

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 kunnallislaisissa tarkoitetuissa vapaaehtoisissa kuntainliitoissa. Ottaen kuitenkin huomioon säännösehdoituksessa käytetyn ilmaisan 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 kuntainliittoihin 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 hallinnonalaan. 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. Lakisääteisten 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 säädetyiksi 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 säädetyssä 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.