

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 11/2002 vp**

Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi seutuyhteistyökokeilusta (HE 248/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pertti Laitinen ja kehityspäällikkö Teemu Eriksson, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Vihervuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki seutuyhteistyökokeilusta. Lain tavoitteena on edistää ja tukea kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä.

Kokeiluseuduille annetaan lailla mahdollisuus muodostaa uudentyyppinen seudullinen julkisoikeudellinen toimielin, jolle voidaan siirtää kuntien viranomaisten päätösvaltaa. Joissakin tapauksissa kuntien päätösvaltaa voitaisiin siirtää myös seudun kuntien yhteiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Kokeiluseudun kunnat voivat sopia yhteisöveron seudullisesta jakamisesta ja myös siitä, että niiden yhteisen yleiskaavan vahvistaa alueellinen ympäristökeskus. Kokeiluseudun kunnilla on mahdollisuus sopia valtion viranomaisten ja maakunnan liiton pää-

töksentekoon osallistumiseksi lausunnotomente-lyjen ja suunnitelmien käyttöönotosta. Näistä lausunnoista ja suunnitelmista voitaisiin poiketa ainoastaan painavista syistä.

Valtioneuvosto vahvistaa kokeiluseudun kuntien sopimuksen ennen sen voimaantuloa.

Ehdotettu laki on määräaikainen, ja se on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Säännös yhteisöveron jakamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2003.

Lakiehdotusta arvioidaan esityksen säätämisen järjestysperusteluissa niiden perustuslainsäätämisen kannalta, jotka koskevat yhdenvertaisuusperiaatetta, kunnallista itsehallintoa ja julki-

sen hallintotehtävän antamista muulle kuin vi-ranomaiselle. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjes-tyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdottanut edus-

kunnan harkitsevan, olisiko asiasta hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto, koska laki-ehdotus liittyy monin osin perustuslakiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiehdotuksen pääsisältö

Esityksessä ehdotettu laki on vain osassa valta-kunnan aluetta sovellettavana oleva kokeilulaki, jonka on määrä olla voimassa vuoden 2005 lop-puun asti. Lain avulla pyritään saamaan kahdek-salla kokeiluseudulla kokemuksia kuntien va-paaehtoisesta seutuyhteistyöstä. Lain keskeise-nä tarkoituksena on muodostaa osasta kokeilu-seudun kuntien päätösvallasta ja tehtävistä seu-dullinen kokonaisuus.

Nykyisin kunnat voivat julkisoikeudellisten tehtävien hoitamisessa käyttää lähinnä kunta-lain mukaisia yhteistoimintamuotoja ja palvelu-jen tuottamisessa myös erilaisia yhtiöitä. La-kiehdotuksen tarkoittamalla kokeiluseuduilla kuntien on mahdollista tehdä keskinäisiä sopi-muksia erilaisesta seutuyhteistyöstä. Kunnat itse asiassa sopivat, että ne tulevat käyttämään yh-dessä päätösvaltaa tietyin osin. Sovittavissa ole-vat asiat ilmenevät lakiehdotuksesta. Kokeilut eivät saa vaarantaa perusoikeuksien, oikeustur-van eikä muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.

Seutukunnat voivat sopimuksellaan perustaa julkisoikeudellisen seudullisen toimielimen ja siirtää sille kunnan päätösvaltaa, minkä lisäksi niiden on mahdollista siirtää päätösvaltaa myös kuntien yhteiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle. Kokeiluseudun kunnat voivat sopia poikkeavansa tavanomaisesta menettelys-tä yhteisöveron seudullisessa jakamisessa ja kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistamisessa.

Lakiehdotus koskee myös kokeiluseudun mahdollisuutta osallistua työvoima- ja elinkei-nokeskuksen päätöksentekoon, eräisiin lupahal-linnon päätöksiin ja maakunnan liiton päätök-sentekoon kansalliseen rahoitusosuuteen liitty-

vistä hakemuksista. Lisäksi laissa säädetään eri-näisistä kokeiluseudun lausunnoista ja suunnitelmista. — Tällaisesta kokeiluseudun kuntien yhteistyöstä voisivat kuntien sopimusten perus-teella huolehtia kuntalain 10 luvussa tarkoitettu kuntien yhteinen toimielin taikka lakiehdotuk-sen mukainen seudullinen toimielin tai yksityis-oikeudellinen yhteisö tai säätiö.

Kokeiluseutujen kuntien kaikista näistä kysy-myksistä tekemät sopimukset seudullisen toimi-elimen perustamista lukuun ottamatta vaativat valtioneuvoston vahvistuksen.

Kokeilulain soveltamisala

Yhdenvertaisuus. Ehdotettuun seutuyhteistyö-kokeiluun osallistuvat esityksen mukaan vain tietyt, lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa yksi-selitteisesti luetellut seudut ja niihin kuuluvat kunnat. Momentti pohjautuu valtioneuvoston päätökseen alustavista kokeiluseutuvalinnoista. Perusteluista ilmenee, että nämä kokeiluseudut ovat kaikista ilmoittautuneista seuduista tehneet jo valmistelemissaan hankkeissa pisimmälle me-nevät ja laajimmat kokeiluehdotukset ja että la-kiehdotus on valmisteltu näiden seutujen esitys-ten pohjalta.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Pelk-kää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää pe-rustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hy-väksyttävänä perusteena eri asemaan asettami-selle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonai-suuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilu-

lainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta kotitaloustyön tukemisen (PeVL 19/1997 vp), toimeentulotehtävien siirron (PeVL 2/1994 vp), terveyskeskumaksun (PeVL 3/1991 vp) ja ylioppilastutkinnon kehittämisen (PeVL 58/2001 vp) osalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (esim. PeVL 58/2001 vp, s. 2).

Hallituksen esityksen tavoitteet muodostavat valiokunnan mielestä hyväksyttävän syyn järjestää kuntien seutuyhteistyökokeiluja. Lakiehdotus johtaa siihen, että kunnan hallinnon muodot ja kunnan mahdollisuudet vaikuttaa viranomaisien päätöksentekoon järjestyvät kokeilun aikana jonkin verran eri tavoin siitä riippuen, kuuluuko kunta kokeiluseutuun vai ei. Kokeilulla on ainoastaan välillistä merkitystä kunnan asukkaiden kannalta, koska kokeilu koskee kuntien yhteistä päätöksentekorakennetta ja päätösvallan käytön järjestelyjä sekä kuntien tehtävien hoidon yhteistä organisoimista. Erilaisuuden vaikutus ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti tätä tuntuvammaksi esimerkiksi niille oikeussubjekteille, joiden 9 §:ssä mainittujen lupa-asioiden ratkaisemisesta on kysymys, koska kokeilulla ei puututa itse päätöksenteon materiaaliin edellytyksiin. Asia on jonkin verran toisenlainen 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä tarkoitetuissa rahoituspäätöksissä, joissa kokeiluseudun puoltava lausunto on myönteisen ratkaisun edellytyksenä. Tällainenkin erilaistava sääntely mahtuu valiokunnan käsityksen mukaan kokeilun yhteydessä lainsäätäjälle sallitun harkinnan rajoihin. Perustuslain 6 §:stä ei valiokunnan mielestä näin ollen muodostu estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi valita kokeiluun muunkin kuin 2 §:n 1 momentissa mainitun seu-

dun. Tämän johdosta on huomautettava perustuslakivaliokunnan siitä tulkintakäytännöstä, että perusoikeuksien käyttämiseen kohdistuva lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuuteen (esim. PeVL 58/2001 vp, s. 2/II). Tämä vaatimus on myös tässä tapauksessa otettava huomioon kokeilualueen määrittelyssä.

Valiokunta on erään toisen kokeiluhankkeen yhteydessä pitänyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä sitä, että "laeissa suoraan säädetään, missä kunnissa ja millaisin edellytyksin kokeilu pannaan toimeen, tai toissijaisesti sidotaan valtioneuvoston tätä koskeva päätöksenteko riittävän täsmällisesti laissa säädettyihin kriteereihin" (PeVL 19/1997 vp, s. 2/II). Ehdotetut 2 momentin säännökset eivät rajaa valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna riittävästi valtioneuvoston valtaa uusien kokeiluseutujen määrittelyssä. Momenttia on täsmennettävä merkittävästi, ja kokeiluseutujen valinta on tehtävä laillisuusharkintaan perustuvaksi, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Momentin poistaminen on kuitenkin valtiosäännön kannalta selkeydessään toivottavin tapa saattaa lakiehdotus sopusointuun perustuslain kanssa.

Kunnallinen itsehallinto

Yleistä. Kuntien hallinnon tulee perustuslain 121 §:n mukaan perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, minkä lisäksi kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee esimerkiksi kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus (HE 1/1998 vp, s. 176/I).

Nykyisin seutukunnan kunnat voivat julkisoikeudellisten tehtävien hoitamisessa käyttää lähinnä kuntalain mukaisia yhteistoimintamuotoja ja palvelujen tuottamisessa myös erilaisia

yhtiöitä. Lakiehdotus merkitsee seutukunnille mahdollisuutta siirtää kunnan päätösvaltaa perustamalleen julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle sekä myös yhteisölle tai säätiölle. Kummassakin tapauksessa päätösvallan siirtämisestä sovitaan kokeiluseudun kuntien kesken, mikä on lähtökohtaisesti sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perusteiden kanssa.

Seudullinen toimielin (4 §). Kokeiluseudun kunnat sopivat julkisoikeudellisen seudullisen toimielimen perustamisesta. Tämä uudenlainen toimielin eroaa kuntalain mukaisesta yhteisestä toimielimestä ennen muuta siksi, että uusi toimielin ei olisi osa minkään kunnan organisaatiota. Eroavuudeksi kuntayhtymään on kaavailtu varsinkin sitä, että seudullinen toimielin voisi keskittyä päätöksenteon hoitamiseen ja että sen valmisteluorganisaatio olisi vapaammin järjestettävissä, jolloin seudullinen toimielin voisi olla organisaationa kaiken kaikkiaan kuntayhtymää keveämpi ja joustavampi.

Seudullisen toimielimen jäsenet ovat lain mukaan kuntien valtuustojen valitsemia, ja jokaisella kunnalla tulee olla vähintään yksi jäsen. Kuntien on sovittava toimielintä koskevista lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa luetelluista asioista. Ehdotus on näiltä osin valiokunnan mielestä asianmukainen kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Toimielimen jäsenyyden sääntelyssä on huomattava, että valtuuston suorittamaa valintaa on pidettävä vähiten välillisenä sen itsehallinnon periaatteeseen kuuluvan vaatimuksen kanssa, että päätösvalta kunnissa kuuluu kuntien asukkaiden valitsemille toimielimille (PeVL 42/1996 vp, s. 2/II).

Ongelmallista kuitenkin on, että lakiehdotus näyttää antavan kunnille mahdollisuuden niiden perustaessa viranomaisen syrjäyttää sellaisia kuntalain säännöksiä, jotka kuntayhtymissä ovat takaamassa kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista. Kunnat voisivat pykälän 3 ja 4 momentin huomioon ottaen tehdä tyhjiksi esimerkiksi kuntalain säännökset luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista, asukkaiden aloite-

oikeudesta ja kunnan tiedottamisvelvollisuudesta sopimalla niistä perustamissopimuksessa kuntalaista poikkeavan sisältöisesti. Perustuslainvoimaisesti turvatus kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta muodostuu näin ollen säätämistä järjestyskysymykseksi, että laissa varmistetaan mainittujen seikkojen kannalta keskeisten kuntalain säännösten soveltaminen myös seudullisessa toimielimessä.

Yhteisö tai säätiö (5 §). Kokeiluseudun kunnat voivat sopia myös siirtävänsä päätösvaltaa yhteisölle tai säätiölle, joka sitten hoitaa näitä tehtäviä kuntien puolesta. Tämä mahdollisuus on kytketty ehdotuksessa eräisiin edellytyksiin ja on siksi niiden yleisluonteisuudesta huolimatta ymmärrettävä poikkeukselliseksi tavaksi siirtää kunnan päätösvaltaa. Kunnallisen itsehallinnon kannalta on oleellista, että kyseiset kunnat käyttävät lain perusteella päätösvaltaa tällaisessa yhteisössä tai säätiössä. Tämä siirtämisen edellytys valiokunnan käsityksen mukaan turvaa tällaisessa kokeilussa riittävästi sen, että siirrettyjen tehtävien hoitaminen säilyy tässäkin vaihtoehdossa kuntien valvonnassa.

Valtioneuvoston asema. Valtioneuvoston asiana on lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin mukaan vahvistaa kokeiluseutujen kuntien sopimukset päätösvallan siirtämisestä yhteisölle tai säätiölle sekä lain 6—12 §:ssä ja 15 §:ssä tarkoitetut kuntien väliset sopimukset. Pykälän 2 momentissa luetellaan sopimusta vahvistettaessa huomioon otettavat seikat ja säädetään vahvistamisen edellytykseksi, että kunnat siirtävät tehtäviään kokeiluseudulle. Ehdotuksen perusteella on selvää, että valtioneuvoston vahvistamisvaltaa ei ole laissa sidottu tyhjentävästi tiettyihin perusteisiin vaan päätösvaiheeseen jää liikkumavaraa. Valtioneuvostolle jäävä harkintavalta ei ole tällaisessa kokeiluyhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kysymys kunnallisen itsehallinnon kannalta, mutta olisi kieltämättä itsehallinnon vahvistamistavoitteen näkökulmasta asianmukaisempaa järjestää valtioneuvoston päätöksenteko laillisuusharkintaan perustuvaksi.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen 4 §:n mukainen kunnan päätösvalan siirtäminen siinä tarkoitettulle seudulliselle toimielimelle ei ole merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta, koska tämä toimielin on julkisoikeudellinen ja siitä on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaissa säädetään kuntayhtymästä. Lakiehdotuksen 5 §:ää päätösvalan siirrosta yhteisölle tai säätiölle sen sijaan on tarkasteltava tässä perustuslainkohdassa säädettyjen vaatimusten kannalta.

Hallintotehtävä voidaan siirtää varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle perustuslain mukaan paitsi lailla, myös lain nojalla. Lakiehdotuksen 5 §:n mukainen siirrosta sopiminen täyttää tämän vaatimuksen. Päätösvalan ja tehtävien tällaista siirtämismahdollisuutta voidaan pitää yleisellä tasolla tarkoituksenmukaisena kokeilun tavoitteiden näkökulmasta. Mainitun pykälän 2 momentissa ovat säännökset siirrettyjä tehtäviä hoitavien henkilöiden virkavastuusta ja keskeisten yleishallinto-oikeudellisten säädösten soveltamisesta, mikä vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä siitä, millä tavoin turvataan oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattaminen (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II ja esim. PeVL 2/2001 vp, s. 2/I). Tältä kannalta merkittävä on myös 18 §:n 1 momentti; epäselväksi sen sijaan jää, onko 16 §:n 2 momentilla itsenäistä merkitystä. — Koska Pohjois-Lapin seutu kuuluu lakiehdotuksen soveltamisalaan, on 5 §:n 2 momentin lakiluetteloon syytä lisätä laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa.

Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s. 178/II). Sääntelyltä on tästä syystä vaadittava tiettyä täsmällisyyttä siirrettävien tehtävien määrittelyssä. Esityksen ongelmana on, ettei siitä kiistattomasti ilmene, missä asioissa kunnan päätösvaltaa ja siten mitä tehtäviä voidaan siirtää yhteisölle tai säätiölle. Lakiehdotus tulee valiokunnan mielestä kuitenkin viime kädessä 16 §:n 1 momentin vuoksi ymmärtää niin, että 5 § (samoin kuin 4 §) koskee mahdollisuutta siirtää kunnan päätösvaltaa yksinomaan lain 8—

12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Asia on aiheellista selventää laissa.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän hallintotehtävän uskomisen varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on kielletty perustuslain 124 §:ssä. Lakiehdotuksen perusteella on mahdollista, että viranomaisen päätöksentekoa 13 §:n nojalla 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä tarkoitetuissa rahoituspäätöksissä oikeudellisesti sitovan lausunnon antaa 5 §:ssä tarkoitettu yhteisö tai säätiö. Tällaisissa asioissa tehtävän päätöksen sisältöä sitovan lausunnon antamisessa ei valiokunnan mielestä ole kysymys merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä (vrt. PeVL 2/2001 vp, s. 2/I). Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, ettei tätä tehtävää ehdotetuilla vaikutuksilla ole mahdollista lain perusteella siirtää yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle.

Sopimusperusteiset toimivaltajärjestelyt

Yleistä. Lakiehdotuksessa on useita kohtia kokeiluseudun kuntien mahdollisuudesta sopia joistakin asioista. Sopimusten ulospäin suuntautuvien eriaosteisten normatiivisten vaikutusten vuoksi sääntely on huomionarvoinen perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Lakiehdotuksen säännösten mukaan:

— Kokeiluseudun kuntien on mahdollista sopia yhteisöveron jako-osuuden maksamisesta kokonaan tai osittain joko kuntalain mukaiselle kokeiluseudun yhteisölle toimielimelle tai ehdotuksen mukaiselle julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle (6 §). Kunnat voivat sopia myös siitä, että niiden yhteinen, maakuntakaavan mukaisesti laadittu yleiskaava saatetaan vahvistettavaksi alueelliselle ympäristökeskuskelle ympäristöministeriön asemesta (7 §).

— Kokeiluseudun kunnat voivat sopia laativansa elinkeinopoliittisen kehittämissuunnitelman (8,1 §) ja joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelman (11 §) sekä antavansa lausuntoja eräistä rahoitushakemuksista (8,2 § ja 10 §), eräistä lupa-asioista (9 §) ja eräiden investointi-

hankkeiden tärkeysjärjestyksestä (12 §). Päätöksen tekevä viranomainen voi lakiehdotuksen 13 §:n johdosta poiketa tällaisesta lausunnosta tai suunnitelmasta ainoastaan painavista syistä, minkä lisäksi rahoitushakemukseen suostumisen edellytyksenä on kokeiluseudun puoltava lausunto.

— Kokeiluseudun kunnat voivat sopia kehittämissuunnitelmien laatimisesta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen tai palvelujen järjestämisestä (14 §). Sosiaali- ja terveysministeriö ottaa suunnitelmien toimeenpanon tai toteuttamisen huomioon myöntäessään tukea kehittämis- tai kokeiluhankkeisiin. Kuntien on lisäksi mahdollista sopia, että valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisen on pyydettävä kokeiluseudulta lausunto seudun kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan ja päätöksistään sekä niiden rahoittamisesta (15 §). Lausunto on otettava huomioon päätöksenteossa ja muussa toiminnassa.

Perustuslakivaliokunta on ennen perustuslakiuudistusta todennut (PeVL 11/1994 vp, s. 1/II), että varsinkin hallinnon lainalaisuusperiaatteen voidaan katsoa ilmentävän vaatimusta, jonka mukaan viranomaisten julkista valtaa sisältävän hallinnollisen toimivallan tulee perustua lakiin tai sitä alemmanasteiseen asianmukaisesti annettuun säädökseen. Valiokunta ei ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena, että viranomaisen yksityisiin kohdistuvaa julkista valtaa sisältävä toimivalta voisi rajoitetulta osaltaan pohjautua ministeriöiden väliseen sopimukseen, vaan toimivallan siirtäminen oli valiokunnan mielestä toteutettava esimerkiksi ministeriön päätöksellä. Valiokunta on toisaalta pitänyt mahdollisena, että kunta ja Kansaneläkelaitos sopiessaan toimeentulotukitehtävien siirtämisestä jälkimmäiselle voivat sopia myös poikkeavansa toimeentulotuen perusosan suuruuden määräytymisperusteista (PeVL 23/1994 vp, s. 2). Valiokunta kiinnitti tällöin yhtäältä huomiota siihen, että kunnallisen itsehallinnon voitiin sanoa tukevan kunnan tällaista asemaa sopijapuolena, ja antoi toisaalta painoa sille, että sosiaali- ja terveysministeriön tuli hyväksyä so-

pimus toimeentulotuen perusosan määräytymisperusteista poikkeamisesta.

Lakiehdotuksen 6 ja 7 §. Näiden lakiehdotuksen säännösten ensimmäisessä ryhmässä on kysymys asianomaisten kuntien mahdollisuudesta sopia poikkeuksista muiden lakien säännöksiin. Yhteisöveroa koskeva poikkeamisvalta kohdistuu näiden kuntien omaan asemaan veronsaajina. Tälle järjestelylle ei valiokunnan mielestä ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Sopimuskompetenssin toinen osa kohdistuu kaava-asiasa toimivaltaisesta valtion viranomaisesta määrittämiseen. Kuntien poikkeamisvalta ulottuu pelkästään tietyyppiseen kaavaan ja on siksi sillä tavoin suppea, että se voidaan valiokunnan käsityksen mukaan toteuttaa tavallisessa laissa.

Lakiehdotuksen 8—13 §. Toisessa säännösryhmässä on kysymys mahdollisuudesta sopia suunnitelmien laatimisesta ja lausuntojen antamisesta. Kokeiluseudun kuntien tällainen sopimuskompetenssi ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen asia. Keskeistä on, millainen normatiivinen vaikutus liittyy sopimusperäiseen toimivaltaan pohjautuviin suunnitelmiin ja lausuntoihin. Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan päättävä viranomainen voi poiketa niistä ainoastaan painavista syistä.

Tarkoitus ei voi olla, että suunnitelmat ja lausunnot oikeuttaisivat poikkeamaan niistä päätösharkinnan perusteista, joita kyseisissä ratkaisutilanteissa on säädetty noudatettaviksi. Näin ymmärrettynä kokeiluseudun kannanottojen "sitovuus" on pakostakin alisteista päätöksenteon lakisäätteille perusteille. Ainoastaan niiden asettamisessa rajoissa kokeiluseudun suunnitelmat ja lausunnot voivat tuoda päätöksentekoon sellaisia seudullisia näkökohtia, joista ei ole mahdollista poiketa kuin painavista syistä. Siltä osin kuin nämä kannanotot kohdistuvat päätöksenteon lakisäätteen osaan, niillä on samantapainen esimerkiksi tosiseikkojen olemassaoloa tukeva tai kiistävä merkitys kuin muillakin selvityksillä tai tahdonilmaisuilla. — Näiden seikkojen vuoksi on tarpeen tuoda esille se, että asioiden ratkaisemiseen kuuluvassa oikeudellisessa

kokonaisharkinnassa saattaa käytännössä kaiken kaikkiaan olla vaikeaa hahmottaa erillistä laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden aluetta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että 9 §:ssä tarkoitetut lupa-asiat kytkeytyvät yksilön perusoikeuksiin, joko elinkeinon harjoittamisen vapauteen tai omaisuuden suojaan. Edellä todetuin tavoin ymmärrettynä kokeiluseudun lausuntojen merkitys ei ole ongelma perusoikeuksiin liittyvien lailla sääntämisen vaatimuksen taikka sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Asiaan liittyvän materiaalsen sääntelyn perusoikeuskytkentöjen vuoksi on kylläkin syytä huomata, että sääntelyssä päätöksentekijälle jäävä harkintavalta saattaa osoittautua näennäiseksi ja oikeudellistua oleellisesti juuri taustalla vaikuttavan perusoikeuden takia. Näiden seikkojen perusteella valiokunta pitää selvänä, ettei kokeiluseudun lausunnolla voi olla lainkaan sitovaa merkitystä asioissa, jotka koskevat alkoholilain mukaisiin vähittäismyynti- ja anniskelulupiin sovellettavia hallinnollisia seuraamuksia. Tätä tarkoittava säännös tulee poistaa pykälän 3 kohdasta.

Erityisasemassa ovat 13 §:n 1 momentin perusteella lausunnot 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä tarkoitetuissa asioissa, joissa on kysymys rahoituspäätöksen tekemisestä. Myönteisen ratkaisun edellytyksenä on kokeiluseudun puoltava lausunto. Sitovan vaikutuksen säätäminen laissa lausunnolle ei ole seikka, joka muodostuisi ongelmaksi perustuslain kannalta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta ei kuitenkaan ole aivan asianmukaista kirjoittaa laissa, että tällaisen lausunnon antaminen perustuu kuntien väliseen sopimukseen. Seikka ei tosin vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 14 ja 15 §. Säännösten kolmas ryhmä tarkoittaa ensiksikin kokeiluseudun kuntien mahdollisuutta sopia, että ne laativat kehittämissuunnitelmia, jotka otetaan huomioon ministeriön tukiratkaisuissa. Tällainen sopimismahdollisuus ei ole huomionarvoinen valtiosäännön kannalta. Sama arvio koskee kuntien mahdollisuutta perustaa sopimuksillaan valtion

alue- ja paikallishallinnon viranomaisille velvoite pyytää tietyissä tapauksissa kokeiluseudun lausunto, joka on otettava huomioon päätöksenteossa ja muussa toiminnassa.

Sopimusrakennelman vaihtoehdot. Esityksessä kokeiluseudun kuntien sopimusrakennelmien avulla tavoitellut tulokset ovat mitä ilmeisimmin saavutettavissa sellaisin sääntelyin, jotka eivät samalla tavalla rakennu sopimuksien varaan ja jotka siten ovat asiallisesti paremmin sopusoinnussa perustuslain 2 §:n 3 momentin kanssa. Esityksen jatkokesittelyssä tulee siksi arvioida ainakin sellaista vaihtoehtoa, jossa kokeiluseuduille säädettäisiin laissa toimivalta laatia suunnitelmia ja antaa lausuntoja lakiehdotuksen 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä mainituissa asioissa. Tällöin olisi kokeiluseudun asiana, "sopimukseen" päästyään, käyttää tätä toimivaltaa. Vastaavasti 6 §:ssä voidaan kokeiluseudun kunnille antaa suoraan valta päättää yhteisöveron jakamisesta ja 7 §:ssä säätää alueellinen ympäristökeskus kokeiluseudun kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistusviranomaiseksi.

Koska valtioneuvoston 17 §:n mukainen toimivalta on esityksessä liitetty sopimuskonstruktion, merkitsee konstruktiosta luopuminen samalla — ilman uusia erityisjärjestelyjä — tällaisen toimivallan supistumista, mikä olisi kokeilussa eduksi kunnalliselle itsehallinnolle.

Muita seikkoja

Julkisoikeudellinen seudullinen toimielin. Lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitetun seudullisen toimielimen on perustelujen mukaan määrä olla oikeushenkilö. Asiasta ei sisälly nimenomaista säännöstä lakiehdotukseen, joskin pykälän 4 momentin viittauksen kuntayhtymään voidaan ymmärtää tarkoittavan tätäkin seikkaa. On kuitenkin syytä harkita asian selventämistä laissa.

Koska kuntayhtymiä koskevien säännösten soveltaminen rajoittuu 4 momentissa kuntalain säännöksiin, on mahdollista, että jotkin yleishallinto-oikeudelliset säädökset eivät tule muodollisesti sovellettaviksi toimielimessä. Perustuslain 21 §:ään palautuvista syistä on välttämätöntä varmistaa nimenomaisin säännöksin ainakin

oikeusturvan kannalta oleellisten yleissäädösten sovellettavuus seudullisessa toimielimessä.

Lakiehdotuksen 18 §. Pykälän 2 momentin mukaan kokeiluseudun kunnalta ei tarvitse pyytää erikseen lausuntoa muun lain nojalla, jos kokeiluseutu on antanut säädettävän lain mukaisen lausunnon. Ei ole asianmukaista soveltaa tätä sääntöä niin laajasti, että lakiehdotukseen perustuva lausunto korvaisi erityislainsäädännössä edellytetyt lausunnot kunnallisilta ammattiviranomaisilta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyksikössä, jos valiokunnan sen 2 §:n 2 momentista sekä 4 §:n 3 ja 4 momentin muodostamasta kokonaisuudesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäs. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.