakiin ei esitetty kunnan tilintarkastajalle pätevyysvaatimuksia miltei osin. Säädettyyn nykyisin voimassa olevaan ÅKL:iin ei sisälly vaatimusta kunnan tilintarkastajalle asetettavista erityisistä vaatimuksista. Ks. tästä tarkemmin jäljempänä jakso 7.1.6.1.

---

<sup>592</sup> Ks. Laki kuntalain 122 §:n muuttamisesta 18.9.2015/1236.

<sup>593</sup> Ks. ÅUS 1995:19:26.

## 7 Uudistettu kunnallinen maakuntalaki

### 7.1 Kuntien vuoden 1997 Ahvenanmaan maakuntalaki<sup>594</sup>

#### 7.1.1 Tarve uudelle maakuntalaille

Sen johdosta, että voimassa ollut vuonna 1980 annettu Ahvenanmaan maakunnan kunnille yhteinen maakuntalaki EÅKL ei enää vastannut sille asetettavia vaatimuksia, asetti maakuntahallitus vuonna 1994 komitean<sup>595</sup> valmistelemaan ehdotuksen uudeksi maakuntalaksi Ahvenanmaan maakunnan kunnille.<sup>596</sup> Maakuntalain muutostarpeet koskivat ennen kaikkea säännösten joustavuutta yksityiskohtaisen ohjauksen sijasta, kuntien itsemääräämisoikeutta sekä mahdollisuutta päätöksenteon hajauttamiselle kunnissa. Myöskään kuntien taloushallintoon liittyviä määräyksiä ei kaikilta osin pidetty tarkoituksenmukaisena ja esimerkiksi mahdollisuus nettobudjetointiin katsottiin tarkoituksenmukaiseksi. Myös kuntien välisen yhteistyön kehittäminen enemmän joustavaan suuntaan katsottiin tarpeelliseksi.<sup>597</sup>

Ahvenanmaan maakuntahallituksen maakuntalainsäädännön uudistamista varten asettama komitea esitti mietinnössään EÅKL:iin nähden muutoksia mm. säännösten joustavuuteen liittyen mm. kuntien mahdollisuuteen organisoida hallintonsa siten, että tällöin olisi mahdollista huomioda yksittäisen kunnan suuruus, resurssit ja tarpeet. Maakuntalain rakennetta katsottiin aiheelliseksi kehittää selkeämmäksi. Myös tulkinnanvaraisuuksien välttämiseen kiinnitettiin huomiota. Samoin kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen nähtiin tarpeelliseksi. Edellä olevan lisäksi esitettiin muutoksia kunnan talouteen ja kuntien yhteistyöhön. Lisäksi mietinnössä esitettiin maakunnan kuntien uuden keskusjärjestön perustamista.<sup>598</sup>

---

<sup>594</sup> Kommunallag för landskapet Åland 25.9.1997:73 (ÅFS).

<sup>595</sup> ÅUS 1995:19.

<sup>596</sup> Ls framst. 3/1996–97 Lt: 6.

<sup>597</sup> Ks. Pettersson 1995: 22–23; Suksi 2005: 371; ÅUS 1995:19: 2–3.

<sup>598</sup> Ks. ÅUS 1995:19: 3–6.

Uusi ÅKL annettiin 25.9.1997. Maakuntalaki tuli 121 §:n mukaan voimaan vuoden 1998 alusta lukuunottamatta kunnan taloutta koskevaa 10 lukua, joka tuli voimaan vuoden 1999 alusta.

### 7.1.2 Kunnan tehtävistä

Kunnille kuuluvista tehtävistä säädetään ÅKL 3 §:ssä. Säännöksen mukaan kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät sekä sille lain mukaan säädetyt tehtävät. Edellä olevan lisäksi kunta voi ottaa hoidettavakseen myös muita julkishallintoon kuuluvia tehtäviä. Tämän lisäksi kunta voi hoitaa itselleen kuuluvia tehtäviä yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Mahdollista on myös se, että kunta hankkii lakisääteisten tehtäviensä hoitamista varten palveluita muilta palvelujen tuottajilta.<sup>599</sup>

Kunnan tehtävänä on myös huolehtia kunnan asukkaiden hyvinvoinnista ym. sekä huolehtia myös taloudellisen ja ekologisen kehityksen turvaamisesta kunnassa. Kunnille ei saa 3 §:n mukaan antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia eikä myöskään ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muulla tavoin kuin säätämällä asiasta lailla.<sup>600</sup> Vastaava säännös sisältyi myös kumottuun vuonna 1980 annettuun EÅKL 3 §:ään.<sup>601</sup>

ÅKL 96 §:n mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan kunnat perustivat kuntainliiton<sup>602</sup> nimeltään *Ålands kommunförbund kf*, jonka perustamiseen kaikkien maakunnan kuntien tuli osallistua. Kuntainliiton tehtävänä on valvoa kuntien etua maakunnassa, toimia lausuntoviranomaisena, toimia kuntien yhteistyöjärjestönä, valvoa kuntien sopimusvaltuuskuntaa ja huolehtia sen taloudesta ja hallinnosta, toimia neuvonantajana juridisissa ja taloudellisissa kysymyksissä, toimia kunnallisena yhteistyöorganisaationa

<sup>599</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 7; Suksi 2005: 374–375.

<sup>600</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 7; Suksi 2005: 374–375.

<sup>601</sup> Ks. tästä tarkemmin jakso 5.2.1. Lisäksi vastaava säännös sisältyi aikaisemmin myös vuonna 1961 annettuun Maarianhaminan kaupunkia koskevaan MLL 1 §:ään ja vuonna 1956 annettuun maalaiskuntia koskevaan ÅLLL 3 §:ään.

<sup>602</sup> ÅKL 96 §:n mukainen nimitys ”kommunalförbund”. ÅUS 1995:19 ehdotuksen mukaan maakunnan kunnat olisivat perustaneet kuntayhtymän (samkommun) nimellä Ålands kommunförbund sk.

maakunnan ulkopuolella sekä hoitaa muita kuntien yhteisiä asioita liittokokouksen niin päättäessä.<sup>603</sup>

### 7.1.3 Kunnan hallinto

#### 7.1.3.1 Hallinto-organisaatiosta

Kunnan hallinnosta säädetään ÅKL 2 luvussa. Kunnan päätösvaltaa käyttää 2 luvun 6 §:n mukaan valtuusto. Valmistelusta, hallinnosta ja toimeenpanosta vastaavat hallitus sekä lautakunnat, toimikunnat ja johtokunnat. Säännöksen mukaan valtuustona on kunnanvaltuusto tai kaupunginvaltuusto sekä hallituksena kunnanhallitus tai kaupunginhallitus. Edellä olevan mukaan maakunnan ainoan kaupungin Maarianhaminan kohdalla käytetään valtuustosta ja hallituksesta nimitystä kaupunginvaltuusto ja kaupunginhallitus.<sup>604</sup>

Kunnan hallintosäännössä annetaan ÅKL 9 §:n mukaan määräykset toimielinten koontumisesta, toimielimen puheenjohtajan tehtävistä, varajäsenten kutsumisesta, kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta sekä muiden kuin toimielimen jäsenen osallistumisesta kokoukseen. Lisäksi hallintosäännössä säädetään esittelystä, pöytäkirjasta, kunnallisten asiakirjojen allekirjoittamisesta, asiakirjojen lunastuksesta, kunnan ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä sekä menettelyistä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Myös kunnan taloudenhoidosta, hallinnon ja taloudenhoidon tarkastamisesta, valtuutettujen toiminnasta eräissä tapauksissa, valtuutettujen aloitteiden käsittelystä ym. sekä muista asioista, joista valtuutetut katsovat tarpeelliseksi säätää tarkemmin, otetaan hallintosääntöön tarpeelliset määräykset.<sup>605</sup>

---

<sup>603</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 36–37; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97: 5; Stu bet. 4/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–1997 Lt: 2. Perustetun kuntainliiton toiminnasta ks. Ström 2013: 33; Suksi 2005: 386–387; Tuovinen 1998: 36.

<sup>604</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 8; Suksi 2005: 377.

<sup>605</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 8–10; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 7.

ÅKL 9 §:ää muutettiin<sup>606</sup> vuonna 2017 aluksi siten, että hallintosäännössä tuli olla määräykset myös toimielinten jäsenten osallistumisesta etänä kokouksiin sekä määräykset sähköisestä päätöksentekomenettelystä. Tämän jälkeen ÅKL 9 §:ää muutettiin<sup>607</sup> vuonna 2017 siten, että hallintosäännössä tuli olla määräykset myös pöytäkirjan pitämisestä, tarkastamisesta ja julkistamisesta.

### 7.1.3.2 Valtuusto

Valtuutetut valitaan ÅKL 37 §:n mukaisesti neljäksi vuodeksi kerrallaan välittömällä, salaisilla ja suhteellisilla vaaleilla. Kaikilla äänioikeutetuilla on vaaleissa yksi ääni. Kunnallisvaalien toimittamisesta viitattiin tuolloin voimassa olevaan maakuntapäivävaaleja ja kunnallisvaaleja<sup>608</sup> koskevaan maakuntalakiin.<sup>609</sup> ÅKL 37 §:ää muutettiin<sup>610</sup> tämän jälkeen vuonna 2019 siten, että säännöksessä viitataan uuteen maakunnassa toimitettavia vaaleja koskevaan maakuntalakiin.<sup>611</sup> Valtuusto voi ÅKL 7 §:n mukaan delegoida päätösvaltaansa kunnan muille toimielimille, yksittäiselle luottamushenkilölle tai virkamiehelle. Lisäksi valtuusto voi päättää, että edellä mainitulla kunnan viranomaisella

---

<sup>606</sup> Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 18.5.2017/32 (ÅFS).

<sup>607</sup> Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 9.11.2017/86 (ÅFS).

<sup>608</sup> ÅKL 37 §:n mukainen nimitys ”kommunalval”. Näin vastaavasti myös Landskapslag om landstingsval och kommunalval 30.12.1970:39 (ÅFS): 1 §; Vallag för Åland 16.5.2019:45 (ÅFS): 3 §.

<sup>609</sup> ÅKL:ia säädettäessä oli voimassa maakuntapäivävaaleja ja kunnallisvaaleja koskeva vuonna 1970 annettu maakuntalaki; ks. Landskapslag om landstingsval och kommunalval 30.12.1970:39 (ÅFS).

<sup>610</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 16.5.2019/46 (ÅFS).

<sup>611</sup> Vallag för Åland 16.5.2019:45 (ÅFS). Edellä mainitun maakuntalain 3 §:n mukaan säännönmukaiset kunnallisvaalit järjestetään neljän vuoden kuluttua edellisestä säännönmukaisista vaaleista. Ennen edellä mainitun maakuntalain säätämistä järjestettiin tätä ennen kunnallisvaalit Ahvenanmaan maakunnassa vuonna 2015; ks. LF 3/2018–2019: 8. Seuraavat kunnallisvaalit järjestettiin maakunnassa tämän mukaisesti vuonna 2019. Valtakunnan lainsäädännön mukaisen vuonna 2015 annetun Kuntal 15 §:n mukaan valtuuston toimikausi on neljä vuotta siten, että se alkaa aikaisemmasta poiketen vaalivuoden kesäkuun alusta. Kuntal voimaantulosäännöksen mukaan ensimmäiset uuden aikataulun mukaiset kuntavaalit toimitettiin vuoden 2017 huhtikuussa; ks. Harjula & Prättälä 2015: 236; 2019: 236. Seuraavat kuntavaalit toimitettiin poikkeusoloista johtuen kesäkuussa 2021, jolloin myös valtuustojen toimikautta tämän johdosta muutettiin; ks. Laki vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä 28.3.2021/256; Laki vaalilain 9 ja 46 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 21.5.2021/411. Vaalien toimittamisesta säädetään valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1998 annetussa Vaalil:ssa.

on oikeus delegoida päätösvaltaansa. Lisäksi valtuusto voi 8 §:n mukaan antaa johtosääntöjä sekä hallitukselle, lautakunnille että toimikunnille.<sup>612</sup>

ÅKL 23 §:n mukaan valtuusto on päätösvaltainen, mikäli vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Mikäli valtuutettujen määrä alittaa kaksi kolmasosaa valtuutettujen määrästä sen johdosta, että joku tai jotkut heistä on esteellinen käsiteltävässä asiassa, on valtuusto kuitenkin tällöin päätösvaltainen. Valtuuston kokoukset ovat 27 §:n mukaan julkisia, ellei valtuusto jonkin tietyn asian kohdalla päättä, ettei kokous ole julkinen.<sup>613</sup>

Valtuutetut valitsevat 40 §:n mukaisesti keskuudestaan puheenjohtajiston. Puheenjohtajistossa on puheenjohtaja sekä korkeintaan kaksi varapuheenjohtajaa. Puheenjohtajisto valitaan vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajisto valitaan kokonaisuudessaan samassa vaalitoimituksessa. Puheenjohtajisto valitaan kalenterivuoden ensimmäisessä kokouksessa.<sup>614</sup>

### 7.1.3.3 Kunnanhallitus

Valtuusto asettaa ÅKL 48 §:n mukaan kunnalle hallituksen tammikuussa pidettävässä kokouksessa. Kunnanhallituksen jäsenmäärä on vähintään viisi. Kunnanhallituksen jäsenet ja henkilökohtaiset varajäsenet valitaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Kunnanhallitukseen valittujen jäsenten keskuudesta valtuusto asettaa puheenjohtajiston, johon kuuluvat puheenjohtaja sekä yksi tai kaksi varapuheenjohtajaa. Heidät kaikki valitaan samassa vaalitoimituksessa.<sup>615</sup>

Kunnanhallitus vastaa ÅKL 49 §:n mukaan kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa, ellei

---

<sup>612</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 8; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 7.

<sup>613</sup> Ks. Brommels 1997: 16; Ls framst. 3/1996–97 Lt: 13–14.

<sup>614</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 17; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst 3/1996–97 Lt: 13; Suksi 2005: 380.

<sup>615</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19–20.



valtuusto toisin päätä. Lisäksi hallitus valmistelee ja toimeenpääntee valtuutettujen päätökset. Kunnanhallituksen tehtävänä on myös valvoa kunnanvaltuuston päätösten lainmukaisuutta lukuunottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston sisäistä järjestäytymistä sekä hallituksen ja tilintarkastajien valintaa.<sup>616</sup> Vastaavasti kunnanhallituksen tehtävistä säädettiin valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annetun EKuntaL 23 §:ssä.<sup>617</sup> Nykyisin kunnanhallituksen tehtävistä säädetään voimassa olevan KuntaL 39 §:ssä.<sup>618</sup>

Kunnanhallituksen jäsenten esteellisyydestä säädetään ÅKL 50 §:ssä. Tämän mukaisesti hallituksen jäsen ei saanut olla läsnä eikä osallistua käsittelyyn asiassa, mikäli asia koski henkilökohtaisesti jäsentä, tämän puolisoa, avopuolisoa, vanhempaa, lasta, sisarta tai muuta läheistä. Sama oli laki, mikäli asian ratkaisu oli omiaan tuottamaan erityistä hyötyä tai haittaa jäsenelle tai hänen läheiselleen. Edellä oleva koski myös tilanteita, joissa hallituksen jäsen oli jonkun asiamies tai ajoi tämän asiaa. Samoin, mikäli muusta syystä oli aiheellista katsoa, että hallituksen jäsenen puolueettomuus voi vaarantua, oli hän esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn.<sup>619</sup>

Vuonna 2008 muutettiin<sup>620</sup> ÅKL 50 §:ää siten, että hallituksen jäsenen esteellisyydessä noudatetaan maakunnan hallintolakia<sup>621</sup>. Maakunnan hallintolain 24 §:ään sisältyvät määräykset noudatettavista esteellisyyssäännöksistä. Tämän mukaan esteellisyyden muodostaa esim. tilanteet joissa asia koskee hallituksen jäsentä, hänen puolisoaan, avopuolisoaan, vanhempia, lapsia, sisaruksia tai muuta läheistä henkilöä. Esteellisyyden muodostaa myös tilanne, jossa asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle itselleen tai jollekin läheiselle. Myös, jos hallituksen jäsen tai hänen läheisensä edustaa henkilöä jota asia koskee ja jolle asian ratkaisusta on odotettavissa edellä mainitut seuraukset, muodostaa tämä esteellisyyden. Esteellisyys koskee

<sup>616</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19–20.

<sup>617</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1995: 167 ss.; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 165 ss.; Harjula & Prättälä 1995: 169–173; 2012: 261 ss.; HE 192/1994 vp: 86–87; Heuru 1995: 157 ss.; 2001: 174 ss.

<sup>618</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015: 333 ss.; 2019: 335 ss.

<sup>619</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 20.

<sup>620</sup> Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 14.2.2008/14 (ÅFS).

<sup>621</sup> Förvaltningslag för landskapet Åland 14.2.2008:9 (ÅFS).

myös mm. valitusasioita, joissa virkamies on ottanut osaa asian käsittelyyn ym. sekä mikäli muutoin luottamus hänen puolueettomuuteensa erityisestä syystä vaarantuu.<sup>622</sup>

#### 7.1.3.4 Lautakunnat ja johtokunnat

ÅKL 51 §:n mukaan valtuusto asettaa ne lautakunnat, jotka ovat maakuntalain mukaan pakollisia kunnille. Tämän lisäksi valtuusto asettaa myös muut kunnan toiminnan kannalta tarpeelliset lautakunnat. Lautakunnan jäsenet ja varajäsenet nimetään tehtävänsä valtuuston toimikaudeksi, ellei valtuusto päättä tätä lyhyemmästä toimikaudesta tai muista määräyksistä muuta johdu. Valtuusto valitsee myös puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lautakunnan jäsenten keskuudesta, ellei muista säännöksistä muuta johdu. Johtokunta voidaan 52 §:n mukaan asettaa valtuuston päätöksellä laitoksen tai liikelaitoksen johtamista sekä muun tehtävän hoitamista varten. Myös johtokunta asetetaan valtuuston toimikaudeksi tai tätä lyhyemmäksi ajaksi. Valtuusto valitsee johtokunnan jäsenten keskuudesta myös puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.<sup>623</sup> Vastaa-avat säännökset toimielimistä valtakunnan lainsäädännössä sisältyivät myös EKuntaL 17 §:ään.<sup>624</sup> Nykyisin voimassa olevan KuntaL 30 §:ssä on säännökset kunnan toimielimistä.<sup>625</sup>

Hallitus voi ÅKL 53 §:n mukaan asettaa myös toimikuntia asioiden valmistelua tai selvittämistä varten tai tietyn asian hoitamista varten. Toimikunta asetetaan hallituksen toimikaudeksi tai lyhyemmäksi ajaksi. Mikäli toimikunta asetetaan tiettyä tehtävää varten, päättyy toimikunnan toimikausi mainitun tehtävän tultua loppuunsaatetuksi, ellei hallitus päättä toimikauden loppumisesta ennen tätä. Hallitus valitsee myös toimikunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimikunnan jäsenten keskuudesta.<sup>626</sup>

---

<sup>622</sup> Ks. Ls framst. 8/2006–2007 Lt: 31–32; Lu bet. 13/2006–2007 Lt – Ls framst. 8/2006–2007 Lt: 8.

<sup>623</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 21.

<sup>624</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1995: 150–152; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 148–150; Harjula & Prättälä 1995: 152–155; 2012: 239–242; HE 192/1994 vp: 83–84; Heuru 1995: 142 ss.; 2001: 154 ss.

<sup>625</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015: 291 ss.; 2019: 291 ss.

<sup>626</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 21–22.

### 7.1.3.5 Virkamiehet ja työntekijät

Kunnan palveluksessa olevat henkilöt toimivat ÅKL 57 §:n mukaan joko julkisoidellisessa virkasuhteessa (virkamiehet<sup>627</sup>) tai yksityisoikeudellisessa palvelussuhteessa (työntekijät<sup>628</sup>) kuntaan. Valtuusto päättää virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta. Kunnan palveluksessa viranomaistehtäviä hoitavien henkilöiden tulee olla virkamiehiä. Kunnalla voi olla ÅKL 58 §:n mukaan kunnan hallinnon, talouden ja muun toiminnan johtamista varten hallituksen alaisena toimiva kunnanjohtaja. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan joko määräajaksi tai toistaiseksi. Myös henkilö, joka on antanut suostumuksensa tehtävään, voidaan valita kunnanjohtajaksi. Mikäli kunnanjohtaja menettää valtuuston luottamuksen, voidaan hänet siirtää muuhun tehtävään.<sup>629</sup>

Kunnan palvelukseen otettavalle henkilölle ei voida 59 §:n mukaan asettaa kansalaisuusvaatimuksia. Henkilöä kunnalliseen virkaan asetettaessa voidaan erityistä merkitystä antaa sille, että hänellä on tuntemusta maakunnan olosuhteista tai että hän asuu maakunnassa. Sen johdosta, että virkakieli Ahvenanmaan kunnissa on ruotsi, voidaan ÅKL 60 §:n mukaan ainoastaan se, joka hallitsee suullisesti ja kirjallisesti ruotsin kieltä, ottaa kunnan palvelukseen virkasuhteeseen. Edellä olevan lisäksi tulee maakuntahallituksen esityksen mukaan myös työntekijöiltä edellyttää ruotsin kielen taitoa soveltuvien osien siven, että heillä on mahdollisuus suoriutua tehtävistään.<sup>630</sup> Myös valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL 46 §:n mukaan voitiin kunnan palvelukseen ottaa muukin kuin Suomen kansalainen.<sup>631</sup> Nykyisin voimassa olevan KVhL 6 §:n mukaan ei Suomen kansalaisuutta myöskään vaadita.<sup>632</sup>

Mikäli kunnan virkamiehen voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen viranhoidossaan virkarikokseen, tulee häneltä ÅKL 63 §:n mukaan vaatia selitys sekä ilmoittaa asiasta tarvittaessa kunnanhallitukselle. Mikäli kysymyksessä on ilmeinen vir-

<sup>627</sup> ÅKL 57 §:n mukainen nimitys ”tjänstemän”.

<sup>628</sup> ÅKL 57 §:n mukainen nimitys ”arbetstagare”.

<sup>629</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 23; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 16–17.

<sup>630</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 24.

<sup>631</sup> Ks. HE 196/2002 vp: 78–79.

<sup>632</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015: 570; 2019: 572.

karikos, tulee asiasta tehdä viipymättä rikosilmoitus. Virkamies voidaan pidättää virastaan tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi. Mikäli virkamiehen voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella, voidaan hänet tarpeen vaatiessa pidättää virantoimituksesta tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi.<sup>633</sup>

Vuonna 2004 muutetun ÅKL:n mukaan kumottiin edellä mainittu 63 § ja määräykset, jolloin asiaan kuuluvat säännökset mm. kunnallisista virkamiehistä sisällytettiin uuteen maakuntalakiin. Tämän mukaisesti säädetyn maakuntalain mukaan vuonna 2004 annetun KVhL:n säännöksiä noudatetaan myös maakunnassa maakuntalain säännösten määräämällä tavalla.<sup>634</sup>

#### **7.1.4 Luottamushenkilöitä koskevat säännökset**

##### **7.1.4.1 Äänioikeus ja vaalikelpoisuus luottamustoimeen**

ÅKL 30 §:ssä säädetään äänioikeudesta kunnallisvaaleissa Ahvenanmaan maakunnassa. Äänioikeus kunnallisvaaleissa on sillä, joka täyttää 18 vuotta viimeistään vaalipäivänä, jolla 1 syyskuuta vaalivuonna on kyseinen kunta kotikuntana lainsäädännön mukaisesti ja jolla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus. Myös sillä, jolla ei ollut kotiseutuoikeutta, mutta jolla oli kolmen lähinnä vaalivuotta edeltäneen vuoden aikana keskeytyksettä ollut kunta kotikuntanaan maakunnassa ja täytti muut edellä olevat vaatimukset, oli kunnallisvaaleissa äänioikeus.<sup>635</sup> Vuonna 2007 muutetun 30 §:n mukaan edellä mainittu kolmen vuoden määräaika muutettiin<sup>636</sup> yhdeksi vuodeksi. Ehdokkaaksi valtuutettu-

---

<sup>633</sup> Vastaavat määräykset sisältyivät EÅKL:iin.

<sup>634</sup> Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagstiftning om kommunala tjänsteman 30.7.2004/24 (ÅFS); ks. Ls framst. 10/2003–2004 Lt: 7.

<sup>635</sup> Ks. Landskapslag om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt 14.8.1997/63 (ÅFS); Ls framst. 3/1996–97 Lt: 15; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 11.

<sup>636</sup> Ks. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt 1.2.2007/10 (ÅFS); Landskapslag om ändring av 30 och 30a §§ kommunallagen för landskapet Åland 1.2.2007/ 11 (ÅFS).

jen vaalissa voidaan 36 §:n mukaan asettaa ainoastaan se, joka on kirjallisesti antanut suostumuksensa vastaanottaa valtuutetun tehtävän.

Vaalikelpoinen kunnanhallituksen jäseneksi ei ÅKL 47 §:n mukaan ole se, joka on holhouksen alainen, jäsen Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa, eräät Ahvenanmaan maakuntahallituksen johtavat viranomaiset. Lisäksi vaalikelpoinen kunnanhallituksen jäseneksi ei ole mm. kunnanhallituksen alainen henkilö, muu kunnan palveluksessa oleva henkilö, jonka valmisteltavana olevat asiat tulevat käsiteltäväksi kunnahallituksessa eikä myöskään henkilöstön etua kunnassa valvovan järjestön tai vastaavan organisaation puheenjohtaja ym. Lisäksi säännökseen sisältyy eräitä muita vaalikelpoisuutta rajoittavia määräyksiä.<sup>637</sup>

ÅKL 54 §:ssä on edellä olevan lisäksi määräykset myös vaalikelpoisuudesta lautakuntiin, toimikuntiin ja johtokuntiin. Pääsäännön mukaan vaalikelpoinen lautakuntaan on se, jolla on kyseinen kunta kotikuntana ja jolla on äänioikeus kunnallisvaaleissa maakunnassa. Lautakuntaan vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole se, joka on holhouksen alainen, on jäsenenä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa, kunnanjohtaja, se joka on kunnan palveluksessa lautakunnan alaisena eikä kunnanhallituksen jäsen.<sup>638</sup>

Vuonna 1989 annetun maakuntalain<sup>639</sup> mukaan noudatetaan Ahvenanmaan maakunnassa vuonna 1986 annetun TasaAL:n määräyksiä maakuntalaissa säädetyin poikkeuksin. Maakuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan TasaAL:iin tehdyt muutokset ovat voimassa myös maakunnassa, ellei maakuntalaista muuta johdu. Vuonna 1995 muutetun TasaAL 4 §:n mukaan kunnallisissa toimielimissä kunnanvaltuustoa lukuunottamatta tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 %, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Myös, milloin kuntaenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, tulee toimielimessä olla

---

<sup>637</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 14–15.

<sup>638</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 22; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 15–16.

<sup>639</sup> Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män 30.3.1989:27 (ÅFS).

tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisestä syystä muuta johdu.<sup>640</sup> TasaAL:ia muutettaessa vuonna 2005 ulotettiin edellä mainittu vähintään 40 %:n vaatimus koskemaan myös kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimiä. Samalla 4 §:n mukaiset aikaisemmat säännökset siirrettiin uudeksi 4 a §:ksi.<sup>641</sup>

Mikäli luottamushenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai menetelleen siinä muutoin virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, tulee ÅKL 19 §:n mukaan kunnanhallituksen vaatia asianomaiselta selitys sekä ilmoittaa asiasta tarpeen vaatiessa valtuustolle. Mikäli kysymyksessä on ilmeinen virkarikos, tulee asiasta viipymättä tehdä rikosilmoitus.<sup>642</sup>

#### **7.1.4.2 Oikeus kieltäytyä luottamustoimesta**

Vuonna 1983 muutetun EÅKL 4 §:n mukaan kunnalliseen luottamustehtävään vaalikel-poinen henkilö oli velvollinen ottamaan luottamustehtävän vastaan, ellei maakuntalain määräyksistä muuta johtunut. Mainittu velvollisuus rakentui sille periaatteelle, että kunnan jäsenillä katsottiin olevan velvollisuus ottaa osaa kunnan hallintoon.<sup>643</sup>

Maakuntahallituksen esityksessä uudeksi maakuntalaiksi katsottiin, ettei kunnallisen luottamustehtävän hoitaminen tulisi enää olla kansalaisvelvollisuus. Tähän liittyen säädettiin uuden ÅKL 17 §:ssä, että luottamushenkilölle myönnetään ero luottamustehtävästä, mikäli hän osoittaa erolleen hyväksyttävän syyn. Syyn hyväksyttävyydestä päättää se toimielin, joka valitsee jäsenet kyseiseen luottamuselimeen. Toimikuntia lu-kuunottamatta eron luottamustoimesta myöntää valtuusto. Eron toimikunnan jäsenyydestä myöntää puolestaan kunnanhallitus.<sup>644</sup> Lakivaliokunnan mietinnön mukaan olisi asianmukaista, että luottamushenkilön vaalin toimittava toimielin varmistaisi asi-

<sup>640</sup> Ks. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta 17.2. 1995/206.

<sup>641</sup> Ks. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta 15.4. 2005/232.

<sup>642</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 12.

<sup>643</sup> Ks. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 22.11.1983/60 (ÅFS): 4 §; Ls framst. 36/1982–83 Lt: 2.

<sup>644</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 11–12.

anomaisen henkilön suostumuksen kyseiseen luottamustoimeen, jolloin välttyttäisiin tarpeettomilta erohakemuksilta eri luottamustehtävistä.<sup>645</sup>

Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1976 annetun EKuntaL 38 §:n mukaisesti ehdottomana kieltäytymisperusteena kunnallisesta luottamustoimesta oli 60 vuoden ikä. Ehdottomana kieltäytymisperusteena luottamustoimeen oli myös silloin, kun henkilö oli ollut samassa tai samaan toimielimeen kuuluvassa luottamustoimessa neljä lähinnä edellistä vuotta. Vastaavasti mikäli henkilö oli ollut missä tahansa luottamustoimessa yhteensä kahdeksan vuotta, ei hänellä enää ollut velvollisuutta ottaa vastaan luottamustointa.<sup>646</sup> Vuonna 2015 annetun KuntaL 70 §:n mukaan ainoastaan henkilö, joka on suostunut ottamaan luottamustoimen vastaan, voidaan valita kunnalliseen luottamustoimeen.<sup>647</sup>

Mikäli henkilö on valittu maakuntahallituksen jäseneksi, on hänellä omasta pyynnöstään oikeus saada vapautus valtuutetun tehtävästä siksi ajaksi kuin maakuntahallituksen jäsenyys kestää. Edellä olevan mukaisesti vapautus valtuutetun tehtävästä on kuitenkin tilapäinen. Maakuntahallituksen jäsenyyden lakattua on henkilö jälleen velvollinen hoitamaan valtuutetun tointa.<sup>648</sup>

Edellä olevan mukaisesti maakuntalakiin ei enää sisälly siihen kirjattuja ehdottomia kieltäytymisperusteita luottamustoimesta edellä mainittua maakuntahallituksen jäsenyyttä lukuunottamatta. ÅKL 17 §:n mukaan ero luottamustehtävästä myönnetään silloin, kun henkilö osoittaa erolleen hyväksyttävän syyn. Maakuntahallituksen esityksessä uudeksi maakuntalaiksi katsottiin edellä todetun mukaisesti, ettei kunnallisen luottamustehtävän hoitaminen enää olisi kansalaisvelvollisuus. Kaikissa tapauksissa tulee luottamustehtävään valitun henkilön eroa tehtävästä hakiessaan esittää hakemukselleen hyväksyttävän syyn, jonka hyväksyttävyyteen toimielin ottaa kantaa. Mikäli

---

<sup>645</sup> Ks. Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 8.

<sup>646</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1995: 226–230; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 230–233; Harjula & Prättälä 1995: 247–248; 2012: 374–375; HE 192/1994 vp: 97; Heuru 1995: 219–221; 2001: 249–250.

<sup>647</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015: 473–475; 2019: 473–475; HE 268/2014 vp: 189.

<sup>648</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 12.

syytä ei katsota hyväksyttäväksi, ei henkilölle maakuntalain sanamuodon perusteella voida myöntää eroa luottamustoimesta. Toisaalta maakuntalain mukainen säännös ja maakuntalain perustelut ohjannee käytännössä toimielimen päätöksentekoa.

### 7.1.4.3 Palkkio luottamustoimesta

Luottamushenkilölle maksettavista palkkioista säädetään ÅKL 22 §:ssä. Tämän mukaan luottamushenkilöille maksetaan kokouspalkkioita sekä ansionmenetyksen korvauksia luottamustehtävän hoitamisesta. Kysymykseen tulee tällöin sijaisille maksettavista korvauksista, lastenhoidosta ja muista vastaavista kustannuksista. Lisäksi tulevat kysymykseen matkakustannukset sekä päivärahat. Luottamushenkilölle voidaan maksaa myös palkkiota määrätyltä ajalta tai erityisestä luottamustehtävästä.<sup>649</sup> Ennen ÅKL:n säätämistä valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annetun EKuntaL 42 §:ään oli otettu määräykset luottamushenkilöille maksettavista palkkioista, kulukorvauksista jne. Palkkioiden määrät voivat myös vaihdella tilanteesta riippuen.<sup>650</sup>

Valtuusto päättää perusteet, joiden mukaan palkkiot ja korvaukset maksetaan. Tämän mukaisesti valtuuston päätöksessä määrätään, minkä säännöksen mukaan mainitut palkkiot ja kustannusten korvaukset tulee maksaa luottamushenkilöille. Säännöksissä määräytyvät mainittujen korvausten suuruus sekä määräytymisperusteet.<sup>651</sup>

---

<sup>649</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 12–13.

<sup>650</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1995: 240–241; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 242–245; Harjula & Prättälä 1995: 249–251; 2012: 383–384; HE 192/2994 vp: 98; Heuru 1995: 227–228; 2001: 257–258; Suomen Kuntaliitto 2014.

<sup>651</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 13.



## 7.1.5 Kunnan taloushallinto

### 7.1.5.1 Talousarvio

Kunnan taloushallinnosta säädetään ÅKL 10 luvussa. ÅKL 10 luvun 64 §:n mukaan kunnan tulee päättää talousarviosta vuosittain seuraavaa kalenterivuotta varten. Eesityksen kunnan talousarvioksi valmistelee kunnanhallitus. Talousarvioesitys tulee jättää valtuustolle ennen marraskuun loppua. Valtuuston tulee päättää talousarviosta ennen vuoden loppua. Talousarviossa tulee esittää kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio tulee laatia siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseksi turvataan.<sup>652</sup>

Talousarvion tulee sisältää toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja arvioidut tulot sekä esitys siitä, miten kunnan rahoitustarve katetaan. Määräraha samoin kuin tuloarvio voidaan ottaa talousarvioon brutto- tai nettomääräisenä. Määrärahan tai tuloarvion ollessa nettomääräinen, ainoastaan menojen ja tulojen välinen erotus otetaan talousarvioon. Talousarvioon otettavien tulojen tulee maakuntahallituksen esityksen mukaan sisältää sekä tulot käyttötaloudesta, arvioidut rahoitusosuudet investointeihin, arvioidut käyttöomaisuuden myyntitulot sekä arvioitu lainanotto. Lisäksi talousarvion tulee sisältää käyttöpääoman arvioidut muutokset. Talousarviossa tulee huomioida myös lyhytaikainen vieras pääoma.<sup>653</sup>

Maakuntahallituksen esityksen mukaan Ahvenanmaan kuntien talousarviossa noudatetaan samaa rakennetta kuin valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL:n mukaisessa talousarviorakenteessa, koska tämä helpottaa sekä kuntien tilastointia että kuntien välistä vertailtavuutta sekä mahdollistaa paremmin kunnille saada ohjeita ja neuvontaa *Suomen Kuntaliitolta*<sup>654</sup> talousarvioon liittyvissä teknisissä kysymyksissä.<sup>655</sup> Nykyisin

---

<sup>652</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 25.

<sup>653</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 25.

<sup>654</sup> Kuntien keskusjärjestöjen tuolloisilta nimiltään Suomen Kunnallisliitto ry, Suomen Kaupunkiliitto ry – Finlands Stadsförbund rf ja Finlands svenska kommunförbund rf sekä sekä eräiden muiden kunnallisten järjestöjen toiminta järjestettiin vuonna 1993 uudelleen, jolloin kuntien keskusjärjestöksi

voimassa olevan vuonna 2015 annetun KuntaL:n mukainen talousarvion rakenne vastaa EKuntaL:n mukaista talousarviota.

Talousarviossa on ÅKL 64 §:n mukaisesti käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Käyttötalousosaan sisältyvät kaikkien tulosalueiden välttämättömät määrärahat ja tuloarviot. Tuloslaskelmaosa sisältää vähennyslaskukaavan mukaisen laskelman, jonka mukaan tulot ja menot jaetaan varsinaiseen toimintaan, tulonsiirtoihin ja rahoituseriin. Tuloslaskelmaosa sisältää myös käyttöomaisuuden poistot, varausten ja rahastojen muutokset sekä arvion tilikauden tuloksesta. Investointiosa sisältää hankekohtaiset määrärahat ja tuloarviot. Rahoitusosa sisältää talousarviovuoden rahan lähteet ja rahan käytön kokonaisuudessaan.<sup>656</sup> Vastaavat säännökset talousarvion rakenteesta sisältyivät myös valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL 65 §:ään. Lisäksi *Suomen Kuntaliitto* antoi ja antaa kunnille ja kuntayhtymille suosituksia talousarvion laatimisesta.<sup>657</sup> Nykyisin voimassa olevat talousarvion rakennetta koskevat vastaavat säännökset ovat KuntaL 110 §:ssä.<sup>658</sup>

Talousarvion antamisen yhteydessä tulee valtuuston ÅKL 65 §:n mukaan hyväksyä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Taloussuunnitelma tulee laatia siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvion antamisen yhteydessä tulee 66 §:n mukaan myös päättää kunnan tuloveron perusteista sekä muista kunnallisista veroista.<sup>659</sup>

---

muodostettiin Suomen Kuntaliitto ry - Finlands Kommunförbund rf; ks. Laki Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä 26.2.1993/222.

<sup>655</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 25–26.

<sup>656</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 26.

<sup>657</sup> Ks. Hannus & Hallberg 378 ss.; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 388 ss.; Harjula & Prättälä 1995: 357 ss.; 2012 542 ss.; HE 192/1994 vp 109–111; Heuru 1995: 323 ss.; 2001: 379 ss.; Myllyntaus 1994: 18–20; 2002: 34 ss.; Suomen Kuntaliitto 1996a; 1998; 2000; 2011.

<sup>658</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015: 729 ss.; 2019: 741 ss.

<sup>659</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 26–27; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 18.

### 7.1.5.2 Kirjanpito ja tilinpäätös

Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä oli ÅKL 67 §:n maakuntalain säännösten lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä EKPL:ssa<sup>660</sup> säädettiin. Maakuntahallituksen esityksessä katsottiin, että kunnissa noudatettava hallinnollinen kirjanpito ei enää vastannut vallitsevaa informaation tarpeelle asetettavia vaatimuksia. Kuntien tilinpäätöksen antama informaatio oli myös vaikeasti tulkittavissa eikä se enää nykyoloissa antanut myöskään päättäjille tarvittavaa informaatiota päätöksenteon tueksi. Maakuntahallitus esitti, että myös Ahvenanmaan kunnat hoitaisivat kirjanpitonsa kirjanpitolain mukaan samoin kuin Manner-Suomen kunnat<sup>661,662</sup>. Vuonna 2003 muutettiin<sup>663</sup> ÅKL 67 §:n mukainen säännös siten, että siinä viitattiin voimassa olevaan KPL:iin.

Kunnan tilivuotena on ÅKL 68 §:n mukaan kalenterivuosi. Hallituksen tehtävänä on laatia tilinpäätös kultakin tilikaudelta sekä jättää tilinpäätös edelliseltä vuodelta valtuustolle ennen heinäkuun loppua. Tilinpäätökseen kuuluvat sekä tuloslaskelma, tase ja näiden liitteet, talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Kunnan, jolla on KPL:n mukaan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee liittää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitase laaditaan soveltuvin osin kirjanpitolainsäädännön määräyksiä noudattaen. Tilinpäätöksen allekirjoittavat hallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja.<sup>664</sup>

Toimintakertomuksessa kunnanhallituksen tulee ÅKL 69 n§:n mukaan esittää selvitys toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Tämän lisäksi toimintakertomuksessa tulee antaa tietoja sellaisista kunnan talouteen tai konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei tule tehdä selkoa kunnan tuloslaskelmassa tai taseessa. Kunnanhallituksen tulee 70 §:n mukaan tehdä toimintakertomuksen antami-

---

<sup>660</sup> EKPL korvattiin uuden maakuntalain antamisen jälkeen 30.12.1997 annetulla uudella KPL:lla.

<sup>661</sup> ”... såsom rikskommunerna ...”; ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 27.

<sup>662</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 27–28.

<sup>663</sup> Lanskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland 20.3.2003/23 (ÅFS).

<sup>664</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 28–29.

sen yhteydessä esitys toimenpiteistä, joihin tilikauden tulos antaa aiheita sekä esitys talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi.<sup>665</sup>

Kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä noudatetaan ÅKL 67 §:n mukaisesti soveltuvin osin KPL:ia. Tilinpäätöksen sisällöstä säädetään ÅKL 68 §:ssä edellä olevan mukaisesti. Toimintakertomuksen sisällöstä on säännökset 69 §:ssä. Maakuntahallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on, että maakunnassa kunnat hoitavat kirjanpitonsa kirjanpitolain säännösten mukaan kuten Manner-Suomen kunnat<sup>666, 667</sup> Valtakunnan lainsäädännön mukaisesti KuntaKILA antoi EKuntaL 67 §:n mukaan ohjeita ja lausuntoja KPL:n ja EKuntaL:n tilinpäätöstä koskevien säännösten soveltamisesta.<sup>668</sup> Kyseinen määräys on myös nykyisin voimassa olevan KuntaL 112 §:ssä.<sup>669</sup> Voimassa olevassa kirjanpitolautakuntaa koskevassa asetuksessa on kuntajaostoa koskevassa 1 a §:ssä vuonna 1995 muutettu nykyisin vanhentunut viittaus EKuntaL:iin.<sup>670</sup> Vuonna 2015 annetun nykyisen KuntaL:n mukaan, jos muualla laissa viitataan EKuntaL:iin, on sen sijasta noudatettava KuntaL:ia. Vastaavaa määräystä ohjeiden ja lausuntojen antamisesta ei sisälly ÅKL:iin. Käytännössä maakunnan kunnat noudattanevat pääosin KuntaKILA:n ohjeistuksia<sup>671</sup>.

Erikseen voidaan vielä todeta, että ÅKL 68 §:n mukaan kunnan tilinpäätökseen tulee sisältyä konsernitase liitteineen. Valtakunnan lainsäädännössä vastaavaa EKuntaL:n 68 §:n mukaista säännöstä muutettiin vuonna 2007 siten, että konsernitilinpäätöstä koskevat määräykset siirrettiin uuteen 68 a §:ään. Uuden EKuntaL:n säännöksen mukaan kunnan tilinpäätökseen tuli liittää konsernitilinpäätös, joka käsitti mm. tuloslaskelman

---

<sup>665</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 29–30.

<sup>666</sup> Maakuntahallituksen esityksen mukaan ”... såsom rikskommunerna ...”; ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 27.

<sup>667</sup> Ls framst. 3/1996–97 Lt: 27.

<sup>668</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2012: 575 ss.

<sup>669</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015: 759–761.; 2019: 771–773.

<sup>670</sup> Ks. Asetus kirjanpitolautakunnasta 19.10.1973/784; Asetus kirjanpitolautakunnasta annetun asetuksen muuttamisesta 19.5.1995/810.

<sup>671</sup> Ks. esim. Mariehamns stad 14.5.2020; KuntaKILA 2016a; 2016b; 2018a; 2018b; 2018c; 2020a; 2020b; 2021. Ks. myös kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ruotsinkieliset yleisohjeet KommunBFN 2016a; 2016b; 2018a; 2018b; 2018c; 2020a; 2020b. Konsernia koskevan vuoden 2021 yleisohjeen sijasta käytettävissä on vuoden 2015 yleisohjeen ruotsinkielinen käännös; ks. KommunBFN 2015.

ym.<sup>672</sup> ÅKL:n konsernitasetta koskeva säännös poikkesi edellä olevan mukaisesti valtakunnan lainsäädännön mukaisesta EKuntaL:n konsernitilinpäätöstä koskevasta säännöksestä. Konsernitilinpäätöstä koskevat EKuntaL:ia vastaavat säännökset sisältyvät nykyisin voimassa olevan KuntaL:n 114 §:ään.<sup>673</sup>

## 7.1.6 Tilintarkastus

### 7.1.6.1 Tilintarkastajien valinta

Uudistettaessa Ahvenanmaan maakunnan kunnallislainsäädäntöä esitettiin maakuntahallituksen asettaman komitean mietinnössä muun ohella maakuntalainsäädännön uudistuksena, että kunnalla tulisi olla ammattilintarkastaja. Tämän mukaisesti esitettiin maakuntalaissa säädettäväksi, että kunnalla tuli olla vähintään kolme tilintarkastajaa kuten aikaisemminkin. Jotta kunnan tilintarkastuksen asiantuntevasta ja uskottavasta tilintarkastuksesta voitaisiin varmistua, esitettiin mietinnön yksityiskohtaisissa perusteissa, että vähintään yhdellä tilintarkastajalla tulisi olla KHT- tai JHTT-tutkinto. Myös riippumatonta tilintarkastusta painotettiin.<sup>674</sup>

Maakuntahallituksen esityksessä uudeksi maakuntalaiksi ei esitetty erityisiä pätevyysvaatimuksia kunnan tilintarkastajille, vaan kuntien tehtäväksi jätettiin tilintarkastajien valinta siten, että ammattitaitoinen tilintarkastus turvataan. Kunnan tilintarkastajien lukumääräksi esitettiin edelleen vähintään kolme tilintarkastajaa.<sup>675</sup>

Myös lakivaliokunta katsoi mietinnössään, ettei tilintarkastajille tule asettaa erityisiä pätevyysvaatimuksia. Lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että kuntien taloushallinto edellyttää asiantuntevaa tilintarkastusta ja tämän johdosta olisi tarkoituksenmukaista, että ainakin yhdellä tilintarkastajalla olisi erityinen kelpoisuus. Valiokunnan mukaan voisi

---

<sup>672</sup> Ks. Laki kuntalain muuttamisesta 27.4.2007/519: 68 a §.

<sup>673</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015: 767–769; 2019: 780–782.

<sup>674</sup> CGR- eller OFR-examen. Mietinnön sivulla 4 JHTT-tutkinnon (OFR-examen) vaihtoehtona mainittu HTM-tutkinto (GRM-examen) lienee kirjoitusvirhe. Ks. ÅUS 1995:19: 4, 26.

<sup>675</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 4, 31.

edellä mainittu kuntien uusi yhteistyöjärjestö *Ålands kommunförbund* edesauttaa muun ohella asiantuntemuksen edistämässä kunnallisessa tilintarkastuksessa.<sup>676</sup> Tämän liittyen on todettavissa, että Maarianhaminan kaupungin vuoden 2013 tilinpäätöksen toimintakertomuksessa todetun mukaisesti kaupunki oli eronnut mainitusta yhteistyöjärjestöstä.<sup>677</sup>

Lakivaliokunta lausui mietinnössään, että monet maakunnan kunnat jo tuolloin hankkivat ammattitilintarkastajan palveluita eri yhteisöiltä. Lakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus ei ollut esteenä kyseisten palveluiden hankkimiselle myös jatkossa. Estettä ei näin myöskään mietinnön mukaan ollut sille, että yksi tai useampi tilintarkastaja oli jonkin yhteenliittymän tai yhteisön palveluksessa.<sup>678</sup>

Edellä olevista maakuntahallituksen esityksen perusteluista ja lakivaliokunnan mietinnön perusteluista on yksiselitteisesti tehtävissä johtopäätös, jonka mukaan mainituissa asiakirjoissa tunnistettiin selkeästi ammattitaitoisen tilintarkastajan tarve kunnan tilintarkastuksessa. Tästä huolehtiminen jätettiin kuitenkin kuntien päätettäväksi siten, että ÅKL:iin ei sisältynyt mitään ohjausta tilintarkastajan ammattitaidosta. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annetussa EKuntaL:ssa edellytettiin kunnan tilintarkastajalta JHTT-pätevyyttä sekä myöhemmin KuntaL:n mukaan JHT-pätevyyttä.

---

<sup>676</sup> Ks. Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19.

<sup>677</sup> Mariehamns stad 24.4.2014: 15.

<sup>678</sup> Ks. Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19. Perustetun kuntainliiton perussopimuksen 3 §:n 5 kohdan mukaan kuntainliiton tehtävänä on ÅKL 97 §:n perusteella mm. antaa neuvoja oikeudellisissa kysymyksissä ja taloudessa sekä 8 kohdan mukaan huolehtia myös muista yhteisistä asioista liittokokouksen päätösten mukaisesti, ks. *Ålands kommunförbund* 1997: 3 §. Internetistä saatavilla olevien pöytäkirjojen ja niiden liitteenä olevien tilintarkastuskertomusten ja osin tilinpäätösten perusteella on todettavissa, että Ahvenanmaan kuntien tilikausien 2018 ja 2019 tilintarkastajina toimi maallikoiden lisäksi myös auktorisoituja tilintarkastajia, joista JHT-tilintarkastajat toimivat saatavilla olevien tietojen mukaan ainakin Maarianhaminan kaupungin, Brändön, Eckerön, Finströmin, Getan, Hammarlandin, Kumlingenin, Sundin ja Vårdön kunnan tilintarkastajina; ks. Mariehamns stad, stadsfullmäktige 23.4.2019 § 63; 26.5.2020 § 62; Brändö kommun, kommunfullmäktige 26.6.2019 § 22; Eckerö kommun, kommunfullmäktige 13.6.2019 § 50; Finströms kommun, kommunfullmäktige 13.6.2019 § 38; Geta kommun, kommunfullmäktige 5.6.2019 § 25; 27.5.2020 § 27; Hammarlands kommun, kommunfullmäktige 17.6. 2020 § 50; Kumlinge kommun, kommunfullmäktige 19.6.2019 § 20; 28.5.2020 § 41; Sunds kommun, kommunfullmäktige 18.6.2019 § 33; Vårdö kommun, kommunfullmäktige 16.5.2019 § 15.

ÅKL 73 §:n mukaisesti valtuutetut valitsevat toimikaudekseen vähintään kolme tilintarkastajaa sekä heille henkilökohtaiset varatilintarkastajat kunnan hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Myös henkilö, jolta puuttui äänioikeus kunnallisvaaleissa maa-kunnassa tai jolla ei ollut kotipaikkaa kunnassa, voitiin valita tilintarkastajaksi. ÅKL:in ei enää sisältynyt EÅKL:n mukaista määräystä siitä, että kuntien keskusjärjestö, jossa kunta oli jäsenenä, voisi valtuuston niin päättäessä määrätä yhdestä kunnan tilintarkastajasta ja varatilintarkastajasta. Tilintarkastajat toimivat tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajilla tulee myös olla edellytykset riippumattoman tilintarkastuksen toimittamiseen. Lisäksi tilintarkastajilla on oikeus saada tehtävänsä hoitaessaan kunnan viranomaisilta tietoja sekä nähtäväkseen asiakirjoja, jotka he katsovat välttämättömäksi tehtävänsä hoitamiseksi.<sup>679</sup>

Valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL alkuperäisen 72 §:n mukaisesti valtuusto valitsi yhden tai useamman tilintarkastajan, jonka tuli olla JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö. Vuonna 2015 annetun KuntaL 122 §:n mukaan valtuusto valitsi kunnan tilintarkastajan, jonka tuli olla JHTT-yhteisö. JHTT-yhteisön tuli määrätä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Vuonna 2015 muutetun KuntaL 122 §:n mukaan valtuusto valitsee kunnan tilintarkastajaksi tilintarkastusyhteisön, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja<sup>680</sup>. ÅKL ei edellä olevan mukaan aseta kunnan tilintarkastajille erityisiä pätevyysvaatimuksia.

ÅKL 74 §:n mukaan tilintarkastajaksi kelvollinen ei ole se, joka on kunnanhallituksen jäsen, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen, joka on kunnanjohtajan tai kunnanhallituksen jäsenen läheinen tai se, joka on pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön. Läheisellä tarkoitetaan puolisoa, henkilön kanssa yhdessä asuvaa henkilöä, vanhempia, lapsia tai sisarusia tai muuta läheistä henkilöä. Edellä olevasta poiketen voidaan tilintarkasta-

---

<sup>679</sup> Vastaava säännös sisältyi myös valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL 74 §:ään.

<sup>680</sup> Laki kuntalain 122 §:n muuttamisesta 18.9.2015/1236. Ks. myös pääjakso 6.

jaksi kuitenkin valita henkilö, jolla ei ole maakunnassa kunnallisvaaleissa äänioikeutta tai jonka kotikunta kunta ei ole.<sup>681</sup>

Edellä jaksossa 7.1.4.1 todetun mukaisesti valittaessa jäseniä kunnallisiin toimielimiin tuli noudatettaviksi vuonna 1989 annetun maakuntalain<sup>682</sup> perusteella muiden säännösten ohella myös TasaAL:n mukaiset säännökset eräin poikkeuksin. Vuonna 1995 muutetun TasaAL 4 §:n mukaan kunnallisessa toimielimessä valtuustoa lukuunottamatta tuli olla sekä naisia että miehiä kumpiakkin vähintään 40 %. Mainittu määräys siirtyi vuonna 2005 muutetun TasaAL:n uudeksi 4 a §:ksi. Kuntainliiton tilintarkastajien valinnan johdosta vuonna 2013 annetussa Ålands FD:n ratkaisussa katsottiin äänestyksen jälkeen, ettei nykyinen maakuntalainsäädännön mukainen tilintarkastajien valinta tarkoita sellaisen kunnallisen toimielimen valintaa, jota tarkoitetaan TasaAL 4 a §:ssä. Ratkaisua perusteltiin mm. sillä, että nykyinen maakuntalaki ei aseta estettä myöskään tilintarkastuspalveluiden ostamiselle, jolloin myös hankintalainsäädännön määräykset<sup>683</sup> voivat periaatteessa tulla sovellettaviksi tässä yhteydessä.<sup>684</sup>

---

<sup>681</sup> Ks. edellä mainittu lakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan estettä ei myöskään ollut sille, että yksi tai useampi tilintarkastajista olisi jonkin yhteenliittymän tai yhteisön palveluksessa; ks. Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19.

<sup>682</sup> Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män 30.3.1989/27 (ÅFS).

<sup>683</sup> Vuonna 2010 muutetun EHankintaL 15 §:n mukaisesti kansallinen kynnyсарvo oli 15.000 € (ks. Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta 30.4.2010/ 321). Vuonna 2016 annetun HankintaL 25 §:n mukainen kansallinen kynnyсарvo on 60.000 €. Esim. Maarianhaminan kaupungin vuoden 2018 tilinpäätöksen mukaan palkkiot tilintarkastusyhtiölle olivat yhteensä 32.207,70 €; ks. Mariehamns stad, stadsfullmäktige § 63, bilaga: Bokslut 2018 s. 120.

<sup>684</sup> Ks. Ålands FD 3.12.2013 L 90/2013. Kysymyksessä oli äänestyspäätös, jossa eri mieltä ollut jäsen katsoi, ettei ole perustetta tulkita TasaAL:ia ÅKL:n mukaisessa tilintarkastajan valinnassa toisin kuin oli menetelty KunL:n kohdalla, jolloin TasaAL:n vaatimukset soveltuivat kyseiseen päätöksentekoon. Ks. myös KHO 1990 A 29, jonka mukaan tuolloin voimassa olleen TasaAL 4 §:n mukaan mm. kunnan tilintarkastajaksi tuli valita vähintään yksi kumpaakin sukupuolta oleva henkilö. Samoin Turun ja Porin LO 22.3.1990 Numero 207/I.



### 7.1.6.2 Tilintarkastajien tehtävät

Tilintarkastajien tulee ÅKL 75 §:n mukaan hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastaa kunnan tilivuoden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tämän mukaisesti tilintarkastajien tulee erityisesti tarkastaa:

- 1) onko hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti,
- 2) onko tilinpäätös ja konsernitase laadittu lain mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista,
- 3) ovatko maakuntaosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>685</sup>

Maakuntahallituksen esityksessä uudeksi maakuntalaiksi viitattiin tilintarkastajien tehtäviin varsin yleispiirteisesti. Tähän vaikuttavina seikkoina todettiin kunnan koko sekä sisäisen tarkastuksen toimivuus. Lisäksi esityksessä todettiin tilintarkastuksen perustana olevan hyvä tilintarkastustapa ja sen kehitys.<sup>686</sup> Tilintarkastajien tehtävistä säädettiin käytännössä vastaavasti valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL 75 §:ssä.<sup>687</sup> Ammattilintarkastajalle EKuntaL:ssa säädetyt tehtävät olivat käytännössä sisällöllisesti samat kuin ÅKL:n luottamushenkilötilintarkastajille määrittämät tehtävät.

Edellä olevan tehtäväluettelon 1 kohdan mukaisessa laillisuuden tarkastuksessa kysymyksen tulevat valtuuston päätösten noudattamisen lisäksi myös ÅKL:n määräysten sekä mm. kunnan hallintosäännön määräysten noudattaminen. Myös maakuntalainsäädännössä vuonna 2008 annetun Ahvenanmaan maakunnan hallintolain määräykset

---

<sup>685</sup> Vastaavasti säädettiin myös valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL 75 §:n mukaisista tilintarkastajien tehtävistä.

<sup>686</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–1997 Lt: 31.

<sup>687</sup> Ks. Hannus & Hallberg 1995: 417–418; Harjula & Prättälä 1995: 407–409; HE 192/1994 vp: 116–117; Heuru 1995:362–364; Myllymäki 2000: 289 ss.; 2007: 314 ss.

mm. maakunnan kuntia koskevana<sup>688</sup> tulee huomioida laillisuuden tarkastuksessa. Tämän lisäksi mahdollinen muu maakuntalainsäädäntö ja valtakunnan lainsäädäntö tulee tarpeen mukaan ottaa tarkastuksessa huomioon.<sup>689</sup>

ÅKL 67 §:n mukaisesti kunnan kirjanpidossa noudatetaan mainitun lain sekä kirjanpitolainsäädännön määräyksiä soveltuvin osin. Edellä olevan tehtäväluettelon 2 kohdan mukaan tilintarkastajan tulee ottaa kantaa kunnan tilinpäätöksen ja konsernitaseen oikeellisuuteen sekä niiden antamien tietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen tilikauden toiminnasta, taloudesta sekä sen kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Jotta kunnan tilintarkastajat, joita tulee olla vähintään kolme, voisivat täyttää heille kuuluvan velvollisuutensa, tulee heillä olla riittävät tiedot kirjanpidosta sekä tilinpäätöksen ja tähän kuuluvan konsernitaseen laatimisesta voidakseen tarkastaa kunnan tilinpäätöksen sekä konsernitaseen oikeellisuuden.<sup>690</sup>

Edellä olevan tehtäväluettelon 3 kohdan mukaan tilintarkastajien tulee tarkastaa maakuntaosuuksien perusteista ja käytöstä annettavien tietojen oikeellisuus. Vuonna 2017 annettiin maakuntalainsäädännössä uusi maakuntalaki kuntien maakuntaosuuksista<sup>691</sup>. Maakuntalailla korvattiin aikaisemmin voimassa olleita vuonna 1993 annettuja erillisiä maakuntalakeja maakuntaosuuksista uudistettaessa uudella maakuntalailla maakuntaosuusjärjestelmää yhdeksi kokonaisuudeksi<sup>692, 693</sup>.

---

<sup>688</sup> Ks. Förvaltningslag för landskapet Åland 14.2.2008:9 (ÅFS) 1 §; Ls framst. 8/2006–2007 Lt: 16–17.

<sup>689</sup> Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annetussa EKuntaL:n 77 §:ssä säädettiin laillisuuden tarkastuksesta vastaavalla tavalla kuin ÅLK:ssa. Laillisuuden tarkastamisesta säädettiin vastaavasti myös vuonna 2015 annetussa KuntaL 123 §:ssä. KuntaL:n mukaisessa tarkastuksessa ensisijaisena tehtävänä on varmistaa KuntaL:n, HallintoL:n, kunnan hallintosäännön ja valtuuston päätöksien noudattaminen sekä tilintarkastajan ammatillisen harkinnan mukaan myös muun lainsäädännön noudattaminen; ks. Harjula & Prättälä 2015: 814; 2019: 825–826.

<sup>690</sup> Valtakunnan lainsäädännössä tuli vuonna 2007 muutetun EKuntaL 68 a §:n mukaisesti kunnan tilinpäätökseen tuli liittää konsernitaseen sijasta konsernitilinpäätös; ks. Laki kuntalain muuttamisesta 27.4.2007/519: 68 a §.

<sup>691</sup> Landskapslag om landskapsandelar till kommunerna 7.12.2017:120 (ÅFS).

<sup>692</sup> Ks. Landskapslag om landskapsandelar till kommunerna 7.12.2017:120 (ÅFS): 49 §; LF 28/2016–2017 Lt: 1.

<sup>693</sup> Valtakunnan lainsäädännössä tilintarkastajien tehtävänä oli vuonna 1995 annetun EKuntaL 73 §:n mukaan vastaavasti tarkastaa valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annettujen tietojen oikeellisuus; ks. Harjula & Prättälä 2012: 615. Tuolloin oli voimassa kuntien valtionosuuksista vuonna 1992 annettu EKVOL, joka korvattiin vuonna 1996 annetulla KVOL:lla ja tämä puolestaan vuonna 2009

Kunnan sisäistä valvontaa koskevan tehtäväluettelon 4 kohdan mukaan kunnan tilintarkastajien tulee tarkastaa kunnan sisäisen valvonnan järjestämistä. Maakuntahallituksen esityksessä lausuttiin kunnan sisäisen tarkastuksen toimivuuden merkityksestä kunnan tilintarkastajien tehtäviin<sup>694</sup>. Myös sisäisen valvonnan kannalta tällä on oma merkityksensä, mutta sisäinen valvonta osana kunnan toimintaa käsittää edellä mainittua laajemman kokonaisuuden kunnan toiminnassa.<sup>695</sup>

Tilintarkastajien tulee ÄKL 75 §:n mukaan noudattaa valtuuston antamia erityisiä ohjeita, elleivät annetut ohjeet ole ristiriidassa lain, kunnan johtosäntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa. Mikäli tilintarkastajat havaitsevat tehtävänsä toteuttaessaan väärinkäytöksiä, tulee heidän ilman viivytystä ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista hallitukselle sekä tarvittaessa myös valtuuston puheenjohtajalle. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan, mikäli tilintarkastajien huomautukset koskevat hallituksen toimintaa, voi olla välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista ilmoittaa asiasta valtuuston puheenjohtajalle.<sup>696</sup>

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös ÄKL 45 §:n mukainen valiokunta. Valtuutetut voivat asettaa keskuudestaan valiokunnan tietyn asian valmistelemista varten. Lisäksi valiokunta voidaan asettaa lausunnon antamista varten. Valiokunta voidaan asettaa

---

annetulla lailla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta; ks. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704. Vuonna 2015 annetun uuden Kuntal 123 §:n mukaan tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa, ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita; ks. Harjula & Prättälä 2015: 815–816; 2019: 827. Vuonna 2021 annettu laki kuntien peruspalvelujen valtionosuuksista tulee kumoamaan edellä mainitun vuonna 2009 annetun lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuoden 2023 alusta lukien. Mainittu laki liittyy uuden hallintotason, hyvinvointialueiden perustamiseen koskien sosiaali- ja terveystalvontaa sekä pelastustointia; ks. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.6.2021/618; HE 241/2020 vp: 1.

<sup>694</sup> Ks. Ls framst. 31996–1997 Lt: 31.

<sup>695</sup> Valtakunnan lainsäädännön mukaisen EKuntal:n alkuperäisen 73 §:n mukaisesti kunnan tilintarkastajien tehtävänä oli tarkastaa, oliko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Vuonna 2007 tilintarkastajien tehtäväksi tuli myös konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastaminen; ks. Laki kuntalain muuttamisesta 27.4.2007/519: 73 §; Harjula & Prättälä 2012: 615. Tämän jälkeen muutetun EKuntal 73:n mukaisesti kunnan tilintarkastajien tuli edellä olevan lisäksi tarkastaa kuntakonsernin sisäisen valvonnan sekä riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen; ks. Laki kuntalain muuttamisesta 15.6.2012/325: 73 §. Vastaavat määräykset sisältyvät myös voimassa olevan Kuntal 123 §:ään; ks. Harjula & Prättälä 2015: 816–817; 2019: 827–828.

<sup>696</sup> Ks. Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19.

myös hallinnon tarkastamista varten. Maakuntahallituksen esityksen mukaan valiokunta asetetaan luonteeltaan tilapäisiä tehtäviä varten. Valiokunta voidaan asettaa esimerkiksi käsittelemään kunnanjohtajan irtisanomista koskevaa asiaa. Valtuuston asettamalla puheenjohtajistolla on oikeus olla läsnä valiokunnan kokouksissa.<sup>697</sup>

### 7.1.6.3 Hyvästä tilintarkastustavasta

Kunnallisessa maakuntalainsäädännössä otettiin vuoden 1997 ÅKL:ssa ensimmäisen kerran käyttöön käsite hyvä tilintarkastustapa. Aikaisemmin voimassa olleeseen vuonna 1980 annettuun EÅKL:iin ei mainittu käsite sisältynyt. Vastaavasti myöskään valtakunnan lainsäädännössä ei tuolloin voimassa olleeseen vuoden 1976 KunL:iin sisältynyt kyseistä määritelmää.

KunL:n voimassa ollessa asettivat silloiset kuntien keskusjärjestöt tilintarkastajalautakunnan, jonka tehtävänä oli hyväksyä tuolloisen lainsäädännön mukaisia kunta- ja kuntainliittoenemmistöisten osakeyhtiöiden tilintarkastajia muutoin vaadituista auktorisoinneista poiketen. Lisäksi tilintarkastajalautakunnan tehtävänä oli mm. valmistella kunnallista tilintarkastusta palvelevia sääntöjä ja ohjeita.<sup>698</sup> Kunnallinen tilintarkastajalautakunta antoi vuonna 1984 suosituksen hyvästä kunnallisesta tilintarkastustavasta.<sup>699</sup> Uusi suositus hyvästä kunnallisesta tilintarkastustavasta annettiin tilintarkastajalautakunnan toimesta vuonna 1989.<sup>700</sup>

Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annetun EKuntaL:n 73 §:n mukaisesti kunnan tilintarkastajien tuli hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastaa kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. HE:n mukaisesti tilintarkastuksen ohjenormina oli hyvä tilintarkastustapa, jota oli kehitetty muun muassa hyväksymällä julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan normisto. Normiston hyväksyjänä oli julkistalouden tarkasta-

---

<sup>697</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 18–19.

<sup>698</sup> Ks. Ryönänkoski 1981: 6.

<sup>699</sup> Ks. Kunnallinen tilintarkastajalautakunta 1984.

<sup>700</sup> Ks. Kunnallinen tilintarkastajalautakunta 1989.

jien yhteistyöryhmä, johon kuului edustajia valtion tilintarkastajien kansliasta, valtion-talouden tarkastusvirastosta sekä kuntien keskusjärjestöstä. Lähtökohtana oli, että hyvä tilintarkastustapa määritteli tilintarkastajien tehtävän sisällön.<sup>701</sup> Myös aikaisemman EKuntaL:n korvanneen KuntaL 123 §:n mukaisesti tilintarkastajan tuli julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastaa kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. HE:ssä viitattiin tältä osin ainoastaan julkishallinnon hyvään tilintarkastustapaan tätä muutoin määrittelemättä.<sup>702</sup>

Komiteamietinnössä Ahvenanmaan maakunnan kunnallisen maakuntalainsäädännön uudistamiseksi esitettiin kunnan tilintarkastajien tehtäviä koskevassa yhteydessä, että lähtökohtana tilintarkastajien tehtävissä tulee olla hyvä tilintarkastustapa, jonka sisältö kehittyy julkiselle hallinnolle hyväksyttävien normien mukaisesti.<sup>703</sup> Vastaava määritys sisältyy myös maakuntahallituksen esitykseen uudeksi maakuntalaiksi.<sup>704</sup> Komiteamietinnössä kuten myöskään maakuntahallituksen esityksessä ei tarkemmin selvitetty hyvää tilintarkastustapaa määrittävien julkishallinnon normien hyväksymistä.

#### 7.1.6.4 Tilintarkastuskertomus

Tilintarkastajien tulee ÅKL 76 §:n mukaan antaa ennen toukokuun loppua kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus valtuustolle. Tilintarkastuskertomuksessa annetaan selvitys edellisen kalenterivuoden eli tilikauden tilintarkastuksen tuloksista. Tilintarkastuskertomuksessa tilintarkastajat lausuvat siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä. Tämän lisäksi tilintarkastuskertomuksessa lausutaan, voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus kuluneelta tilikaudelta.<sup>705</sup>

<sup>701</sup> Ks. HE 192/1994 vp: 117; Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä 1992; 1993.

<sup>702</sup> Ks. HE 268/2014 vp: 225. Ks. myös Suomen tilintarkastajat ry 2020.

<sup>703</sup> Ks. ÅUS 1995:19: 26.

<sup>704</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 31.

<sup>705</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 31. Päätöksessä Ålands FD 3.12.2013 91/2013 hylättiin valitus vastuuvapauden myöntämisestä vuodelta 2011, jolloin päätöksentekoon valtuustossa osallistui kolme valtuutettua, jotka olivat toimineet hallituksen jäseninä vuonna 2011, FD:n katsoessa, ettei päätös koskenut mainittuja valtuutettuja ÅKL 43 §:n tarkoittamalla tavalla, koska tilintarkastajat eivät olleet esittäneet tilintarkastuskertomuksissaan muistutuksia tilivelvollisia kohtaan, viitaten lisäksi päätök-

Tilivelvollisia ovat ÅKL 72 §:n mukaan kunnallisen toimielimen jäsenet sekä toimielimen alaiset johtavat virkamiehet. Maakuntahallituksen asettaman komitean esityksen mukaan kunnallinen organisaatio kollegiona olisi ollut tilivelvollinen. Myös maakuntahallituksen esityksen mukaan tilivelvollisena olisi ollut kunnallinen organisaatio kollegiona. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan tilivelvollisuus oli kuitenkin henkilökohtainen, jonka mukaisesti myös maakuntalain säännös säädettiin.<sup>706</sup>

Mikäli tilintarkastajat toteavat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia, vastoin valtuuston päätöksiä tai muutoin kunnan etujen vastaisesti eikä virhe tai aiheutettu vahinko ole vähäinen, tulee tilintarkastajien ÅKL 76 §:n mukaan tehdä tilintarkastuskertomuksessa tilivelvollista kohtaan huomautus. Mikäli tilintarkastuskertomuksessa on esitetty huomautuksia, tulee hallituksen 77 §:n mukaan hankkia selitys siltä, jota huomautus koskee. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tilintarkastuskertomus ja huomautukset antavat aihetta. Päättäessään tilinpäätöksen hyväksymisestä päättää valtuusto myös vastuuvapaudesta tilivelvollisille.<sup>707</sup>

---

sessään päätökseen KHO 1999:36, joka koski vastaavanlaista tilannetta valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL:n asiaa koskevan säännöksen vastatessa ÅKL:n säännöstä. Ks. kuitenkin Ålands kommunförbund 2017, jossa tuodaan esille se mahdollisuus, että huolimatta tilintarkastajien lausunnotta, voidaan valtuuston kokouksessa tehdä esitys vastuuvapauden epäämisestä; Ålands kommunförbund 2017: 15. Internetistä osassa Ahvenamaan maakunnan kuntien sivustoilta saatavissa olevat tilintarkastuskertomukset vuosilta 2018 ja 2019 noudattavat pitkälti JHTT-yhdistyksen tilintarkastuskertomuksen malleja (ks. Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry 2016a); ks. Mariehamns stad, stadsfullmäktige 23.4.2019 § 63; 26.5.2020 § 62; Föglö kommun, kommunfullmäktige 27.6.2019 § 31; Geta kommun, kommunfullmäktige 27.5.2020 § 27; Hammarlands kommun 17.6.2020 § 50; Jomala kommun 11.6.2019 § 26; 16.6.2020 § 41; Kumlinge kommun, kommunfullmäktige 19.6.2019 § 31; § 20; 28.5.2020 § 41; Lemlands kommun, kommunfullmäktige 12.6.2019 § 52; 10.6.2020 § 45; Lumparlands kommun, kommunfullmäktige 11. 6.2019 § 17; 10.6.2020 § 38; Saltviks kommun, kommunfullmäktige 27.5.2019 § 20; 15.6.2020 § 41. KuntaL 109 §:n mukaan kunnan tilintarkastuskertomus on oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa. Vastaavaa määräystä ei sisälly ÅKL:iin.

<sup>706</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 30–31; Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 18; ÅUS 1995:19: 26.

<sup>707</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 31.

### 7.1.6.5 Tilintarkastajan virkavastuu

ÅKL 19 § sisältää määräykset virheellisestä menettelystä luottamustehtävän hoitamisessa. Tämän mukaisesti mikäli luottamushenkilön voidaan todennäköisin syin epäillä syyllistyneen luottamustointa hoitaessaan virkarikokseen tai menetelleen siinä velvollisuksiensa vastaisesti, tulee hallituksen vaatia tältä selitys. Asia tulee tarvittaessa ilmoittaa myös valtuustolle. Mikäli kysymyksessä on ilmeinen virkarikos, tulee tästä tehdä viipymättä rikosilmoitus.<sup>708</sup> ÅKL 73 §:ssä on erikseen säädetty, että tilintarkastajat toimivat tehtävässään virkavastuulla. Vastaava säännös oli myös valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annetun Kuntal:n 72 §:ssä. Tämän lisäksi kyseinen säännös sisällytettiin valtakunnan lainsäädännössä myös vuonna 2015 annettuun uuden Kuntal 122 §:ään.<sup>709</sup>

RL 40 lukuun sisältyy säännökset virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista. Vuonna 1980 säädetyin EÅKL:n yhteydessä<sup>710</sup> todetun mukaan RL:n vuosina 1989 ja 1995 muutetun luvun 40 mukaisia virkarikoksia ja julkisyhteisön työntekijän rikoksia olivat mm. lahjusten ottaminen, törkeä lahjusten ottaminen, lahjusrikkomus, virkasalaisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen, asiakirjan luvaton paljastaminen, virka-aseman väärinkäyttäminen, törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.<sup>711</sup>

RL 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset uudistettiin vuonna 2002. RL 40 luvun säännöksistä uudistettiin mm. virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista rikkomista, virka-aseman väärinkäyttämistä, virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista rikkomista koskevat säännökset.<sup>712</sup> Tilintarkastajan ammattitaidon kannalta tarkasteltuna voisi edellä mainituista RL 40 luvun tarkoittamista rikoksista tulla mahdolli-

<sup>708</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 12.

<sup>709</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015: 808–809; 2019: 821–822.

<sup>710</sup> Ks. jakso 5.2.6.

<sup>711</sup> Ks. Laki rikoslain muuttamisesta 8.9.1989/792; Laki rikoslain muuttamisesta 21.4. 1995/578.

<sup>712</sup> Ks. Laki rikoslain muuttamisesta 12.7.2002/604.

sesti kysymykseen virkavelvollisuuden rikkomisesta tai ennemminkin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta johtuvat lain tarkoittamat rikokset.<sup>713</sup> Lisäksi tulee ottaa huomioon VahKorvL:n mukaiset sanktiot.

### 7.1.7 Kuntien välinen yhteistyö

Kuntien välisestä yhteistyöstä säädetään ÅKL 12 luvussa. ÅKL 12 luvun 78 §:ssä säädetään kuntien yhteistyömuodoista. Kunnat voivat tekemänsä sopimuksen perusteella huolehtia yhdessä niille kuuluvista tehtävistä. Kunnat voivat sopia siitä, että toinen kunta huolehtii tehtävästä toisen kunnan lukuun. Kunnille kuuluvia tehtäviä voidaan hoitaa myös kuntainliiton toimesta tai siten, että tehtävien hoidosta päätetään kuntien edusajainkokouksen toimesta. Kunnat voivat myös sopia, että kunnan lakisääteinen tehtävä voidaan delegoida toisen kunnan virkamiehelle, joka hoitaa tehtävää virkavastuulla.<sup>714</sup>

Kuntien yhteisestä toimielimestä säädetään 79 §:ssä. Tällöin voidaan sopia, että osa toiminnasta vastaavan toimielimen jäsenistä asetetaan toisen kunnan toimesta. Heidän tulee kuitenkin olla vaalikelpoisia vastaavaan toimielimeen myös toisessa kunnassa. Kuntien edustajien kokouksesta, äänioikeudesta ja päätöksenteosta, kokouksen pöytäkirjasta ym. säädetään 80–83 §:issä.<sup>715</sup>

Kuntainliiton perustamisesta säädetään ÅKL 84 §:ssä. Sekä kuntien että kuntainliittojen aloitteesta voidaan perustaa kuntainliitto. Kuntainliitto perustetaan jäsenkuntien solmimalla sopimuksella (perussopimus). Perussopimuksesta tulee ilmetä kuntainliiton nimi, kotikunta, jäsenkunnat sekä kuntainliiton tehtävät. Perussopimuksessa jäsenkun-

---

<sup>713</sup> Valtakunnan lainsäädännön mukaista EKuntaL:n tarkoittamaa tilintarkastusta vuotta 2008 koskevassa tuomiossa Vaasan HO 31.1.2019 19/104154 hylättiin valitus KÄO:n päätöksestä, jonka mukaan tilintarkastajan ei katsottu syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen oppisopimuskoulutusta koskevassa tarkastuksessa. Päätöksen KKO 24.9.2019 nro 1575 mukaan asiassa ei myönnetty valituslupaa, jolloin HO:n tuomio jäi pysyväksi.

<sup>714</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 31–32.

<sup>715</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 32–33; Suksi 2005: 385.



nat sopivat mm. kuntainliiton päätöksenteosta, päätöksenteko-organisaation jäsenten lukumäärästä, päätöksentekijöiden äänioikeudesta, jäsenkuntien osuuksista ja vastuista kuntainliiton veloista sekä muista kuntainliiton taloutta ja hallintoa koskevista asioista. Lisäksi perussopimuksessa sovitaan kuntainliiton edun valvontaa koskevista asioista ym. sekä jäsenten eroamiseen liittyvistä kysymyksistä. Perussopimuksessa sovitaan myös mm. kuntainliiton talouden ja hallinnon tarkastamisesta.<sup>716</sup>

Perussopimuksen muuttamisesta sovittiin alkuperäisen ÅKL 85 §:n mukaan jäsenkuntien valtuustojen samansisältöisillä päätöksillä. Mikäli kyse oli lakisääteisestä kuntainliitosta, voitiin perussopimusta muuttaa, jos vähintään kaksi kolmasosaa jäsenkunnista kannatti sopimuksen muuttamista ja näiden jäsenkuntien asukasmäärä oli vähintään puolet jäsenkuntien asukasmäärästä. Jäsenkuntaa ei kuitenkaan voinut velvoittaa ilman suostumustaan ottamaan osaa uuteen vapaaehtoiseen tehtävään ja tästä aiheutuviin kustannuksiin.<sup>717</sup> Vuonna 2007 muutetun<sup>718</sup> 85 §:n mukaan perussopimusta voidaan muuttaa jäsenkuntien enemmistön päätöksellä edellä mainituin lakisääteisiä kuntainliittoja koskevin rajoituksin.

## 7.2 Yhteenvetoa

Vuonna 1980 annetun EÅKL:n ei katsottu enää vastaavan sille asetettavia vaatimuksia, jonka johdosta maakuntahallitus asetti vuonna 1994 komitean valmistelemaan uutta maakuntalakiä maakunnan kunnille. Uuteen maakuntalakiin sisältyy aikaisemmasta vuoden 1980 maakuntalaista poikkeavat määräykset sekä kunnan päätöksenteosta, kunnan jäsenten velvollisuudesta ottaa vastaan kunnallisia luottamustehtäviä, kunnan taloudenhoidosta ja kirjanpidosta, tilintarkastuksesta ja kuntien yhteistyöstä. Uutta oli myös maakunnan kuntien velvollisuus perustaa yhdessä uusi kuntainliitto edellä todetun mukaisesti.

---

<sup>716</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 33–34; Suksi 2005: 385–386.

<sup>717</sup> Ks. Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19.

<sup>718</sup> Landskapslag om ändring av 85 § kommunallagen för landskapet Åland 13.9.2007/77 (ÅFS).

Vaikka osallistumista kuntien luottamustehtävien hoitamiseen ei enää pidetty kansalaisvelvollisuutena, ei maakuntalakiin sisältynyt esim. suostumuksen antamista mainittuun tehtävään valtuutetun tehtävää lukuunottamatta. Ero luottamustoimesta voidaan myöntää pätevistä syistä, jonka asianomainen toimielin arvioi mahdollisesta erosta päättäessään. Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 2015 annetun KuntaL:n mukaan kunnalliseen luottamustehtävään tulee aina olla asianomaisen suostumus.

Kunnan talousarviossa otettiin käyttöön niin päätettäessä myös nettobudjetointi, jolloin talousarvioon tältä osin otetaan menojen ja tulojen välinen erotus. Kunnan talousarvio sisältää ÅKL 64 §:n mukaan käyttötalousosan, tuloslaskelmaosan, investointiosan sekä rahoitusosan. Vastaava talousarvion rakenne sisältyi myös EKuntaL:iin sekä myöhemmin KuntaL:iin. Talousarvion eri osien yksityiskohtaisempi sisältö on kuntien päätösvallan varassa vaikkakin se käytännössä lienee pitkälti kuntien keskusjärjestön ohjeistuksen varassa.

ÅKL 67 §:n mukaan maakunnan kunnissa noudatetaan voimassa olevaa kirjanpitolainsäädäntöä. Valtakunnan lainsäädännön mukaista EKuntaL:iin sisältyvää erillistä määräystä siitä, että KuntaKILA antaa ohjeita kirjanpitolain ja EKuntaL:n tilinpäätöksen laatimista koskevien määräysten ja myöhemmin KuntaL:n vastaavien määräysten soveltamisesta, ei ÅKL:iin sisälly. ÅKL:n säännökset tilinpäätöksen laatimisesta vastaavat kuitenkin pitkälti EKuntaL 68 §:n alkuperäisiä säännöksiä mm. konsernitaseen sisällyttämisestä kunnan tilinpäätökseen myöhemmin säädettyjen EKuntaL:n ja KuntaL:n mukaisten konsernitilinpäätöksen sijasta.

Kunnan tilintarkastajan valinnassa kiinnitettiin huomiota sekä komiteanmietinnössä, maakuntahallituksen esityksessä että lakivaliokunnan mietinnössä tilintarkastajan ammattitaitoon. Vuonna 1995 annetussa komiteanmietinnössä katsottiin, että ainakin yhdellä kunnan vähintään kolmesta tilintarkastajasta tulisi olla KHT- tai JHTT-tutkinto.<sup>719</sup> Sekä maakuntahallitus että lakivaliokunta eivät nähneet tätä tarpeelliseksi,

---

<sup>719</sup> Julkishallinnon tilintarkastajan tutkinnoista ks. tarkemmin pääjakso 6.

vaikkakin katsoivat, että kunnan tilintarkastuksessa vaadittavasta ammattitaidosta tulisi huolehtia.

Tältä osin katsottiin, että ÅKL:n mukainen uusi kuntainliitto *Ålands kommunförbund kf* voisi edesauttaa asiantuntemuksen edistämässä kunnallisessa tilintarkastuksessa. Asiaa ei kuitenkaan tarkemmin selvitetty mietinnössä. Lisäksi tuotiin esille, että lakiehdotus ei ollut esteenä sille, että yksi tai useampi tilintarkastaja olisi jonkun yhteenliittymän tai yhteisön palveluksessa, joilta kunnat jo aikaisemmin olivat hankkineet tilintarkastuspalveluita. Tältä osin esitetyt perustelut eivät vaikuta johdonmukaisilta. Toisaalta nähdään tarpeelliseksi huolehtia kunnan ammattitaitoisesta tilintarkastuksesta, mutta toisaalta tämän huomioimista maakunnallisessa säädöksessä ei nähty tarpeelliseksi.

ÅKL:n säännösten mukaisesti tilintarkastajia ja varatilintarkastajia valitaan vähintään kolme. Yleisen vaalikelpoisuuden lisäksi henkilö, jolla ei ole äänioikeutta maakunnan kunnallisvaaleissa tai jolla ei ole kotipaikkaa kunnassa, voidaan valita tilintarkastajaksi. Muita määräyksiä kunnan tilintarkastajan kelpoisuudesta ei ÅKL:iin sisälly. Ahvenanmaan maakunnan kuntien tilintarkastuksen riittävästä ammattitaidosta huolehtiminen on jätetty kuntien tehtäväksi ilman ÅKL:iin sisältyvää ohjausta.

## 8 Johtopäätökset

### 8.1 Tutkimusongelmasta

Ennen Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa noudatettiin Ahvenanmaalla kuten muuallakin Suomessa sekä maalaiskuntia että kaupunkeja koskevia eri aikoina annettuja säädöksiä. Osana Turun ja Porin lääniä olleessa Ahvenanmaan kihlakunnassa ja vuonna 1918 annetulla asetuksella<sup>720</sup> eri lääniksi erotetussa Ahvenanmaan läänissä olivat voimassa sekä maalaiskuntia että kaupunkeja koskevat säädökset kuten muuallakin Suomessa.

Maalaiskuntia koskevissa vuonna 1865<sup>721</sup> ja 1898<sup>722</sup> annetuissa asetuksissa säädettiin ensimmäisen kerran koko maan eli tuolloin autonomisen Suomen Suurruhtinaskunnan maalaiskuntien kunnallishallinnosta. Vuoden 1865 asetuksella erotettiin maallinen kunta seurakunnasta. Kaupunkien kohdalla tilanne oli toisenlainen. Kaupunkien kehitykseen vaikuttivat niille niitä perustettaessa annetut erioikeudet. Esimerkiksi Maarianhaminan kaupunki perustettiin vuonna 1861 annetulla perustamiskirjalla<sup>723</sup>. Kaupunkeja koskeva asetus kunnallishallinnosta annettiin vuonna 1873<sup>724</sup>.

Maalaiskuntien ja kaupunkien tilintarkastuksesta säädettiin osin eri tavoin sekä maalaiskuntia että kaupunkeja koskevissa säädöksissä. Samoin myös maalaiskuntien ja kaupunkien tehtävät poikkesivat osin toisistaan ja toisaalta ne myös ajan mukana kehittyivät ja monipuolistuivat. Kulloinkin annetuissa säädöksissä vaihtelivat kunnan tilin-

---

<sup>720</sup> Asetus Ahvenanmaan kihlakunnan erottamisesta Turun ja Porin läänistä eri lääniksi 13.6.1918/48.

<sup>721</sup> Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla 6.2.1865/4.

<sup>722</sup> Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15.6.1898/21.

<sup>723</sup> Hans Kejslerliga Majestäts Nådiga Fundationsbref för en sjö- och stapelstad i Jomala socken af Ålands härad och Åbo län. Gifwet den 21 februari 1861. Perustamiskirjan 1 §:ssä määrättiin kaupungin nimestä seuraavasti: "... stad, som kommer att benämnas Mariehamn ...". Ks. Sjöblom 1911: 49 ss. Seuraavan kerran kunnallisesta jaotuksesta Maarianhaminan kaupungin ja Jomalan kunnan välillä päätettiin vuosina 1960 ja 1963; ks. Valtioneuvoston päätös eräiden kylien, tilojen, tilanosien ja alueiden siirtämisestä Jomalan kunnasta Maarianhaminan kaupunkiin 17.3.1960/155; Valtioneuvoston päätös eräiden tilojen ja tilanosien siirtämisestä Jomalan kunnasta Maarianhaminan kaupunkiin ja päinvastoin 14.3.1963/141.

<sup>724</sup> Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40.

tarkastajien valintatapa, toimikausi sekä heidän tehtävänsä. Myös tilintarkastajille asetettavat vaatimukset olivat myöhemmin esillä maakuntalainsäädäntöä uudistettaessa.

Edellä mainittujen erityisesti Ahvenanmaan maakunnan kuntien tilintarkastusta koskevien maakuntalakien säännösten sisältöön liittyen on tässä tutkimuksessa pyritty selvittämään niiden taustalla olevien muutosten lisäksi myös perusteet mainituille muutoksille. Maakuntalakeja säädettäessä mainitut säädösten taustalla olevat erilaiset perustelut ilmenivät maakuntahallituksen esityksistä uusiksi maakuntalaeiksi tai niiden muutosiksi sekä näiden perusteella havaittavista tilintarkastuksen kokonaisuuteen liityvistä muista huomioista. Tässä yhteydessä on merkityksellistä myös tilintarkastajalta vaadittavat valmiudet ja tämän huomioiminen maaakuntalainsäädännössä.

## 8.2 Maakunnan itsehallinnosta

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta säädettiin aluksi vuonna 1920 annetulla EElitseHallintoL:lla sekä tämän jälkeen edellä mainittua lakia täydentävällä vuonna 1922 annetulla lailla Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevista säännöksistä.<sup>725</sup> Maakunnan väestöä sen itsehallintoa koskevissa asioissa edustavat maakuntapäivät kokoon tuivat ensimmäisen kerran vuonna 1922.<sup>726</sup>

Maakunnan itsehallinnon toteuduttua jäivät EElitseHallintoL 10 §:n mukaisesti tasavallan lait voimaan myös maakunnassa. EElitseHallintoL:ssa säädetyin mukaan mm. kunnallishallintoa koskevat asiat kuuluivat Ahvenanmaan maakunnan säädösvallan piiriin. Lainkäyttöä koskevien määräysten mukaan tuomiovaltaa oikeusjutuissa ja -asioissa käyttivät valtion tuomioistuimet. Maaherra ratkaisi maakunnassa hallinto-oikeudelliset valitusasiat.

---

<sup>725</sup> Ks. Laki sisältäviä eräitä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä 11.8.1922/189.

<sup>726</sup> Ks. Asetus siitä milloin Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoelimet ensi kerran valitaan ja kokoon tuvat 13.1.1922/6.

Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1951, jolloin annettiin uusi ItseHallintoL. Uudistamistarve johtui mm. valtakunnan ja maakunnan kesken toimivallan jaosta johtuvista tulkinnallisista epäselvyyksistä. Uuden lain mukaan mm. kunnallishallintoa, kunnallisverotusta ja kunnallisia vaaleja sekä tuolloin voimassa ollut taajaväkisiä yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö kuului maakunnan säädösvallan piiriin eräin rajoituksin. Myös ItseHallintoL:n mukaan tuomiovaltaa maakunnassa käyttivät valtakunnan tuomioistuimet. Hallinto-oikeudellista lainkäyttöä harjoitti Ahvenanmaan maakunnan lääninhallitus sekä muut viranomaiset, joille tämä valtakunnassa kuului, ellei asia kuulunut valtakunnan tuomioistuimen tuomiovaltaan.

Nykyisin voimassa oleva ItseHallintoL annettiin vuonna 1991. Laki tuli voimaan vuoden 1993 alusta. ItseHallintoL:n mukaisesti maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu mm. asiat, jotka koskevat kuntajakoa, kunnallisvaaleja, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevia virkaehtosopimuksia ja kunninpitörangaistuksen määräämistä kuntien viranhaltijoille koskevista asioista. Lainkäytöstä huolehtivat maakunnassa ItseHallintoL 35 §:n mukaisesti pääsääntöisesti ne tuomioistuimet ja viranomaiset, joista säädetään valtakunnan laissa. Maakuntaan voidaan ItseHallintoL:n mukaan perustaa tuomioistuin hallintolainkäyttöä varten. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin perustettiin tämän mukaisesti vuonna 1994 annetulla lailla.<sup>727</sup>

### 8.3 Maakuntalainsäädännöstä

Ahvenanmaan maakunnan kunnallinen maakuntalainsäädäntö on tässä tutkimuksessa jaettu neljään eri ajanjaksoon. Ensimmäinen vajaan kymmenen vuoden pituinen ajanjakso kesti maakunnan itsehallinnon toteutumisesta vuodesta 1922 vuoteen 1930, jolloin säädettiin ensimmäinen maalaiskuntia koskeva maakuntalaki. Ensimmäistä ajanjaksoa seurasi pitkä ja hajanainen ajanjakso, jonka aikana säädettiin Maarianhaminan

---

<sup>727</sup> Laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta 28.6.1994/547.

kaupunkia ja maalaiskuntia sekä kuntien yhteistoimintaa koskevia maakuntalakeja toistaan poikkeavina aikoina. Vuonna 1980 alkaneena kolmantena ajanjaksona säädettiin kaikille kuntamuodoille yhteinen maakuntalaki, joka oli voimassa 17 vuotta. Vuonna 1997 säädettiin nykyisin voimassa oleva kaikille kuntamuodoille yhteinen maakuntalaki, jolla uudistettiin merkittävästi mm. kuntien taloushallintoa ja tähän kuuluvaa kuntien kirjanpitoa sekä tilinpäätöskäytäntöä.

EELtseHallintoL 10 §:n mukaisesti tasavallan lait ja asetukset jäivät voimaan Ahvenanmaan maakunnassa. Maakunnalla oli toisaalta lainsäädäntövalta EELtseHallintoL:n määräämissä asioissa. Tämän mukaisesti maakunnassa voimaan jäivät mm. maalaiskuntia koskevat MKunL ja MKunA sekä kaupunkeja eli käytännössä Maarianhaminan kaupunkia koskevat KKunL ja KKunA. Valtakunnan lainsäädännössä tämä jälkeen tehdyt eräät muutokset MKunL:iin ja KKunL:iin hyväksyttiin tämän jälkeen myös maakunnassa.

Ensimmäiset maalaiskuntia ja Maarianhaminan kaupunkia koskevat maakuntalait annettiin vuosina 1930 ja 1931. Vuonna 1930 annetussa ÅLK:ssa koottiin maalaiskuntia koskevat määräykset samaan säädökseen aikaisemmin voimassa olleiden MKunA:n ja MKunL:n sijasta. Vastaavasti meneteltiin myös Maarianhaminan kaupunkia koskevassa vuonna 1931 annetussa EEMLL:ssa, jolloin KKunA:n ja KKunL:n määräykset korvautuivat mainitulla maakuntalailla.

Vuonna 1937 annettiin maakuntalaki EKSL kuntien yhteistoiminnasta. Mainitulla lailla kumottiin kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset, jotka olivat sisältyneet vuoden 1930 ÅLK:iin. Tämän jälkeen seuraavana kunnallishallintoa koskevana maakuntalakina annettiin vuonna 1948 Maarianhaminan kaupunkia koskeva EMLL. Maalaiskuntien kunnallishallintoa uudistettiin vuonna 1956 uudella ÅLLL:lla. Tämän jälkeen uudistettiin kuntien yhteistoimintaa koskevaa maakuntalainsäädäntöä antamalla vuonna 1960 tätä koskeva uusi KSL. Seuraavana vuonna 1961 uudistettiin puolestaan Maarianhaminan kaupunkia koskevaa maakuntalakia, jolloin kaupunkia varten annettiin uusi MLL.

Vuonna 1980 yhdistettiin sekä maalaiskuntia, Maarianhaminan kaupunkia että kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset uuteen EÅKL:iin. Tätä seurasi vuonna 1997 annettu nykyisin voimassa oleva ÅKL. Myös viimeksi mainittuun maakuntalakiin sisältyivät sekä eri kuntamuodoille yhteiset säännökset samoin kuin kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset. Maakuntalainsäädännössä seurattiin eräiden ratkaisujen kohdalla melko tarkkaan myös valtakunnan lainsäädäntöä toisinaan melko lyhyen ajan kuluessa ja toisinaan pidemmällä viiveellä.<sup>728</sup> Valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annettuun EKunLa:iin sisältyvän määräyksen mukaan kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä tuli noudattaa kirjanpitolainsäädäntöä. Lisäksi kunnan tilintarkastajana tuli olla ammattitilintarkastaja (tuolloin JHTT-tilintarkastaja).

Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta ja tilinpäätöksestä säädettiin vastaavasti maakuntalainsäädännössä vuonna 1997 annetussa ÅKL:ssa. Maakuntalakiin ei kuitenkaan tilintarkastajien tehtävien lisääntyneestä vaatimustasosta huolimatta sisällytetty vaatimusta ammattitilintarkastajan käyttämisestä kunnan tilintarkastuksessa. Liitteessä 1 esitetään kootusti Ahvenanmaan kunnallisen maakuntalainsäädännön eri vaiheet.

#### **8.4 Kuntien taloushallintoon kuuluvista tehtävistä**

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon toteutuessa voimaan jääneen tasavallan lainsäädännön mukaan sekä maalaiskuntien että kaupunkien taloushallintoa koskevat MKunL:n ja KKunL:n määräykset olivat varsin pelkistetyt. Maalaiskuntien sekä kaupunkien kohdalla säädettiin edellä mainittujen lakien mukaan mm. maalaiskunnan sekä kaupungin meno- ja tuloarvion vahvistamisesta. Tämän lisäksi tuli sekä maalaiskunnan

---

<sup>728</sup> Esimerkiksi valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1961 silloisen tilintekijän vaalikelvottomuudesta tilintarkastajaksi EKunL:iin otetut määräykset lisättiin vuonna 1963 maalaiskuntia ja Maarianhaminan kaupunkia koskeviin maakuntalakeihin ÅLLL:iin ja MLL:iin; ks. jaksot 4.3.2.8 ja 4.4.3.8. Esimerkkinä voidaan mainita myös vuoden 1997 ÅKL:iin otettu määräys kirjanpitolain noudattamisesta maakunnan kuntien kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä vastaavan määräyksen sisältyessä valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1995 annettuun EKunLa:iin; ks. jakso 7.1.5.2.



että kaupungin tehdä kultakin vuodelta tilinteko. Kaupungin kohdalla mainittu säännös sisältyi KKunL:n säätämisen yhteydessä voimaan jääneeseen KKunA:n 67 §:ään.

Vuonna 1930 annetussa maalaiskuntia koskevassa ÅLK:ssa säädettiin aluksi pelkistetyksi ainoastaan kunnan talousarviosta sekä lautakuntien ja hallintokuntien tileistä ja kertomuksesta kuluneelta vuodelta. Vuonna 1948 muutetun ÅKL:n mukaan säädettiin maalaiskunnan talousarviosta huomattavasti yksityiskohtaisemmin. Vastaavasti myös vuonna 1931 annetun Maarianhaminan kaupunkia koskevan EEMLL:n säännösten mukaan kaupungin meno- ja tuloarviosta oli maakuntalaissa yksityiskohtaisemmat säännökset tämän sisällöstä. Myös tämän jälkeen annetuissa maalaiskuntia koskevassa vuoden 1956 ÅLLL:ssa, Maarianhaminan kaupunkia koskevissa vuoden 1948 EMLL:ssa ja vuoden 1961 MLL:ssa säädettiin talousarvion sisällöstä enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisesti.

Yhteistä edellä mainituille säädöksille oli, ettei niissä otettu kantaa sekä maalaiskunnissa että Maarianhaminan kaupungissa vuosittain päätettävien tilien sisällöstä. Tältä osin asia oli maakuntalaeissa sääntelemätön. Käytännössä kuntien tilinpäätöksen sisältö ja esittämistapa lienee ollut kuntien harkinnan mukaan kunnallisilta keskusjärjestöiltä saatavien ohjeiden varassa.<sup>729</sup> Manner-Suomen kuntien kohdalla tilanne oli käytännössä vastaava ennen vuonna 1995 säädettyä EKuntaL:ia, jolloin kunnat mainitun lain mukaan ryhtyivät noudattamaan kirjanpitolainsäädäntöä kirjanpidossaan ja tilinpäätöksissään vuoden 1997 alusta lukien.

Vuonna 1980 annetussa kaikille kuntamuodoille yhteisessä EÅKL:ssa säädettiin kunnan talousarviosta sisältäen määräykset kunnan menoista ja tuloista. Lisäksi säädöksen sisältyi yleisluonteiset määräykset kunnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Vuonna 1997 annetussa nykyisin voimassa olevassa kaikille kuntamuodoille yhteisessä

---

<sup>729</sup> Ks. esim. maalaiskuntia ja Maarianhaminan kaupunkia koskevat jaksot 4.3.2.6, 4.3.2.10, 4.4.2.5, 4.4.36, 4.4.3.9, 4.4.3.21. Myös kuntien laskentatoimen uudistamistoimikunta (KULAUS) antoi phjeita ja suosituksia kuntien kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä edellä mainituissa jaksoissa esitetyn mukaisesti..

ÅKL:ssa on varsin yksityiskohtaiset määräykset kunnan talousarvion sisällöstä. Lisäksi ÅKL sisältää säädökset kunnan taloussuunnitelmasta kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Kunnan kirjanpito tulee ÅKL:n mukaan hoitaa kirjanpitolainsäädännön mukaisesti. Tämän lisäksi kunnan tilinpäätös ja tähän kuuluva konsernitase liitteineen tulee laatia soveltuvin osin kirjanpitolainsäädösten mukaisesti.

Voimassa olevan ÅKL:n määräykset kunnan tilinpäätöksen laatimisesta vaativat aikaisempaan nähden erityisosaamista, jonka johdosta myös kunnan tilintarkastuksen kohdalla tulee huomioida tähän liittyvät asiantuntemusta koskevat vaatimukset. Kuntien taloushallintoon kuuluvat tehtävät eri aikoina Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä on esitetty pelkistetyksi liitteessä 2.

## **8.5 Tilintarkastajien ja muiden tarkastajien valinnasta**

### **8.5.1 Tilintarkastajien valinta ja lukumäärä**

#### **8.5.1.1 Voimaan jäänyt tasavallan lainsäädäntö**

Kunnan tilintarkastajien valinta Ahvenanmaan maakunnassa määräytyi EElitseHallintoL 10 §:n perusteella aluksi tuolloin tasavallassa voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Edellä olevan mukaisesti valtakunnan lainsäädännössä voimassa olleet MKunA, MKunL, KKunA ja KKunL olivat voimassa myös Ahvenanmaan maakunnassa. Maakunnassa edellä olevan mukaisesti voimassa olleen MKunL 7 §:n mukaisesti maalaiskunnan neljä tilintarkastajaa ja neljä varatilintarkastajaa valittiin vuosittain valtuutettujen vaalin yhteydessä välittömällä ja suhteellisilla vaaleilla. Vastaavasti myös Maarianhaminan kaupungille valittiin maakunnassa voimassa olleen KKunL 8 §:n mukaisesti vaaleilla vähintään neljä tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa.<sup>730</sup>

---

<sup>730</sup> Ks. jakso 4.1.2.1.

Vuonna 1925 valtakunnan lainsäädännössä muutettujen sekä maakuntalainsäädännössä hyväksytyjen MKunL:iin ja KKunL:iin tehtyjen muutosten jälkeen tuli sekä maalaiskuntien että kaupunkien tilintarkastajien valinta valtuuston tehtäväksi toimitettavien vaalien sijasta. Muutetun MKunL 20 §:n mukaan valtuusto valitsi tammikuussa vähintään kolme ja enintään viisi tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa toimittamaan kulumassa olevan vuoden kunnallishallinnon ja -tilien tarkastukset. Samanaikaisesti muutetun KKunL 17 §:n mukaan valittiin tammikuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa vähintään neljä tilintarkastajaa sekä yhtä monta varatilintarkastajaa toimittamaan kulumassa olevan vuoden kunnallishallinnon ja -tilien tarkastukset.<sup>731</sup>

#### **8.5.1.2 Maalaiskuntia koskevat maakuntalait**

Vuonna 1930 annetussa maakunnalle ensimmäisessä maalaiskuntia koskevassa maakuntalaissa ÅLK:ssa säädetyn mukaisesti valtuutettujen tehtävänä oli vuosittain valita maalaiskunnan tilintarkastajat ja varatilintarkastajat. ÅLK 18 §:n mukaan tilintarkastajan vaali toimitettiin tammikuun aikana, jolloin tilintarkastajaksi tuli valita vähintään kolme ja enintään viisi tilintarkastajaa sekä yhtä monta varatilintarkastajaa.<sup>732</sup> Valittavien tilintarkastajien lukumäärä oli sama kuin vuonna 1925 muutetussa ja maakunnassa noudatettavaksi hyväksytyssä MKunL 20 §:ssä.

ÅLK:n korvanneen vuonna 1956 annetun ÅLLL 113 §:n mukaisesti tuli maalaiskunnan kuluvaan vuoden kunnallishallinnon ja tilien tarkastamista varten valita vähintään kolme vuositulintarkastajaa sekä yhtä monta varavuositilintarkastajaa. Vuositilintarkastajien valinta toteutettiin ÅLLL 49 §:n mukaisesti tammikuussa. Edellä mainittujen maalaiskunnan vuositulintarkastajien eli tilintarkastajien lukumäärä poikkesi aikaisemmin voimassa olleen ÅKL:n mukaisesta määräyksestä siten, että tilintarkastajien määrälle ei

---

<sup>731</sup> Ks. jakso 4.1.2.1.

<sup>732</sup> Ks. jakso 4.3.1.6.

asetettu ylärajaa.<sup>733</sup> Tilintarkastajien vähimmäismäärä pysyi uudessa ÄLLL:ssa samana kuin aikaisemmin voimassa olleessa ÄLK:ssa.

### 8.5.1.3 Maarianhaminan kaupunkia koskevat maakuntalait

Vuonna 1931 annetulla ensimmäisellä Maarianhaminan kaupunkia koskevalla maakuntalailla, EEMLL, kumottiin maakunnassa aikaisemmin noudatetut KKunA ja KKunL tähän maakuntapäivien hyväksymine muutoksineen. Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajien valinnasta säädettiin EEMLL 17 §:ssä. EEMLL 17 §:n mukaan hallinnon ja tilien tarkastamista varten kuluvalta vuodelta valittiin ennen tammikuun loppua vähintään kolme tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa.<sup>734</sup> Aikaisemmin maakunnassa voimassa olleen vuonna 1925 muutetun KKunL 17 §:n mukaan tilintarkastajiksi tuli valita vähintään neljä tiintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa.

Maarianhaminan kaupungin kunnallislakia uudistettiin seuraavan kerran vuonna 1948. Tällöin annetun uuden maakuntalain EMLL 17 §:n mukaan valittiin kuluvan vuoden kunnallishallinnon ja tilien tarkastamista varten ennen tammikuun loppua vähintään kolme tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa. Valittavien tilintarkastajien ja varatilintarkastajien lukumäärä pysyi näin samana kuin myös aikaisemmassa vuoden 1931 EEMLL:ssa.<sup>735</sup> Tilintarkastajien lukumäärän kohdalla otettiin molemmissa maakuntalaissa, sekä EEMLL:ssa että EMLL:ssa, kantaa ainoastaan tilintarkastajien vähimmäismäärään.

Vuonna 1961 annettiin uusi Maarianhaminan kaupunkia koskeva MLL, joka korvasi aikaisemmin voimassa olleen EMLL:n. Uuden MLL 45 §:n mukaisesti valtuuston tuli toimittaa vuositulintarkastajien ja varavuositilintarkastajien valinta tammikuussa. Valtuuston tuli MLL 90 §:n mukaisesti valita vähintään kolme vuositulintarkastajaa ja yhtä mon-

---

<sup>733</sup> Ks. jakso 4.3.2.8.

<sup>734</sup> Ks. jakso 4.4.1.6.

<sup>735</sup> Ks. jakso 4.4.2.7.

ta varavuosilintarkastajaa, joiden tehtävänä oli tarkastaa kuluvan vuoden hallinto ja tilit.<sup>736</sup> Myös MLL:ssa otettiin aikaisempien Maarianhaminan kaupunkia koskevien maakuntalakien EEMLL:n ja EMLL:n tapaan kantaa ainoastaan vuositilintarkastajien eli tilintarkastajien vähimmäismäärään.

#### **8.5.1.4 Kuntien yhteistoimintaa koskevat maakuntalait**

Ahvenanmaan itsehallinnon toteutuessa jäivät EElitseHallintoL 10 §:n mukaan voimaan tasavallassa voimassa olleet lait ja asetukset. Tuolloin voimassa olleen MKunL 33 §:n mukaan asiat, jotka lain mukaan voitiin ottaa valtuuston käsiteltäväksi, tuli eräitä poikkeuksia lukuunottamatta ratkaista kuntain edustajain kokouksessa kuntien niin yhteisesti sopiessa. Tuolloin voimassa olleen KKunL 53 §:n mukaan kaupunginvaltuusto valitsi kaupunkikunnan edustajat kuntain edustajain kokoukseen.<sup>737</sup>

Ensimmäisessä kuntien maakuntalaissa ÅLK:ssa kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset sisältyivät mainitun maakuntalain III lukuun. Mainitussa luvussa säädettiin edustajien kokouksesta ja siinä tehtävistä päätöksistä. ÅLK:n säännökset korvautuivat vuonna 1937 annetun kuntien yhteistoimintaa koskevan maakuntalain, EKSL:n, säätämisen myötä. Kunnat voivat EKSL 8 ja 10 §:ien mukaan perustaa kuntainliiton. Kuntainliiton perussäännössä tuli EKSL 10 §:n mukaan olla määräykset mm. kuntainliiton tileistä ja tilintarkastuksesta.<sup>738</sup>

Vuonna 1960 annettiin kuntien yhteistoiminnasta uusi maakuntalaki KSL. Uudessa maakuntalaissa pääpaino oli kuntainliittoa koskevassa sääntelyssä. Kuntainliitolla tuli olla perussääntö. Tämän sisällöstä määrättiin erikseen KSL 4 §:ssä. Tämän mukaisesti myös kuntainliiton rahatoimesta ja valvonnasta sekä kuntainliiton tilintarkastuksesta tuli sisällyttää perussääntöön tarpeelliset määräykset. Sekä EKSL ja KSL eivät sisältä-

---

<sup>736</sup> Ks. jakso 4.4.3.8.

<sup>737</sup> Ks. jakso 2.3.1.1.

<sup>738</sup> Ks. jakso 4.5.1.3.

neet tarkempia määräyksiä kuntainliiton tilintarkastajista tai tilintarkastuksesta. KSSL 16 §:n mukaan kuntainliiton taloudenhoidosta oli soveltuvin osin, mitä vastaavasti säädettiin vuonna 1956 annetussa ÅLLL:ssa. Kuntainliiton tilintarkastajat ja heidän varamiehensä valittiin KSSL 16 §:n mukaan seuraavan vuoden tilintarkastusta varten liittovaltuuston kokouksessa lokakuussa.<sup>739</sup>

#### **8.5.1.5 Kunnille yhteinen maakuntalainsäädäntö**

Kaikille kuntamuodoille yhteinen maakuntalaki EÅKL annettiin vuonna 1980. EÅKL 67 §:n mukaan valtuutetut valitsivat neljän vuoden pituista toimikauttaan varten kolme tai useampia tilintarkastajia. Lisäksi valittiin yhtä monta henkilökohtaista varatilintarkastajaa. Tilintarkastajat valittiin kunnan hallinnon tarkastusta varten. Aikaisemmin voimassa olleen ÅLLL:n mukaan tilintarkastajien ja varatilintarkastajien lukumäärä oli vähintään kolme. MLL:n mukaan tilintarkastajia valittiin tästä poiketen kolme tilintarkastajaa sekä kolme varatilintarkastajaa.

Vuonna 1997 annettiin nykyisin voimassa oleva kaikille kuntamuodoille yhteinen maakuntalaki ÅKL. Tilintarkastajien lukumäärä pysytettiin ÅKL:ssa samana kuin aikaisemmin voimassa olleessa EÅKL:ssa. ÅKL 73 §:n mukaisesti valtuutetut valitsevat toimikaudukseen vähintään kolme tilintarkastajaa. Lisäksi tilintarkastajille valitaan henkilökohtaiset varatilintarkastajat. Tilintarkastajat valitaan ÅKL 73 §:n mukaan kunnan hallinnon ja talouden tarkastamista varten.

#### **8.5.1.6 Tilintarkastajien lukumäärästä**

Maakunnan kuntien tilintarkastajien lukumäärä on vaihdellut edellä esitetyn mukaisesti vuodesta 1922 alkaen, jolloin Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat säännökset tulivat maakunnassa noudatettaviksi. Vähimmillään tilintarkastajien lukumääräksi on säädök-

---

<sup>739</sup> Ks. jakso 4.5.2.2.

sissä määrätty kolme tilintarkastajaa sekä varatilintarkastajaa. Enimmillään tilintarkastajien lukumääränä on ollut ylärajana mainiten viisi tilintarkastajaa ja varatilintarkastajaa. Tämän lisäksi tilintarkastajien ja varatilintarkastajien vähimmäismäärän yhteydessä enimmäismäärää ei ole mainittu.<sup>740</sup>

Maalaiskunnissa tiintarkastajien ja varatilintarkastajien vähimmäismääränä oli kolme tarkastajaa ja enimmäismääränä viisi tarkastajaa. Sekä MKunL:n että vuoden 1930 ÅLK:n mukaisesti tilintarkastajien ja varatilintarkastajien lukumäärä oli kolmesta viiteen tarkastajaa. Vuoden 1956 ÅLLL:n mukaan vastaava lukumäärä oli vähintään kolme tarkastajaa. Maarianhaminan kaupungissa tilintarkastajien ja varatilintarkastajien lukumäärä oli kolme tarkastajaa sekä vuoden 1931 EEMLL:n, vuoden 1948 EMLL:n että vuoden 1961 MLL:n mukaan. KKunL:n mukaan tilintarkastajia ja varatilintarkastajia tuli olla vähintään neljä kumpiakin.<sup>741</sup>

Tilintarkastajien ja varatilintarkastajien lukumääräksi määrättiin vähintään kolme tarkastajaa sekä EÅKL:n että nykyisin voimassa olevan ÅKL:n mukaisesti. Tilintarkastajien ja varatilintarkastajien ylärajaa ei ole säädöksissä määritetty.<sup>742</sup> Tilintarkastuksellisia perusteluita tilintarkastajien ja varatilintarkastajien lukumäärästä ei käytettävissä olevista maakuntalakien valmisteluasiakirjoista ole erikseen todettavissa. Sen johdosta, että kysymyksessä on ollut ja on kunnallinen luottamustoimi, tullevat tältä osin kysymyksen muun ohella kunnalliseen luottamushenkilöhallintoon liittyvät näkökohdat.

### 8.5.2 Muu kunnan tarkastus

Maakunnassa itsehallinnon toteutuessa EEitseHallintoL 10 §:n mukaisesti maakunnassa voimaan jääneen KKunA 71 §:n mukaan tuli kaupungin tilintarkastuksesta erillään valittujen henkilöiden joka kolmas kuukausi tarkastaa kaupungin rahavarasto. Lisäksi erik-

---

<sup>740</sup> Ks. jakso 4.1.2.1.

<sup>741</sup> Ks. jaksot 4.3.1.6, 4.3.2.8, 4.4.1.6, 4.4.2.7 ja 4.4.3.8.

<sup>742</sup> Ks. jaksot 5.2.7 ja 7.1.6.1.

seen valittujen henkilöiden tuli määräajoin toimittaa kaupungin irtaimen omaisuuden tarkastus. Lisäksi kiinteästä omaisuudesta tuli määräajoin pitää katselmus.<sup>743</sup>

Edellä olevan jälkeen vuonna 1931 annetussa Maarianhaminan kaupunkia koskevassa EEMLL:ssa määrättiin maakuntalain 53 §:n mukaan erikseen valittavien tarkastajien velvollisuudesta neljännesvuosittain tarkastaa kaupungin kassa. Tämän lisäksi erikseen tehtävää varten valittujen henkilöiden tuli vuosittain tarkastaa kaupungin irtain omaisuus. Lisäksi erikseen valittavien tarkastajien tuli tarkastaa kaupungin kiinteä omaisuus joka kolmas vuosi niiden tilan ja hallinnon selville saamiseksi.<sup>744</sup>

Myös vuonna 1948 annetussa EMLL:ssa oli kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus erotettu kaupungin tilintarkastuksesta. Tämän mukaisesti kaupungin kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastamista varten valittiin tilintarkastuksesta erillään kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastajat. Vastaavat määräykset sisältyivät myös vuonna 1961 annettuun MLL:iin.<sup>745</sup> Myös vuonna 1956 annetussa maalaiskuntia koskevassa ÅLLL:ssa säädettiin erikseen aikaisemmin voimassa olleesta ÅKL:sta poiketen erikseen kunnan kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastuksesta ja katselmuksesta.<sup>746</sup>

### 8.5.3 Toisen kunnan jäsen tilintarkastajana

Maakunnassa EElitseHallintoL 10 §:n mukaan voimassa olleiden MKunL:n ja KKunL:n säännösten mukaan ei valtuuston valinnan yhteydessä vaaleilla valittu kunnan tilintarkastaja voinut olla muu kuin kyseisessä kunnassa vaalikelpoinen henkilö. Muutettaessa vuonna 1925 sekä MKunL:ia että KKunL:ia sekä valtakunnan lainsäädännössä että Ahvenanmaan maakunnan maakuntalainsäädännössä oli mahdollista valita kunnan tilintarkastajaksi myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen. Tätä koskeva säännös

---

<sup>743</sup> Ks. jakso 4.1.3.2.

<sup>744</sup> Ks. jakso 4.4.1.6.

<sup>745</sup> Ks. jaksot 4.4.2.10 ja 4.4.3.11.

<sup>746</sup> Ks. jakso 4.3.2.11.



oli sekä maakunnassa hyväksytyissä muutettujen MKunL 10 §:ssä että KKunL 17 §:ssä.<sup>747</sup>

Myös maalaiskuntia koskevan ÅLK 10 §:n mukaan kunnan tilintarkastajaksi voitiin valita suostumuksellaan myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen. Vuonna 1956 annetun ÅLLL 113 §:n mukaan toisessa kunnassa asuva henkilö voitiin valita vuositulintarkastajaksi hänen siihen suostuessaan. Säännökseen ei sisältynyt ÅLK:n tapaan vaatimusta Suomen kansalaisuudesta.

Vuonna 1931 annetun EEMLL 11 §:n mukaan kaupungin tilintarkastajaksi voitiin valita suostumuksellaan myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen. Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1948 annetun EMLL 11 §:ään. Vuonna 1961 annetun MLL:n 90 §:n mukaisesti kaupungin tilintarkastajaksi voitiin valita myös kaupungin ulkopuolinen henkilö, mikäli hän antoi tähän suostumuksensa. Tältä osin ei säännökseen oltu sisällytetty vaatimusta Suomen kansalaisuudesta.

Kaikille kuntamuodoille yhteisen EÅKL 92 §:n mukaisesti puuttuva äänioikeus kunnallisvaaleissa tai puuttuva kotipaikka ei ollut esteenä kunnan tilintarkastajaksi valitsemiselle, mikäli henkilö antoi kirjallisen suostumuksensa tilintarkastajaksi valitsemiselle. Myös nykyisin voimassa olevan ÅKL 73 §:n mukaisesti henkilö, jolta puuttuu äänioikeus kunnallisvaaleissa maakunnassa tai jolla ei ole ollut kotipaikkaa kunnassa, voidaan valita kunnan tilintarkastajaksi.

Edellä mainittujen säännösten selkeänä tarkoituksena on ollut ja on omalta osaltaan mahdollistaa tarpeen niin vaatiessa pätevän henkilön valitseminen kunnan tilintarkastajaksi. Säännös toisen kunnan jäsenen tilintarkastajan valitsemisesta kunnan tilintarkastajaksi on ollut eri muodoissaan voimassa noin 100 vuoden ajan. Säännöksissä ei ole erikseen asetettu mitään pätevyysvaatimuksia valittaville kunnan ulkopuolisille tilin-

---

<sup>747</sup> Ks. jaksot 4.1.2.1 ja 4.1.3.1.

tarkastajille, kuten ei muillekaan valittaville tilintarkastajille, vaan tämä on jäänyt tilintarkastajan valinnan toteuttavan kunnan harkittavaksi.

#### 8.5.4 Kuntien keskusjärjestön määräämä tilintarkastaja

Uudistettaessa valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1925 EElitsehHallintoL 10 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa voimassa olleita MKunL:ia ja KKunL:ia, muutettiin mainittuja säädöksiä mm. siten, että yhden kunnan tai kaupungin tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen voitiin valtuuston niin päätäessä jättää valtioneuvoston tähän tarkoitukseen hyväksymän kunnallisen keskusjärjestön tehtäväksi. Mainittuihin säädöksiin tehdyt muutokset muiden ohella hyväksyttiin myös maakunnassa noudatettaviksi.<sup>748</sup>

Tämän jälkeen vuonna 1930 ja 1956 annetuissa maalaiskuntia koskevissa maakuntalainsäädännöissä, eli ÅLK:ssa ja ÅLLL:ssa, ei tehty mahdolliseksi edellä mainittua järjestelyä tilintarkastajan ja varatilintarkastajan valinnassa. Myöskään vuonna 1931 annetussa Maarianhaminan kaupunkia koskevassa maakuntalainsäädännössä EEMLL:ssa, vuonna 1948 annetussa maakuntalainsäädännössä EMLL:ssa tai vuonna 1961 annetussa maakuntalainsäädännössä MLL:ssa ei mahdollistettu kyseistä järjestelyä kaupungin tilintarkastajan valinnassa.

Vuonna 1972 uudistettiin sekä maalaiskuntia että Maarianhaminan kaupunkia koskevaa maakuntalainsäädäntöä siten, että sekä maalaiskunnissa että Maarianhaminan kaupungissa voitiin yhden tilintarkastajan sekä varatilintarkastajan määrääminen valtuuston niin päätäessä jättää ÅLLL:n ja MLL:n mukaisesti kuntien keskusjärjestön tehtäväksi.<sup>749</sup> Tämä tehtiin maakuntalainsäädännössä mahdolliseksi 40 vuotta myöhemmin siitä, kun mainittu mahdollisuus oli edellisen kerran voimassa Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaan. Keskusjärjestön hyväksyjäksi mainittuun tehtävään oli muuttunut sisäasianministeriö aikaisemman valtioneuvoston sijasta.

---

<sup>748</sup> Ks. jaksot 4.1.2.1 ja 4.1.3.1.

<sup>749</sup> Ks. jaksot 4.3.2.8 ja 4.4.3.8.

Vuonna 1980 annettu kaikille kuntamuodoille yhteinen EÅKL korvasi aikaisemmin voimassa olleet maalaiskuntia, Maarianhaminan kaupunkia sekä kuntien yhteistoimintaa koskevat maakuntalait ÅLLL:n, MLL:n ja KSSL:n. Vuoden 1980 EÅKL 67 §:n mukaan valtuutetut voivat antaa yhden kunnan tilintarkastajan ja varatilintarkastajan valitsemisen sellaisen useamman kunnan yhteiselle keskusjärjestölle, jossa kunta oli jäsenenä. Aikaisemmin voimassa olleiden ÅLLL:n ja MLL:n mukaan ei kuntien keskusjärjestöltä edellytetty, että kunta olisi ollut sen jäsen. Vuonna 1997 annettuun EÅKL:n korvanneeseen ÅKL:iin ei edellä mainittua kuntien keskusjärjestön oikeutta tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämiseen enää sisältynyt. Kuntien keskusjärjestön määräämille tilintarkastajille ei maakuntalaeissa asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia.

#### **8.5.5 Vakainainen tilintarkastaja**

Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä säädettiin aikaisemmin myös vakinaisesta tilintarkastajasta, joka toimi välittömästi valtuuston alaisena. Ensimmäisen kerran maakuntalainsäädännössä säädettiin vuonna 1948 annetussa Maarianhaminan kaupunkia koskevassa EMLL 49 §:ssä. Säännöksen mukaan jatkuvan tilintarkastuksen toimitaminen voitiin uskoa valtuuston valitsemalle vakinaiselle tilintarkastajalle. Tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla vuositulintarkastajien käytettävissä.<sup>750</sup>

Myös vuonna 1961 annetun EMLL:n korvanneen MLL 90 §:n mukaan valtuusto voi valita välittömästi valtuuston alaisena toimivan vakinaisen tilintarkastajan, joka huolehti jatkuvasta tarkastuksesta. Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1956 annettuun maalaiskuntia koskeneeseen ÅLLL:iin. ÅLLL 113 §:n mukaisesti jatkuvaa tilintarkastusta varten voitiin valita kunnanvaltuuston alaisena toimiva vakainainen tilintarkastaja.<sup>751</sup> Vuonna 1980 annetussa ÅLLL:n ja MLL:n korvanneessa kaikille kuntamuodoille yhteisessä EÅKL:ssa ei kuitenkaan enää säädetty vakinaisesta tilintarkastajasta.

---

<sup>750</sup> Ks, jakso 4.4.2.8.

<sup>751</sup> Ks. jaksot 4.3.2.9 ja 4.4.3.9.

### 8.5.6 Yhteenvetoa

Kunnan tilintarkastajien lukumäärä on edellä esitetyn mukaisesti vaihdellut eri aikoina sekä maalaiskuntia että Maarianhaminan kaupunkia koskevissa maakuntalaeissa samoin kuin kaikille kuntamuodoille yhteisissä maakuntalaeissa. Alimmillaan tilintarkastajien lukumääränä on ollut kolme ja ylimmillään ei tilintarkastajien lukumäärää ole rajoitettu.

Tilintarkastajien valintatapa on myös vaihdellut eri aikoina. Maakunnan itsehallinnon alussa tilintarkastajat valittiin lyhyen aikaa vaaleilla valtuutettujen vaalin yhteydessä. Tämän jälkeen tilintarkastajien valinta on ollut valtuuston päätettävissä. Myös toisen kunnan jäsen on valintatavan muutoksen jälkeen voitu ja voidaan valita kunnan tilintarkastajaksi. Sekä itsehallinnon alkuaikoina että myöhemmin vuonna 1972 maalaiskuntia koskevaan ÅLLL:iin sekä Maarianhaminan kaupunkia koskevaan MLL:iin tehtyjen muutosten jälkeen valtuusto voi antaa yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan valinnan kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1980 annettuun EÅKL:iin, joka korvattiin vuonna 1997 nykyisin voimassa olevalla ÅKL:lla. ÅKL:iin ei vastaavaa säännöstä enää sisälly.

Maakunnassa aikaisemmin voimassa olleissa MKunL:ssa<sup>752</sup> ja KKunL:ssa sekä tämän jälkeen säädetyissä kunnallisissa maakuntalaeissa ei kunnan tilintarkastajalle säädetty eikä säädetä erityisiä pätevyysvaatimuksia. Tämän lisäksi kunnan tilintarkastajan tehtävä on kunnallinen luottamustoimi, josta kieltäytyminen on mahdollista ainoastaan maakuntalaissa mainituin perustein. Säädösten mukaan kunnan tilintarkastajaksi on voitu ja voidaan valita suostumuksellaan myös toisessa kunnassa asuva henkilö. Aikaisemmin yhden kunnan tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen voitiin valtuuston niin päättäessä jättää kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Myöskään näissä

---

<sup>752</sup> Aikaisemmin valtakunnan lainsäädännössä tuli maalaiskunnan tilintarkastajien MKunA 94 §:n mukaisesti olla siihen soveliaita henkilöitä. Mainittu säännös kumoutui annettaessa vuonna 1917 maalaiskuntia koskeva MKunL, jolloin tilintarkastajat valittiin vaaleilla valtuutettujen vaalin yhteydessä. Edellä mainittu säännös ei tämän johdosta sisältynyt maakunnassa EElitseHallintoL 10 §:n mukaan voimaan jääneeseen MKunA:een.

tilanteissa ei valittujen tai määrättyjen tilintarkastajien kelpoisuudelle asetettu erityisiä vaatimuksia. Tilintarkastajien lukumäärän merkitys kunnan tilintarkastukselle lienee vaikeasti arvioitavissa. Sen sijaan tilintarkastajan valmiudet tehtävänsä hoitamiseksi ovat tässä suhteessa ratkaisevassa asemassa.

Kunnan irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastus oli Maarianhaminan kaupunkia koskevien naakuntalakien mukaan erillään kunnan tilintarkastuksesta. Lisäksi vuonna 1956 annettuun ÅLLL:iin sisältyi vastaava määräys. Myös kassojen tarkastus oli alkuaikoina erillään tilintarkastuksesta Maarianhaminan kaupungissa. Kuntiin voitiin sekä EMLL:n, MLL:n että ÅLLL:n mukaan valita valtuuston alaisena toimiva vakinainen tilintarkastaja, jonka tarkastuksista kertyneet asiakirjat tuli olla tilintarkastajien käytettävissä. Nykyisin voimassa olevaan ÅKL:iin ei vastaava säännöstä sisälly. Tilintarkastajien ym. valinta eri maakuntalakien mukaan on jäljempänä esitetty yhteenvetona liitteessä 3.

## 8.6 Tilintarkastajien tehtävistä

### 8.6.1 Maalaiskunnat

Maalaiskunnan tilintarkastajien tehtävistä määrättiin maakunnassa EElitseHallintoL:n mukaan voimaan jääneen MKunA 94 §:ssä. Tämän mukaisesti maalaiskunnan tarkastajien tehtävänä oli kunnan tilien ja taloudellisen hallinnon tarkastaminen. Tarkastajan velvollisuutena oli MKunA 95 §:n mukaan laillisen seuraamuksen uhalla läpikäydä ja tarkastaa kunnan tilit ynnä arvopaperit ja rahavarat. Lisäksi tarkastajan tehtävänä oli tutkia, olivatko tilit yhtäpitävät vuoden meno- ja tuloarvion kanssa. Samoin tarkastajien tehtäviin kuului kunnan kassojen sekä irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastaminen.<sup>753</sup>

Vuonna 1930 annetun ensimmäisen maalaiskuntia koskevan maakuntalain ÅLK 13 §:n mukaan valittujen tilintarkastajien tehtävänä oli ÅKL 82 §:n mukaan tarkastaa kunnan

---

<sup>753</sup> Ks. jakso 4.1.2.2.

taloudellinen hallinto ja kunnan tilit kulumassa olevalta vuodelta. Tämän mukaisesti tilintarkastajien tuli laillisen seuraamuksen uhalla tarkastaa kunnan tilit, kunnan arvopaperit sekä rahavarat. Lisäksi tarkastajien tehtävänä oli tarkastaa, olivatko kunnan tilit hyväksytyt meno- ja tuloarvion mukaiset. Tarkastajien tehtäviin kuului myös erilliset kassantarkastukset sekä irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastaminen määräajoin.<sup>754</sup>

Vuoden 1956 ÅLLL 113 §:n mukaan valittiin kunnan tilintarkastajat kuluvaan vuoteen kunnallishallinnon ja tilien tarkastamista varten. Vuositilintarkastajien velvollisuutena oli laillisen seuraamuksen uhalla tarkastaa kunnan tilit, arvopaperit ja käteisvarat. Tarkastettavana oli ÅLK:n tapaan myös se, olivatko tilit yhteneväiset talousarvion kanssa.<sup>755</sup>

### 8.6.2 Maarianhaminan kaupunki

EEItseHallintoL:n mukaan maakunnassa voimaan jääneen KKunA 67 §:n mukaan kaupungin tilintutkijoiden tehtävänä oli kaupungin tilikirjojen tarkastus. Muilta osin ei kaupungin tilintutkijoiden eli tilintarkastajien tehtävistä ollut määräyksiä KKunA:ssa. Myös vuonna 1931 annetussa ensimmäisen Maarianhaminan kaupunkia koskevan maakuntalain EEMLL 17:n mukaisen määräyksen mukaan kaupungin tilintarkastajat valittiin tarkastamaan kunnallishallintoa ja kunnan tilejä. EEMLL:iin ei sisällynyt muita tilintarkastajien tehtäviä koskevia määräyksiä. Vastaavasti myös vuoden 1948 EMLL 17:n mukaisesti kaupungin tilintarkastajien tehtävänä oli kuluvaan vuoteen kunnallishallinnon ja tilien tarkastaminen.<sup>756</sup>

Verrattaessa Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajien tehtäviä maalaiskuntien tilintarkastajien tehtäviin, on niiden välinen ero johtunut käytännössä siitä, että Maarianhaminan kaupunkia koskevissa säädöksissä kassojen tarkastus kuului erikseen valituille

---

<sup>754</sup> Ks. jakso 4.3.1.6.

<sup>755</sup> Ks. jakso 4.3.2.8.

<sup>756</sup> Ks. jaksot 4.1.3.2, 4.4.1.6 ja 4.4.2.7.

tarkastajille sekä KKunA:n, EEMLL:n ja EMLL:n mukaisesti. Irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastus kuului erikseen valituille tarkastajille sekä KKunA:n, EEMLL:n, EMLL:n ja seuraavassa mainitun MLL:n mukaisesti. Vuonna 1961 annetun MLL 90 §:n mukaan Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajien tehtävänä oli tarkastaa kuluvan vuoden hallinto ja tilit.<sup>757</sup> Tältä osin säännös vastasia aikaisempia Maarianhaminan kaupunkia koskeneita maakuntalakeja EEMLL:ia ja EMLL:ia.

### 8.6.3 Kunnille yhteiset maakuntalait

Vuonna 1980 annetun kaikille kuntamuodoille yhteisen maakuntalain EÅKL 67 §:n mukaisesti valittiin kunnan hallinnon tarkastamista varten tilintarkastajat valtuuston neljän vuoden pituista toimikautta varten. Tilintarkastajien tehtävistä säädettiin tarkemmin EÅKL 68 §:ssä. Tilintarkastajien tehtävänä oli tarkastaa, oliko kunnan hallintokuntien toimintaa hoidettu tarkoituksenmukaisella tavalla ja taloudellisesti tyydyttävästi sekä lakien ja sääntöjen mukaisesti. Erityisesti tilintarkastajien tuli tarkastaa kunnan tulojen kantamista ja tilitystä, kunnan menojen perustumista talousarvioon tai muuhun lailliseen perusteeseen sekä tilinpidon asianmukaista hoitoa ja tilinpäätöksen laatimista oikein.<sup>758</sup>

Vuonna 1997 annetun nykyisin voimassa oleva ÅKL 73 §:n mukaisesti kunnan tilintarkastajat valitaan valtuutettujen toimikaudeksi kunnan hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Tilintarkastajien tulee ÅKL 75 §:n mukaisesti tarkastaa kunnan tilivuoden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien tulee tämän mukaisesti erityisesti tarkastaa kunnan hallinto, kunnan tilinpäätös ja konsernitase, maakuntaosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot sekä kunnan sisäisen valvonnan järjestäminen. Tilintarkastajien tulee myös noudattaa valtuuston antamia erityisiä ohjeita, elleivät ne ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa. Lisäksi

---

<sup>757</sup> Ks. jakso 4.4.3.8.

<sup>758</sup> Ks. jakso 5.2.7.

tilintarkastajien tulee viivytyksettä ilmoittaa kunnanhallitukselle havaitsemistaan väärinkäytöksistä.<sup>759</sup>

#### **8.6.4 Tilintarkastajien tehtävien eroavaisuuksista**

Maakunnan kuntien tilintarkastajien tehtävistä säädettiin sekä maakunnassa noudatettaviksi jääneessä tasavallan lainsäädännössä, maalaiskunnille ja Maarianhaminan kaupungille säädetyissä maakuntalaeissa sekä kunnille yhteisesti säädetyissä maakuntalaeissa, joista viimeisin on nykyisin voimassa oleva vuonna 1997 annettu ÅKL. Kuntien tilintarkastajille määrättyistä tehtävistä säädettiin maalaiskuntien ja Maarianhaminan kaupungin kohdalla osin toisistaan poiketen. Mm. aikaisemmin kassojen tarkastus sekä irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastus oli eriytetty kunnallisesta tilintarkastuksesta. Myöhemmin kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus eriytettiin myös maalaiskuntien tilintarkastuksesta.

Aikaisemmat maakuntalakien mukaiset tilintarkastajien tehtävät poikkesivat edellä olevan lisäksi joiltain osin toisistaan. Eroavuudet maalaiskuntien ja Maarianhaminan kaupungin tilintarkastajien tehtävissä lienevät kuitenkin käytännössä olleen riippuvaisia Maarianhaminan kaupungin ja maalaiskuntien käytännön tehtävien ja hallinnollisen rakenteen mukaisista eroista. Myöhemmät EÅKL:n ja ÅKL:n mukaiset tehtävät ja näiden väliset erot johtuvat osaltaan kunnan taloushallinnon kehityksestä ja tämän mukanaan tuomasta tarpeesta ja vaatimuksista kunnan taloushallinnossa muuta hallinnon kehitystä ja kunnan toiminnan monipuolistumista unohtamatta. Esimerkiksi kunnan tilintarkastajan tehtävien vaatimustaso on eri maakuntalakien tehtävänimikkeiden samankaltaisuudesta riippumatta lisääntynyt kyseisten tarkastustehtävien sisällöllisen muutoksen kautta. Kunnan tilintarkastajien tehtävät ja niiden muutokset maakuntalakien määräysten mukaisesti on esitetty osin pelkistetysti liitteessä 4.

---

<sup>759</sup> Ks. jakso 7.1.6.2.



## 8.7 Yhteenveto

### 8.7.1 Maakuntalakien elinkaaresta

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädettiin vuonna 1920 annetulla EElitsehallintoL:lla ja eri vaiheiden jälkeen Ahvenanmaan maakuntapäivät kokoontuivat ensimmäisen kerran vuonna 1922.<sup>760</sup> Tasavallan lait jäivät voimaan maakunnassa ja ne korvautuivat maakuntapäivien hyväksymillä maakuntalaeilla maakunnan itsehallintoon kuuluvan maakuntalainsäädännön puitteissa. Maalaiskuntia koskeva kunnallinen maakuntalaki ÅLK säädettiin vuonna 1930 ja Maarianhaminan kaupunkia koskeva maakuntalaki EEMLL vuonna 1931. Molemmissa säädöksissä yhdistettiin aikaisemmin voimaan jääneiden tasavallan erillisten säännösten määräykset yhdeksi kokonaisuudeksi maalaiskunnille ja Maarianhaminan kaupungille.

Tämän jälkeen kunnallisten maakuntalakien säätäminen oli varsin hajanaista ja epäyhtenäistä. Maalaiskuntia koskeva maakuntalaki uudistettiin vuonna 1956 annetulla ÅLLL:lla. Maarianhaminan kaupunkia koskeva maakuntalaki uudistettiin puolestaan sekä vuonna 1948 annetulla EMLL:lla että vuonna 1961 annetulla MLL:lla. Tämän lisäksi säädettiin erikseen kuntien yhteistyöstä vuonna 1937 annetulla EKSL:lla. Kuntien yhteistyötä koskevat säännökset olivat aikaisemmin sisältyneet vuonna 1930 annettuun ÅLK:iin. EKSL korvattiin vuonna 1960 annetulla KSLL:lla.

Tarkasteltaessa mainittujen maakuntalakien elinkaarta<sup>761</sup>, voitaneen melko selkeästi todeta, että tarve uudelle kunnalliselle maakuntalainsäädännölle, eli ÅLK:n ja EEMLL:n säätämiseksi, on ollut käytännössä melko selkeä, kun huomioidaan EElteHallintoL:n määräykset, jonka mukaan kunnallishallintoa koskevat asiat kuuluivat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Mainittujen maakuntalakien päätöksentekovaihe toteutui ilmeisen kitkattomasti ottaen huomioon myös tasavallan presidentin mahdollisuus määrätä

---

<sup>760</sup> Ks. jakso 3.1.

<sup>761</sup> Ks. jakso 1.4.

maakuntalaki raukeamaan edellytysten tähän täytyessä. Mainittujen maakuntalakien uudistaminen toteutettiin kuitenkin eriaikaisesti ja epäyhtenäisesti.

Edellä mainittujen maakuntalakien sekä tämän jälkeen hyväksytyjen uusien kunnallisten maakuntalakien kohdalla tarpeet niiden uudistamiseksi voidaan kulloinkin osoittaa, mutta samalla voidaan huomioida kokonaisuudistamisten eriaikaisuus sekä niiden erilainen ajallinen tarve ja määrä. Esimerkiksi uudistettaessa maalaiskuntia koskevaa kunnallista maakuntalainsäädäntöä vuonna 1956 annetulla ÅLLL:lla, tuli Ahvenanmaan maakunnanhallituksen<sup>762</sup> näkemyksen mukaan Maarianhaminan kaupungin tehdä asiasta esitys, mikäli tämä katsottiin tarpeelliseksi. Vuoden 1956 ÅLLL:n esikuvana oli ollut valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annettu EKunL. Uusi maakuntalaki Maarianhaminan kaupungille eli MLL annettiin vuonna 1961.

Maakuntalakien implementointiin liittyen voidaan esimerkkinä mainita edellä olevan lisäksi osauudistus maalaiskuntia koskevaan ÅLLL:iin ja Maarianhaminan kaupunkia koskevaan MLL:iin vuonna 1963. Tällöin muutettiin molemmissa maakuntalaeissa olutta määräystä tilintarkastajan valinnasta, jolloin tilintarkastajaksi ei voitu valita tuolloisten säännösten mukaista tilintekijää.<sup>763</sup> Mainittu muutos johtui sekä ÅLLL:n ja MLL:n esikuvana olleen valtakunnan lainsäädännön mukaisen EKunL:n soveltamista koskevasta KHO:n päätöksestä.<sup>764</sup> Myös vuonna 1972 sekä ÅLLL:iin että MLL:iin otettu yhden vuositilintarkastajan ja varavuositilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestöjen toimesta perustui valtakunnan lainsäädäntöön.<sup>765</sup>

Vuonna 1980 annettiin kaikille kuntamuodoille yhteinen maakuntalaki EÅKL. Tällöin todettiin maakunnan eri aikoina annetun kunnallisen lainsäädännön käyneen epäyhtenäiseksi. Tarve uudelle kunnalliselle maakuntalainsäädännölle nähtiin myös tältä osin

---

<sup>762</sup> EltseHallintoL 2 §:n mukainen nimitys.

<sup>763</sup> Ks. jaksot 4.3.2.8; 4.4.3.8.

<sup>764</sup> Päätöksen KHO 1959 II 221 sosiaalisiteeri ei ollut sellainen tilintarkastaja, jonka virheellisen toiminnan johdosta aiheutunut tilintarkastajien muistutus olisi tullut käsitellä EKunL 134 §:n mukaisesti; ks. Kuuskoski & Hannus 1965: 377.

<sup>765</sup> Ks. jaksot 4.3.2.8; 4.4.3.8.

tarpeelliseksi. Tämän jälkeen vuonna 1997 annetun nykyisin voimassa olevan ÅKL:n säätämisen yhteydessä todettiin tarpeelliseksi uudistaa voimassa ollutta EÅKL:ia vastaamaan kunnallishallinnon muuttuneita tarpeita.

### **8.7.2 Kuntien taloushallinnon kehityksestä**

Nykyisin voimassa olevan ÅKL:n säännösten mukaisesti kunnan talousarvion määrärahat ja tuloarviot voidaan aikaisemmasta poiketen esittää joko brutto- tai nettomääräisenä. Merkittävänä muutoksena aikaisempaan nähden on myös kunnan talousarviorakenteen muuttaminen noudattamaan valtakunnan lainsäädännön<sup>766</sup> mukaista talousarviorakennetta sekä kunnan kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat säännökset. Perusteluna tähän todettiin maakuntahallituksen esityksessä mm. kuntien välinen tilastointi ja vertailtavuus myös Manner-Suomen kuntien välillä. Sekä kunnan kirjanpidossa että tähän kuuluvassa konsernitaseen laadinnassa noudatetaan nykyisin ÅKL:n mukaisesti KPL:n määräyksiä soveltuvien osien.

Maakunnan kunnallisessa lainsäädännössä kuntien taloudenhoidosta ja vuosittaisesta tilien tekemisestä säädettiin ensimmäisissä maakuntalaeissa varsin pelkistetyksi. Aluksi valtuuston tuli päättää meno- ja tuloarviosta. Tämän jälkeen säädettiin erikseen talousarviosta sekä sen sisällöstä osin yksityiskohtaisemmin ja osin pelkistetympin. Kunnan tilien päättämisestä eli tilinpäätöksestä kultakin varainhoitovuodelta ei niiden sisällöstä esitetty maakunnallisissa aikaisemmissä säädöksissä erityisiä määräyksiä.

Vuonna 1997 annettuun nykyisin voimassa olevaan ÅKL:iin sisältyy kunnan talousarvion sisältöä koskevat yksityiskohtaiset määräykset sekä tämän lisäksi määräykset myös kunnan taloussuunnitelmasta. Kunnan kirjanpitoa tulee ÅKL:n mukaan hoitaa soveltuvien osien kirjanpitolainsäädännön mukaisesti. Myös kunnan tilinpäätös tulee laatia soveltuvien osien kirjanpitolainsäädännön mukaisesti. Tämän lisäksi kunnan tilinpäätök-

---

<sup>766</sup> Aikaisemmin EKuntaL, nykyisin KuntaL.

seen tulee sisällyttää vastaavasti laadittu konsernitase sekä tämän lisäksi myös mm. toimintakertomus.

### 8.7.3 Tilintarkastajien valinnasta eri aikoina

Kunnan tilintarkastajien valinnasta säädettiin maakuntalaeissa osin vaihtelevasti. Kunnan tilintarkastajien lukumäärä vaihteli eri maakunnallisissa säädöksissä. Myös tilintarkastajien valintatapa sekä tilintarkastajien apuna toimivien vakinaisten tilintarkastajien valinta vaihteli kunnallisessa maakuntalainsäädännössä. Yhden kunnan tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen voitiin valtuuston niin päättäessä jättää kuntien keskusjärjestön päätettäväksi sekä itsehallinnon alkuaikoina että tämän jälkeen vuonna 1972 muutettujen maakuntalakien mukaisesti. Mainittua mahdollisuutta ei enää sisältynyt vuoden 1997 ÅKL:iin.<sup>767</sup>

Sekä Maarianhaminan kaupunkia että maalaiskuntia koskevissa vuosina 1948 ja 1956 annetuissa EMLL:ssa ja ÅLLL:ssa sekä vuoden 1961 MLL:ssa oli määräykset valtuuston alaisena toimivan vakinaisen tilintarkastajan valinnasta, jonka tarkastuksista kertyneiden asiakirjojen tuli olla kunnan tilintarkastajien käytettävissä. Vuoden 1980 EÅKL:iin kyseistä säännöstä ei enää sisältynyt.

Kaikissa kunnallisissa maakuntalaeissa sekä niitä ennen myös Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon toteutuessa voimaan jääneiden tasavallan kunnallisten säädösten muuttamista koskevien maakuntapäivien hyväksymissä muutoksissa oli mahdollista valita kunnan tilintarkastajaksi myös eri tavoin eri aikoina ilmaistuna kunnan ulkopuolinen henkilö. Vastaava säännös sisältyy myös nykyisin voimassa olevaan vuonna 1997 annettuun ÅKL:iin. Tässä yhteydessä on aiheellista huomioida, että kunnan tilintarkastaja on kunnallinen luottamushenkilö muiden luottamushenkilöiden tapaan.

---

<sup>767</sup> Vastaava määräys kuntien keskusjärjestön määttämistä tilintarkastajasta ja varatilintarkastajasta valtuuston niin päättäessä sisältyi myös maakuntahallituksen vuonna 1925 hyväksymiin MKunL:n ja KKunL:n muutoksiin; ks. jaksot 4.1.2.1 ja 4.1.3.1. Tämän jälkeen vuonna 1930 ja 1931 annettuihin ÅLK:iin ja EEMLL:iin ei vastaavaa säännöstä enää sisältynyt.

Nykyisin voimassa olevan ÅKL:n mukaan valtuuston tulee valita vähintään kolme tilintarkastajaa. Tilintarkastajaksi voidaan valita myös henkilö, jolla ei ole kotipaikkaa kunnassa. Kunnan tilintarkastajat ovat kunnallisia luottamushenkilöitä, joita koskevat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muitakin luottamushenkilöitä.

#### **8.7.4 Tilintarkastajien tehtävien kehittyminen**

Aikaisemmin tilintarkastajien tehtävät sekä maalaiskunnissa että Maarianhaminan kaupungissa verrattuna nykyiseen olotilaan olivat melko pelkistetyt. Vastaavasti myös kunnallinen toiminta sekä maalaiskunnissa että Maarianhaminan kaupungissa nykypäivään verrattuna oli esim. 1920-luvulla huomattavastikin nykyoloista poikkeavaa. Mainittu yhteiskunnallinen kehitys ei välittömästi ainakaan selkeästi ilmene uudistetuissa säännöksissä. Toisaalta esim. maalaiskuntia koskeva ÅLK oli voimassa vuodesta 1930 vuoteen 1956 säädettäessä tätä korvaava ÅLLL.

Kuntien taloushallinnon kohdalla tilintarkastajien tehtävään selkeästi vaikuttavana asiana oli kunnan meno- ja tuloarviota, sittemmin talousarviota koskevien määräysten tarkentuminen ja selkiytyminen. Tilintarkastajien tehtäviin eri aikoina eri säädöksissä sisällytetyt tarkastukset esim. talousarvion noudattamisesta olivat sinänsä selkeitä tarkastuskohteita lähtien siitä, että kunnallinen tilinpito oli asianmukaisesti hoidettu.

Vuonna 1980 annetun EÅKL:n mukaan säädettiin kunnan tilintarkastajien tehtävistä melko kattavasti käsittäen mm. kunnan hallinnon ja talousarvion noudattamisen sekä tilinpidon ja tilinpäätöksen. Nykyisin voimassa olevan vuonna 1997 annetun ÅKL:n mukaisesti edelliseen verrattuna huomattavasti vaativampana tarkastuskohteena on soveltuvin osin kirjanpitolainsäädännön mukaisesti laaditun tilinpäätöksen sekä konsernitaseen tarkastaminen. Tältä osin tilintarkastajalta vaaditaan erityisosaamista, voidakseen toimittaa kunnan tilintarkastuksen ÅKL:n edellyttämällä tavalla. Lisäksi tulee yleensäkin ottaa huomioon, että tilintarkastajien tehtäviin eri aikoina kuuluneet tarkas-

tuskohteet ovat käytännössä muuttuneet sisällöltään vaativammiksi niiden sisällön kehittymisen johdosta.

### 8.7.5 Kokoavia näkökohtia

Ahvenanmaan maakunnan kunnallislainsäädäntö perustuu vuonna 1920 annettuun EElitsehallintoL:iin. Ahvenanmaan maakuntapäivät kokoontuivat ensimmäisen kerran vuonna 1922.<sup>768</sup> Tämän jälkeen maakunnan itsehallintoa koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu vuonna 1951 annetulla ElitseHallintoL:lla ja vuonna 1991 annetulla nykyisin voimassa olevalla ItseHallintoL:lla. Edellä mainittuja lakeja on myös osittain uudistettu kulloinkin ilmenevien tarpeiden mukaisesti.

EElitseHallintoL:n mukaan maakunnassa tuolloin voimaan jääneiden kunnallisten säädösten muutosten hyväksymisen lisäksi on maakunnassa säädetty yhteensä yhdeksän kunnallista maakuntalakeja. Maalaiskuntia koskevia maakuntalakeja sekä kuntien yhteistoimintaa koskevia maakuntalakeja on ollut kaksi kumpiakin. Maarianhaminan kaupunkia koskevia maakuntalakeja on ollut kolme. Tämän lisäksi on säädetty kaksi kunnille yhteistä maakuntalakeja. Näiden elinkaari on kaikilta osin poikennut toisistaan, kunnes hajanaisesti muodostunut kunnallinen maakuntalainsäädäntö uudistettiin vuonna 1980 kaikille kuntamuodoille yhteisellä maakuntalaille EÅKL:lla. Nykyisin voimassa oleva ÅKL on vuodelta 1997.

Sekä kuntien hallinto että taloushallinto on muuttunut ja kehittynyt kuluneen n. 100 vuoden aikana. Kunnan hallinto on kuluneena ajanjaksona laajentunut ja monipuolistunut käytännössä myös yhteiskunnallisesta kehityksestä johtuen. Valtuuston hyväksymän meno- ja tuloarvion, sittemmin talousarvion, sisältö on myös muuttunut kunnallisessa maakuntalainsäädännössä ajan myötä. Merkittävänä kunnallisen itsehallinnon kannalta ja kunnan määräysvaltaa omasta taloudestaan vahvistavana säännöksenä voi-

---

<sup>768</sup> Ks jakso 3.2.1.

daan mainita vuodesta 1956 lähtien ÅLLL:iin ja tämän jälkeisiin kunnallisiin maakuntalakeihin sisällytetyt kiellot lisätä tai vähentää kuntien tehtäviä muutoin kuin säätämällä asiasta lailla.<sup>769</sup>

Kuntien kirjanpito ja tilinpäätös perustui aluksi varsin ylimalkaisiin säännöksiin maakuntalaeissa. Käytännössä kysymyksessä on ollut tilinpito, jonka avulla on seurattu kunnan talousarvion toteutumista. Kunnallinen tilinpito on tämän jälkeen kehittynyt kunnan talousarvion kehittymisen myötä. Tältä osin kunnallisen kirjanpidon kehittyminen on käytännössä ollut kunnallisten keskusjärjestöjen ohjeistusten ja suositusten varassa. Nykyisin voimassa olevan ÅKL:n mukaan maakunnan kuntien kirjanpidossa noudatetaan kirjanpitolainsäädäntöä soveltuvin osin. Tämän mukaisesti myös kunnan tilinpäätös sekä kunnan konsernitase laaditaan myös soveltuvin osin kirjanpitolainsäädäntöä noudattaen. Edellä mainitut säännökset yhdessä muiden kunnan taloutta koskevien säännösten kanssa tulivat voimaan ÅKL 121 §:n mukaan vuoden 1999 alusta lukien.

Kunnan tilintarkastajien lukumäärä on vaihdellut eri maakunnallisten säädösten mukaisesti ollen vähimmillään kolme ja enimmillään viisi tilintarkastajaa tai vaihtoehtoisesti siten, että tilintarkastajien enimmäismäärää ei ole mainittu. Varatilintarkastajia on tullut valita myös vastaava määrä. Nykyisin voimassa olevan ÅKL:n mukaan sekä tilintarkastajia että henkilökohtaisia varatilintarkastajia tulee valita vähintään kolme kumpiakin.

Nykyisin, kuten aikaisemminkaan, ei kunnan tilintarkastajille ole asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia yleisen vaalikelpoisuuden lisäksi. Kunnan tilintarkastajat ovat kunnallisia luottamushenkilöitä. Lisäksi tilintarkastajan tehtävä, kuten muukin kunnallinen luottamustehtävä, on kunnan vaalikelpoisen jäsenen kohdalla pakollinen, josta voi kieltäytyä vain maakuntalaissa mainituin perustein. Nykyisin voimassa olevan ÅKL 17 §:n

---

<sup>769</sup> Vastaava säännös sisältyi valtakunnan lainsäädännössä vuonna 1948 annetun EKunL 4 §:ään ja tämän jälkeen KunL 5 §:ään. Vastaava säännös oli myös aikaisemmin voimassa olleen EKunLaL 2 §:ssä. Nykyisin voimassa olevan KuntLaL 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

mukaan luottamushenkilölle myönnetään ero luottamustehtävästä, mikäli hän osoittaa erolleen hyväksyttävän syy. Eroaminen luottamustehtävästä on tämän mukaisesti tehty helpommaksi verrattuna aikaisempaan maakuntalainsäädäntöön.<sup>770</sup> Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota myös tiintarkastajan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Nykyisin voimassa olevan ÅKL 73 §:ssä säädetään erikseen, että kunnan tilintarkastajat toimivat tehtävässään virkavastuulla.<sup>771</sup>

Kunnan tilintarkastajaksi voitiin ja voidaan valita edelleen henkilö, jolla ei ole kotipaikka kunnassa. Aikaisemmin voitiin yhden kunnan tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen valtuuston niin päättäessä jättää kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Lisäksi oli aikaisemmin mahdollista valita välittömästi valtuuston alaisena toimiva vakinainen tilintarkastaja, jonka tarkastusasiakirjat tuli olla kunnan tilintarkastajien käytettävissä. Kenenkään edellä mainitun kohdalla ei maakuntalainsäädäntöön sisältynyt eikä sisälly määräyksiä heiltä vaadittavista pätevyysvaatimuksista. Vakinaisen tilintarkastajan kohdalla mahdolliset pätevyysvaatimukset asetti asianomainen kunta.

Kunnan tilintarkastajan tehtävät ovat liittyneet ja liittyvät kunnan hallinnon ja talouden tarkastamiseen. Alkuaikoina painottuivat kunnan tilintarkastajan tehtävissä maalaiskuntien ja Maarianhaminan kaupungin maakuntalakien mukaan kunnan taloudellinen hallinto eli käytännössä meno- ja tuloarvion noudattamisen valvonta. Lisäksi erikseen mainitut tehtävät liittyivät kunnan kassojen sekä irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastamiseen, ellei viimeksi mainitut tehtävät kuuluneet erikseen valituille tarkastajille.

---

<sup>770</sup> Maakuntahallitus katsoi esityksessään uudeksi maakuntalaiksi, ettei kunnallisen luottamustehtävän tulisi enää olla kansalaisvelvollisuus. Tämän johdosta katsottiin, että hyväksyttävä syy tulisi olla peruste eron myöntämiselle. Syyn hyväksyttävyydestä päättää eron myöntävä toimielin. Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 11–12. Lakivaliokunta katsoi mietinnössään, että vaalin suorittavan toimielimen olisi asiallista varmistaa asianomaisen henkilön suostumksen kyseiseen luottamustoimeen, jolloin vältyttäisiin tarpeettomilta erohakemuksilta mainituista tehtävistä. Ks. LU bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 8.

<sup>771</sup> Vastaava määräys sisältyi myös valtakunnan lainsäädännössä EKuntaL 72 §:ään. Nykyisin tilintarkastajan virkavastuuta koskeva säännös sisältyy KuntaL 122 §:ään.



Vuonna 1980 annetun kaikille kuntamuodoille yhteisen EÅKL:n mukaisesti kunnan tilintarkastajien tehtäväkenttää laajennettiin säädösten mukaisesti myös tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden tarkastukseen. Tilintarkastajien tuli edelleen tarkastaa talousarvion noudattamista sekä kunnan tilinpito ja tilinpäätös. Nykyisin voimassa olevan ÅKL:n mukaan kunnan tilintarkastajien tulee muun ohella tarkastaa kunnan hallinto, tilinpäätös ja konsernitase. Lisäksi tehtäviin kuuluu maakuntaosuuksiin ja sisäiseen valvontaan kuuluvat tarkastustehtävät.

Kuntien sekä aikaisemmat että nykyiset tarkastustehtävät ovat selkeästi finanssivalvontaoikeudellisia tehtäviä liittyen budjettitalouteen sekä tämän edelleen kehittymiseen kunnallisessa toiminnassa. Aikaisempien säädösten ja säännösten mukaisten tehtävien vaatima ammattitaito verrattuna esimerkiksi nykyiseen kunnan kirjanpitolainsäädännön mukaiseen kirjanpidon, tilinpäätöksen sekä konsernitaseen tarkastamiseen poikkeaa selkeästi nykyisen tilintarkastuksen tässä suhteessa vaatimasta erityisosaamisesta.

ÅKL:n mukaisessa hallinnon tarkastuksessa tarkastettavana on valtuuston päätösten noudattamisen lisäksi myös mainitun maakuntalain mukaisten säännösten sekä kunnallisten säädösten noudattaminen. Vuonna 2008 annettiin Ahvenanmaan maakunnalle hallintolaki<sup>772</sup>, jonka säännökset lain 1 §:n mukaan määrittelevät hyvää hallintoa koskevat periaatteet ja määräykset mm. kunnallisissa viranomaisissa. Näiltä osin kunnan tilintarkastajien tulee luonnollisesti olla perehtynyt sekä maakunnalliseen lainsäädäntöön että kunnallisiin säädöksiin.

Nykyisin voimassa olevan ÅKL:n säännösten mukaiset kunnan tilintarkastajan tehtävät vaativat erityisosaamista erityisesti laskentatoimeen kuuluvissa tarkastuksissa eli kunnan kirjanpidon ja tilinpäätöksen sekä konsernitaseen tarkastuksessa. Mainitut tehtävät vaativat näin erityisosaamista, jota kaikilla kunnallisiin luottamustehtäviin vaalikelpoisilla henkilöillä ei ole, eikä heiltä voida sitä vaatiakaan. Myös muutoin on kunnan

---

<sup>772</sup> Förvaltningslag för landskapet Åland 14.2.2008:9.

tilintarkastajan tehtävän hoitamiselle eduksi, mikäli on joko käytännössä tai muutoin hankittua tietämystä kunnallisesta toiminnasta.

Nykyisin voimassa olevaa ÅKL:ia säädettäessä oli esillä vaihtoehto, jonka mukaan vähintään yhden kolmesta tilintarkastajasta tuli olla joko silloisten säädösten mukainen KHT- tai JHTT-tilintarkastaja.<sup>773</sup> Maakuntahallituksen esityksessä ei kuitenkaan esitetty erityisiä pätevyysvaatimuksia kunnan tilintarkastajille. Maakuntahallituksen esityksen mukaan kuntien tehtävänä oli tilintarkastajien valinnassa huolehtia, että ammattitaitoinen tilintarkastus turvataan.<sup>774</sup> Myöskään lakivaliokunta ei katsonut, ettei tilintarkastajille tule asettaa erityisiä pätevyysvaatimuksia. Lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että olisi tarkoituksenmukaista, että ainakin yhdellä tilintarkastajalla olisi erityinen kelpoisuus.<sup>775</sup>

Edellä olevan lisäksi lakivaliokunnan mietinnössä tuotiin esille, että monet maankunnan kunnat olivat jo aikaisemmin hankkineet ammattitilintarkastajan palveluita eri yhteisöiltä. Lakiehdotus ei valiokunnan mukaan ollut esteenä mainittujen palveluiden hankkimiselle myöskään jatkossa. Estettä ei valiokunnan mukaan myöskään ollut, että tilintarkastaja on jonkun yhteenliittymän tai yhteisön palveluksessa.<sup>776</sup>

ÅKL 10 luvun mukaiset määräykset kunnan taloudesta koskien erityisesti kunnan kirjanpitoa sekä tiinpäätöstä sekä 11 luvun mukaiset määräykset kunnan tilintarkastuksesta erityisesti kunnan tilintarkastajien tehtäviä koskien johtavat siihen, että kunnan tilintarkastajalla tulee olla tähän vaadittavaa erityisosaamista voidakseen suoriutua tehtävästään. Kunnan tilintarkastajan tehtävä on kunnallinen luottamustehtävä, josta voi kieltäytyä vain ÅKL:n edellyttämin perustein edellä todetun mukaisesti. Lisäksi kunnan tilintarkastaja toimii tehtävässään ÅKL 73 §:n mukaisesti virkavastuulla. Tällöin häneen voidaan ääritapauksessa kohdistaa RL:n ja VahKorvL:n mukaisia sanktioita.

---

<sup>773</sup> Ks. ÅUS 1995:19: 26. Ks. myös pääjakso 6.

<sup>774</sup> Ks. Ls framst. 3/1996–97 Lt: 4, 31.

<sup>775</sup> Ks. Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19.

<sup>776</sup> Ks. Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt: 19.

ÅKL säädettiin vuonna 1997 ja sen taloutta koskevat säännökset koskien mm. tilinpäätöstä tulivat voimaan vuoden 1999 alusta. Maakuntalain säätämisen yhteydessä esitetyt perustelut tilintarkastajien valinnasta eri yhteisöjen palveluksessa olevilta tarkastajilta eivät poista tarvetta kunnan tilintarkastajille asetettavista erityisistä pätevyysvaatimuksista vaan pikemminkin päinvastoin. Myös maakuntalakia valmisteltaessa todettiin varsin selkeästi tarve tilintarkastajan pätevyysvaatimukselle aikaisempaan nähden. Lopuksi voidaan myös todeta, että kunnan tilintarkastajien lukumäärälle ilman muuta vaatimusta ei ole osoitettavissa merkitystä kunnan ammattitaitoiselle tilintarkastukselle. Asian ratkaisee pelkästään tilintarkastajan ammattitaito.

## Lähteet

- Aarnio, Aulis (1978). *Mitä lainoppi on?* Forum – oikeustiede. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Aarnio, Aulis (1982). *Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä.* Juridica.
- Aarnio, Aulis (1989). *Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja.* Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Aarno, Aulis (1997). Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Toim. Juha Häyhä. *Minun metodini.* Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy. 35–56.
- Aarnio Aulis (2006). *Tulkinnan taito. Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta.* Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Ahtola, Ilpo (1980). Kunnalliset viranhaltijat ja työntekijät. Teoksessa Otto Larma, L. O. Johanson, Paavo Pekkarinen, Tapani Jatkola & Mikko Jokela (Toimituskunta). *Kunnallismiehen kirja.* Helsinki: Kirjayhtymä. 207–228.
- Anon. (1920). De kommunala valen. *Kommunaltidning för Finlands svenska landsbygd.* N:o 24, 22 Dec. 1920. 5–6.
- Anon. (1937). Tilintarkastuskertomusten käsittelystä valtuustossa. *Maalaiskunta* 16: 6, 106–110.
- Arnell, Isr. (Utg.) (1730). *Swerikes Stadz-Lagh, Efter Stormächtige, Högborne Furstes och Herres Herr Gustaff Adolphs, Sweriges, Göthes och Wendes, x. Konungs, Storfurstes til Finland, Hertigs uthi Estland och Carelen, Herres uthöfwer Ingermanland, x. befallning, uthgången af Trycket Åhr 1618. Nu åter å nyo med Anmärckningar uplagd.* Stockholm: Anders Björkmans.
- Blomstedt, Yrjö (1970). Suomi riippumattomana valtiona. Teoksessa Inkeri Anttila, Yrjö Blomstedt, Erik Castrén, Esko Hoppu, Heikki Jokela, Paavo Kastari, Ilmari Melander, V. Merikoski, Arvo Sipilä, Tauno Tirkkonen, Matti Ylöstalo & Simo Zitting (toim.). *Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys.* Porvoo · Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö. 134–150.
- Brommels, Maria (1997). Ny kommunallag på Åland. *Finlands kommuntidning* 5: 12, 16–17.

- Cavonius, Einar (1961). Kuuluuko hallinnon tarkastus vakinaiselle tilintarkastajalle. *Suomen Kunnallislehti* 46: 6, 296–297.
- Dreijer, Matts (1972). *Den historiska bakgrunden till Ålands självstyrelse*. Särtryck ur Åländsk Odling 1971. Mariehamn.
- Eduskunta 15.11.1917. *Täysi-istunto, pöytäkirja 7. Torstaina 15 p. marraskuuta, 1917 II vp.*
- Eskelinen, Heikki (1974). *Paikallisen kansanvallan puolesta. Maalaiskuntien Liitto/Suomen Kunnallisliitto 1921–1971*. Suomen Kunnallisliitto.
- Eskola, Aarne (1961). Kunnalliset keskusjärjestöt. Teoksessa *Kuntien itsehallinto aikamme yhteiskunnassa, Maalaiskuntien Liitto 1921–1961*. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino ja Kirjansitomo. 7–19.
- Finlands svenska kommunförbund (1977). *Modell till revisionsstadga*. Cirkulär B 12/77. Finlands svenska kommunförbund 17.2.1977.
- Finlands svenska kommunförbund (1982). *Revisionsstadga*. FSK:s blankett nr 9106-S, 82.
- Finlands Svenska Kommunförbund, Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto, Valtiontilintarkastajat & Valtiontalouden tarkastusvirasto (1988). *Opetusministeriölle*. Helsingissä toukokuun 3. päivänä 1988.
- Hagman, Konrad (1926). *Sveriges kommunallagar. Förordningarna den 21 mars 1862 jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar*. Andra fullständigt omarbetade upplagan. Stockholm: Fröleen & Comp.
- Halila, Aimo (1942). *Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla I*. Historiallisia tutkimuksia XXVIII. Suomen Historiallinen Seura. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Kirjapainon Oy.
- Halila, Aimo (1943). *Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla II*. Historiallisia tutkimuksia XXVIII, 2. Suomen Historiallinen Seura. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Kirjapainon Oy.
- Hallipelto, Aatos, Heikki Helin, Lasse Oulasvirta & Pertti Ruuska (1992). *Kunnallistalouden perusteet*. Helsinki: Vapokustannus.

- Hallipelto, Aatos & Martti Kataja (1980). *Kunnan laskentatoimi*. Ekonomia-sarja 62. Espoo: Weilin+Göös.
- Hammarskjöld, C. G. (1888). *Bidrag till tolkning K. Förordningarne den 21 mars 1862 om Kommunalstyrelse på Landet och i Stad samt om Kyrkostämman med ledning af prejudikat*. Stockholm: P. A. Norstedt & Söners Förlag.
- Hamnström, Erik (1902). *Freden i Frekrikshamn*. Upsala: Wretmans Tryckeri.
- Hannus, Arno (1975). Uusi kunnallislaki 1977? *Suomen Kunnallislehti* 62: 14, 3–5.
- Hannus, Arno (1977a). *Uusi kunnallislaki*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Hannus, Arno (1977b). *Uusi kunnallislaki*. Toinen, korjattu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Hannus, Arno (1980). Kunta ja kunnallishallinto. Teoksessa Otto Larma, L. O. Johanson, Paavo Pekkanen, Tapani Jatkola & Mikko Jokela (Toimituskunta). *Kunnallismiehen kirja*. Helsinki: Kirjayhtymä. 9–29.
- Hannus, Arno (1981). *Uusi kunnallislaki*. Kolmas, korjattu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Hannus, Arno (1988). Kunta ja kunnallishallinto. Teoksessa Paavo Pekkanen, Jussi-Pekka Alanen & Mikko Jokela (toimituskunta), Arno Rautavaara (sihteeri). *Kunnallisasiain käsikirja*. Helsinki: Kirjayhtymä. 43–63.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1987). *Kunnallislaki*. Neljäs, korjattu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Oy.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1991). *Kunnallislaki*. Viides, korjattu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1993a). *Kunnallislaki*. Kuudes, korjattu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.

- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1993b). *Kunnallislaki*. Seitsemäs painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1995). *Kuntalaki*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1997). *Kuntalaki*. 2. laitos. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (2000). *Kuntalaki*. 3. laitos. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne E. Niemi (2009). *Kuntalaki*. 4., uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (1995). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (1996). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (1998). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2001). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 4. uudistettu painos. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004a). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 5., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004b). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 6. painos. Helsinki: Talentum.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 7., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 8., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2015). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 9., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2019). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 10., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Harvia, Yrjö (1918). *Marraskuun 27 päivänä 1917 annetun kaupunkien kunnallislain arvostelua*. Suomen Kunnallisen Keskustoimiston julkaisuja VI. Helsinki: Mercator'in Kirjapaino Osakeyhtiö.
- HE 73/1919 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ahvenamaan itsehallinnosta*.
- HE 42/1921 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskeviksi laeiksi*.
- HE 21/1924 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle maalaiskuntain kunnallislain, kaupunkien kunnallislain ja kunnallisen vaalilain muuttamisesta*.
- HE 25/1934 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien taloudenhoitoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta*.
- HE 100/1946 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle Ahvenanmaan itsehallintolaiksi*.
- HE 125/1947 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta*.
- HE 38/1948 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle Ahvenanmaan itsehallintolaiksi*.
- HE 113/1973 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallislain muuttamisesta*.
- HE 140/1975 II vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislaksi ja siihen liittyviksi laeiksi*.
- HE 250/1989 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle vaalilakeja koskevan lainsäädännön muuttamisesta*.
- HE 73/1990 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi*.
- HE 78/1991 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevaksi lainsäädännöksi*.
- HE 151/1991 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta*.
- HE 70/1992 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta*.
- HE 309/1993 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussääntösten muuttamisesta*.



- HE 35/1994 vp. Hallituksen esity Eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 192/1994 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.*
- HE 307/1994 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.*
- HE 242/1998 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista.*
- HE 18/2002 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.*
- HE 196/2002 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.*
- HE 268/2014 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- HE 320/2018 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.*
- HE 19/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta.*
- HE 241/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.*
- Hellberg, Nils (1987). *Kunnallisen tilintarkastuksen evaluaatio*. Vaasan korkeakoulu. Yhteiskuntatalouden ja oikeustieteen laitos / Hallintotieteet. Julkishallinnon koulutusohjelma. Julkishallinnon tutkielma.
- Hentilä, Kalevi (1962). *Suomen Kaupunkiliitto 1912–1962*. Suomen Kaupunkiliitto.
- Heuru, Kauko (1987a). *Kunnallisen budjettioikeuden perusteet*. Kustannus Jura.
- Heuru, Kauko (1987b). Talousarvion yksityiskohtaisuusvaatimus. *Suomen Kunnallislehti* 72: 12, 52–53.
- Heuru, Kauko (1995). *Uusi kuntalaki*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Heuru, Kauko (2001). *Kuntalaki käytännössä*. Helsinki: Edita Oyj.

- Hirvonen, Ari (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteelliseen metodologiaan.* Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.
- Holopainen, Toivo (1986). Tilintarkastuksen tarkoitus, tilintarkastajan tehtävä ja kunnallislaki. *Suomen Kunnallislehti* 71: 12, 6–9.
- Hyvönen, J. T. (1919). *Maalaiskuntain kunnallislaki Lyhyillä selityksillä varustettuna ja Kunnallinen vaalilaki sekä asetus taajaväkisistä yhdyskunnista.* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Hällfors, Arvi (1926). Kuntien taloudenhoitoa koskevan lainsäädännön uudistus. *Maalaiskunta* 5: 5, 213–222.
- Hällfors, Arvi (1927). Kuntien taloudenhoitoa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Selostus komitean lopullisesta ehdotuksesta. *Suomen Kunnallislehti* 12: 7, 121–128.
- II LaVM 1/1976 vp – HE 140/1975 II vp. *Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksen johdosta kunnallislaki ja siihen liittyviksi laeiksi.*
- Ilaskivi, Raimo (1984). Kunnallinen tilintarkastus: Tarkastaa, kritisoi, tuo julki epäkohdat, muttei tuhoa demokratiaa. *Suomen Kunnallislehti* 69: 15, 8–10.
- Inger, Göran (1980). *Svensk rättshistoria.* Lund: LiberLäromedel.
- Itkonen, Rieti (1925). *Kunnallislait.* Kunnallisen Keskustoimiston käsikirjoja I. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Itkonen, Rieti (1929). *Kunnallislait selitettynä.* Kunnallisen Keskustoimiston käsikirjoja I. Toinen, uusittu painos. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Itkonen, Rieti (1930). *Kunnallislait selitettynä.* Kolmas, uusittu painos. Kunnallisen Keskustoimiston käsikirjoja I. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Itkonen, Rieti (1935). *Kunnallislait selitettynä.* Neljäs, täydennetty ja uusittu painos. Kunnallisen Keskustoimiston käsikirjoja I. Porvoo \* Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Itkonen, Rieti (1948). *Kunnallislaki selitettynä.* Viides, uusittu painos teoksesta Kunnallislait selitettynä. Kunnallisen Keskustoimiston käsikirjoja VI. Jyväskylä: K. J. Gummerus Osakeyhtiö.

- Itkonen, Rieti (1950). *Kunnallislaki selitettynä*. Kuudes, korjattu painos. Kunnallisen Keskustoimiston käsikirjoja VI. Jyväskylä: K. J. Gummerus Osakeyhtiö.
- Johanson, L. O. & Veikko Tattari (1983). Kaupunkien yhteistoiminta. Kaupungit ja valtiovalta. Teoksessa Eino Jutikkala, Tauno Perälä, Jussi Kuusanmäki, Henrik Lilius, Riitta Nikula, Ritva Wäre, Jorma Kallenautio, Viljo Rasila, Aimo Halila, L. O. Johanson & Veikko Tattari (Kirj.), Päiviö Tommila (Päätoim.), Rakel Kallio (Toim.siht.). *Suomen kaupunkilaitoksen historia 2. 1870-luvulta autonomian ajan loppuun*. Vantaa: Suomen Kaupunkiliitto. 411–423.
- Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä (1987). *Julkishallinnon tilintarkastajien auktorisointi*. Muistio 28.10.1987.
- Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä (1988). *Julkishallinnon tilintarkastajien auktorisointi*. Helsingissä maaliskuun 11. päivänä 1988.
- Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä (1992). *Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä (1993). *Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa*. 3. painos. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Järvenpää, Esko (1981). Tilintarkastus on kansanvallan ja kunnallisen itsehallinnon työase. *Suomen Kunnallislehti* 66: 3, 12–13.
- Kaasalainen, Silvo (1989). *Tehokkuutta ja turvallisuutta. Kunnallisen tilintarkastuksen opas*. Suomen Kaupunkiliitto.
- Kaleva, Matti (1961). Tilintarkastuksen tilitystä. Ehdotuksia tilintarkastuksen tehostamiseksi. *Suomen Kunnallislehti* 46: 3, 109, 111.
- Kalima, Kai (1988). *Kunnan talous. Tutkimus kunnan taloudenhoidon oikeudellisista perusteista*. Jyväskylä: Gummerus Oy Kirjapaino.
- Kallenautio, Jorma (1983). Kunnallistalous, yhdyskuntatekniikka, liikelaitokset ja joukkoliikenne 1875–1917. Teoksessa Eino Jutikkala, Tauno Perälä, Jussi Kuusanmäki, Henrik Lilius, Riitta Nikula, Ritva Wäre, Jorma Kallenautio, Viljo Rasila, Aimo Halila, L. O. Johanson & Veikko Tattari (Kirj.), Päiviö Tommila (Päätoim.), Rakel Kallio (Toim.siht.). *Suomen kaupunkilaitoksen historia 2. 1870-luvulta autonomian ajan loppuun*. Vantaa: Suomen Kaupunkiliitto. 271–330.

- Kangasniemi, Mauno (1976). Revisionsförhållandena i Finland. *Den 12:e norske kommunala chefsrevisorskonferensen den 16–18 augusti 1976 i Norrköping*. 1–8.
- Kaukovalta, K. V. (1940). *Suomen maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Maalaiskuntien Liiton julkaisuja 1. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton kirjapaino.
- KB 1865. *Underdånigt förslag till förordning angående kommunalförvaltningen i städerna*. Helsingfors: Kejsarliga Senatens tryckeri.
- Kekkonen, Jukka (1997). Oikeustieteen muutoksen tutkimisesta – minun metodini. Teoksessa Toim. Juha Häyhä. *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy. 131–150.
- Kekkonen, Jukka (2002). *Johdatus kontekstuaaliseen oikeushistoriaan*. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki.
- Kekkonen, Jukka (2009). *Kontekstuaalinen oikeushistoria*. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki.
- Kekkonen, Jukka (2013). *Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria?* Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki.
- Kekkonen, Urho (1936). *Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan*. Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen julkaisuja № 5. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Kivistö, Reino (1984). ”Sellainen yleistietäjäkin kuntatarkastajan pitäisi olla”. *Suomen Kunnat* 63: 18, 20–21.
- KKK 1926. *Suomen Keskuskauppakamarin vuosikertomus VIII 1925*. Helsinki: Kauppa-lehti Oy:n Kirjapaino.
- KM 1860. *Alamainen ehdotus Asetukseen Kunnallis-hoidosta maalla Suomen Suuriruh-tinanmaassa*. Helsinki: Keisarillisen Senaatin kirjapaino.
- KM 1894: 1. *Keisarilliselle Majesteetille, komitealta, joka on asetettu tekemään ehdotusta muutoksiksi voimassa olevaan asetukseen kunnallishallinnosta maalla, alamaissimmasti*. Helsinki: Keisarillisen Senaatin kirjapaino.
- KM 1927: 4. *Valtioneuvostolle. Kuntien taloudenhoitoa koskevan lainsäädännön tarkastamista varten asetetulta komitealta*. Helsinki.
- KM 1971: A 21. *Luonnos kunnallishallintokomitean I mietinnöksi. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait*. Helsinki.

- KM 1973: 60. *Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait.* Helsinki.
- Koivisto, J. (1937). Maalaiskuntien kunnallishallinnon pääkohdat. Teoksessa O. J. Lakari (Toim.). *Metsänhoitajien jatkokurssit 1936 II.* Silva Fennica 42. Helsinki: Suomen Metsätieteellinen seura. 25–31.
- Koivukoski, Eero (1980). Kunnallistaloudellisia kysymyksiä. Teoksessa Otto Larma, L. O. Johanson, Paavo Pekkanen, Tapani Jatkola & Mikko Jokela (Toimituskunta). *Kunnallismiehen kirja.* Helsinki: Kirjayhtymä. 259–281.
- Koivukoski, Eero (1991). *Kuntien itsehallinnon puolesta. Suomen Kunnallisliitto 1971–1991.* Helsinki: Suomen Kunnallisliitto.
- KommunBFN (2015). *Allmän anvisning om upprättande av koncernbokslut för kommuner och samkommuner.* Fjärde reviderade upplagan. Bokföringsnämndens kommunsektion. Arbets- och näringsministeriet.
- KommunBFN (2016a). *Allmän anvisning om upprättande av balansräkning.* 5 reviderad upplaga. Bokföringsnämndens kommunsektion. Arbets- och näringsministeriet.
- KommunBFN (2016b). *Allmän anvisning om avskrivningar enligt plan för kommuner och samkommuner.* Fjärde reviderade upplagan. Bokföringsnämndens kommunsektion. Arbets- och näringsministeriet.
- KommunBFN (2018a). *Allmän anvisning om upprättande av finansieringsanalys för kommuner och samkommuner.* Femte reviderade upplagan. Bokföringsnämndens kommunsektion. Arbets- och näringsministeriet.
- KommunBFN (2018b). *Allmän anvisning om redovisning och lämnande av upplysningar om miljöaspekter i bokslut för kommuner och samkommuner.* Tredje reviderade upplagan. Bokföringsnämndens kommunsektion. Arbets- och näringsministeriet.
- KommunBFN (2018c). *Allmän anvisning om upprättande av resultaträkning för kommuner och samkommuner.* Femte reviderad upplaga. Bokföringsnämndens kommunsektion. Arbets- och näringsministeriet.

- KommunBFN (2020a). *Allmän anvisning om noter till bokslutet för kommuner och samkommuner*. Sjätte reviderade upplagan. Bokföringsnämndens kommunsektion. Arbets- och näringsministeriet.
- KommunBFN (2020b). *Allmän anvisning om upprättande av bokslut och verksamhetsberättelse för kommuner och samkommuner*. Sjätte reviderade upplagan. Bokföringsnämndens kommunsektion. Arbets- och näringsministeriet.
- KomUB 1/1897 Id – Proposition 6/1897 Id. *Kommunalutskottets betänkande N:o 1 i anledning af Hans Kejsarliga Majestäts nådiga proposition, angående förordning om kommunalförvaltning på landet*.
- Koskimies, Eero (1915). *Kunnallishallinnon käsikirja maalaiskuntain toimihenkilöitä varten*. Hämeenlinna: Arvi A. Karisto.
- Kosonen, Leena (2005). *Vaarinpidosta virtuaaliikaan. Sata vuotta suomalaista tilintarkastusta*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 210. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- KULAUS (1972). *Kunnan talousarvioasetelma*. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta. 4/72. Helsinki.
- KULAUS (1973). *Kunnallisen talousarvioasetelman tarkistukset*. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta. 4/73. Helsinki: Kunnallispaino.
- KULAUS (1974). *Kunnan talousarvioasetelma*. Toinen, tarkistettu painos. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta. Julkaisu n:o 3/74. 2000 7.
- KULAUS (1984). *Kunnan talousarvioasetelma*. Suositus N:o 25. Korvaa kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunnan suositukset n:o 18/1978 ja n:o 2471982. Helsinki.
- KULAUS (1990a). *Kunnan talousarvio sekä kirjanpitoluokitukset*. Suositus nro 29. Korvaa Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunnan suosituksen nro 25/1984 Kunnan talousarvioasetelma. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta. Helsinki: Kaupunkientalon painatuskeskus.
- KULAUS (1990b). *Kuntainliiton talousarvio ja kirjanpitoluokitukset*. Suositus nro 30. Korvaa kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunnan suosituksen nro

- 26/1985 Kuntainliiton talousarvioasetelma. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta. Helsinki: Kaupunkien talon painatuskeskus.
- KULAUS (1992). *Tilinpäätöskertomusmalli*. Suositus nro 33. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta. Helsinki: Kaupunkientalon painatuskeskus.
- Kunnallinen Keskustoimisto (1936). *Talousarvioasetelman malli*. Kunnallisen Keskustoimiston mallisääntöjä N:o 8. Helsinki: J. Simeliusen Perillisten Kirjapaino Oy.
- Kunnallinen Keskustoimisto (1941). *Tilisäännön malli*. Kunnallisen Keskustoimiston mallisääntöjä N:o 9. Helsinki: J. Simeliusen Perillisten Kirjapaino Oy.
- Kunnallinen Keskustoimisto (1948). *Tilintarkastussäännön malli*. Kunnallisen Keskustoimiston mallisääntöjä N:o 10. Helsinki: J. Simeliusen Perillisten Kirjapaino Oy.
- Kunnallinen tilintarkastajalautakunta (1984). *Hyvä kunnallinen tilintarkastustapa*. Kunnallisen tilintarkastuslautakunnan suositus. Vantaa: Kunnallispaino Oy.
- Kunnallinen tilintarkastajalautakunta (1987). *Kunnan ja kuntainliiton tilintarkastuskertomus*. Kunnallisen tilintarkastajalautakunnan suositus.
- Kunnallinen tilintarkastajalautakunta (1989). *Hyvä kunnallinen tilintarkastustapa*. Kunnallisen tilintarkastajalautakunnan suositus 2.–3. painos. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kunnallinen tilintarkastajalautakunta (1991). *Kunnan ja kuntainliiton tilintarkastussääntö*. Helsinki: Kunnallinen tilintarkastajalautakunta.
- KuntaKILA (2016a). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta*. 5. tarkistettu painos. Kirjanpitolaikunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.
- KuntaKILA (2016b). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista*. 4. tarkistettu painos. Kirjanpitolaikunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- KuntaKILA (2018a). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta*. 5. tarkistettu painos. Kirjanpitolaikunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.

- KuntaKILA (2018b). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta*. 5. tarkistettu painos. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- KuntaKILA (2018c). *Yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä*. 3. tarkistettu painos. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- KuntaKILA (2020a). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista*. 6. tarkistettu painos. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- KuntaKILA (2020b). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakerptomuksen laatimisesta*. 6. tarkistettu painos. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- KuntaKILA (2021). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta*. 5. tarkistettu painos. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kuusanmäki, Jussi (1983). Kunnallisen kansanvallan kehitys ja kunnallishallinnon organisaatio 1875–1917. Teoksessa Eino Jutikkala, Tauno Perälä, Jussi Kuusanmäki, Henrik Lilius, Riitta Nikula, Ritva Wäre, Jorma Kallentautio, Viljo Rasila, Aimo Hallila, L. O. Johanson & Veikko Tattari (Kirj.), Päiviö Tommila (Päätoim.), Rakel Kallio (Toim.siht.). *Suomen kaupunkilaitoksen historia 2. 1870-luvulta autonomian ajan loppuun*. Vantaa: Suomen kaupunkiliitto. 51–125.
- Kuuskoski, Reino (1949). *Uusi kunnallislaki*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. Porvoo · Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Kuuskoski, Reino (1952). *Uusi kunnallislaki*. Toinen, täydennetty painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. Porvoo \* Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Kuuskoski, Reino (1954). *Uusi kunnallislaki*. Kolmas, täydennetty painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. Porvoo \* Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.



- Kuuskoski, Reino (1960). *Kunnallislaki*. Neljäs, täydennetty painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. Porvoo . Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Kuuskoski, Reino & Arno Hannus (1965). *Kunnallislaki*. Viides, uudistettu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. Porvoo . Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Kuuskoski, Reino & Arno Hannus (1969). *Kunnallislaki*. Kuudes painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. Porvoo . Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Kuuskoski, Reino & Arno Hannus (1973). *Kunnallislaki*. Seitsemäs painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. Porvoo · Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). *Yleishallinto-oikeus*. Tampereen Yliopisto, Oikeustieteiden laitos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- LaTVM 3/1924 vp – HE 21/1924 vp. *Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksen johdosta maalaiskuntain kunnallislain, kaupunkien kunnallislain ja kunnallisen vaalilain muuttamisesta sekä ed. Särkän eduskuntaesityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi maalaiskuntain kunnallislain 27 §:n muuttamisesta, ja ed. Itkosen eduskuntaesityksen johdosta, joka sisältää ehdotukset a) laiksi kaupunkien kunnallislain 22 §:n muuttamisesta ja b) laiksi maalaiskuntain kunnallislain 26 §:n muuttamisesta.*
- League of Nations (1921). The Aaland Islands Question. *Official Journal*. 691–705.
- Lehtinen, Esko (1981). Kaupunkiliiton tilintarkastuspalvelut. *Suomen Kunnallislehti* 66: 3, 9–11.
- Lehtinen, Esko (1986). Kaupunkiliiton tilintarkastuspalvelua vuodesta 1926. *Suomen Kunnallislehti* 71: 12, 16–19.
- Lehtinen, Esko (1988). Tilintarkastusjärjestelmä ja sisäinen valvonta kunnissa. *Tilintarkastus Revision* 32: 3, 157–160.
- Lehtinen, Esko (1989). Hallintokulttuuri muuttuu. Vapaakunnissa tarkastetaan erityisesti tulosta. *Suomen Kunnallislehti* 88: 5, 20–21.

- LF 28/2016–2017 Lt. *Ett nytt landskapsandelsystem.*
- LF 21/2017–2018 Lt. *Reform av kommunstrukturen på Åland.*
- LF 3/2018–2019 Lt. *Ny vallag för Åland.*
- LF 5/2020–2021 Lt. *Lagstiftning om kommunstruktur och förändringar av kommunindelningen.*
- Ls framst. 2/1959/Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag om samarbete mellan kommuner.*
- Ls framst. 12/1960 Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn.*
- Ls framst. 24/1960 Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland.*
- Ls framst. 20/1960 Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag om kommunförvaltning i Mariehamn.*
- Ls framst. 13/1963 Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad.*
- Ls framst. 14/1963 Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland.*
- Ls framst. 20/1965 Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland.*
- Ls framst. 19/1966 Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad.*
- Ls framst. 20/1966 Lt. *Ålands landskapstyrelses framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland.*

- Ls framst. 20/1970 Lt. *Ålands landskapsstyrelsens framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslagar angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland och landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad.*
- Ls framst. 12/1972 Lt. *Ålands landskapsstyrelsens framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslagar angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehams stad och av landskapslagen om kommunalförvaltning o landskommunerna i landskapet Åland.*
- Ls framst. 36/1973–74 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till 1) landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland; 2) landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehams stad; och 3) landskapslag angående ändring av landskapslagen om samarbete mellan kommuner.*
- Ls framst. 50/1978–79 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till kommunallag för landskapet Åland.*
- Ls framst. 54/1973–74 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget me förslag till 1) landskapslag angående ändring av 4 och 5 §§ landskapsordningen för landskapet Åland, 2) landskapslag angående ändring av 14 och 15 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland, 3) landskapslag angående ändring av 11 och 12 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad, och 4) landskapslag angående ändring av 9 och 10 §§ landskapslagen om landstingsval och kommunalval.*
- Ls framst. 36/1982–83 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland.*
- Ls framst. 40/1986–87 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till 1) landskapslag angående ändring av 16 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse och 2) landskapslag om ändring av 41 § kommunallagen för landskapet Åland.*

- Ls framst. 15/1987–88 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland.*
- Ls framst. 5/1990–91 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till 1) landskapslag om ändring av 4 § landstingsordningen för landskapet Åland, 2) landskapslag om ändring av landskapslagen angående åländsk hembygdsrätt, 3) landskapslag angående ändring av landskapslagen om landstingsval och kommunalval, 4) landskapslag om ändring av kommunallagen för Åland, 5) landskapslag angående ändring av 7 § landskapslagen om kulturell verksamhet samt 6) landskapslag angående ändring av § 4 § landskapslagen om fysisk och ekonomisk planering.*
- Ls framst. 23/1991–92 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland.*
- Ls framst. 30/1991–92 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till 1) landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland, samt 2) landskapslag om ändring av 5 § tjänstemannalagen för landskapet Åland.*
- Ls framst. 27/1993–94 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning. Ändring av lagstiftningen om rösträtt och valbarhet vid kommunala val.*
- Ls framst. 14/1994–95 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning. Ändring av tidpunkten när rösträtts- och valbarhetsåldern inträder.*
- Ls framst. 3/1996–97 Lt. *Landskapsstyrelsens framställning. Reform av kommunallagstiftningen.*
- Ls framst. 10/2003–2004 Lt. *Kommunala tjänstemän.*
- Ls framst. 8/2006—2007 Lt. *Ny förvaltningslagstiftning.*
- Lu bet. 8/1959 Lt – Ls framst. 2/1959 Lt. *Lagutskottets betänkande № 8/1959 över landskapsstyrelsens framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag om samarbete mellan kommuner. (№ 2/1959).*
- Lu bet. 8/1960 Lt – Ls framst. [12/1960 Lt]. *Lagutskottets betänkande № 8/1960 över landskapsstyrelsens framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn.*

- Lu bet. 28/1982–83 Lt – Ls framst. 36/1982–83 Lt och Lagmot. 70/1982–83 Lt. *Lagutskottets betänkande nr 28/1982–83 med anledning av 1) landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland, och 2) ltm Jan Erik Lindfors' lagmotion med förslag till landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland.*
- Lu bet. 1/1988–89 Lt – Ls framst. 15/1987–88. *Lagutskottets betänkande nr 1/1988–89 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland.*
- Lu bet. 19/1991–92 Lt – Ls framst. 23/1991–92 Lt. *Lagutskottets betänkande nr 19/1991–92 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland.*
- Lu bet. 30/1991–92 Lt – Ls framst. 30/1991–92 Lt. *Lagutskottets betänkande nr 30/1991–92 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till 1) landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland samt 2) landskapslag om ändring av 5 § tjänstemannalagen för landskapet Åland.*
- Lu bet. 15/1993–94 Lt – Ls framst. 27/1993–94 Lt och Lagmot. 126/1992–93 Lt. *Lagutskottets betänkande. Ändring av lagstiftningen om rösträtt och valbarhet vid kommunala val.*
- Lu bet. 4/1994–95 Lt – Ls framst. 14/1994–95 Lt. *Lagutskottets betänkande. Ändring av tidpunkten när rösträtts- och valbarhetsåldern inträffar.*
- Lu bet. 8/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt. *Lagutskottets betänkande. Reform av kommunallagstiftningen.*
- Lu bet. 13/2006–2007 Lt – Ls framst. 8/2006–2007 Lt. *Lagutskottets betänkande. Ny förvaltningslag.*
- Lundberg, Gustaf (1960). *Om kommunal revision. En handbok för kommunalmän och övriga för den kommunala verksamheten intresserade.* Stockholm: Bokförlaget Medborgarskolan.

- LVK 1941: 6. *Lainvalmistelukunnan mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta*. Lainvalmistelukunnan julkaisuja. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.
- LVK 1945: 1. *Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta*. Lainvalmistelukunnan julkaisuja. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.
- Maalaiskuntien Liitto (1944a). *Rahatoimen ohjesääntö*. Helsinki:Maalaiskuntien Liitto r.y.
- Maalaiskuntien Liitto (1944b). Tilintarkastussääntöehdotus. 1. Selostus ehdotuksen sisällöstä. 2. Maalaiskuntien Liiton hallituksen lausunto. *Maalaiskunta* 22: 5, 73–78.
- Maalaiskuntien Liitto (1951a). *Vuosilintarkastajien johtosääntö*. Maalaiskuntien Liiton mallisääntöjä N:o 2 a. Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino.
- Maalaiskuntien Liitto (1951b). *Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastajien johtosääntö*. Maalaiskuntien Liiton mallisääntöjä N:o 2 c. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino.
- Maalaiskuntien Liitto (1955). *Tilisääntö*. Maalaiskuntien Liitto r.y. – 9 103/4.55. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino.
- Maalaiskuntien Liitto (1956). *Kuntainliiton tilisääntö*. 9908. MKL 10 x 500 VIII. 56 ja 19 XII.56.
- Maalaiskuntien Liitto (1957). *Vuosilintarkastajien johtosääntö*. *Malli A*. Maalaiskuntien Liiton mallisääntöjä. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino.
- Maalaiskuntien Liitto (1963). *Maalaiskunnan talousarvio*. Kunnallistietoa. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino.
- Maalaiskuntien Liitto (1968). *Maalaiskunnan tilisääntö perusteluineen*. Helsinki: Kunnallispaino.
- Majuri, Aulis (1986). Liiton tilintarkastustoiminta ja kaupunkitarkastajat. *Suomen Kunnallislehti* 71: 12, 18–19.
- Mariehamns stad 24.4.2014. *Bokslut 2013*.
- Mariehamns stad 14.5.2020: *Bokslut 2019*.

- Mechelin, L. (Toim.) (1877). *Storfurstendömet Finlands Grundlagar jemte bihang*. Helsingfors: G. W. Edlunds förlag.
- Merikoski, Veli & Eero Vilkkonen (1983). *Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin*. Kahdeksas painos. Seitsemännen ja kahdeksannen painoksen toimittanut Eero Vilkkonen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 80. Porvoo - Helsinki - Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Ministeriet för Utrikesärendena (1930). *Landskapet Ålands självstyrelse och dess tillämpning i praxis*. Publikationer utgivna av Ministeriet för Utrikesärendena. Helsingfors.
- Modeen, Tore (1984). *Ahvenanmaan kunnallislaki*. Suomen kunnat 63: 17, 34.
- Modeen, Tore (1998a). Suomen kaupunkien kunnallisasetuksen syntyvaiheet. *KTA* 26: 2, 107–114.
- Modeen, Tore (1998b). Städernas kommunalföfattningar fyller 125 år. *Finlands kommuntidning* 6: 1, 30–31.
- Modeen, Tore (1998c). Hundraårig kommunalföfattning gäller än. *Finlands kommuntidning* 6: 10, 26–27.
- Myllymäki, Arvo (1990). *Julkistalouden sääntely*. Tampere: Finnpublishers Oy.
- Myllymäki, Arvo (1994). *Julkistalouden valvonta. Finanssivalvonnan sääntelystä, tehtävistä ja muutoksesta*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Myllymäki, Arvo (2000). *Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Myllymäki, Arvo (2007). *Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.
- Mäenpää, Olli (1981). *Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustana*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 152. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Mäenpää, Olli (1997). *Hallinto-oikeus*. 2. laitos. Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Mäenpää, Olli (2003). *Hallinto-oikeus*. 4. laitos. WSOY Lakitieto.
- Mäenpää, Olli (2013). *Hallinto-oikeus*. 1. painos. Oikeuden perusteokset. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

- Mäenpää, Olli (2018). *Hallinto-oikeus*. 2., uudistettu painos. Oikeuden perusteokset. Helsinki: Alma Talent.
- Mäkelä, Keijo (1981). Suunnittelun konkreettisuuteen ja suoritteiden käyttöön huomiota. *Suomen Kunnallislehti* 66: 3, 14.
- Mäkinen, Eija & Kristian Siikavirta (2014). Julkisoikeus oppiaineena ja tieteenalana. Teoksessa Kirsi Lehto (Toim.). *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. Hallintotieteet 2. Vaasan yliopisto.
- Niemivuo, Matti (2002). *Kansallinen lainvalmistelu*. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus.
- Nikula, Oscar (1981). Kaupunkilaitos 1721–1875. Teoksessa C. J. Gardberg, Raimo Ranta, Oscar Nikula & Henrik Lilius (Kirj.), Päiviö Tommila (Päätoim.), Rauno Endén (Toim.siht.). *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. Keskiajalta 1870-luvulle*. Vantaa: Suomen Kaupunkiliitto. 135–301.
- Nuutilainen, Aune (1976). *Kunnallislaki*. Vantaa: Kunnallispaino.
- Nuutilainen, Aune (1977). *Kunnallislaki*. Toinen painos. Vantaa: Kunnallispaino.
- Nuutilainen, Aune (1981). *Kunnallislaki 953/76 ja 388/81 perusteluineen*. 3., uud. painos. Vantaa: Kunnallispaino.
- Ojala, Seppo (1961). Tilintarkastuksen tilitystä. Katsaus tilintarkastuksen kehitykseen. *Suomen Kunnallislehti* 46: 3, 108, 110, 131.
- Ojanen, Kaarlo (1949). Jatkuva tilintarkastus kaupungeissa ja kauppaloissa. *Suomen Kunnallislehti* 34: 5, 70–73.
- OKA (1934). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista. Annettu vuodelta 1932*. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.
- Olsson, Curt (1993). Kontrollen av ålandslagar. *JFT* 120: 5–6: 525–534.
- OM 4/2013. *Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen*. Mietintöjä ja lausuntoja 4/2013. Oikeusministeriö.
- OM 6/2015. *Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen*. *Ahvenanmaa-komitean väli-mietintö*. Mietintöjä ja lausuntoja 6/2015. Oikeusministeriö.



- OM 33/2017. *Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Ahvenanmaa-komitean loppumietintö.* Mietintöjä ja lausuntoja 33/2017. Oikeusministeriö.
- OM 14/2018. *Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Itsehallintolakityöryhmän 2018 linjausehdotukset.* Mietintöjä ja lausuntoja 14/2018. Oikeusministeriö.
- OPM 1990:11. *Julkishallinnon tilintarkastajan tutkinto. JHT-työryhmän muistio.* Opetusministeriön työryhmien muistioita. Helsinki.
- Pakarinen, Auri (2012). *Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta.* Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 42. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.
- Palmén, J. Ph. (Utg.) (1861). *Storfurstendömet Finlads Grundlagar jemte till dem hörande Statshandlingar.* Helsingfors: J. E. Frenckell & Son.
- P[ekkanen], P[aavo] (1960a). Korkeimman oikeuden tuomio. *Maalaiskunta* 39: 19, 965–966.
- Pekkanen, Paavo (1960b). Luottamusmiesten vaalit maalaiskunnissa vuonna 1961. *Maalaiskunta* 39: 22, 1086–1096.
- Pettersson, Bjarne (1995). Åland behöver ny kommunallag. *Finlands kommuntidning* 3: 9, 22–23.
- PeVM 8/1921 vp – HE 42/1921 vp. *Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 8 hallituksen esityksen johdosta eräiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskeviksi laeiksi.*
- PeVM 6/1991 vp – HE 78/1991 vp. *Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä ulkomaalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevaksi lainsäädännöksi.*
- Putkonen, Martti (1979). Kaupunkien jatkuva tilintarkastus. *Suomen Kunnallislehti* 64: 10, 60–61.
- Pöyhönen, Aulis (1971). Kunnallisen tilintarkastuksen kehittämistarve säädettävän lain kannalta. *Suomen Kunnallislehti* 56: 4, 46, 49.
- Pöyhönen, Aulis (1991). Kuntien keskusjärjestöjen rooli kuntien tilintarkastuksessa. *Suomen Kunnat* 70: 9, 20–21.

- Ranta, Raimo (1981). Suurvalta-ajan kaupunkilaitos. Teoksessa C. J. Gardberg, Raimo Ranta, Oscar Nikula & Henrik Lilius (Kirj.), Päiviö Tommila (Päätoim.), Rauno Endén (Toim.siht.). *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. Keskiajalta 1870-luvulle*. Vantaa: Suomen Kaupunkiliitto. 51–133.
- Ruuska, Pertti (1977a). *Kunnallinen tilintarkastus*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Ruuska, Pertti (1977b). Tilintarkastuksen entistä laajemmat tehtävät. *Suomen Kunnat* 56: 17, 1288–1289.
- Ryynänen, Aimo, Raimo Lehtonen & Erkki Mennola (1992). *Kunnallisoikeus. Johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ryynänen, Aimo, Raimo Lehtonen & Erkki Mennola (1995). *Kunnallisoikeus. Johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Ryönänkoski, Urpo (1981). Kunnallinen tilintarkastajalautakunta ja sen tähänastinen toiminta. *Suomen Kunnallislehti* 66: 3, 6–7.
- Saviaho, Asko, Raimo Sailas, Erkki Siivonen & Tauno Ylinen (1981). *Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi*. Kolmas, uudistettu painos. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja C-21. Juva: Gaudeamus.
- Schybergson, Gustaf (Toim.) (1907). *Suomen Perustuslait ja järjestävät asetukset*. Helsinki: J. Simeliuksen Perillisten Kirjapaino-osakeyhtiö.
- Soikkanen, Hannu (1966). *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton kirjapaino.
- Sjöblom, Walter (1911). *Mariehamns stads historia 18 21/II 61 – 19 21/II 11*. Första delen. Mariehamn: På stadens eget förlag.
- Ström, Jonas (2013). Jomala stannar i åländskt förbund. *Finlands kommuntidning* 21: 5, 33.
- Stu bet. 13/1963 Lt. – Ls framst. 14/1963 Lt. *Stora utskottets betänkande № 13/1963 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland (№ 14/1963)*.

Stu bet. 4/1996–97 Lt – Ls framst. 3/1996–97 Lt. *Stora utskottets betänkande. Reform av kommunallagstiftningen.*

Ståhlberg, K. J. (1901). *Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta.* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Ståhlberg, K. J. (1907). *Asetus maalaiskuntan kunnallishallinnosta selityksillä varustetuna.* Toinen, lisätty painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Ståhlberg, K. J. (1913). *Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa.* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Ståhlberg, K. J. (1915). *Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto.* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Ståhlberg, K. J. (1926). *Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta.* Kolmas, uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Suksi, Markku (2005). *Ålands konstitution. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland.* Åbo: Åbo akademis förlag.

Sundman, Rolf (1969). Maarianhaminalla on oma kunnallislakinsa. *Suomen Kunnallislehti* 54: 3, 28, 30.

Suomen Kaupunkiliitto (1960a). *Talousarvioasetelma. Komitean mietintö talousarvioasetelman tarkastamisesta ja ehdotus uudeksi asetelmaksi.* Helsinki: Sanoma Osakeyhtiö.

Suomen Kaupunkiliitto (1960b). *Talousarvioasetelman malli.* Helsinki: Sanoma Osakeyhtiö.

Suomen Kaupunkiliitto (1977a). *Kaupungin taloussäännön malli.* Kaupunkiliiton mallisääntöjä N:o B 60. Helsinki: Kirjapaino Oy Nova.

Suomen Kaupunkiliitto (1977b). *Kaupungin tilintarkastussäännön malli.* Kaupunkiliiton mallisääntöjä N:o B 61. Helsinki: Kirjapaino Oy Nova.

Suomen Kaupunkiliitto (1978a). *Kaupungin revisiotoimiston johtosäännön malli.* Kaupunkiliiton mallisääntöjä N:o B 72. Helsinki.

Suomen Kaupunkiliitto (1978b). *Jatkuvan tilintarkastuksen suorittamiseen liittyviä tarkastusohjeita.* Julkaisematon.

- Suomen Kaupunkiliitto (1979). *Kunnallisen tilintarkastuksen yleispiirteet*. Suomen Kaupunkiliiton julkaisuja N:o C 26. Helsinki.
- Suomen Kaupunkiliitto (1982). *Tilinpäätöskertomusmalli*. Julkaisu n:o B 188. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Suomen Kaupunkiliitto (1983a). *Uusi tilintarkastussäännön malli valmistunut*. Yleiskirje 29./83. Suomen Kaupunkiliitto, Keskustoimisto 17.2.1983.
- Suomen Kaupunkiliitto (1983b). *Kaupungin taloussäännön malli*. Kaupunkiliiton julkaisu N:o B 60. Uusittu painos. Helsinki.
- Suomen Kaupunkiliitto (1984). *Kaupungin tilintarkastuskertomuksen malli*.
- Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto & Finlands svenska kommunförbund (1977). *Suositus kuntainliiton taloussäännöksi ja tilintarkastussäännöksi*. Kuntien keskusjärjestöjen yleiskirje 28.3.1977.
- Suomen Kunnallisliitto (1977). *Suositus kunnan taloussäännöksi ja tilintarkastussäännöksi*. Yleiskirje n:o 17/1977. Suomen Kunnallisliitto 28.1.1977.
- Suomen Kuntaliitto (1996a). *Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma*. Suositus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (1996b). *Tarkastussääntömalli*. Yleiskirje 11.1.1996.
- Suomen Kuntaliitto (1998). *Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma*. Suositus. 2. korjattu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2000). *Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma*. Suositus. 3. korjattu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2011). *Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma*. Suositus. 4. korjattu painos. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2014). *Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset vuonna 2013*. Uutta kunnista. Kuntaliiton julkaisusarja Nro 1/2014. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen tilintarkastajat ry (2020). *Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa*. Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 3/2020.

- Svenfelt, Anders (1997). *Finlands svenska kommunförbund 1926–1993*. Finlands Svenska Kommunalförening.
- Tala, Jyrki (2001). *Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteuttaminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Tala, Jyrki (2004). Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus* 33: 4, 378–397.
- Tala, Jyrki (2005a). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Evolutio Legis. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Tala, Jyrki (2005b). Lainsäädäntötutkimus – tarpeellinen näkökulma oikeustieteessä. *Defensor Legis* 86: 6, 1321.
- Tuovinen, Harriet (1998). Ålands kommunförbund har styrelse och stämman. *Finlands kommuntidning* 6: 2, 36.
- Tyynilä, Markku (1984). *Lainvalmistelukunta 1884–1964. Tutkimus lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheista lainvalmistelukunnan perustamisesta 1884 vuoteen 1964*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 166. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Uotila, Jaakko, Seppo Laakso, Teuvo Pohjolainen & Jarmo Vuorinen (1983). *Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 193. Tampere: Finnpublishers Oy.
- Vataja, Pentti (1980). Kunnalliset luottamustoimet. Teoksessa Otto Larma, L. O. Johansson, Paavo Pekkanen, Tapani Jatkola & Mikko Jokela (Toimituskunta). *Kunnallismiehen kirja*. Helsinki: Kirjayhtymä. 201–205.
- VN 23.10.1925. *Valtioneuvoston pöytäkirja, joka laadittiin sisäasiainministeriön esittelyssä torstaina lokakuun 23 päivänä 1925*.
- VN 18.3.1926. *Valtioneuvoston pöytäkirja, joka laadittiin sisäasiainministeriön esittelyssä maaliskuun 18 päivänä 1926*.
- VN 6.10.1927. *Valtioneuvoston pöytäkirja, joka laadittiin sisäasiainministeriön esittelyssä torstaina, lokakuun 6 päivänä 1927*.

- Vuorinen, Erkki (1995). *Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa*. Turku: Vuoricon Oy.
- Välilä, Vilho (1980). Kunnallisliiton tilintarkastuspalvelu kuntien tarpeita vastaavaksi. *Suomen Kunnat* 59: 24, 1515.
- Westman, K. G. (1912). *De svenska Rättskällornas historia*. Uppsala: De Studerande Tjänst.
- Wikström, Kauko (1991). Mitä on historiallinen lainoppi? Teoksessa Toimituskunta Leena Kartio, Kauko Wikström, Ari Saarnilehto toimittaja, Ari-Matti Nuutila toimittaja. *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A. Juhlajulkaisut N:o 4. Turku: Turun yliopisto. 501–509.
- Ålands kommunförbund (1997). *Ålands kommunförbunds grundavtal*. Mariehamn den 19.12.1997.
- Ålands kommunförbund (2017). *Jäv – för förtroendevalda och tjänstemän i den åländska kommunalförvaltningen. – En handledning i hanteringen av jävsfrågor*. Utarbetad av Harry Jansson. Ålands kommunförbund.
- ÅUS 1977:14. *1977 års vallagskommitté. Delbetänkande I. Förslag till lagstiftning angående införande av nordisk kommunal rösträtt och valbarhet på Åland*. Åländsk utredningsserie 1977:14. Mariehamn.
- ÅUS 1978:11. *Kommunallagskommitténs betänkande*. Åländsk utredningsserie 1978:11. Mariehamn.
- ÅUS 1986:2. *Instruktioner och kommentarer till den åländska kommunallagen*. Utarbetade av Harry Jansson. Åländsk utredningsserie 1986:2. Mariehamn: Ålands landskapstyrelse.
- ÅUS 1995:19. *Förslag till reform av kommunallagstiftningen på Åland*. Referensgruppen för översyn av kommunallagen 13 mars 1995. Åländsk utredningsserie 1995:19. Mariehamn.
- ÅUS 2010:2. *Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland*. Åländsk utredningsserie 2010:2. Mariehamn.

ÅUS 2013:2. *Slutrapport från parlamentariska kommittén för fortsatt arbete med ett  
nyt självstyrelsesystem.* Åländsk utredningsserie 2013:2. Mariehamn.

## Valtuuston pöytäkirjat

Brändö kommun, kommunfullmäktige 26.6.2019 § 22. *Verksamhetsberättelse och bokslut 2018*. Sammanträdesprotokoll.

Eckerö kommun, kommunfullmäktige 13.6.2019 § 50. *Bokslut 2018*. Sammanträdesprotokoll.

Finströms kommun, kommunfullmäktige 13.6.2019 § 38. *Bokslut och verksamhetsberättelse 2018*. Sammanträdesprotokoll.

Föglö kommun, kommunfullmäktige 27.6.2019 § 31. *Bokslut 2018*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2018.

Geta kommun, kommunfullmäktige 5.6.2019 § 25. *Bokslut 2018*. Sammanträdesprotokoll.

Geta kommun, kommunfullmäktige 27.5.2020 § 27. *Bokslut och verksamhetsberättelse 2019*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Balansbok 2019, Revisionsberättelse 2019.

Hammarlands kommun, kommunfullmäktige 17.6.2020 *Godkännande av bokslutet och beviljande av ansvarsfrihet för år 2019*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Balansbok 2019, Revisionsberättelse 2019.

Jomala kommun, kommunfullmäktige 11.6.2019 § 26. *Bokslut 2018*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2018.

Jomala kommun, kommunfullmäktige 16.6.2020 § 41. *Bokslut 2019*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2019.

Kumlinge kommun, kommunfullmäktige 19.6.2019 § 20. *Bokslut och verksamhetsberättelse 2018*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2018.

Kumlinge kommun, kommunfullmäktige 28.5.2020 § 41. *Bokslut och verksamhetsberättelse 2019*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2019.

Lemlands kommun, kommunfullmäktige 12.6.2019 § 52. *Bokslut och verksamhetsberättelse 2018 samt revisionsberättelse*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse.



Lemlands kommun, kommunfullmäktige 10.6.2020 § 45. *Bokslut och verksamhetsberättelse 2019 samt revisionsberättelse*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2019.

Lumparlands kommun, kommunfullmäktige 11.6.2019 § 17. *Bokslut 2018*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2018.

Lumparlands kommun, kommunfullmäktige 10.6.2020 § 38. *Bokslut 2019*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2019.

Mariehamns stad, stadsfullmäktige 23.4.2019 § 63. *Bokslut 2018. Ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Bokslut 2018, Revisionsberättelse 2018.

Mariehamns stad, stadsfullmäktige 26.5.2020 § 62. *Bokslut 2019. Ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Bokslut 2019, Revisionsberättelse 2019.

Saltviks kommun, kommunfullmäktige 27.5.2019 § 20. *Bokslut och verksamhetsberättelse 2018*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse 2018.

Saltviks kommun, kommunfullmäktige 15.6.2020 § 41. *Bokslut och verksamhetsberättelse 2019*. Sammanträdesprotokoll, bilaga: Revisionsberättelse år 2019.

Sunds kommun, kommunfullmäktige 18.6.2019 § 33. *Balansbok och verksamhetsberättelse för 2018*. Sammanträdesprotokoll.

Vårdö kommun, kommunfullmäktige 16.5.2019 § 15. *Bokslut för verksamhetsåret 2018*. Sammanträdesprotokoll.

## Oikeuskäytäntö

### Suomen Senaatin Oikeusosasto

SOO 1917 II 112 s. 79 av 246

### Korkein oikeus

KKO 28.9.1960 N:o 2492 s. 173 av 474  
 HD 1996:106 s. 68 av 202  
 HD 2005:18 s. 68 av 202  
 HD 2018:16 s. 69 av 202  
 KKO 24.9.2019 nro 1575 s. 240 av 713

### Keisarillisen Suomen Senaatin Talousosasto

STO 30.1.1903 N:o 518/112 W.D. 12/84 S.T. 1901 & 1902 s. 79 av 248  
 STO 25.1.1908 N:o 580/248 W.D. 850/218 S.T. 1906 s. 79 av 248  
 STO 18.4.1913 N:o 2/158 V.D. 15/4 S.T. 1909 s. 79 av 247

### Korkein hallinto-oikeus

KHO 1926 II 1649 s. 50 av 133  
 KHO 1959 II 221 s. 109 av 328, s. 266 av 754  
 KHO 1965 II 43 s. 110 av 330  
 KHO 1968 II 52 s. 113 av 344  
 KHO 13.12.1972 T 4924 s. 106 av 317, s. 153 av 439  
 KHO 29.8.1975 T 3168 s. 147 av 414  
 KHO 1979 I 4 s. 65 av 187  
 KHO 1986 II 69 s. 66 av 191  
 KHO 3.12.1987 T 5407 s. 188 av 524  
 KHO 1990 A 29 s. 232 av 684  
 KHO 1999:36 s. 238 av 705  
 KHO 1.10.2013 T 3118 s. 182 av 497  
 KHO 27.8.2018 T 3890 s. 71 av 216  
 HFD 17.12.2018 L 5918 s. 68 av 200

### Hovioikeudet

Turun HO 20.4.1932 N:o 653 s. 96 av 287, s. 173 av 474  
 Vaasan HO 31.1.2019 19/104154 s. 240 av 713

**Lääninoikeudet**

Turun ja Porin LO 22.3.1990 Numero 207/I s. 232 av 684

**Hallinto-oikeudet**

Ålands FD 3.12.2013 L 90/2013 s. 233 av 684

Ålands FD 3.12.2013 L 91/2013 s. 237 av 705

## Liitteet

### Liite 1. Kunnalliset maakuntalait

#### Maakunnassa voimaan jääneet kunnalliset tasavallan lait

Laki Ahvenanmaan itsehallinnosta 6.5.1920/124

EEItsehallintoL 10 §

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa

8.12. 1873/40

KKunA

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta

15.6. 1898/21

MKunA

Kaupunkien kunnallislaki 27.11.1917/108

KKunL

Maalaiskuntain kunnallislaki 27.11.1917/108

MKunL

#### Maakunnassa voimaan jääneiden tasavallan kunnallisten lakien tutkimuksen kannalta merkittävät muutokset

Laki Ahvenanmaan itsehallinnosta 6.5.1920/124

EEItseHallintoL

Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för städerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/26 (ÅFS)

Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för landskommunerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/27 (ÅFS)

#### Maakuntalainsäädäntö

Laki Ahvenanmaan itsehallinnosta 6.5.1920/124

EEItseHallintoL

Ålands landstings beslut om antagande av kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland 21.8.1930:9 (ÅFS)

ÅLK

Ålands landstings beslut om antagande av landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 15.12.1931:10 (ÅFS)

EEMLL

Landskapslag om samarbete mellan kommuner 9.7.1937:6 (ÅFS)

EKSLL

Landskapslag om kommunalförvaltning I Mariehamn 14.7.1948:22 (ÅFS)

EMLL

### **Maakuntalainsäädäntö**

Ahvenanmaan itsehallintolaki 28.12.1951/670

EitseHallintoL

Landskapslag om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 18.4.1956:16 (ÅFS)

ÅLLL

Landskapslag om samarbete mellan kommuner 3.3.1960:9 (ÅFS)

KSLL

Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 28.3.1961:4 (ÅFS)

MLL

Kommunallag för landskapet Åland 19.2.1980:5 (ÅFS)

EÅKL

### **Maakuntalainsäädäntö**

Ahvenanmaan itsehallintolaki 16.8.1991/1144

ItseHallintoL

Kommunallag för landskapet Åland 25.9.1997:73 (ÅFS)

ÅKL

## Liite 2. Kuntien taloushallintoon kuuluvista tehtävistä

### Maalaiskunnat

Maalaiskuntain kunnallislaki 27.11.1917/108  
MKunL

- valtuusto päätti meno- ja tuloarvion vahvistamisesta
- kunnallislautakunnan ja hallintokuntien kertomus ja tilinteko

Ålands landstings beslut om antagande av kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland 21.8.1930:9 (ÅFS)  
ÅLK

- valtuusto päätti meno- ja tuloarviosta
- lautakuntien ja hallintokuntien tilit ja kertomus
- vuodesta 1948 lähtien talousarvio<sup>777</sup>
  - edellisen vuoden säästö tai vajaus
  - arvio veroista
  - varsinaiset menot ja tulot
  - varainhoitovuoden pääomamenot ja -tulot
  - odottamattomat menot
  - varaukset vastaisia tarpeita varten
  - siirrot rahastoihin ja poistot

Landskapslag om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 18.4.1956:16 (ÅFS)  
ÅLLL

- valtuusto päätti talousarviosta
  - edellisen vuoden arvioitu säästö tai vajaus
  - varainhoitovuoden varsinaiset menot ja tulot
  - varainhoitovuoden pääomamenot ja pääomatulot
  - odottamattomat tarpeet
  - varaukset vastaisia tarpeita varten
  - siirrot rahastoihin ja poistot
- tilit tuli päättää jokaiselta varainhoitovuodelta
- luettelot kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta, sitoumuksista ja vakuuksista

---

<sup>777</sup> Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland, utfärdad den 21 augusti 1930 23.11.1948/28 (ÅFS).

## Maarianhaminan kaupunki

Kaupunkien kunnallislaki 27.11.1917/108

KKunL

- tulo- ja menoarvion vahvistaminen
- kunkin vuoden lopussa päätettävien tilikirjojen kirjoittaminen<sup>778</sup>
- maistraatin tehtävänä valvoa omaisuutta, tuloja, etuja ja oikeuksia

Ålands landstings beslut om antagande av landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 15.12.1931:10 (ÅFS)

EEMLL

- meno- ja tuloarvio
  - maksettava velkamäärä
  - päätösten mukaiset menot
  - muut arvioitavat menot
  - odottamattomat menot
  - säästö kuluvalta vuodelta
  - myönnettyt avustukset
  - muut arvioitavat tulot
  - lisäksi tarvittavan määrän arvioiminen
- tilien päättäminen
- tilitys rahavaroista

Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 14.7.1948:22 (ÅFS)

EMLL

- talousarvio
  - edellisen vuoden arvioitu säästö tai alijäämä
  - varsinaiset menot ja tulot
  - pääomamenot ja -tulot
- tilinpäätös kultakin varainhoitovuodelta
- luettelot kaupungin kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta, sitoumuksista, vakuutusasiakirjoista ja muista arvopapereista

Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 28.3.1961:4 (ÅFS)

MLL

- talousarvio
  - arvioitu säästö tai vajeus edelliseltä vuodelta
  - varsinaiset menot ja tulot
  - pääomamenot ja -tulot

---

<sup>778</sup> KKunL:n säätämisen yhteydessä voimaan jäänyt KKunA 67 §.

- odottamattomat menot
- varaukset vastaisia tarpeita varten
- siirrot rahastoihin ja poistot
- tilien päättäminen kultakin varainhoitovuodelta
- ajantasaiset luettelot irtaimesta ja kiinteästä omaisuudesta sekä sitoumuksista, vakuuksista, vakuutusasiakirjoista ja muista arvopapereista

### **Kunnille yhteinen maakuntalainsäädäntö**

Kommunallag för landskapet Åland 19.2.1980:5 (ÅFS)

EÅKL

- talousarvio seuraavaa kalenterivuotta varten
  - varat kunnan menoja varten
  - menoja myös käyttöomaisuuden poistot ja siirrot rahastoihin
  - varaukset erityisiin tarpeisiin
  - menot tiettyyn tarpeeseen vaikka toteutuminen epävarmaa
  - edellisvuoden kirjanpidon mukainen alijäämä tai ylijäämä
- kirjanpito
  - tuloista ja menoista tuli pitää kirjaa
  - omaisuudesta ja veloista tuli pitää kirjaa
- tilinpäätös kultakin tilivuodelta

Kommunallag för landskapet Åland 25.9.1997:73 (ÅFS)

ÅKL

- talousarvio
  - talousarviossa käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa
  - toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet
  - edellytysten turvaaminen kunnan tehtävien hoitamiseksi
  - määrärahat ja arvioidut tulot
  - miten rahoitustarve katetaan
  - määräraha ja tuloarvio brutto- tai nettomääräisenä
  - nettomääräisestä arviosta ainoastaan menojen ja tulojen välinen erotus
  - tulot käyttätaloudesta
  - arvioidut rahoitusosuudet investointeihin
  - arvioidut käyttöomaisuuden myyntitulot
  - arvioitu lainanotto
  - lyhytaikainen vieras pääoma
- taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi
- kirjanpito
  - kirjanpitolainsäädännön mukaisesti
- tilinpäätös



- tuloslaskelma, tase ja näiden liitteet
- konsernitase liitteineen
- toimintakertomus

### Liite 3. Tilintarkastajien valinta ja lukumäärä

#### Maalaiskunnat

Maalaiskuntain kunnallislaki 27.11.1917/108  
MKunL

- tilintarkastajien valinta vaaleilla valtuutettujen vaalin yhteydessä
- 4 tilintarkastajaa ja 4 varatilintarkastajaa

Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för landskommunerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/27 (ÅFS)

- tilintarkastajien valinta valtuustossa
- vähintään 3 ja enintään 5 tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa
- myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen
- yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestön toimesta mahdollista valtuuston niin päättäessä

Ålands landstings beslut om antagande av kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland 21.8.1930:9 (ÅFS)  
ÅKL

- tilintarkastajien valinta valtuustossa
- vähintään 3 ja enintään 5 tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa
- myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen

Landskapslag om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 18.4.1956:16 (ÅFS)  
ÅLLL

- vuositolintarkastajien valinta valtuustossa
- vähintään 3 vuositolintarkastajaa ja yhtä monta varavuositilintarkastajaa
- myös toisessa kunnassa asuva henkilö
- vuodesta 1972 lähtien yhden vuositolintarkastajan ja varavuositilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestön toimesta mahdollista valtuuston niin päättäessä<sup>779</sup>
- mahdollista valita välittömästi valtuuston alaisena toimiva vakinainen tilintarkastaja jatkuvan tilintarkastuksen toimittamista varten

---

<sup>779</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 10.7.1972/44 (ÅFS): 113 §.

- erikseen valitut tarkastajat irtaimen omaisuuden tarkastusta sekä kiinteän omaisuuden katselmusta varten

### **Maarianhaminan kaupunki**

Kaupunkien kunnallislaki 27.11.1917/108

KKunL

- tilintarkastajien valinta vaaleilla valtuutettujen vaalin yhteydessä
- vähintään 4 tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa
- KKunA:n mukaan erikseen valitut tarkastajat rahavaraston ja erikseen valitut tarkastajat irtaimen omaisuuden tarkastamista sekä kiinteän omaisuuden katselmusta varten

Ålands landstings beslut om antagande av lagen om ändring av kommunallagen för städerna, given den 21 februari 1925 14.7.1925/26 (ÅFS)

- tilintarkastajien valinta valtuustossa
- vähintään 4 tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa
- myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen
- yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestön toimesta mahdollista valtuuston niin päättäessä
- KKunA:n mukaan erikseen valitut tarkastajat rahavaraston ja erikseen valitut tarkastajat irtaimen omaisuuden tarkastamista sekä kiinteän omaisuuden katselmusta varten

Ålands landstings beslut om antagande av landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 15.12.1931:10 (ÅFS)

EEMLL

- tilintarkastajien valinta valtuustossa
- vähintään 3 tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa
- myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen
- erikseen valitut tarkastajat kassan tarkastusta varten sekä erikseen valitut tarkastajat irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastamista varten

Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 14.7.1948:22 (ÅFS)

EMLL

- tilintarkastajien valinta valtuustossa
- vähintään 3 tilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa
- myös toisessa kunnassa asuva Suomen kansalainen
- mahdollista valita välittömästi valtuuston alaisena toimiva vakinainen tilintarkastaja jatkuvan tarkastuksen toimittamista varten

- erikseen valitut tarkastajat kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastamista varten

Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 28.3.1961:4 (ÅFS)

MLL

- vuosilintarkastajien valinta valtuustossa
- vähintään 3 vuosilintarkastajaa ja yhtä monta varavuositilintarkastajaa
- myös kaupungin ulkopuolinen henkilö
- vuodesta 1972 lähtien yhden vuosilintarkastajan ja varavuositilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestön toimesta mahdollista valtuuston niin päättäessä<sup>780</sup>
- mahdollista valita välittömästi valtuuston alaisena toimiva vakinainen tilintarkastaja jatkuvan tarkastuksen toimittamista varten
- erikseen valitut tarkastajat kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastamista varten

### **Kuntien yhteistoimintaa koskeva maakuntalainsäädäntö**

Landskapslag om samarbete mellan kommuner 9.7.1937:6 (ÅFS)

EKSLL

- määräykset tilintarkastuksesta kuntainliiton perussäännössä

Landskapslag om samarbete mellan kommuner 3.3.1960:9 (ÅFS)

KSL

- tilintarkastajien valinta liittovaltuuston kokouksessa
- valitaan tilintarkastajat sekä varatilintarkastajat
- tarpeelliset määräykset tilintarkastuksesta perussäännössä

### **Kunnille yhteinen maakuntalainsäädäntö**

Kommunallag för landskapet Åland 19.2.1980:5 (ÅFS)

EÅKL

- tilintarkastajien valinta valtuustossa
- 3 tai useampi tilintarkastajaa ja yhtä monta henkilökohtaista varatilintarkastajaa
- myös henkilö, jolla ei kotipaikkaa kunnassa

---

<sup>780</sup> Ks. Landskapslag angående ändring av landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 10.7.1972/45 (ÅFS): 90 §.

- yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestön toimesta mahdollista valtuutettujen niin päättäessä

Kommunallag för landskapet Åland 25.9.1997:73 (ÅFS)

ÅKL

- tilintarkastajien valinta valtuustossa
- vähintään 3 tilintarkastajaa sekä henkilökohtaiset varatilintarkastajat
- myös henkilö, jolla ei kotipaikkaa kunnassa

## Liite 4. Tilintarkastajien tehtävät

### Maalaiskunnat

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15.6.1898/21

MKunA

- kunnan tilien ja taloudellisen hallinnon tarkastaminen
- kunnan tilien, arvopapereiden ja rahavarojen tarkastaminen
- tilien yhtäpitävyys meno- ja tuloarvion kanssa
- kassojen tarkastaminen
- irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastaminen

Ålands landstings beslut om antagande av kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland 21.8.1930:9 (ÅFS)

ÅLK

- kunnan taloudellisen hallinnon ja tilien tarkastaminen
- kunnan tilien, arvopapereiden ja rahavarojen tarkastaminen
- olivatko tilit meno- ja tuloarvion mukaiset
- erilliset kassantarkastukset
- irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastaminen

Landskapslag om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland 18.4.1956:16 (ÅFS)

ÅLLL

- kunnallishallinnon ja tilien tarkastaminen
- kunnan tilien, arvopapereiden ja käteisvarojen tarkastus
- olivatko tilit yhteneväiset talousarvion kanssa
- erikseen valitut tarkastajat irtaimen omaisuuden tarkastusta sekä kiinteän omaisuuden katselmusta varten

### Maarianhaminan kaupunki

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40

KKunA

- tilikirjojen tarkastus

- erikseen valitut tarkastajat rahavaraston ja erikseen valitut tarkastajat irtaimen omaisuuden tarkastamista sekä kiinteän omaisuuden katselmusta varten

Ålands landstings beslut om antagande av landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 15.12.1931:10 (ÅFS)

EEMLL

- kunnallishallinnon ja kunnan tilien tarkastus
- erikseen valitut tarkastajat kassan tarkastusta varten sekä erikseen valitut tarkastajat irtaimen ja kiinteän omaisuuden tarkastamista varten

Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamn 14.7.1948:22 (ÅFS)

EMLL

- kunnallishallinnon ja tilien tarkastaminen
- erikseen valitut tarkastajat kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastamista varten

Landskapslag om kommunalförvaltning i Mariehamns stad 28.3.1961:4 (ÅFS)

MLL

- hallinnon ja tilien tarkastaminen
- erikseen valitut tarkastajat kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastamista varten

### **Kuntien yhteistoimintaa koskeva maakuntalainsäädäntö**

Landskapslag om samarbete mellan kommuner 9.7.1937:6 (ÅFS)

EKSLL

- määräykset tilintarkastuksesta kuntainliiton perussäännössä

Landskapslag om samarbete mellan kommuner 3.3.1960:9 (ÅFS)

KSLL

- tarpeelliset määräykset tilintarkastuksesta perussäännössä

**Kunnille yhteiset maakuntalait**

Kommunallag för landskapet Åland 19.2.1980:5 (ÅFS)

EÅKL

- kunnan hallinnon tarkastaminen
- onko hallintokuntien toimintaa hoidettu tarkoituksenmukaisella tavalla ja taloudellisesti tyydyttävästi sekä lakien ja sääntöjen mukaisesti
- kunnan tulojen kantaminen ja tilitys
- kunnan menojen perustuminen talousarvioon tai muuhun lailliseen perusteeseen
- tilinpidon asianmukainen hoito ja tilinpäätös

Kommunallag för landskapet Åland 25.9.1997:73 (ÅFS)

ÅKL

- hallinnon ja talouden tarkastaminen
- kunnan hallinto
- tilinpäätös ja konsernitase
- maakuntaosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot
- kunnan sisäisen valvonnan järjestäminen