

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 11a/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Hallintovaliokunta on 8 päivänä toukokuuta 2002 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esitykseen laiksi seutuyhteistyökokeilusta (HE 248/2001 vp) sisältyvän lakiehdotuksen 3—5 §:ää ja 16 §:ää koskevista alustavista ehdotuksistaan.

- ylijohtaja Pekka Kilpi ja lainsäädäntöjohtaja Pertti Laitinen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

***Viitetieto***

Valiokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon (PeVL 11/2002 vp).

**LAKIEHDOTUS**

Hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen 3 ja 4 §:n mukaan kokeiluseudun kunnat voivat siirtää lakiehdotuksessa tarkoitettulle seudulliselle toimielimelle mitä tahansa niillä kuntalain tai muun lain perusteella olevia tehtäviä ja päätösvaltaa. Valiokunnan 5 §:ää koskevan alustavan ehdotuksen mukaan tässä lainkohdassa tarkoitettulle yhteisölle tai säätiölle voidaan siirtää la-

kiehdotuksen 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä mainittujen tehtävien lisäksi myös tehtäviä ja päätösvaltaa näissä säännöksissä tarkoitetuissa asiaryhmissä. Nämä siirtomahdollisuudet eivät koske ns. pakkokuntayhtymien tehtäviä ja päätösvaltaa.

Hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen 3—5 § ja 16 § ovat tämän lausunnon liitteenä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Lakiehdotuksen 4 §*

Seudulliselle toimielimelle voidaan hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen mukaan siirtää kunnan tehtäviä ja päätösvaltaa missä tahansa asiaryhmässä niitä ryhmiä lukuun ottamatta, joissa voimassa olevan lainsäädännön perusteella kunnan tehtävät hoidetaan lakisääteisessä kuntayhtymässä. Tällainen siirtomahdollisuus ei ole seudullisen toimielimen viranomaisominaisuus huomioon ottaen ongelma perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta olisi kuitenkin hankalaa, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä todella siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Sama näkökohta koskee, ja valiokunnan mielestä viime kädessä rajoittaakin, kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille. Asiaan kytkeytyvistä periaatteellisista ongelmista huolimatta valiokunnan mielestä ei nyt käsillä olevassa kokeiluyhteydessä kuitenkaan ole estettä säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen mukaista 3 ja 4 §:ää.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 ja 3 momentin uusilla muotoiluilla on pyritty varmistamaan, että seudullisessa toimielimessä sovelletaan niitä kuntalain säännöksiä, jotka ovat kuntayhtymissä takaamassa kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista. Perustuslakivaliokunta piti asiaa säätämisyjärjestykseen vaikuttavana (PeVL 11/2002 vp, s. 4). Hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen 3 momentti on mahdollista ymmärtää niin, että sen nojalla voidaan sopia kuntalain säännökset syrjäyttäen asioista, joissa kuntayhtymissä on noudatettava kuntalain säännöksiä. Laista tulee ilmetä nimenomaisesti, että sopimiskompetenssi ulottuu vain seikkoihin, joista kuntalaissa ei ole säädetty kuntayhtymäsi sitovasti.

#### *Lakiehdotuksen 5 §*

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että lakiehdotuksen 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa päätösvaltaa voidaan siirtää 5 §:n mukaisesti yhteisölle tai säätiölle (PeVL 11/2002 vp, s. 5). Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvän alustavan ehdotuksen 5 §:n 2 momentti merkitsee, että kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa voidaan hallituksen esitystä laajemmin siirtää myös kyseisissä lainkohdissa tarkoitetuissa asiaryhmissä. Näin lausuntopyyntöön mukaan voitaisiin muodostaa luontevia, esimerkiksi elinkeinopolitiikkaan liittyviä kokonaisuuksia.

Kaavailtu muutos johtaa poikkeamiseen siitä lähtökohdasta, että siirrettävien tehtävien määrittelyltä on perustuslain 124 §:n takia vaadittava täsmällisyyttä. Jos ehdotus lisäksi tarkoittaa, mihin tarkoitukseen valiokunnan saama selvitys viittaa, että pykälämuotoilun mukainen asiaryhmä muodostuisi esimerkiksi myös rakennuslupapäätöksistä ja linjaliikennepäätöksistä eräissä kaupungeissa, on kiistatonta, että siirrettävät tehtävät voivat sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisten tehtävien siirtäminen muulle kuin viranomaiselle on kielletty perustuslain 124 §:ssä. Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvä 5 §:n 2 momentti on näin ollen vastoin perustuslakia, minkä vuoksi lausuntopyyntöön mukainen lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunta huomauttaa vielä pitävänsä edelleenkin epäasianmukaisena, että lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä tarkoitetuissa rahoituspäätöksissä osaksi sitovaksi muodostuvan kokeiluseudun lausunnon antamistehtävä voitaisiin siirtää 5 §:n mukaisesti yhteisölle tai säätiölle (PeVL 11/2002 vp, s. 5/II).

### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotuksen 3 ja 4 sekä 16 § hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen*

*mukaisina voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä mutta 5 §:n 2 momentti alustavassa ehdotuksessa*

*on ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa.*

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.

## Hallintovaliokunnan alustava sääntelyehdotus

### 3 §

#### *Kunnan tehtävien ja päätösvallan siirtäminen*

Kokeiluseudun kuntien kuntalain (356/1995) tai muun lain mukaisia tehtäviä ja päätösvaltaa voidaan siirtää siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään. Tehtäviä ja päätösvaltaa sellaisesta kuntayhtymästä, johon kunnan lain mukaan on kuuluttava, ei kuitenkaan voida tämän lain nojalla siirtää.

### 4 §

#### *Tehtävien ja päätösvallan siirtäminen seudulliselle toimielimelle*

Kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa voidaan siirtää kokeiluseudun sellaiselle julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle, jonka seudun kuntien valtuustot valitsevat siten kuin ne ovat siitä sopineet.

Toimielimen jäsenten tulee olla kokeiluseudun kuntien valtuustojen valitsemia. Jokaisella kunnalla tulee olla vähintään yksi jäsen toimielimessä. Toimielimeen sovelletaan muuten, mitä kuntalaissa säädetään kuntayhtymästä.

Kokeiluseudun kuntien on lisäksi sovittava ainakin:

- 1) toimielimen nimestä;
- 2) toimielimen jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista;
- 3) miten kuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien edustavuus otetaan huomioon toimielimen kokoonpanossa;
- 4) toimielimen tehtävistä ja toimivallasta;
- 5) toimielimen toiminnan rahoituksesta;
- 6) hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä;
- 7) miten vastuuvapaudesta päätetään; sekä
- 8) miten toimielin puretaan ja loppuselvitys tehdään.

*Kun 1 momentissa tarkoitettu seudullinen toimielin hoitaa siirrettyjä tehtäviä tai käyttää päätösvaltaa, sen on noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982), tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966), asiakirjain lähettämisestä annetussa laissa (74/1954) ja kielilaissa (148/1922) säädetään. Pohjois-Lapin seudulla seudullisen toimielimen on lisäksi noudatettava, mitä saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetussa laissa (516/1991) säädetään. Edellä 1 momentissa tarkoitettun seudullisen toimielimen asiakirjojen ja toiminnan julkisuudesta on siirrettyjä tehtäviä hoidettaessa tai päätösvaltaa käytettäessä voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.*

### 5 §

#### *Tehtävien ja päätösvallan siirtäminen yhteisölle tai säätiölle*

Jos kokeilun järjestäminen sitä edellyttää ja se on 1 §:ssä tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi perusteltua, kokeiluseudun kunnat voivat sopia 2 momentissa tarkoitettujen tehtäviensä ja päätösvaltansa siirtämisestä sellaiselle yhteisölle tai säätiölle, jonka tehtävänä on kokeiluseudun kuntien puolesta hoitaa siirrettäviä tehtäviä tai käyttää siirrettyä päätösvaltaa. Tehtävien ja päätösvallan siirtämisen edellytyksenä on, että kokeiluseudun kunnat käyttävät yhteisössä tai säätiössä päätösvaltaa ja että yhteisöllä tai säätiöllä on riittävä ja pätevä henkilöstö sekä muut edellytykset tehtävien hoitamiseen.

*Yhteisölle tai säätiölle voidaan siirtää kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa jäljempänä 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä tarkoitetuissa asiaryhmissä. (Uusi)*

Siirrettyjä tehtäviä yhteisössä tai säätiössä hoitavat tai päätösvaltaa käyttävät henkilöt toimivat virkavastuulla. Kun 1 momentissa tarkoi-

tetut yhteisöt ja säätiöt hoitavat siirrettyjä tehtäviä tai käyttävät päätösvaltaa, niiden on noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982), tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966), asiakirjain lähettamisestä annetussa laissa (74/1954) ja kielilaissa (148/1922) säädetään. *Pohjois-Lapin seudulla yhteisön tai säätiön on lisäksi noudatettava, mitä saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetussa laissa (516/1991) säädetään.* Edellä 1 momentissa tarkoitettujen yhteisöjen ja säätiöiden asiakirjojen ja toiminnan julkisuudesta on siirrettyjä tehtäviä hoidettaessa tai päätösvaltaa käytettäessä voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

16 §

*Kokeiluseudun toimitilin*

Tämän lain 8–12 ja 14–15 §:ssä tarkoitetut lausunnot antaa ja suunnitelmat hyväksyy kokeiluseudun kuntien yhteinen kuntalain 10 luvussa tarkoitettu tai tämän lain 4 tai 5 §:ssä tarkoitettu toimitilin.

Jos lausunnon antaa tai suunnitelman hyväksyy 5 §:ssä tarkoitettu toimitilin, sovelletaan lausunnon antaviin tai suunnitelman vahvistaviin toimitilimiin ja henkilöihin, mitä 5 §:n 3 momentissa säädetään.