

Hallintovaliokunnan mietintö 18/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitettun hallituksen esityksen 110/1996 vp.

Perustuslakivaliokunta on hallintovaliokunnan pyynnön mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 31/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola ja erityisasiantuntija Matti Halen oikeusministeriöstä, toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen ja lainopillinen erityisavustaja Heikki Harjula Suomen Kuntaliitosta, talousjohtaja Reijo Turtiainen Uudenmaan sairaanhoitopiiristä, hallituksen puheenjohtaja Mikko Sedig ja sairaanhoitopiirin johtaja Pentti Päivike Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiristä, sairaanhoitopiirin johtaja Pentti Itkonen Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiiristä, kuntayhtymän johtaja Yrjö Rajamäki Pohjois-Pohjanmaan erityishuoltopiirin kuntayhtymästä, kehittämisspäällikkö Erkki Torppa Jyväskylän kaupungista, kunnanjohtaja Heikki Aurasmaa Pihtiputaan kunnasta sekä professori Olli Mäenpää. Lisäksi presidentti Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia niin, että niissä kuntayhtymissä, joissa kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella, voitaisiin kuntayhtymän perussopimusta muuttaa jäsenkuntien yksimielisyyttä vaatimatta jäsenkuntien kahden kolmasosan enemmistöllä myös siltä osin kuin on kysymys kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien äänivallan perusteista, jäsenkuntien maksuusuuksista ja niiden osuudesta kuntayhtymän varoihin sekä niiden vastuusta kuntayhtymän veloista.

Lisäksi ehdotetaan kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä täydennettäväksi uuden hallintolainkäyttölain johdosta siten, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti valitusajan päättymisen jälkeen ei saisi esittää uusia valitusperusteita. Valitusta koskevat viittaussäännökset ehdotetaan muutettaviksi koskemaan hallintolainkäyttölakia.

Lain 79 §:n muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja muut muutokset 1 päivänä joulukuuta 1996.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleistä

Kuntalain 79 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että pakkokuntayhtymän perussopimusta voitaisiin muuttaa jäsenkuntien kahden kolmasosan kannatuksella silloinkin, kun muutos koskee kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien äänivallan perusteita, jäsenkuntien maksuusuuksia ja niiden osuutta kuntayhtymän varoihin sekä niiden vastuuta kuntayhtymän veloista.

Valiokunta yhtyy siihen perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn käsitykseen, että hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen yhteisiä tehtäviä hoidettaessa kuuluu se, että yksi kunta ei voi vastustuksellaan estää hallintojärjestelmän tai jäsenkuntien keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien muuttamista. Yhteistoiminnan onnistuminen vaatii jatkuvasti toimintakykyisen päätöksentekojärjestelmän. Tältä kannalta ehdotettu muutos määränemmistöllä tapahtuvaksi päätöksenteoksi pakkokuntayhtymien perussopimusta muutettaessa on oikean suuntainen. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että kuntien välisessä yhteistoiminnassa tulee lähtökohtana pitää sitä, että asioista pyritään sopimaan yhteisesti.

Lain sanamuoto ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että jäsenkuntien kahden kolmasosan kannatuksella tehtäisiin sellainen perussopimuksen muutos, jonka seurauksena jokin jäsenkunta, vaikka se vastustaa perussopimuksen muuttamista, joutuu alistumaan epäedullisina pitämiinsä muutoksiin äänivaltaa ja taloudellisia seikkoja koskevissa kysymyksissä.

Kun perussopimuksen muuttamista vastustavat kunnat voivat edustaa jäsenkuntien asukkaiden enemmistöä, valiokunta ehdottaa, että pakkokuntayhtymän perussopimuksen muutoksen lisäedellytykseksi säädetään, että muutosta kannattaa niin suuri osa kunnista, että kannatus vastaa vähintään 50 prosenttia kuntayhtymän jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Säännös turvaisi paremmin erityisesti taloudellisesti merkittäväällä panoksella kuntayhtymään osallistuvien kuntien aseman. Säännös ei erityistilannetta koskevana olisi ristiriidassa kuntalain yleisten päätöksentekomenettelyä koskevien periaatteiden kanssa.

Hallituksen esityksessä on lain voimaantulosäännös jätetty 79 §:n 2 momentin osalta auki. Muut säännökset ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996. Kuntalain voimassa olevan 79 §:n 2 momentin mukaisesti kuntayhtymien perussopimuksen muuttaminen vaatii jäsenkuntien yksimielisyyttä siltä osin kuin muutos koskee asioita, jotka koskevat kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai kuntayhtymäkokousedustajien äänivallan perusteita. Perussopimukset tulee kuntalain 105 §:n 2 momentin mukaan saattaa kuntalain mukaisiksi ennen vuoden 1996 loppua.

Kun yksimielisyyden saavuttaminen kaikissa kuntalain 79 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ennen vuoden 1996 loppua ei ilmeisesti ole mahdollista ja kun 79 §:n 2 momentin muutoksen soveltaminen vasta 1 päivästä joulukuuta 1996 lukien saattaisi johtaa siihen, että perussopimuksia pitäisi ryhtyä käsittelemään jäsenkunnissa uudelleen, valiokunta ehdottaa, että 79 §:n 2 momentin muutosta sovellettaisiin taannehtivasti 16 päivästä syyskuuta 1996. Ajankohdan valinta perustuu siihen, että hallituksen esitys on annettu eduskunnalle perjantaina 13 päivänä syyskuuta 1996, minkä jälkeen kunnat ovat voineet ottaa tulossa olevan lainmuutoksen huomioon.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

2. Pykäläkohtaiset muutosehdotukset

79 § Perussopimuksen muuttaminen

Kun hallituksen esityksessä oleva 79 §:n sanamuoto ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että jäsenkuntien kahden kolmasosan kannatuksella tehtäisiin sellainen perussopimuksen muutos, jonka seurauksena jokin jäsenkunta, vaikka se vastustaa perussopimuksen muuttamista, kokisi joutuvansa äänivaltaa ja taloudellisia seikkoja koskevissa kysymyksissä muita huonompaan asemaan, ja kun suurien kuntien osuudet kuntayhtymän varoihin ovat asukasluvun tai paikkojen määrän perusteella suurempia kuin pienten kuntien, tulee kuntayhtymien perussopimusta muutettaessa kiinnittää huomiota myös kuntien kokoon. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että 79 §:n 2 momentissa säädetään, että perussopimuksen muuttaminen edellyttää paitsi vähintään jäsenkuntien kahden kolmasosan kannatusta myös sitä, että muutosta kannattavien jäsenkuntien asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Asukasluvulla tarkoitetaan tällöin väestötietolain 18 §:ssä tarkoitettua vuodenvaihteen asukaslukua eli tilannetta klo 00.00 uuden vuoden puolella. Asukasluvusta puuttuvat siis kaikki 31.12. kuolleet ja siinä on jokainen 31.12. syntynyt. Jos muutto uuteen kuntaan on tapahtunut ennen keskiyötä, on henkilö uuden kunnan asukas. Vuodenvaihteen asukasluvussa otetaan huomioon kaikki sellaiset väestötietojärjestelmään viimeistään tammikuun 31 päivänä uuden vuoden puolella tallennetut tiedot, jotka ovat tapahtuneet edellisen vuoden puolella. Vuodenvaihteen asukaslukuun ei siis enää voi vaikuttaa sellainen edellisen vuoden tapahtuma, josta tieto tallennetaan 1 päivänä helmikuuta seuraavana vuonna tai sen jälkeen.

Voimaantulosäännös

Kun 79 §:n 2 momentin muutoksen tarkoitus on helpottaa kuntayhtymien perussopimusten muutoksia, tulisi sitä voida soveltaa jo vireillä oleviin muutoshankkeisiin. Vireillä olevilla muutoshankkeilla tarkoitetaan tällöin sellaisia perussopimuksen muutoksia, joissa kaikki jäsenkunnat eivät vielä ole tehneet päätöksiä perussopimuksen muuttamisesta.

Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi lain voimaantulosäännöstä muutettavaksi siten, että laki tulee voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996,

mutta sen 79 §:n 2 momenttia sovelletaan kuitenkin 16 päivästä syyskuuta 1996. Kuntayhtymän perussopimuksen muuttamiseen sovelletaan siis tätä säännöstä, jos perussopimuksen muuttamista koskevia päätöksiä ei 16 päivään syyskuuta 1996 mennessä ole vielä tehty kuntayhtymän kaikissa jäsenkunnissa.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pi-

tää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/95) 79 §:n 2 momentti, 94 §:n 3 momentti ja 100 § sekä
lisätään 90 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

79 §

Perussopimuksen muuttaminen

Jos kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella, voidaan kuntayhtymän perussopimusta muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteensä lasketusta asukasluvusta. Jäsenkuntaa ei kuiten-

kaan voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

90, 94 ja 100 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996. Lain 79 §:n 2 momenttia sovelletaan kuitenkin 16 päivästä syyskuuta 1996.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok ja jäsenet Ulla Juurola /sd, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Juha Karpio /kok,

Osmo Kurola /kok, Pehr Löf /r, Hannes Manninen /kesk, Jukka Mikkola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr sekä varajäsen Raimo Holopainen /sd.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 31/1996 vp

Hallituksen esitys 110/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta on kirjeellään 3 päivältä lokakuuta 1996 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 110/1996 vp laiksi kuntalain muuttamisesta. Lausuntoa on pyydetty erityisesti siltä osin, voiko lakiehdotuksen 79 §:n mukainen, jäsenkuntien kahden kolmasosan enemmistöllä tapahtuva päätöksenteko johtaa sellaisiin kuntien itsehallinnon rajoituksiin tai vaikuttaa siten perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan, että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa on pyydetty myös siitä hallintovaliokunnassa esille tulleesta 79 §:n muutosehdotuksesta, jonka mukaan määränemistöpäätöksenteon käyttämisen lisäedellytyksenä olisi se, että päätöstä kannattavien kuntien yhteisen väkiluvun tulisi ylittää 50 prosenttia koko kuntayhtymän väkiluvusta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvoteleva virkamies Matti Ollinkari sisäasiainministeriöstä, lakiasian päällikkö Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää ja apulaisprofessori Aimo Ryyänen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia niin, että ns. pakkokuntayhtymän perussopimusta voitaisiin muuttaa jäsenkuntien yksimielisyyttä vaatimatta kahden kolmasosan enemmistöllä myös siltä osin kuin kysymys on kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien äänivallan perusteista, jäsenkuntien maksuosuuksista ja niiden osuudesta kuntayhtymän varoihin sekä niiden vastuusta kuntayhtymän veloista. Tämä kuntalain 79 §:ään ehdotettu muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian muiden muutosten ollessa tarkoitettut tulemaan voimaan 1.12.1996.

Valiokunnan kannanotot

Lausuntopyyntöissä viitataan 79 §:n mahdolliseen valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen kuntien itsehallinnon (HM 51,2 §) ja omaisuuden perustuslainsuojan (HM 12 §) kannalta. Jälkimmäisen seikan osalta on todettava perusoikeus uudistuksen lähtökohtana olleen, että esimerkiksi kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23/II; ks. myös PeVL 10/1996 vp). Valiokunta onkin arvioinut ehdotusta vain kuntien itsehallinnon näkökulmasta.

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien itsehallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään. Perustuslakivaliokunnan suhteellisen runsas tulkintakäytäntö (esim. PeVL 9/1994 vp) osoittaa kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä olevan lähinnä sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Perustuslainsuojaa nauttivina kuntien itsehallinnon osa-alueina on pidetty muun muassa kunnallista verotusoikeutta ja kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Valiokunta on arvioidessaan erityisesti kuntien rahoitustehtäviä valtioön nähden lisäksi katsonut, että tällaiset rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (esim. PeVL 13/1993 vp).

Lakiehdotus koskee pakkokuntayhtymiä, joista tai joita vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Kuntien erilaista yhteistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä on arvioitu myös perustuslakivaliokunnassa (Kunnallinen sopimusvaltuuskunta — PeVL 2/1970 vp, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuus-

kunta — PeVL 11/1984 vp, maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistäminen — PeVL 12/1989 vp ja Kuntien takauskeskus — PeVL 10/1996 vp). Pakkojäsenyydelle rakentuvan kuntien yhteistoiminnan olemassaolo, sitä erikseen valtiösääntöoikeudelliselta kannalta arvostelematta, todettiin nimenomaisesti lausunnossa 11/1984 vp.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 79 §:n mukainen päätöksentekomenettely saattaa johtaa siihen, että pakkokuntayhtymässä vähemmistöön jäävä jäsenkunta joutuu kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisen johdosta alistumaan epäedullisina pitämiinsä muutoksiin äänivaltaa ja taloudellisia seikkoja koskeissa kysymyksissä. Tällaisilla seikoilla on kieltämättä ainakin välillisesti yhteyttä kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuihin osatekijöihin. Toisaalta jo itse kuntien velvoittaminen laila osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa tietys-
sä määrin kuntien itsehallintoa. Ehdotetut uudet säännökset muodostaisivat perusteen lisärajoituksille.

Arvioidessaan aikaisemmin kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa yhteistointatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa (PeVL 11/1984 vp).

Kuntalain 76 §:stä ilmenevän periaatteen mukaisesti pakkokuntayhtymän perustamisesta säädetään kulloinkin erikseen. Näin ollen kysymys pakkokuntayhtymässä hoidettavien tehtävien ylikunnallisesta luonteesta on arvioitava niissä yhteyksissä. Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa mainittujen sairaanhoitopiirien

ja erityishuoltopiirien osalta tämä edellytys täyttyy.

Hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen yhteisiä tehtäviä hoidettaessa kuuluu valiokunnan mielestä se, että yksi kunta ei voi vastustuksellaan estää hallintojärjestelmän tai jäsenkuntien keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien muuttamista. Yhteistoiminnan onnistuminen vaatii jatkuvasti toimintakykyisen päätöksentekojärjestelmän. Tältä kannalta määränemmistöpäätöksenteko pakkokuntayhtymän perussopimusta muutettaessa on täysin hyväksyttävä. Voidaan lisäksi sanoa, että juuri sairaanhoidon, erikoissairanhoidon ja erityishuollon alojen pakkokuntayhtymien toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus on yleisen edun kannalta erityisen tärkeää.

Ehdotettu vaatimus jäsenkuntien kahden kolmasosan määränemmistöä puolestaan on riittävä yksipuolisen määräämisvallan estämiseksi. Yksittäisen kunnan kannalta on lisäksi huomattava, että perussopimusta muutettaessa on noudatettava hallinnon päätöksentekoon yleisesti kohdistuvia rajoitusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että 79 § ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Tämän kannalta merkityksetöntä on myös se, täydennetäänkö hallituksen esitystä hallintovaliokunnassa esille tulleen lisäedellytyksen mukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk,

Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-
oja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Maija-Liisa Veläinen /kesk.

