

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 33/2009 vp

Hallituksen esitys kuntajakolaiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen kuntajakolaiksi (HE 125/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Aimo Rynnänen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntajakolaki, joka korvaa vuoden 1997 kuntajakolain. Esityksen tavoitteena on edistää kuntarakenteen uudistumista. Ehdotuksella täsmennetään kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Tarkoituksena on erityisesti nopeuttaa ja yksinkertaistaa kuntajaon muuttamisen valmisteluun ja päätöksentekoon liittyviä hallinnollisia menettelyjä. Lisäksi laissa tuodaan selkeämmin esille kuntien ratkaiseva rooli kuntajaon muuttamisen vireillepanossa, valmistelussa ja päätöksenteossa.

Ehdotettuun kuntajakolakiin sisältyy säännöksiä muun muassa kuntajaon muuttamisen edellytyksistä, kuntien yhdistymisen vireillepanosta ja valmistelusta sekä kuntajaon muuttamisesta päättämisestä, kuntajakoselvityksestä sekä muutoksenhausta kuntajaon muutoksiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran kuntajaon muutoksiin, jotka tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 121 ja 122 §:n säännösten kannalta kunnallisesta itsehallinnosta ja hallinnollisista jaotuksista. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin, perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan, perustuslain oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään sekä perustuslain 124 §:n säännöksiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustelujen mukaan lakiehdotus voitaneen käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Koska esitykseen kuitenkin sisältyy perustuslain kannalta merkityksellisiä seikkoja, on hallitus

pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista tarkoituksenmukaisena.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kuntajaon perusteista säädetään perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöissä vaatimuksen todetaan merkitsevän sitä, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 24/1997 vp) säädetty voimassa oleva kuntajakolaki mainitaan perustuslakiesityksen perusteluissa asiaa nykyisin sääntelevänä lakina (HE 1/1998 vp, s. 177, ks. myös PeVL 37/2006 vp, s. 3—4). Ehdotettu uusi kuntajakolaki korvaa mainitun lain.

Kuntajaon muutoksista päättäminen

Valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaan yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Yhdistymisestä voidaan eräissä tapauksissa päättää myös vastoin jonkin asianomaisen kunnan valtuuston ilmaisemaa kantaa. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin sekä 18 §:n 2 momentin perusteella kuntien yhdistymisestä on kuitenkin säädettävä lailla, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto sitä vastustaa eikä muutos ole kunnassa mahdollisesti toimitetussa kansanäänestyksessä saavuttanut enemmistön kannatusta. Perustuslakivaliokunta on todennut voimassa olevan kuntajakolain vastaavan sääntelyn olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmatonta (PeVL 24/1997 vp, s. 2/I, ks. myös PeVL 37/2006 vp, s. 4/I). Myös lakieh-

dotuksen 19 §:n 2 momentin säännökset kunnan osan liittämisestä toiseen kuntaan valtuuston vastustuksesta huolimatta vastaavat asiallisesti pitkälti voimassa olevan lain säännöksiä. Kuntajaon muuttamista koskevassa sääntelyssä on kaiken kaikkiaan kysymys sellaisesta perustuslain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettusta sääntelystä, joka ei ehdotetun kaltaisena muodostu ongelmalliseksi myöskään perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kielelliset oikeudet

Perustuslakivaliokunta on perustuslakiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä pitänyt perustuslain 122 §:n 2 momentin kannalta tärkeänä sen huomioon ottamista, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. myös PeVL 37/2006 vp, s. 7/II). Valiokunta korostaa tämän — samoin kuin muiden perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraavien vaatimusten — merkitystä sovellettaessa lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin säännöksiä kielellisistä oikeuksista huolehtimisesta kuntajakoa muutettaessa.

Kuntajakoselvittäjä

Valtiovarainministeriö voi lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan määrätä kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen. Tätä varten ministeriö asettaa kyseessä olevia kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän. Kuntajakoselvittäjä voidaan 17 §:n nojalla ottaa myös muuhun kuin virkasuhteeseen.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä

voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kuntajakoselvittäjä vastaa kuntajaon muuttamista koskevan asian valmistelusta. Selvittäjän on tehtävä ehdotus kuntajaon muuttamiseksi, jos hän katsoo sen selvityksensä perusteella tarpeelliseksi. Selvittäjä voi myös esittää kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntien yhdistymistä koskevasta esityksestään. Lisäksi hänellä on lakiin perustuva tietojensaantioikeus. Kuntajakoselvittäjän tehtäviin sisältyy siten julkisen vallan käyttöä, jota ei kuitenkaan voida pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla merkittävänä. Kuntajakoasioita hoitavalla ministeriöllä ei esityksen perustelujen mukaan välttämättä aina ole mahdollisuutta ottaa kulloinkin tarvittavaa määrää kuntajakoselvittäjiä virkasuhteeseen muun muassa työnjohtoon käytettävissä olevien voimavarojen ollessa rajallisia. Tällainen tilanne voi valiokunnan mielestä olla perusteena sille, että tehtävän osoittaminen ulkopuoliselle selvittäjälle on yksittäistapauksessa tarkoituksenmukaista. Valiokunnan mielestä ensisijaisesti tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että kuntajakoselvittäjät nimitetään virkasuhteeseen.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen kannalta olennaista on, että virkasuhteen ulkopuolinenkin kuntajakoselvittäjä toimii lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin nojalla virkavastuulla. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että tällaiseen selvittäjään sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden sisältämien säännösten mukaisesti (vrt. PeVL 3/2009 vp, s. 4—5).

Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä kuntajakoselvittäjän kelpoisuudesta tai pätevyys ehdoista. Sääntelyä on valiokunnan mielestä syytä täydentää esimerkiksi esityksen perusteluja vastaavalla maininnalla siitä, että tehtävään määrättä-

vällä henkilöllä on tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus.

Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen 52—54 §:ään sisältyvät säännökset takaavat kuntalaisten muutoksenhakumahdollisuudet kuntajaon muuttamista koskeviin päätöksiin perustuslain 21 §:n asettamat vaatimukset täyttävällä tavalla. Lakiehdotuksen 55 §:n 1 momentin perusteella muutosta ei saa hakea kuntien yhteisen esityksen mukaiseen valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistämisestä. Muutoksenhakukielto ei ole perustuslain näkökulmasta ongelmallinen, koska kunnan jäsenellä on 52 §:n nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus valtuuston kyseisessä asiassa tekemästä päätöksestä.

Perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi ei vakiintuneen käsityksen mukaan ulotu julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, kuten kuntiin (HE 309/1993 vp, s. 23/II). Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin vuonna 1997 kuntajakolakiä arvioidessaan, että kunnan valitusmahdollisuuden avaaminen kuntajaon muuttamista tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen olisi tuolin esitettyä valituskieltoa paremmin sopuissuonussa kuntien itsehallinnon periaatteen samoin kuin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan kanssa (PeVL 24/1997 vp, s. 3). Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa valituskielto koskee kuntienkin osalta vain päätöstä, jolla valtioneuvosto on hyväksynyt yhdistymisen kuntien yhteisen ehdotuksen mukaisesti. Sääntely vastaa tältä osin hyvin valiokunnan lausunnossaan esittämää näkemystä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 33/2009 vp — HE 125/2009 vp

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Tuula Peltonen /sd
vpj.	Jacob Söderman /sd	Veijo Puhjo /vas
jäs.	Heli Järvinen /vihr	Tapani Tölli /kesk
	Ulla Karvo /kok	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	vjäs. Juha Hakola /kok
	Elisabeth Naucclér /r	Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.