

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 37/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi kunta- ja palveluraken-  
neuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain  
muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muutta-  
misesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 3 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pertti Laitinen, sisäasiainministeriö
- språkskyddssekreterare Kristina Beijar ja ordförande för förvaltningsdelegationen Bo Sanfrid Höglund, Svenska Finlands folkting
- puheenjohtaja Pekka Aikio ja lakimiessiihteri Heikki J. Hyvärinen, saamelaiskäräjät
- lakiasian johtaja Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Aimo Ryyänen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— professori Mikael Hidén.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta. Ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on säätää suuntaviivat ja puitteet kunta- ja palvelurakennemuudistuksen toteuttamiseksi tarvittavalle lainsäädännölliselle ja hallinnolliselle työlle. Kuntarakennetta on määrä vahvistaa yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita pyritään vahvistamaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Sään-

teillä pyritään parantamaan myös toiminnan tuottavuutta. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella kunnan ja kuntien yhteistoiminta-alueen muodostamisesta, laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista, kuntien erinäisistä selvitys- ja suunnittelutehtävistä, kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä samoin kuin valtion kuntapolitiikasta sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi kuntajakolain muuttamisesta. Tarkoitus on muun ohella uudistaa kokonaisuudessaan sään-

nökset kuntajaon muutosten yhteydessä myönnettävistä yhdistymisavustuksista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki varainsiirtoverolain muuttamisesta. Tarkoitus on vapauttaa eräät kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttamiseksi tarvittavat toimitilajärjestelyt varainsiirtoverosta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta säädettäväksi ehdotettu laki on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 2012 loppuun. Ehdotettua lakia kuntajakolain muuttamisesta on tarkoitus soveltaa vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan ennen muuta perustuslain 121 ja 122 §:n säännösten kannalta kunnallises-

ta itsehallinnosta ja hallinnollisista jaotuksista. Perusteluissa tarkastellaan myös ehdotuksen vaikutuksia perustuslain 17 §:ssä turvattuihin kielellisiin oikeuksiin samoin kuin perustuslain 121 §:n 4 momentissa suojattuun saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevaan itsehallintoon. Lisäksi perusteluissa kiinnitetään huomiota perustuslain 16 ja 19 §:n säännöksiin sivistyksellisistä oikeuksista ja sosiaaliturvasta samoin kuin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin sekä julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska sääntely kuitenkin liittyy monilta osin perustuslakiin, on hallitus ehdottanut perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta säädettäväksi ehdotetulla puiteluonteisella lailla ei toteuteta uudistusta, vaan luodaan sille edellytyksiä. Pääasiallisena tarkoituksena on säätää suuntaviivat ja puitteet uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavalle varsinaiselle lainsäädäntö- ja hallinnolliselle työlle. Sääntelyn tällaisen tarkoituksen ja puiteluonteen vuoksi lakiehdotukseen on otettu verraten runsaasti oikeudelliselta velvoittavuudeltaan varsin heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vailla olevia yleisiä säännöksiä. Lakiehdotusta voidaan tältä kannalta luonnehtia lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai -suunnitelmaksi. Sellaisia ei yleensä ole soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa. Luontevampaa on saattaa poliittisiin ohjelmiin liittyviä seikkoja esimerkiksi perustuslain 44 §:ssä tarkoitettua selonteolla eduskunnan käsiteltäväksi.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on toisaalta kysymys poikkeuksellisen laajasta ja monien toimijoiden pitkäjänteistä yhteistyötä

vaativasta hankkeesta. Sen toteuttamisessa on keskeinen rooli perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallintoperiaatteen mukaisesti toimivilla kunnilla. Tällaisen hankkeen toteuttamiselle on valiokunnan mielestä ymmärrettävää pyrkiä luomaan esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöstä kiinteämmät puitteet ehdotetun kaltaisella määräaikaikaisella lailla.

Uudistuksen yleisenä tarkoituksena on puitelakiehdotuksen 1 §:n mukaan kunta- ja palvelurakenteen vahvistaminen kunnallisen kansanvallan lähtökohdista. Tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne, jolla on määrä varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Kunnilla on nykyisin merkittävä rooli erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen liittyvien palvelujen tuottamisessa, kuten esityksen perusteluissa todetaan. Näitäkin syistä on valiokunnan mielestä tärkeää, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttä-

mättömiä palveluja. Samoin on kiinnitettävä huomiota kunnalliseen itsehallintoon sisältyvää kansanvaltaisuusperiaatteesta johtuviin vaatimuksiin.

Lakiehdotus sisältää sen ohjelmalliseen luonteeseen liittyen säännöksiä kuntien tehtävästä laatia erinäisiä selvityksiä ja suunnitelmia. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntien tulee 7 §:n 1 momentin mukaan laatia 31.8.2007 mennessä suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishankkeet. Samankaltaisista selvitystai suunnitteluvaihtoehdoista on säännöksiä puitelakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa, 9 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 1 momentissa. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin perusteella lailla. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen selvitys- ja suunnittelu-tehtävien säätäminen kunnille lailla ei näin ollen ole perustuslain kannalta ongelmallista.

Puitelakiehdotuksessa on säännöksiä myös uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavasta lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyöstä. Esimerkiksi 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä samoin kuin siirtojen toteutusaikataulusta. Tehtävien järjestäminen ja rahoitus on pykälän 3 momentin mukaan määrä siirtää valtiolle viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2009. Samankaltaisia säännöksiä on myös 11 §:ssä. Esimerkiksi kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevä peruspalveluohjelma vakinaistetaan pykälän 1 momentin perusteella osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Lisäksi kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmä uudistetaan pykälän 2 momentista tarkemmin ilmenevällä tavalla. Nämäkin toimenpiteet vaativat esityksen perustelujen mukaan laajamittaista lainvalmistelua.

Säännöksissä käytetyistä ilmaisuista ("siirretään", "vakinaistetaan", "uudistetaan") voi saada vaikutelman niiden luonteesta lainsäätäjäänkin sitovina oikeussääntöinä. Selvää kuitenkin on, ettei tavallisen lain säännöksillä ole myöhempiä lainsäätäjää millään tavoin sitovia oikeusvaikutuksia. Sama huomautus koskee

9 §:n 4 momentin säännöstä kuntajakolain muuttamisesta.

Lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyötä edellytetään asiallisesti myös puitelakiehdotuksen 6 §:n 5 momentissa. Osa erityistason sairaanhoitoon kuuluvista toimenpiteistä ja hoidoista keskitetään sen mukaan valtakunnallisesti joillekin erityisvastuualueille. Valtioneuvoston asetuksella säädetään momentin perusteella siitä, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon. Asetuksenantovaltuuden muotoon kirjoitettu säännös sisältää perustelujen mukaan kuitenkin vain toimeksiannon muuttua erikoissairaanhoitolakia siten, että nykyisin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säänneltävistä seikoista voidaan vastaisuudessa säätää valtioneuvoston asetuksella.<sup>1</sup> Tämä ei käy mitenkään ilmi ehdotetusta asetuksenantovaltuudesta, joka tässä tapauksessa on lisäksi omiaan aiheuttamaan oikeudellista sekavuutta puitelakiehdotuksen ja erikoissairaanhoitolain valtuussäätelyn välillä. Sen vuoksi 6 §:n 5 momentin viimeinen virke on tarkistettava vastaamaan esityksen toimeksiantotarkoitusta, jollei erikoissairaanhoitolain asianomaista valtuussäännöstä katsota tarpeelliseksi muuttaa jo nyt esillä olevan esityksen käsittelyn yhteydessä.

#### *Kuntajaon muutokset*

*Kuntajakolaki.* Kuntarakennetta on uudistushankkeen yhteydessä tarkoitettu vahvistaa yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kuntajaon muutokset toteutetaan ja niiden tekemistä tuetaan puitelakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa olevan viittauksen perusteella siten kuin kuntajakolaissa säädetään.

Kuntajaon perusteista säädetään perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöissä vaatimuksen todetaan merkitsevän sitä, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädettävä lailla. Perustusla-

<sup>1</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan erikoissairaanhoitolain voimassa olevan 11 §:n 3 momentin nojalla säätää siitä, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon.

kivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 24/1997 vp) säädetty kuntajakolaki mainitaan perustuslakiesityksen perusteluissa asiaa nykyisin sääntelevänä lakina (HE 1/1998 vp, s. 177).

Kuntajaon muuttamisesta säädetään voimassa olevan kuntajakolain mukaan lailla, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto sitä vastustaa eikä muutos ole kunnassa mahdollisesti toimitussa kansanäänestyksessäkään saavuttanut enemmistön kannatusta. Muissa tapauksissa kuntajaon muuttamisesta päättää valtioneuvosto tai ministeriö sen mukaan kuin kuntajakolaissa tarkemmin säädetään.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi kuntajaon muuttamisen aineellisia edellytyksiä. Kunnan tulee kuntajakolain 1 §:n 2 momenttiin lisättäväksi ehdotetun säännöksen mukaan muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Puitelakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa on kuntarakennemuutoksen toimeenpanoa ohjaava samansisältöinen säännös. Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähentämistä tarkoittava kuntajaon muutos voidaan kuntajakolakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin nojalla tehdä asianomaisten kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Esitys voidaan tällöin hylätä, jos kuntajaon muutos olisi vastoin jotakin 1 ja 3 §:n mukaista kuntajaon muutoksen edellytystä.

Sääntelyn pääasiallinen tarkoitus on antaa valtioneuvostolle mahdollisuus hylätä kuntien valtuustojen yhteinen esitys uuden kunnan perustamisesta tai kuntien lukumäärän vähentämisestä, jos esitys ei täytä esimerkiksi kunnan muodostamiselle kuntajakolakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa säädettyjä ehdotettuja vaatimuksia työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Ehdotuksessa on kaiken kaikkiaan kysymys perustuslain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kuntajaon perusteisiin luettavien kuntajakomuutosten edellytysten sääntelystä lailla, eikä ehdotus siten muodostu näiltä osin perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

*Puitelakiehdotuksen 9 §:n 4 momentti.* Valtioneuvoston tulee puitelakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin perusteella antaa vuoden 2009 alussa eduskunnalle hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi pykälän 2 momentissa tarkoitetun arviointiryhmän tai 3 momentissa tarkoitetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta. Edellytyksenä on, että pykälän 1—3 momentissa mainitut toimenpiteet lakisääteisten palvelujen turvaamisesta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevassa kunnassa eivät ole riittäviä.

Perustuslaista ei sinänsä johdu estettä säätää lailla valtioneuvoston toimivallasta päättää laissa tarkemmin säädettyillä edellytyksillä kuntajaon muuttamisesta. Ehdotuksessa on kuitenkin kysymys vasta tätä tarkoittavan esityksen antamisesta. Käsiteltävänä olevan esityksen yhteydessä ei siksi ole aiheellista ennakolta arvioida vastaisuudessa ehkä annettavaan esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen mahdollisesti liittyviä kysymyksiä. On kuitenkin syytä toistaa (s. 3/I), ettei tavallisen lain — tässä tapauksessa puitelakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin — säännöksellä ole myöhempiä lainsäätäjää millään tavoin sitovia oikeusvaikutuksia.

Lakiin otettavaksi ehdotettu säännös valtioneuvoston velvollisuudesta antaa hallituksen esitys eduskunnan käsiteltäväksi on hyvin erikoinen. Ehdotus ei ole myöskään perustuslain kannalta ongelmaton. Hallituksen esityksen antamisesta päättää nimittäin perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentin nojalla tasavallan presidentti eikä valtioneuvosto. Eri asia on, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ja että presidentti ei pykälän 2 momentissa tarkoitetulla mahdollisella toisella esityskerralla voi enää kieltäytyä antamasta hallituksen esitystä valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 107/II ja 120/II). Puitelakiehdotuksen 9 §:n 4 momentti on siksi välttämättä tarkistettava vastaamaan perustuslain 58 §:n mukaista sääntelyä, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valtioneuvoston piirissä päätöksenteon hallituksen esityksen antamista tarkoittavasta ratkaisuehdotuksesta tulee valiokunnan mielestä pohjautua — perustuslaista johtuvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien puitteissa — korostetusti poliittiseen harkintaan, jonka ohjaamiseksi on käytettävä muita parlamentaaraisia keinoja kuin lailla säädettäviä velvollisuuksia ja siten viime kädessä oikeudellisen ministerivastuun uhkaa. Ongelmallista on lisäksi se, että laissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisesti annettavan hallituksen esityksen sisällöstä. Annettavaksi tarkoitettussa esityksessä olisi puitelakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin mukaan ehdotettava valtioneuvoston valtuuttamista tekemään päätös kuntajaon muuttamisesta, vaikka kunta-liitoksesta saattaisi mainitun säännöksen tarkoittamassa tilanteessa olla tarkoituksenmukaista säätää suoraan lailla.

Puitelakiehdotuksen 9 §:n 4 momenttia on näin ollen, jos säännöksen ottamista lakiin pidetään ylipäätään tarpeellisena, muutettava niin, että se vastaa perustuslain 58 §:ää ja jättää esityksen mahdollisen antamisen samoin kuin esityksen tarkemman sisällön hallituksen harkittavaksi.

#### *Kuntien yhteistoimintavelvoitteet*

*Perustuslain 121 §.* Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 31/1996 vp, s. 1/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2—3, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II).

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyk-

sessä jo usean vuosikymmenen ajan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp). Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2—3, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja s. 3—4). Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3). Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut (PeVL 11a/1984 vp, s. 2/I), että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille (PeVL 65/2002 vp, s. 3/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2).

*Yhteistoiminta-alue.* Kunnat voivat puitelakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan perustaa pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitettua yhteistoiminta-alueen, jonka tehtävät voidaan hoitaa joko

kuntalain 76 ja 77 §:ssä säännellyn ns. isäntäkuntamallin mukaisella tavalla tai perustamalla tehtävien hoitamista varten kuntalain 78—86 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien hoitamista varten järjestettävällä yhteistoiminta-alueella on 3 momentin perusteella oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjänä olevan yhteistoiminta-alueen asukasmäärän tulee 4 momentin mukaan olla kuitenkin vähintään noin 50 000. Mahdollisuudesta poiketa näistä väestöpohjavaatimuksista on säännökset pykälän 5 momentissa.

Sääntelyn tarkoitus on velvoittaa asukasluvultaan väestömäärävaatimuksia pienemmät kunnat kuulumaan ehdotuksessa tarkoitettuja tehtäviä varten järjestettäviin yhteistoiminta-alueisiin, jollei väestöpohjavaatimuksia ole mahdollista saavuttaa kuntaliitoksia tekemällä. Väestömäärävaatimukset täyttävälle kunnalle yhteistoiminta-alueeseen kuulumisen on vapaaehtoista.

Yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi annettavat tehtävät on määritelty puitelakiehdotuksen 3 ja 4 momentissa. Kysymys on rajatuista tehtäväkokonaisuuksista. Sääntely ei perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa ole yhteistoiminta-alueelle siirrettäviksi tarkoitettujen tehtävien osalta ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta.

Yhteistoiminta-alueen päätöksenteon tulee puitelakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan perustua alueeseen osallistuvien kuntien asukasluvuun, jolleivät kunnat toisin sovi. Asukasluvultaan suurin yhteistoiminta-alueen kunta voi säännöksen perusteella saada alueella yksipuolisen määräämisvallan, minkä lisäksi pelkkään asukasluvuun perustuva päätöksentekojärjestelmä ei välttämättä kaikissa tapauksissa takaa väestömäärältään pienelle kunnalle mahdollisuutta tulla lainkaan edustetuksi yhteistoiminta-alueen toimielimissä. Ongelmaa lieventää se, että sääntely rakentuu kuntien sopimismahdollisuuden varaan ja kunnat voivat siten sopia päätöksenteon järjestämisestä muillakin kuin pelkkään asukasluvuun pohjautuvilla perusteilla.

Päätöksenteko pohjautuu kuitenkin asukasluvuun, jos kunnat eivät pääse sopimukseen muunnellaisista järjestelyistä. Yhden kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuus on vastoin valiokunnan vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä.<sup>2</sup> Ehdotuksen voidaan valiokunnan mielestä katsoa rinnastuvan sääntelyyn kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta.

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä siksi on, että puitelakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista poistetaan sen viimeinen virke, jolloin yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelyt jäävät kuntalain puitteissa asianomaisten kuntien sovittaviksi. Vaihtoehtoisesti virkkeessä tarkoitettua pääsääntöä on tarkistettava niin, ettei yhteistoiminta-alueella pääsääntön mukaan noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa ja että sääntely takaa kaikille yhteistoiminta-alueen kunnille edustuksen alueen toimielimissä. Perustuslaista ei johdu estettä säätää esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/1996 vp, s. 2, PeVL 23/2001 vp, s. 3/II) säädettyä kuntalain 79 §:n 1 momenttia<sup>3</sup> sovellettavaksi tilanteissa, joissa kunnat eivät sovi muista päätöksentekojärjestelyistä.

*Pakkokuntayhtymät.* Maa jaetaan puitelakiehdotuksen 6 §:n perusteella erikoissairaanhoidon 7 §:ssä tarkoitettuihin kuntayhtymiin laajaa väestöpohjaa edellyttävien palveluiden turvaamiseksi. Kunnan tulee kuulua yhteen tällaiseen kuntayhtymään, jonka tehtävänä on kunnan osoittamassa laajuudessa vastata erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityis-

<sup>2</sup> Vrt. PeVL 65/2002 vp ja PeVL 22/2006 vp, joissa valiokunta on ottanut huomioon Kainuun hallintokokouksen sääntelyyn liittyviä erityisiä seikkoja.

<sup>3</sup> Säännös koskee päätöstä kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta. Päätöksen edellytyksenä sen mukaan on, että ehdotusta kannattaa vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista ja niiden asukasluvu on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

huollosta annetussa laissa säädetyistä palveluista.

Mainitut tehtävät ovat jo nykyisin kuntien paikallisen yhteistoiminnan piirissä. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Kunnallisen itsehallinnon kannalta ei ole ongelmallinen myöskään puitelakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 2 kohdan yleisluonteinen säännös kuntayhtymän tehtävästä edistää terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden huomioon ottamista alueellaan. Lisäksi kuntayhtymän tulee momentin 3 kohdan mukaan hoitaa muut sille lailla säädettävät tehtävät. Tästäkään, luonteeltaan toteavasta säännöksestä ei sinänsä ole perustuslain kannalta huomautettavaa. Mahdollisissa lainsäädäntöhankkeissa on kuitenkin otettava huomioon pakkokuntayhtymille siirrettävien tehtävien määrään kunnan asukkaiden itsehallinnosta johtuvat rajoitukset. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (ks. edellä s. 5/II).

Kunta voi puitelakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin nojalla antaa kuntayhtymälle myös muita tehtäviä. Tältä osin valiokunta huomauttaa siitä aiemmasta kannastaan, jonka mukaan kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen sisältyvät näkökohdat rajoittavat viime kädessä myös kuntien mahdollisuutta siirtää niille kuuluvia tehtäviä ja päätösvaltaa hyvin laajamittaisesti seudullisille toimielimille. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna säännös ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

#### *Kieliolot ja saamelaisten asema*

*Kansalliskielet.* Puitelakiehdotuksen mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on 1 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan otettava huomioon suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä. Tähän liittyen 5 §:n 5 momentin 2 kohdassa on säännös mahdollisuudesta poike-

ta pykälän 3 ja 4 momentissa säädettäväksi ehdotetuista kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamisedellytyksistä, jos poikkeaminen on tarpeen suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Kieliolojen kannalta on lisäksi huomioitava 6 §:n 4 momentin säännös kaksikielisten ja yksikielisten ruotsinkielisten kuntien jäsenyydestä kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on turvata jäsenkuntiansa ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen erikseen sovittavan työnjaon mukaisesti.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 122 §:n 1 momentin kannalta hallinnollisista jaotuksista. Sen mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksessä ei ole aiemmin voimassa olleeseen hallitusmuotoon sisältynyttä mainintaa pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Perustuslakiesityksessä pidettiin sen sijaan tärkeänä, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaiset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään (HE 1/1998 vp, s. 177/I). Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta katsoi kielellisten olosuhteiden voivan merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Puitelakiehdotuksen sisältämästä sääntelystä ei ole tältä kannalta huomautettavaa.

Kuntajaon muutosten valmisteluun liittyen on kuitenkin tärkeää toistaa perustuslakiesityksestä annetussa valiokunnan mietinnössä lausuttu vaatimus sen huomioon ottamisesta, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

*Saamelaisten asema.* Puitelakiehdotuksen mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on 1 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan otetta-

va huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan saamelaisten kotiseutualueella. Tähän liittyen 5 §:n 5 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta poiketa kunnan ja yhteistointialueen muodostamista koskevista pykälän 3 ja 4 momentin edellytyksistä, jos poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään saman perustuslainkohdan mukaan lailla. Asiasta on säädetty saamen kielilaililla. Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Asiasta on nykyisin säädetty lailla saamelaiskäräjistä.

Ehdotettu sääntely on lähtökohdiltaan asianmukaista perustuslaissa turvattujen saamelaisten oikeuksien huomioimisen näkökulmasta. Valiokunnan mielestä puitelain 1 §:n 3 momentin 6 kohdassa on kuitenkin aiheellista mainita myös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto yhtenä uudistusta suunniteltaessa ja toteutettaessa huomioon otettavana seikkana (esimerkiksi: "...saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan."). Valiokunta pitää tärkeänä, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset heikennä saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä. Lisäksi valiokunta korostaa saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädetyn neuvotteluvuorituksen merkitystä kunta- ja palvelurakennemuut-

tuksen toteutusta valmisteltaessa (ks. myös PeVM 17/1994 vp, s. 2).

#### *Muita seikkoja*

*Valtioneuvoston selonteko.* Valtioneuvosto antaa puitelakiehdotuksen 14 §:n perusteella eduskunnalle vuonna 2009 selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksesta ja käsiteltävänä olevan puitelain tavoitteiden toteutumista.

Tiedonanto ja selonteko ovat perustuslain 44 §:n mukaan keinoja, joiden avulla valtioneuvosto saa omasta aloitteestaan eduskunnassa käsiteltäväksi valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevan asian. Nämä keinot eroavat toisistaan siinä, mitataanko niiden käsittely päätteeksi valtioneuvoston eduskunnassa nauttima luottamus vai ei. Perustuslain esitöiden mukaan on valtioneuvoston harkinnassa, kumpaan menettelyyn se kulloinkin turvautuu (HE 1/1998 vp, s. 95/II).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut perustuslaissa luotuun järjestelmään äärimmäisen huonosti soveltuvaksi, että valtioneuvosto, sille lähtökohtaisesti kuuluva vapaa aloitevalta sitoen, velvoitetaan lain säännöksiin antamaan määrätystä asiasta ja tietyssä ajassa selonteko eduskunnalle.<sup>4</sup> Valiokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudelliselta kannalta selvästi luontevampana, että tällainen velvoite olisi laadultaan poliittinen ja että se siten perustuisi eduskunnan vastauksessaan ilmaisemaan tahtoon (PeVL 5/2004 vp, s. 2/II). Selonteon antamiseen velvoittava säännös on valiokunnan aiemman kannan mukaisesti (PeVL 5/2004 vp, s. 3/I) syytä poistaa puitelakiehdotuksesta.

<sup>4</sup> Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n mukaisessa selontekomenettelyssä on kysymys eduskunnan kytkemisestä Suomen osallistumista kriisinhallintatehtävään tarkoittavan asian käsittelyyn, jonka päättää lopullisesti tasavallan presidentti (PeVL 5/2004 vp, s. 2/II alaviite 1, PeVL 54/2005 vp, s. 5–6).



**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos*

*valiokunnan sen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista ja 9 §:n 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Simo Rundgren /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Johannes Koskinen /sd	Astrid Thors /r
	Annika Lapintie /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.