

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/1997 vp

Hallituksen esitys kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä lokakuuta 1997 hallituksen esityksen 135/1997 vp kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Juhani Nummela ja neuvotteleva virkamies Toivo Pihlajaniemi, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- lakiasianpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntajakolaki. Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään hallitusmuodon 50 §:n 2 momenttia. Sen todetaan voivan katsoa antavan mahdollisuuden säätää, että kuntajaosta päätetään lailla ja että

valtioneuvostolle ja ministeriölle delegoitavat kuntajakopäätökset ovat luonteeltaan säädöksiä. Asiaa on kuitenkin esityksen mukaan pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti niin periaatteellisena ja sen verran tulkinnanvaraisena, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen on aiheellista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut*Kuntajakopäätökset perustuslain kannalta*

Kuntajaon kannalta merkityksellisiä ovat hallitusmuodon 50 § ja 51 §:n 2 momentti. Edellisen säännöksen 1 momentin mukaan Suomi on yleistä hallintoa varten oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin, kun taas 2 momentin perusteella muutoksista läänien lukumäärään säädetään lailla valtioneuvoston määrätessä muista muutoksista hallinnolliseen jakoon, jollei laissa toisin säädetä. Tämän pykälän 3 momentti koskee kieliolosuhteiden huomioon ottamista muutettaessa hallinnollista jaotusta. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin sisältyy kunnallisen itsehallinnon takaava säännös.

Uuden kuntajakolain 5 § antaa mahdollisuuden muuttaa kuntajakoja myös vastoin jonkin kunnan valtuuston ilmaisemaa kantaa. Muutos, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, vaatii 4 §:n 2 momentin (ja 1 §:n 3 momentin) nojalla kuitenkin erillislain säätämistä, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto sitä vastustaa eikä muutos ole mahdollisesti järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä saavuttanut enemmistön kannatusta kaikissa asianomaisissa kunnissa. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Tästä syystä ei esityksen pakkoliitoksia koskevista kohdista ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Esitykseen ei sisälly nykyisen lainsäädännön kaltaista viittausta hallitusmuodon 50 §:n 3 momentin säännöksiin väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta. Viittauksen puuttumisesta huolimattakin kyseinen perustuslainkohta olisi luonnollisesti noudatettavana kuntajaon muutoksissa. Valiokunta pitää kuitenkin selkeyssyistä tärkeänä, että tällainen viittaussäännös otetaan myös uuteen lakiin.

Kuntajakolakiehdotuksen 1 §:n 3 momentti

Kuntajakolakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan ”kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla,

taikka sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä”. Tästä sanamuodosta ilmenevään käsitykseen, että kuntajakopäätös on luonteeltaan normipäätös, liitetään muun muassa valitusoikeutta koskevia vaikutuksia.

Toisin kuin hallituksen esityksessä on katsottu, ei hallitusmuodon 50 §:n 2 momentista voida valiokunnan käsityksen mukaan tehdä päätelmiä siitä, millaisia kuntajaotusta koskevat päätökset ovat oikeudelliselta luonteeltaan. Kun asiaa arvioidaan suomalaisen valtiosääntökäytännön ja siinä vakiintuneiden näkemysten pohjalta, on valiokunnan mielestä selvää, että yksittäistä kunnallisen jaotuksen muutospäätöstä ei voida pitää normipäätöksenä. Kuntajakopäätöksessä ei ole kysymys sellaisen oikeudellisesti sitovan ohjeen asettamisesta, joka kohdistuu yleisin kriteerein määriteltyyn, ainakin periaatteessa lukumäärältään avoimeksi jäävään kohdejoukkoon, mitä on pidetty ominaisena säädösvallan käytölle. Kokonaan toinen asia on, että säädösten muodossa on pidetty mahdollisena toteuttaa myös yksittäistapauksellisia järjestelyjä.

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentti merkitsee sitä, että lailla säädettäisiin valtiolinten jonkin toimen luonteesta säädösten ja hallintopäätösten rajanvedossa. Valiokunta pitää tätä periaatteellisesti hyvin ongelmallisena. Valiokunnan käsityksen mukaan kyseinen kuntajakopäätöksen normiluonteen osoittamiseen tähtäävä elementti tulee häivyttää säännöksestä. Tämä on tehtävissä esimerkiksi seuraavasti: ”Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla *tai siitä päättää*, sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, *valtioneuvosto tai ministeriö*.” — Valiokunta kiinnittää huomiota myös 1. lakiehdotuksen 37 §:ään, joka merkitsee — jos esityksessä omaksuttu konstruktio hyväksyttäisiin — että ministeriö voisi tehdä oikeasuhteisia korjauksia säädökseen.

Muutoksenhaku

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisella on ... oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsitel-

täväksi”. Vakiintuneen käsityksen mukaan tämä perusoikeus ei, kuten eivät muutkaan perusoikeudet, koske julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, kuten kuntia (HE 309/1993 vp, s. 23/II). Siksi 1. lakiehdotuksen 35 §:n valituskieltosäännös on kuntiin kohdistuvana valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Yksittäisen kuntalaisen kannalta tilanne on valiokunnan arvion mukaan sellainen, ettei kunnallisen jaotuksen muuttamispäätös yksin voi koskea hänen hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitettuja oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Asia voi olla toinen, jos yksityisomistuksessa oleva pieni enklaavi siirretään toiseen kuntaan. Tällaiseen tapaukseen kuitenkin kytkeytyy valitusmahdollisuus 2. lakiehdotuksen 6 §:n nojalla.

Ehdotettua valituskieltoa on asianmukaista tarkastella myös kuntien itsehallinnon periaatteesta käsin. Sinänsä on selvää, ettei hallitusmuo-

don 51 §:n 2 momentti ehdottomasti vaadi kunnan valitusmahdollisuuden turvaamista. Toisaalta valitusmahdollisuuden avaaminen olisi ehdotettua valituskieltoa paremmin sopuisuudessa kuntien itsehallinnon kanssa. Samaan suuntaan viittaa myös se, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan osalta asianomaisen voimaansaattamislain perusteluisa (HE 235/1990 vp) painotetaan kuntien muutoksenhakuoikeutta.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 30 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Osmo Kurola /kok

Johannes Leppänen /kesk
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

