

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 7/2011 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä syyskuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kuntajakolain muuttamisesta (HE 18/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kuntajakolakiin lisättäviksi säännökset yhdistyvän kunnan toimivallasta tilanteessa, jossa ennen valtioneuvoston päättämän kuntien yhdistymisen voimaantuloa valmistellaan uutta kuntien yhdistymistä.

Jos valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä siten, että kunnat lakkaavat ja perustavat uuden kunnan, lakkaavien kuntien valtuustot voivat päättää uudesta kuntien yhdistymisesityksestä, jollei uuden kunnan valtuuston toimikausi ole vielä alkanut.

Niissä tilanteissa, joissa kunta on päätetty lakkauttaa ja liittää olemassa olevaan toiseen kuntaan, eikä uuden kunnan valtuuston toimikausi ole vielä alkanut, uudesta kuntien yhdistymisesityksestä voi päättää sen kunnan valtuusto,

johon lakkaava kunta on päätetty yhdistää. Kuntien yhdistyminen valmistellaan siten kuin valtioneuvoston päättämä kuntien yhdistyminen olisi jo voimassa. Lakkaavan kunnan jäsenellä on tällöin oikeus hakea muutosta kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syyskuun 2011.

Hallituksen esityksen säätämismenettelyperusteissa ehdotettua muutosta on tarkasteltu suhteessa perustuslain 121 §:ään, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämismenettelyssä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säännellä tilannetta, jossa kaksi kuntaa on päätetty yhdistää siten, että toinen kunnista lakkaa olemasta. Lakiehdotus tulee sovellettavaksi sellaisessa välitilassa, jossa uuden, yhdistyneen kunnan valtuuston toimikausi ei ole vielä alkanut. Tällöin ehdotuksen mukaan uudesta kuntien yhdistymisestä voisi päättää sen kunnan valtuusto, johon lakkaava kunta on päätetty yhdistää.

Lakiehdotusta tulee arvioida perustuslain 121 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kuntalaisilla on oikeus päättää kuntansa hallinnosta (ks. HE 1/1998 vp, s. 175/II). Lakiehdotuksen logiikka (ks. HE 18/2011 vp, s. 4) perustuu puolestaan lähtökohtaan, jonka mukaan lakkaavan kunnan valtuustolle ei saa jäädä mahdollisuutta "lykätä mahdollisia uusia kuntien yhdistymisiä siihen asti, että jo päätetty yhdistyminen tulee voimaan". Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että niin sanotun lakkaavan kunnan väestöllä ei ole sananvaltaa siihen, muodostaa-ko yhdistynyt kunta vielä uuden kunnan yhden tai useamman muun kunnan kanssa.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan hallituksen esityksen lähtökohta on kestävä. Pelkästään valitulla kuntien teknisellä yhdistymisratkaisulla (lakkautetaanko vain toinen vai molemmat yhdistettävät kunnat) ei voi olla ratkaisevaa merkitystä kuntalaisten kansanvaltaisiin vaikuttamismahdollisuuksiin heitä itseään koskevassa päätöksenteossa, mikä on turvattu perustuslain 14 §:n 3 momentissa. Samalla lakiehdotus perustuu sille oletukselle, että yhdistyvät kunnat olisivat aina kovin erikokoisia ja että yhdistymisen tapahduttua kuntaliitoksia päätettäisiin välittömästi jatkaa.

Mainitut seikat selittynevät sillä valiokunnalle annetulla selvityksellä, jonka mukaan nyt eh-

dotettua pykälää on tarkoitus soveltaa vain yhteen konkreettiseen tapaukseen. Perustuslakivaliokunta ei pidä mahdollisena, että tällaisia yksittäistapauksellisia lakeja säädetään, mutta toisaalta se pitää sellaisten välttämistä vähintäänkin suotavana.

Kaikkiaan valiokunta arvioi, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus johtaa selkeästi perustuslain 121 §:n vastaiseen tilanteeseen, jossa osa muodostuvan kunnan jäsenistä menettää mahdollisuutensa vaikuttaa heidän kannaltaan keskeiseen päätökseen. Lakiehdotukseen sisältyvä muutoksenhakumahdollisuus yhdistymistä koskevassa asiassa ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi tätä vajetta korvata.

Sen vuoksi hallintovaliokunnan on harkittava esimerkiksi vaihtoehtoa, jossa nyt ehdotetun säännöksen 2 momentin kaltaisessa välitilassa kuntien yhdistymisestä päättävät yhdistyvien kuntien valtuustot yhdessä. Joka tapauksessa myös niin sanotun lakkaavan kunnan asukkaiden osallistumisoikeus uuden kuntansa kehittämiseen on perustuslain 121 §:n vuoksi lakisääteisesti turvattava. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksessä. Ottaen huomioon ehdotetun lainmuutoksen harvinaislaatuinen yksittäisluonne ja kaikinpuolinen ongelmallisuus hallintovaliokunnan arvioitavaksi jää, olisiko lakiehdotus hyödyllinen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, jos valiokunnan sen 31 a §:stä tekemä valtiösääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Markus Lohi /kesk
	Kalle Jokinen /kok	Elisabeth Naucclér /r
	Ilkka Kantola /sd	Tom Packalén /ps
	Pia Kauma /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Tapani Tölö /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.