

1984 vp.

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

13 päivänä joulukuuta 1984

Lausunto n:o 11

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 29 päivältä toukokuuta 1984 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 84 pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevaksi lainsäädännöksi säätämisyjärjestystä koskevilta osin. Asian johdosta ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Aulis Pöyhönen sisäasiainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Toivo Holopainen, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, apulaisosastopäällikkö Voitto Ala-Kurhila Suomen Kaupunkiliitosta sekä vt. johtaja Heikki Salo Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta. Käsiteltävään asiaan yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavaa.

**Lakiehdotus**

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa ehdotetaan, että pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annettaisiin uusi laki. Esityksen mukainen järjestely merkitsee olennaista oikeudellista muutosta nykyiseen tilanteeseen. Yhteistyövaltuuskunnan tehtäviksi säädettäisiin pääkaupunkiseudun kuntien, joilla esityksessä tarkoitetaan Helsinkiä, Espoota, Vantaata ja Kauniaista, jätehuollon hoito sekä ilmansuojelua koskevista seuranta- ja siihen liittyvistä tehtävistä huolehtiminen. Poiketen yleisesti kunnan toimialaan luettavista lakisäätteisistä tehtävistä pääkaupunkiseudun kunnat velvoitettaisiin myös joukkoliikenteen ja siihen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Lisäksi yhteistyövaltuuskunta huolehtisi eräistä virkistys- ja vapaa-ajan toimintoja palvelevista järjestelyistä.

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevaan lakiin otettaisiin perussäännökset yhteistyövaltuuskunnan viranomaisorganisaatiosta ja yhteistyövaltuuskunnan menojen jakamisesta kuntien vastattavaksi sekä säännökset kunnallislain säännösten soveltamisesta yhteistyövaltuuskuntaan. Tässä yhteydessä luovuttaisiin lisäksi eräistä yhteistyövaltuuskuntaan kohdistuvista valtion valvonnan järjestelyistä. Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset tarvittaviksi muutoksiksi jätehuoltolakiin ja ulkoilulakiin.

**Valtiosääntöoikeudellinen arviointi**

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi koskee lähinnä kuntien itsehallintoa ja näin ollen lakiehdotuksen suhdetta hallitusmuodon 50 §:ään ja 51 §:n 2 momenttiin.

Hallitusmuodon 50 §:n 1 momentin mukaan Suomi on yleistä hallintoa varten oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Läänien luvusta säädetään lailla, mutta muista muutoksista hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetä. Valtioneuvoston päätöksellä voidaan päättää muun muassa kuntien lukumäärästä ja rajoista. Kuntajaosta annetun lain (73/77) säännösten perusteella voidaan kunta ilman sen omaa suostumustakin jopa kokonaan lakkauttaa, mikäli tärkeä yleinen etu sitä vaatii.

Hallituksen esityksellä rajoitetaan pääkaupunkiseudun kuntien toimivaltuuksia, mikä ratkaisuna on vähäisempi kuin esimerkiksi pelkällä valtioneuvoston päätöksellä tehtävä kuntaliitos. Kysymyksessä on vain tiettyjen, laissa säädettyjen kunnallisten tehtävien siirtäminen kuntien yhteiselimelle. Sen sijaan muu kunnallinen toimi-

valta säilyy kunnilla edelleen. Yhteiseen toimieli-  
meen valitaan edustajia kaikista pääkaupunkiseu-  
dun kunnista kunnallisvaltuustojen päätöksillä.  
Näin kullakin jäsenkunnalla säilyy osittain sanan-  
valta tehtäessä ratkaisuja jäsenkuntien yhteisistä  
asioista.

Hallitusmuodon 50 §:n 3 momentin mukaan  
hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä  
on varteenotettava, että alueet, mikäli asianhaa-  
rat sallivat, tulevat yksikieliseksi, suomen- tai  
ruotsinkieliseksi, taikka että toiskieliset vähem-  
mistöt tulevat niin pieniksi kuin mahdollista.  
Tämä säännös rajoittaa kunnallisten aluemuutos-  
ten ja kuntaliitosten suorittamista juuri pääkau-  
punkiseudulla. Nyt ei kuitenkaan ole kysymys  
kielisuhteisiin vaikuttavasta toimivaltamuutokses-  
ta. Lisäksi hallitusmuodon säännös puhuu ni-  
menomaan hallintoalueiden rajojen muutoksista,  
mistä ei myöskään nyt ole kysymys. Näin ollen  
on todettava, että hallitusmuodon 50 §:n sään-  
nökset kuntajaotuksesta eivät aseta estettä sille,  
että säädetään hallituksen esitykseen sisältyvä laki  
pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta.

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan  
kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten  
itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä  
säädetään. Kunnalliseen itsehallintoon katsotaan  
kuuluvan ensisijaisesti oikeus omiin hallintoeli-  
miin sekä kunnallinen verotusoikeus, kuten pe-  
rustuslakivaliokunta on todennut lausunnossa  
n:o 4 (1975 II vp.) hallituksen esityksestä laiksi  
viranhaltijoita koskevista järjestelyistä eräiden  
kunnallisten laitosten valtion haltuun ottamisen  
yhteydessä sekä hallituksen esityksestä maistraat-  
tien, järjestysoikeuksien ja kaupunkien ulosotto-  
laitoksen siirtämistä valtion haltuun koskevaksi  
lainsäädännöksi. Hallituksen esityksen mukaan  
yhteistyövaltuuskunnalle kuuluvat lakisääteiset  
tehtävät ovat laadultaan sellaisia, että ne on  
tarkoituksenmukaisinta kuntien yhteistoimintaa  
koskevien kunnallislain säännösten mukaan hoi-  
taa kuntien yhteisinä tehtävinä. Esitys merkitsee  
kuntien velvoittamista yhteistyöhön toisten kun-  
tien kanssa. Kysymys ei ole kuitenkaan varsinais-  
esti hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa tarkoi-  
tetusta kuntia suurempien hallintoalueiden itse-  
hallinnosta.

Suomessa on jo ennen nykyistä hallitusmuotoa  
syntynyt useiden kuntien muodostamien kun-  
tainliittojen hoitama hallintojärjestelmä. Lakisää-  
teiset kuntainliitot, joissa on voimassa kuntien  
pakkojäsenyys, hoitavat osan hallintoa. Kuntien  
hallintomenoista käytetään niinkään osa kun-  
tainliittojen hoitamaan hallintoon. Vaikka nyt

esillä oleva järjestely ei olekaan täysin rinnastetta-  
vissa kuntainliittojärjestelmään, ovat sen vaiku-  
tukset hallinnon kokonaisjärjestelmän ja kuntien  
itsehallinnon kannalta suurelta osin samanlaiset.  
Lisäksi kuntien yhteistoiminnassa noudatettu  
käytäntö on antanut sisältöä hallinnon rakennet-  
ta koskeville periaatteille. Myös viimeksi mainittu  
seikka on otettava huomioon tarkasteltaessa kun-  
tien itsehallintoa koskevia hallitusmuodon sään-  
nöksiä. Julkinen hallinto toisaalta valtion toimi-  
alalla ja toisaalta kuntien yhteisiä tehtäviä hoi-  
dettaessa on järjestettävä kulloistenkin tarpeiden  
mukaisesti mahdollisimman tarkoituksenmukai-  
sella tavalla. Myöskään kunnallishallinnon sään-  
telyä ei siis ole vietävä perustuslainsäätämisjärjes-  
tyksen piiriin, ellei sääntely ole selvästi vastoin  
hallitusmuodossa säädettyjä periaatteita.

Esityksen mukaiset yhteistyövaltuuskunnan  
tehtävät ovat luonteeltaan pääkaupunkiseudun  
olot huomioon ottaen selvästi ylikunnalliset. Esi-  
tetyt järjestelyt ei kuitenkaan voida sanoa supis-  
tavan oleellisesti osakaskuntien yleistä toimialaa.  
Kun otetaan huomioon osakaskuntien taloudelli-  
nen vastuu sekä yhteistyövaltuuskunnassa ehdo-  
tettu päätöksentekojärjestys siihen sisältyvine  
määräenemmistövaatimuksineen, muodostuvat  
yhteistyövaltuuskunnan voimasuhteet myös sel-  
laisiksi, ettei yksi kunta voi saada siinä niin  
suurta määräämisvaltaa, että se pystyisi yksipuoli-  
sesti sanelemaan yhteisön toiminnasta. Näin ol-  
len nyt esitetyn järjestelyt on katsottava mahtu-  
van kunnallishallinnon normaalin kehittämisen  
puitteisiin.

Jos pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskun-  
nan tehtäviä lisättäisiin siinä määrin ja sillä  
tavalla, että ne osittaismuutoksista syntyvänä ko-  
konaisuutena oleellisesti vaikuttaisivat jäsenkun-  
tien hallintoon, saattaisi tilanne muuttua toisen-  
laiseksi. Tällöin voitaisiin päätyä järjestelyyn,  
joka rikkoisi sitä kuntien itsehallinnon hallitus-  
muodon mukaisiin perusteisiin kuuluvaa peria-  
atetta, että kuntien päätösvalta kuuluu kuntien  
jäsenten valitsemille toimielimille. Hallituksen  
esitykseen sisältyvässä ehdotuksessa laiksi pääkau-  
punkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta on omak-  
suttu menettely, että laissa mainitaan myös eri-  
tyislaeissa säädetty yhteistyövaltuuskunnan tehtä-  
vät. Jos tätä menettelyä noudatetaan lisättäessä  
myöhemmin yhteistyövaltuuskunnan tehtäviä,  
lainsäätäjä voi valvoa, ettei ylitetä sellaisia rajoja,  
että jouduttaisiin ristiriitaan hallitusmuodon mu-  
kaisten kunnallista itsehallintoa koskevien peria-  
atteiden kanssa.

Kun perustuslakivaliokunnalla ei ole asian johdosta muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, valiokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säätämässä järjestyksessä.*

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

**Pekka Löyttyniemi**

*Ilkka O. Jumppanen*

---

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Löyttyniemi, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Al-

ho, Anttila, Hämäläinen, Kivistö, Kärhä, Louekoski, Muroma, Viinanen ja Zyskowitz sekä varajäsen Arranz.

---

