

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

**Lausunto 31/1996 vp**  
**Hallituksen esitys 110/1996 vp**

*Hallintovaliokunnalle*

Hallintovaliokunta on kirjeellään 3 päivältä lokakuuta 1996 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 110/1996 vp laiksi kuntalain muuttamisesta. Lausuntoa on pyydetty erityisesti siltä osin, voiko lakiehdotuksen 79 §:n mukainen, jäsenkuntien kahden kolmasosan enemmistöllä tapahtuva päätöksenteko johtaa sellaisiin kuntien itsehallinnon rajoi- tuksiin tai vaikuttaa siten perustuslaissa turvat- tuun omaisuudensuojaan, että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa on pyydetty myös siitä hallintovaliokunnassa esille tulleesta 79 §:n muutosehdotuksesta, jonka mukaan mää- räenemmistö päätöksenteon käyttämisen lisä- edellytyksenä olisi se, että päätöstä kannattavien kuntien yhteisen väkiluvun tulisi ylittää 50 pro- senttia koko kuntayhtymän väkiluvusta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvot- televa virkamies Matti Ollinkari sisäasiainminis- teriöstä, lakiasiaain päällikkö Kari Prättälä Suo- men Kuntaliitosta, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää ja apulaisprofessori Aimo Rynänen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kun- noittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunta- lakia niin, että ns. pakkokuntayhtymän perus- pimusta voitaisiin muuttaa jäsenkuntien yksi- mielisyyttä vaatimatta kahden kolmasosan enemmistöllä myös siltä osin kuin kysymys on kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymä- kokousedustajien äänivallan perusteista, jäsen- kuntien maksuosuuksista ja niiden osuudesta kuntayhtymän varoihin sekä niiden vastuusta kuntayhtymän veloista. Tämä kuntalain 79 §:ään ehdotettu muutos on tarkoitettu tulemaan voi- maan mahdollisimman pian muiden muutosten ollessa tarkoitettut tulemaan voimaan 1.12.1996.

**Valiokunnan kannanotot**

Lausuntopyynnössä viitataan 79 §:n mahdolli- seen valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen kuntien itsehallinnon (HM 51,2 §) ja omaisuuden perustuslainsuojan (HM 12 §) kannalta. Jälkim- mäisen seikan osalta on todettava perusoikeus- uudistuksen lähtökohtana olleen, että esimerkik- si kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäy- tännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuo- llelle (HE 309/1993 vp, s. 23/II; ks. myös PeVL 10/ 1996 vp). Valiokunta onkin arvioinut ehdotusta vain kuntien itsehallinnon näkökulmasta.

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien itsehallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään. Perustuslakivaliokunnan suhteellisen runsas tulkintakäytäntö (esim. PeVL 9/1994 vp) osoittaa kuntien itsehallinnon perustuslainvoi- maisesti turvattuna sisältönä olevan lähinnä sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merki- tyksettömäksi. Perustuslainsuojaa nauttivina kuntien itsehallinnon osa-alueina on pidetty muun muassa kunnallista verotusoikeutta ja kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallinto- elimiin. Valiokunta on arvioidessaan erityisesti kuntien rahoitustehtäviä valtioon nähden lisäksi katsonut, että tällaiset rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruu- tensa puolesta heikentää kuntien toiminta- edellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (esim. PeVL 13/1993 vp).

Lakiehdotus koskee pakkokuntayhtymiä, joista tai joita vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyk- sessä jo usean vuosikymmenen ajan. Kuntien eri- laista yhteistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä on arvioitu myös perustuslakivaliokunnassa (Kunnallinen sopimusvaltuuskunta — PeVL 2/ 1970 vp, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuus-

kunta — PeVL 11/1984 vp, maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistäminen — PeVL 12/1989 vp ja Kuntien takauskeskus — PeVL 10/1996 vp). Pakkojäsenyydelle rakentuvan kuntien yhteistoiminnan olemassaolo, sitä erikseen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arvostelematta, todettiin nimenomaisesti lausunnossa 11/1984 vp.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 79 §:n mukainen päätöksentekomenettely saattaa johtaa siihen, että pakkokuntayhtymässä vähemmistöön jäävä jäsenkunta joutuu kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisen johdosta alistumaan epäedullisina pitämiinsä muutoksiin äänivaltaa ja taloudellisia seikkoja koskevilla kysymyksissä. Tällaisilla seikoilla on kieltämättä ainakin välillisesti yhteyttä kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuihin osatekijöihin. Toisaalta jo itse kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa tietysti määrin kuntien itsehallintoa. Ehdotetut uudet säännökset muodostaisivat perusteen lisärajoituksille.

Arvioidessaan aikaisemmin kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa yhteistointatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa (PeVL 11/1984 vp).

Kuntalain 76 §:stä ilmenevän periaatteen mukaisesti pakkokuntayhtymän perustamisesta säädetään kulloinkin erikseen. Näin ollen kysymys pakkokuntayhtymässä hoidettavien tehtävien ylikunnallisesta luonteesta on arvioitava niissä yhteyksissä. Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa mainittujen sairaanhoitopiirien

ja erityishuoltopiirien osalta tämä edellytys täytyy.

Hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen yhteisiä tehtäviä hoidettaessa kuuluu valiokunnan mielestä se, että yksi kunta ei voi vastustuksellaan estää hallintojärjestelmän tai jäsenkuntien keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien muuttamista. Yhteistoiminnan onnistuminen vaatii jatkuvasti toimintakykyisen päätöksentekojärjestelmän. Tältä kannalta määränemmistöpäätöksenteko pakkokuntayhtymän perussopimusta muutettaessa on täysin hyväksyttävä. Voidaan lisäksi sanoa, että juuri sairaanhoidon, erikoissairanhoidon ja erityishuollon alojen pakkokuntayhtymien toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus on yleisen edun kannalta erityisen tärkeää.

Ehdotettu vaatimus jäsenkuntien kahden kolmasosan määränemmistöä puolestaan on riittävä yksipuolisen määräämisvallan estämiseksi. Yksittäisen kunnan kannalta on lisäksi huomattava, että perussopimusta muutettaessa on noudatettava hallinnon päätöksentekoon yleisesti kohdistuvia rajoitusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että 79 § ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Tämän kannalta merkityksetöntä on myös se, täydennetäänkö hallituksen esitystä hallintovaliokunnassa esille tulleen lisäedellytyksen mukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk,

Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-osa /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Maija-Liisa Veläinen /kesk.