

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 24/1997 vp

Hallituksen esitys kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 135/1997 vp kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 24/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Juhani Nummela ja neuvotteleva virkamies Toivo Pihlajaniemi, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Jouko Narikka, sosiaali- ja terveysministeriö
- maanmittausneuvos Raimo Vajavaara, maaja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Matti Ilonen, työministeriö
- maanmittausneuvos Arvo Kokkonen, Maanmittauslaitos
- ylimääräinen hallintoneuvos Marjatta Kaján, korkein hallinto-oikeus
- puheenjohtaja, kansanedustaja Henrik Lax ja

kieliturvasihtööri Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting

- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- kaupunginjohtaja Pekka Kettunen, Jyväskylän kaupunki
- kaupunginjohtaja Ilkka Vainio, Loimaan kaupunki
- kaupunginjohtaja Juhani Leino, Kemin kaupunki
- kunnanjohtaja Gösta Willman, Pedersören kunta
- apulaiskunnanjohtaja Erkki Talvitie, Jyväskylän maalaiskunta
- kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Niemelä, Keminmaan kunta
- kunnanjohtaja Jorma Kopu, Loimaan kunta
- kunnansihtööri Päivi Hokkanen, Mellilän kunta
- kunnansihtööri Ari Ranta-Aho, Muuramen kunta
- puheenjohtaja Ahti Puumalainen, Suomen Kuntajohtajat ry
- lakimies Inka-Liisa Ahokas, Kunta-alan unioni
- asiamies Leena Sieviläinen, Tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujärjestö KTN ry
- lakimies Mika Hämäläinen, Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ
- lakimies Jukka Kauppala, AKAVA-JS
- Professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntajakolaki, joka korvaisi aikaisemmat toistaiseksi voimassa olevat kuntajaosta annetun lain ja määräaikaisen kuntien yhdistymisavustuksista annetun lain.

Uudella kuntajakolailla olisi aikaisempaa tavoitteellisempi, kuntarakenteen uudistumista edistävämpi luonne. Lakiin sisältyisi kuntajaon kehittämistä ohjaavat laadulliset tavoitemäärittelyt ja sillä lisättäisiin mahdollisuuksia paitsi kuntien myös kansalaisten ja valtiovallan aloitteellisuudelle. Laissa vahvistettaisiin ja selkeytettäisiin kuntajaon muutoksia koskevien päätöksien toimivaltahierarkkista asemaa sekä tehostettaisiin ja joustavoitettaisiin kuntajakomuutoksia koskevia selvitys-, valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja. Kuntien tahdon vastaiset kuntajaon muutokset olisi pääasiallisesti edelleen tehtävä eduskunnan säätämällä lailla. La-

kiin sisällytettävä, tarkoituksenmukaisen kuntajaotuksen kehittymisen kannustimeksi tarkoitettu yhdistymisavustus ulotettaisiin kaikkiin kuntien määrän vähenemistä merkitseviin kuntajaon muutoksiin sekä siihen liitettäisiin korjausmenetely, jolla neutraloitaisiin kuntajaon muutoksien valtionosuuksiin aiheuttamia muutoksia. Lakiin sisällytettäisiin myös säännökset kuntajaotukseen poikkeuksellisen epäyhtenäisten alueiden eheyttämiseen käytettävästä erityismenettelystä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi laki eräiden erillisten alueiden (enklaavien) siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan ja siirrettäväksi kunnan nimen muuttamista muutoin kuin kuntajaon muuttuessa koskeva säännös kuntalakiin.

Esitys liittyy vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna sekä kolmannen lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan.

Kuntajakopäätöksen oikeudellisesta luonteesta

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 hallituksen esityksessä muun muassa valitusoikeutta koskevia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallitusmuodon 50 §:n 2 momentista ei voida tehdä päätelmiä siitä, millaisia kuntajaotusta koskevat päätökset ovat oikeudelliselta luonteeltaan. Kun asiaa arvioidaan suomalaisen valtiosääntökäytännön ja siinä vakiintuneiden näkemysten pohjalta, on perustuslakivaliokunnan mielestä selvää, että yksittäistä kunnallisen jaotuksen muutospäätöstä ei voida pitää normipäätöksenä. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan kyseinen kuntajakopäätöksen normiluonteen osoittamiseen tähtäävä elementti tuleeikin häivyttää säännöksestä.

Hallintovaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa ottanut selkeästi kannan, jonka mukaan valtioneuvoston tai ministeriön tekemässä kuntajakopäätöksessä ei ole kysymys norminannosta. Kuntajakopäätöksen oikeudellinen luonne ei muutoinkaan määräydy sen otsikon mukaan. Esimerkiksi hallintolainkäyttölain (586/1996) nojalla voidaan norminakin annettu päätös ottaa

tutkittavaksi, jos sitä kyseisessä tapauksessa tosiasialliselta luonteeltaan on pidettävä etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen puuttuvana hallintopäätöksenä. Hallintopäätökset eivät myöskään koostu vain edun suovista tai velvoittavista päätöksistä. Tämä käy ilmi jo itse normistosta. Hallintomenettelylain (598/1982) 1 §:ssä jaetaan hallintoasiat kahteen ryhmään, niihin, joissa päätetään jonkun ”edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta” ja muihin hallintopäätöksiin. Myöskään siitä seikasta, että päätökset julkaistaan säädöskokoelmassa, ei voi vetää tässä suhteessa johtopäätöksiä, koska säädöskokoelmassa julkaistaan hyvin monentyyppisiä päätöksiä ja ilmoituksia.

Hallintovaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että kuntajakopäätöksessä on kyse hallintopäätöksestä. Kuntajakopäätös kuuluu sellaisten yleishallinto-oikeudellisten menettelylakien soveltamisalaan, kuten hallintomenettelylaki, tiedoksiantolaki ja hallintolainkäyttölaki. Eri asia on sitten, missä määrin kuntajakolaisa erityislakina poiketaan siitä, mitä yleislakien mukaan muuten olisi noudatettava.

Joskus erityislakien säännökset on kirjoitettu sillä tavalla epäselviksi, että voi jäädä tulkinnanvaraiseksi, mitä normistoa sovelletaan. Tämä on yleinen erityislain ja yleislain suhdetta koskeva ongelma, jolle ei ole muuta yleistä ratkaisua kuin pyrkiä erityislaissa mahdollisimman yksiselitteiseen sääntelyyn. Valiokunnan käsityksen mukaan nyt käsillä olevassa esityksessä normisto on kirjoitettu tältä osin niin selkeästi, ettei syntyne epäselvyyttä, kumpaa normistoa sovelletaan.

Muutoksenhakuoikeudesta

Yksityisen valitusoikeus. Vaikka edellä selostetulla tavalla kuntajakopäätöksessä ei päätetäkään siinä mielessä kenenkään oikeudesta tai velvollisuudesta, että perusoikeussääntely edellyttäisi valitusmahdollisuutta, on silti valiokunnan mielestä edellytettävä vankkoja perusteita sille, ettei yksityisille anneta mahdollisuutta tarkistaa hallintoviranomaisen hänen etuaan koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuutta. Vaikka valituskiellolle onkin sinänsä esitettävissä eräitä vaalien teknistä järjestämistä koskevia perusteita, ovat ongelmat kuitenkin vähäisiä valitusmahdollisuu-

den periaatteelliseen merkitykseen verrattuna.

Kuntien valitusoikeus. Vaikka perustuslakivaliokunta katsoikin, ettei valtiosääntö sen paremmin hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kuin 51 §:n 2 momentinkaan johdosta edellytä kunnilla olevan valitusoikeutta ja siis valituskielto on myös tältä osin säädettävissä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, valiokunnan voitaneen kuitenkin tulkita luonteeltaan oikeudellisin perustein katsoneen valitusmahdollisuuden olevan valituskieltoa asianmukaisemman järjestelyn.

Perustuslakivaliokunta perusti käsityksensä valitusmahdollisuuden asianmukaisuudesta sekä kuntien itsehallinnolliseen asemaan että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 11 artiklaan. Sanottu sopimusmääräyksen sanamuoto viittaa kuntien toimivaltuuksien ja perustuslaissa turvatun itsehallinnon periaatteiden suojaan. Sopimusta voimaan saatettaessa sopimusmääräyksen katsottiin kuitenkin yleisenä periaatteena turvaavan kuntien mahdollisuutta valittaa niitä koskevista hallintopäätöksistä (HE 235/1990 vp). Näin sopimusmääräyksellä on asiassa oikeudellisessa mielessä tulkinnallista merkitystä, jonka siis perustuslakivaliokuntakin lausunnossaan totesi. Näin ollen edellytetään esitettyjä lähinnä vaalitekniisiä pulmia vahvempia perusteita säätää kuntia koskeva valituskielto, kun kerran viitatulla tavalla valitusmahdollisuutta on pidettävä oikeudellisessa mielessä lähtökohtana.

2. Yksityiskohtaiset perustelut

Kuntajakolaki

1 §. Kuntajako. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja edellä yleisperusteluissa esitettyyn viitaten valiokunta ehdottaa kuntajakopäätöksen normiluonteeseen tähtäävän elementin poistamista 1 §:n 3 momentista.

2 §. Lain soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan kuntajakolaisa säädetään kuntajaon muuttamisesta, jolla tarkoitetaan kunnan alueen supistamista ja laajentamista sekä kunnan lakauttamista ja uuden kunnan perustamista.

Perusteluissa todetaan, että kuntajaon käsite

olisi sisällöllisesti samanlainen kuin kuntajaosta annetussa nykyisessä laissa.

Valiokunta toteaa, että kunnan alueen supistamisesta on kysymys, kun kuntajaon muutoksella siirretään kunnan aluetta yhteen tai useampaan muuhun kuntaan, jotka voivat olla jo ole-massa olevia taikka perustettavia uusia kuntia.

Kunnan alueen laajentamisesta on kysymys, kun kuntaan siirretään alue tai alueita yhdestä tai useammasta muusta kunnasta tai kuntaan liitetään yksi tai useampi muu kunta.

Kunnan lakkauttamisesta on kysymys, kun kunnan koko alue yhdistetään yhteen tai useampaan muuhun kuntaan, jotka voivat olla jo ole-massa olevia taikka perustettavia uusia kuntia.

Uuden kunnan perustamisesta on kysymys, kun jostakin kunnasta tai joistakin kunnista irroitettavista osista taikka yhdestä tai useammas-ta lakkautettavasta kunnasta muodostetaan uusi kunta.

On syytä todeta, että kuntajakokäsitteeseen liittyvät termit eivät ole käytännössä esiintyviä tapauksia ajatellen toisensa poissulkevia. Toteutettavissa kuntajaon muutoksissa voi olla useamman alakäsitteen piiriin kuluvia aineksia. Käsitesisällöillä on sikäli merkitystä lain soveltamisen kannalta, että eri käsitteisiin kytkeytyy laissa erilaisia oikeusvaikutuksia.

2 luku. Kuntajaon muuttamisen edellytykset. Valiokunta ehdottaa lakitekstissä olevan kuntajakolain 2 luvun otsikossa olevan painovirheen korjaamista.

3 §. Yleiset edellytykset. Esitykseen ei sisälly nykyisen lainsäädännön kaltaista viittausta hallitusmuodon 50 §:n 3 momentin säännöksiin väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta. Viittauksen puuttumisesta huolimattakin kyseinen perustuslain kohta olisi luonnollisesti noudatettavana kuntajaon muutoksissa. Valiokunta ehdottaa kuitenkin selkeyden vuoksi, että tällainen viittaussäännös otetaan myös uuteen kuntajakolakiin.

8 §. Erityisen selvityksen toimittaminen. Valiokunta ehdottaa, että ennen 8 §:n 1 momentissa tarkoitettun kuntajakoselvittäjän asettamista on kuultava asianomaisia kuntia. Pyrkimyksenä tulisi olla, että kuntajakoselvittäjä nauttisi sekä valtion että asianomaisten kuntien luottamusta.

35 §. Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen. Valiokunta ehdottaa yleisperusteluissa lausuttuun viitaten, että 35 §:ssä säädetään muutoksenhakukiellon sijasta muutoksenhakuoikeudesta.

Valiokunta ehdottaa 35 §:n 1 momentissa, että kuntajaon muuttamista tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen saa asianomainen kunta tai sen jäsen hakea muutosta valittamalla. Muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen saisi hakea muutosta esityksen tekijä.

Uudessa 35 §:n 2 momentissa valiokunta ehdottaa, että valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Jotta asiassa ei muutoksenhaun johdosta aiheutuisi kohtuutonta viivästystä, valiokunta ehdottaa, että valitus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävä kiireellisenä.

47 §. Kuntajaon eheyttäminen eräissä tapauksissa. Valiokunta ehdottaa asiantuntijoiden kuulemisessa ilmenneiden tulkintaongelmien korjaamiseksi 47 §:n 4 momentin toisen virkkeen poistamista. Tämän muutoksen jälkeen voitaisiin ministeriöaloitteisessa selvityksessä järjestää kuitenkin 8 §:ssä tarkoitettu kansanäänestys kussakin asianomaisessa kunnassa. Kuntalaisten näkökulmasta tätä ratkaisua voidaan pitää perusteltuna, koskeehan tässäkin tarkoitettu kuntaliitos kaikkien asianomaisten kuntien kaikkia asukkaita sillä tavoin, että on asianmukaista kysyä kaikkien kuntalaisten kantaa, eikä vain niiden, jotka tulisivat suunnitellun kunnan asukkaiksi.

Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan

8 §. Kustannukset. Valiokunta ehdottaa toisen lakiehdotuksen 8 §:n kirjoittamista kuntajakolain 46 §:n sanontaa vastaavaksi. Molemmissa mainituissa lainkohdissa tarkoitettut maanmittauslaitoksen tehtävät ovat lakisääteisiä tehtäviä, jotka olisi voitava suorittaa laitoksen muista

tehtävistä riippumatta. Ne tulisi rahoittaa valtion talousarviossa kyseisiin tarkoituksiin osoitettavista määrärahoista.

3. Muut kannanotot

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallintovaliokunta on muun ohella kuitenkin ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevän seikan, ettei kuntajakopäätöstä voida pitää normipäätöksenä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä kolmas lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.

Kuntajakolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Kuntajako

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvosto tai ministeriö.

2 §

(Kuten HE)

2 luku

Kuntajaon muuttamisen edellytykset

3 §

Yleiset edellytykset

(1 mom. kuten HE)

Väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta on säädetty hallitusmuodossa. (Uusi 2 mom.)

4 ja 5 §

(Kuten HE)

3 luku

Kuntajaon muuttamisen valmistelu

6 ja 7 §

(Kuten HE)

8 §

Erityisen selvityksen toimittaminen

Kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen, jota varten ministeriö asettaa *asianomaisia kuntia kuultuaan* kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjiä.

(2—6 mom. kuten HE)

9 ja 10 §

(Kuten HE)

4 luku Kuntajaon muuttamisesta päättäminen 11 ja 12 § (Kuten HE) 5 luku Viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestäminen 13—18 § (Kuten HE)	<i>jäsen ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoitetaan päätökseen esityksen tekijä.</i> <i>Valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. (Uusi 2 mom.)</i> 36 ja 37 § (Kuten HE)
6 luku Omaisuuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys 19—22 § (Kuten HE) 7 luku Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen 23—30 § (Kuten HE)	10 luku Yhdistymisavustus 38—41 § (Kuten HE) 11 luku Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde 42—44 § (Kuten HE)
8 luku Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset 31—33 § (Kuten HE) 9 luku Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset 34 § (Kuten HE) 35 §	12 luku Erinäiset säännökset 45 ja 46 § (Kuten HE) 47 §
<i>Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen</i> Kuntajaon muuttamista tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta tai sen	<i>Kuntajaon eheyttäminen eräissä tapauksissa</i> (1—3 mom. kuten HE) Jos suunnitelmaa ei laadita valtioneuvoston asettaman määräajan kuluessa edellä 2 momentissa tarkoitettua ajankohdasta lukien tai asianomaisten kuntien valtuustot eivät hyväksy suunnitelmaa, ministeriön on määrättävä toimitettavaksi 8 §:ssä tarkoitettu selvitys. (Poist.) 48 § (Kuten HE)

2.

Laki

pienien erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—7 §
(Kuten HE)

tyistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista asiaan varatuista määrärahoista.

8 §

Kustannukset

9 §

(Kuten HE)

Tässä laissa maanmittauslaitokselle sääde-

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /kesk
Juha Karpio /kok
Valto Koski /sd
Osmo Kurola /kok

Pehr Löfv /r
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk.

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
- lakiasiainpäällikkö 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 periaatteellisenä 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 muuttaessa hallinnollista jaotusta. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin sisältyy kunnallisen itsehallinnon takaava säännös.

Uuden kuntajakolain 5 § antaa mahdollisuuden muuttaa kuntajakoa 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 itsehallintonsäännöksen 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 valtioelinten 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 konstruktiio hyväksyttäisiin — että ministeriö voisi tehdä oikaisuluonteisia 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 sopusoinnussa 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 säädetyssä 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.