

**Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 23
hallituksen esityksestä maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen
yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi**

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 1989 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 95.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut edellä mainitusta esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Juhani Nummela, neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen ja ylitarkastaja Toivo Pihlajaniemi sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Juhani Maljonen ympäristöministeriöstä, hallintoneuvos Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, osastopäällikkö Martti Uotila Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Leena Karessuo Suomen Kunnallisliitosta, jaostopäällikkö Henrik Wickström Finlands svenska kommunförbundista, hallituksen puheenjohtaja Pertti Hietala ja toiminnanjohtaja Pietari Jääskeläinen Maakuntaliittojen Keskusliitosta, johtaja Juha Talvitie Seutusunnitelun Keskusliitosta, seutukaavajohtaja Martti Melart Etelä-Karjalan seutukaavaliitosta, maakuntajohtaja Pekka Hopeakoski Päijät-Hämeen seutukaavaliitosta, seutukaavajohtaja Tuomo Laru Pohjois-Pohjanmaan seutukaavaliitosta, toiminnanjohtaja Hannes Kemppainen Kainuun maakuntaliitosta, apulaisjohtaja Kallervo Juurinen kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, lakimies Matti Koskinen Kunnallisten työntekijäin ja viranhaltijain liitosta ja oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen.

Lisäksi on Keski-Pohjanmaan maakuntaliitto antanut kirjallisen asiantuntijalausannon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen tarkoituksena on edistää maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen

yhdistämistä täydentämällä kunnallislakia tällaisen yhdistämisen edellyttämän uudentyyppisen kuntainliiton muodostamista selkeyttävillä ja helpottavilla säännöksillä sekä muuttamalla rakennuslakia niin, että seutukaavoituksen voi hoitaa joko sitä varten perustettu erityinen kuntainliitto tai myös muita tehtäviä hoitava, tarkoitukseen soveltuva kuntainliitto.

Esityksen tarkoituksena on tehdä liittojen yhdistäminen mahdolliseksi. Varsinaiset ratkaisut jäisivät kuntien ja asianomaisten liittojen päätettäväksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on ne hyväksynyt.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja kiireellisenä. Se tekee mahdolliseksi peruskuntien niin halutessa jossain määrin vähentää kuntien yhteistoiminnassa ilmenevää osittaista päällekkäisyyttä ja samalla päästä käytettävissä olevien voimavarojen tehokkaampaan käyttöön.

Valiokunnan mielestä on tärkeätä, että lakiehdotus mahdollistaa seutukaavaliittojen ja maakuntaliittojen vapaaehtoisen yhdistämisen tasavertaisuuden pohjalta niin, että siinä otetaan huomioon peruskuntien itsehallinnolliset oikeudet.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että seutukaavaliittojen ja maakuntaliittojen yhdistämiseen liittyviä ratkaisuja on jo tehty. Valiokunta edellyttää, että käsiteltävänä olevalla lakiehdotuksella ei ole vaikutusta niihin.

Lakiehdotuksella pyritään mahdollistamaan siinä määrin erilaisia tehtäviä suorittavien ja erilaisten organisaatioiden yhdistämisiä, että siitä saattaa olla seurauksena jossain määrin ongelmia. Eräs tällainen ongelma on kunnan mahdollisuus erota yhdistetystä organisaatiosta ja aiheuttaa näin organisaation eriytyminen uudelleen. Tämän vuoksi valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että lainsäädännön toimivuutta tarkoin seurataan ja mahdollisesti esiintyvien haittojen poistamiseen ryhdytään välittömästi.

Valiokunta edellyttää myös, että hallitus selvittää kuntainliittojärjestelmän yleisempään rationalisoi- ja kehittämistarvetta ja tarvittaessa ryhtyy asian vaatimiin lainsäädäntötoimiin.

Lakiehdotukseen sisältyvässä kunnallislain 134 §:n 5 momentissa on ehdotettu säädettäväksi henkilökunnan asemasta. Lakiehdotuksen mukaan on mahdollista määrätä virkasäännössä, silloin kun kuntainliitto perustetaan olemassa olevien kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden uudelleen järjestämiseksi, siirrettäväksi lakkaavasta organisaatiosta henkilöstöä suo-

raan perustettavan kuntainliiton palvelukseen. Säännösehdoituksen mukaan samalla olisi mahdollista määrätä, että henkilöstö saa palvelussuhteisiinsa liittyvät edut olennaisilta osiltaan samantasoisina kuin aikaisempiin palvelussuhteisiin kuuluvat vastaavat edut.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että säännöksen vaikutusta henkilöstön oikeudelliseen asemaan yhdistämisen ta-
pahtuessa tarkoin seurataan.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotusten voimaantulosäännösten mukaan lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 1989. Siltä varalta, että lakien voimaantulo ei ole mahdollista kuluvan vuoden aikana, valiokunta ehdottaa, että käsiteltävänä olevien lakiehdotusten voimaantulosäännökset muutettaisiin seuraavaan muotoon: "Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 ."

Edellä esitetyn perusteella laki- ja talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

kunnallislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun kunnallislain (953/76) 103 §:ään uusi 5 momentti, 118 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, ja 134 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 5 päivänä kesäkuuta 1981 ja 11 päivänä heinäkuuta 1986 annetuilla laeilla (388/81 ja 529/86), uusi 3 momentti, seuraavasti:

103, 118 ja 134 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

2.

L a k i

rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain 18 §:n 3 momentti, 19 §:n 1 ja 2 momentti sekä 23 §,

sellaisina kuin ne ovat, 18 §:n 3 momentti sekä 19 §:n 1 ja 2 momentti 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68) ja 23 § 18 päivänä joulukuuta 1981 annetussa laissa (922/81), sekä *lisätään* lain 19 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi seuraavasti:

18, 19 ja 23 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1989

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa varapuheenjohtaja Järvisalo-Kanerva, jäsenet R. Aho, Hilpelä, Hurskainen-Leppänen, Jansson, Joenpalo, Ny-

man, Pulliainen, Rajamäki, Sarapää, Siuruainen, Turunen ja Urpilainen sekä varajäsenet Heikkinen, Kietäväinen, Lapiolahti ja Valo.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

13 päivänä lokakuuta 1989

Lausunto n:o 12

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on 26 päivänä syyskuuta 1989 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 95 maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Toivo Pihlajaniemi sisäasiainministeriöstä, professori Mikael Hidén, oikeustieteen tohtori Toivo Holopainen, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on edistää maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämistä. Kunnallislakiin ehdotetaan säännöksiä uudentyyppisestä kuntainliitosta, jota mainittu yhdistäminen edellyttää. Rakennuslakia taas ehdotetaan muutettavaksi niin, että seutukaavoituksen voi hoitaa joko sitä varten perustettu seutukaavaliitto (erityinen kuntainliitto) tai myös muita tehtäviä hoitava tarkoitukseen soveltuva kuntainliitto.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on ne hyväksynyt.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että eduskuntakäsittelyn aikana asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ensimmäisen la-

kiehdotuksen 103 §:n 5 momentin ja toisen lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin merkitystä.

Kunnallislain 103 §:n uuden 5 momentin mukaan muita kuin laissa kunnille säädettyjä tehtäviä voitaisiin antaa 125 §:n 1 momentissa tarkoitettulle kuntainliitolle. Tarkoitettunlaisia tehtäviä voidaan kuntien päätöksillä nykyisin antaa ehdotuksessa viitatussa säännöksessä mainitulle kuntainliitolle eli sellaiselle kuntainliitolle, jossa kuntien jäsenyys ei lain mukaan ole pakollinen. Ehdotettu säännös ei näin ollen ole oikeudelliselta kannalta välttämätön.

Ehdotetun uuden säännöksen perusteluista saatetaan saada käsitys, jonka mukaan uudistus sisältäisi kuntiin kohdistuvan kiellon organisoida vapaaehtoisia tehtäviä koskevaa yhteistyötä tapahtuvaksi muussa muodossa kuin kunnallislaissa tarkoitetuissa vapaaehtoisissa kuntainliitoissa. Ottaen kuitenkin huomioon säännösehdoituksessa käytetyn ilmaisun harkinnanvaraisuuden on kiistatonta, ettei momentin säätäminen laiksi voi saada aikaan tällaista kieltoa. Tästä syystä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt tarpeellisena arvioida valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä sitä, voitaisiinko tavallisella lailla rajoittaa kuntien yhteistoiminta vapaaehtoisin kuntainliittoiin ja sulkea näin pois esimerkiksi kaikki yksityisoikeudelliset yhteenliittymät, kuten yhdistykset, osuuskunnat, yhtiöt ja säätiöt.

Rakennuslain 19 §:n 2 momentin mukaan seutukaavaliitto voisi ympäristöministeriön suostumuksella ottaa suorittaakseen myös muita kuin pykälän 1 momentissa tai seutukaavaliitolle muuten säädettyjä tehtäviä. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että tällaisten lisätehtävien tulee kuulua ympäristöministeriön hallinnon-alaan. Voimassa olevaan lakiin verrattuna ehdotus merkitsee sitä, että seutukaavaliitto voisi nykyistä jonkin verran väljemmin ottaa ministeriön suostumuksella suorittaakseen kunnan tehtäviä. Ehdotettua muutosta on tarkasteltava

kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta.

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että muun muassa kunnallinen verotusoikeus ja kunnan oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin kuuluvat perustuslainvoimaisesti turvattuun itsehallintoon. Kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä on lähinnä estää se, että tavallisella lailla voitaisiin puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Tähän liittyy johdonmukaisesti se, että koko nykyisen kunnallisen hallintojärjestelmän voimassaoloajan on pidetty mahdollisena säätää lailla kunnille pakollisia tehtäviä. Hallitusmuodon itsehallintosäännöksen estämättä voidaan myös kuntien tehtäviä siirtää tavallisella lailla vaikkapa seutukaavaliiton hoidettaviksi. Laksäateisten tehtävien lisäämisen ja toisaalta tehtävien poistamisen tai siirtämisen osalta valtiosääntöoikeudellista merkitystä on edellä mainitulla kysymyksellä, säilyykö kuntien itsehallinnon asiallinen merkitys.

Arvioituaan ehdotettua rakennuslain 19 §:n 2 momenttia tältä kannalta valiokunta katsoo, ettei ehdotuksella ole erityistä vähentävää merkitystä kuntien itsehallinnon kannalta, etenkin kun voimassa olevaan lakiin jo sisältyy raken-

teeltaan samantapainen mahdollisuus. Valiokunta on lailla säätämisen vaatimuksen kannalta kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan lailla ei lopullisesti rajattaisi niitä tehtäviä, jotka voivat tulla seutukaavaliiton hoidettaviksi. Kunnilta voisivat tulla siirrettäviksi yleensä ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvat tehtävät. Valiokunnan käsityksen mukaan kuntien tehtävien siirtoa seutukaavaliitolle koskevat perusteet tulevat kuitenkin hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin kannalta riittävästi säädettyiksi laissa, joten tämänkään osalta ei ole estettä säätää lakia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Säätämisyjärjestysarvioon vaikuttamattomana seikkana valiokunta toteaa, että kuntien itsehallinnon perusajatukseen sopisi paremmin, jos ehdotuksen tarkoittama, ympäristöministeriön suostumuksella toteutettava tehtävien siirto riippuisi kunnan tai kuntien eikä seutukaavaliiton päätöksestä. Samaan näkökohtaan soveltuisi paremmin se, että seutukaavaliiton suoritettavaksi mahdollisesti tulevia asioita olisivat vain ne, jotka on lailla säädetty ympäristöministeriön hallinnonalaan.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkämies, Joutsensaari, Kekkonen, Laitinen, Lam-

minen, Männistö, Niinistö, Pokka, Virolainen ja Vähänäkki sekä varajäsenet Anttila, Rehn ja Soininvaara.

