

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 12/2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta (HE 281/2004 vp) valmistelevalle ympäristövaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Helena Korhonen, ympäristöministeriö
- yhdyskuntatekniikan päällikkö Jussi Kauppi, Suomen Kuntaliitto
- professori Ari Ekroos
- professori Mikael Hidén.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Länssineva
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettua lakia.

Kunnan tulee laissa säädetyin edellytyksin ottaa huolehtiakseen tontinomistajien vastuulla olevista kunnossapitotehtävistä, lähinnä talvikunnossapidosta. Kunta voi periä tehtävistä johduneet kustannukset alueen tontinomistajilta aiheutuneiden kustannusten mukaisina maksuina. Kaduilla ja yleisillä alueilla tehtävistä töistä tulee ilmoittaa kunnalle. Kunnalla on oikeus antaa määräyksiä työn suorittamisesta ja oikeus periä maksuja. Kunnalle ehdotetaan mahdolli-

suutta antaa lakia täsmentäviä kunnossa- ja puhtaanapitomääräyksiä.

Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan syyskuun alussa 2005.

Ehdotuksen säätämisperusteluissa pohditaan eräiden tontinomistajille asetettavien velvollisuuksien tasapuolisuutta ja kohtuullisuutta. Kaikkien ehdotettujen maksujen osalta painotetaan, että kysymyksessä on nimenomaan maksu eikä vero. Säätämisperustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kunnossa- ja puhtaanapitomääräykset

Kunta voi ehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan antaa tarkempia määräyksiä siitä, miten kadun ja yleisen alueen kunnossapito talvella, muu kunnossapito sekä puhtaanapito on paikalliset olot huomioon ottaen hoidettava. Kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa eikä sitä ollut tarkoitus perustuslakiuudistuksen yhteydessä olennaisesti muuttaa (HE 1/1998 vp, s. 133). Tällaisten määräysten antamista sinänsä on pidettävä tarpeellisenä.

Valtuussäännös ehdotuksen 14 §:n 1 momentissa on varsin yleisluontoinen. Edellisissä lainkohdissa on kuitenkin yksityiskohtaiset säännökset katualueiden ja yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta. Kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten osalta valiokunta on hyväksynyt sen, että ne voivat jäädä jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmaksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta vaaditaan. Perusteena on kuitenkin ollut, että niiden hyväksymispäätös voidaan saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi (PeVL 11/1999 vp, s. 4/II ja PeVL 45/2004 vp, s. 4/I). Ehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaisen valitusoikeuden menestyksellinen käyttäminen näyttäisi vaativan valtuutukselta täsmennyksiä.

Valiokunta viittaa lausuntoonsa, jossa se otti kantaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin rakennusjärjestyksen määräyksiin. Tällöin se katsoi, että määräyksiä koskevan luettelon tulee olla periaatteessa tyhjentävä (PeVL 38/1998 vp, s. 4/II). Myös ympäristönsuojelulain mukaisiin ympäristönsuojelumääräyksiin suunnattiin vastaavaa kritiikkiä (PeVL 11/1999 vp, s. 4), mikä johtikin siihen, että voimassa olevan ympäristönsuojelulain 19 §:n mukainen kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä koskeva luettelo säädettiin periaatteessa tyhjentäväksi. Samaa on sanottava jätelain 17 §:n kunnallisia jätehuolto määräyksiä koskevasta luettelosta.

Valiokunta pitää asianmukaisena, että ehdotettua valtuutusta täsmennetään.

Maksut

Kunta voi ehdotuksen 14 b §:n nojalla periä erilaisia maksuja, joiden määräämisen perusteita sisältävän taksan se hyväksyy. Ensiksi kunta voi vuosittain periä 8 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuista, huolehtiakseen ottamistaan kunnossapito- ja puhtaanapitotehtävistä aiheutuneet kustannukset kyseisten alueiden käyttöön luovutettujen katujen varsilla olevien tonttien omistajilta. Toiseksi kunta voi periä maksun, joka perustuu 14 a §:ssä tarkoitettun ilmoituksen tarkastamisesta ja työn valvonasta kunnalle aiheutuneisiin kustannuksiin. Kolmanneksi kunta voi periä aikaa, alueen laajuuteen ja alueen keskeisyyteen perustuvan kohdittuun maksun alueen tilapäisestä käyttämisestä 14 a §:ssä tarkoitettulla tavalla työmaana, jos alue rajataan pois yleisestä käytöstä. Neljänneksi kunta ja poliisi voivat periä 16 §:n 4 momentissa tarkoitettua välittömän vaaran torjumisesta aiheutuneet erityiset kustannukset siltä, jonka toiminnasta tai laiminlyönnistä vaara on aiheutunut.

Lakiehdotuksen maksusäännökset ovat valtiösääntöoikeudellisesti merkittäviä perustuslain 81 §:n säännösten kannalta, jotka koskevat valtion veroja ja maksuja. Rahasuorituksen luonne vaikuttaa niihin vaatimuksiin, joita perustuslaki kohdistaa suorituksesta säätämisen tapaan. Perustuslain 81 §:ssä säädetään valtion veroista ja maksuista. Sen mukaan verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuudesta ja veron suuruudesta sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuudesta sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Kunnalla on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnallisista maksuista ei ole säännöstä perustuslaissa. Ne on kuitenkin

kin jaettu julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Valiokunnan kannan mukaan julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta niiden maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Sen sijaan muut rahasuoritukset valtiolle ovat valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä veroja. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritusta on pidettävä verona (PeVL 66/2002 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2003 vp, s. 2/I). Maksujen vastikesuhdetta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa suoritteiden yksilöitävyyteen, kustannusvastaavuuteen sekä siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen (PeVL 61/2002 vp, s. 6/I). Valiokunta on edellyttänyt kunnalliselta maksulta lähtökohtaisesti kustannusvastaavuutta (PeVL 53/2002 vp), mutta myös yksilöitävyyden sekä pakollisuuden tai harkinnanvaraisuuden kriteerien katsotaan lähtökohtaisesti määrittävän tulkintaa siitä, onko kyseessä maksu vai vero. Näillä perusteilla valiokunta on arvioinut 14 b §:ssä mainittuja maksuja.

Yksilöitävyys. Jotta suoritteita voidaan pitää maksuina, tulee laista ilmetä, millaisista virkatoimista, palveluista tai tavaroista maksuja voidaan periä ja millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Maksujen perusteeksi on ehdotuksen 14 b §:ssä määritelty kunnossa- ja puhtaanapitotehtävät, ilmoituksen tarkastaminen ja työn valvonta, alueen tilapäinen käyttäminen sekä välittömän vaaran torjuminen siten kuin lain säännöksissä on tarkemmin määritelty. Ehdotuksen 14 b §:n 2 momentissa mainittua työn valvontaa ei voida pitää sellaisena yleisenä viranomaisen valvontatehtävänä, josta perittävä maksu voitaisiin katsoa veroksi (PeVL 67/2002 vp, s. 3/II ja s. 4/I). Maksut täyttävät siten yksilöitävyyden vaatimukset.

Kustannusvastaavuus. Ehdotuksen 14 b §:ssä mainitut maksut perustuvat lain säännöksiin, joissa määritellään maksujen suuruus. Ne määräytyvät 1 ja 2 sekä 4 momentissa mainittujen kunnossapito- ja puhtaanapitotehtävien, ilmoituksen tarkastamisen ja työn valvonnan sekä välittömän vaaran torjumisen osalta aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Sen perusteella kunta voi periä ainoastaan aiheutuneet kustannukset. Valiokunta ei kuitenkaan ole edellyttänyt kunnalliselta maksulta ehdotonta kustannusvastaavuutta. Toisaalta se on katsonut, että mitä suurempi maksu muodostuu palvelujen tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen verona (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II). Aiheuttamisperiaatteen noudattamisesta johtuen mainitut maksut täyttävät kustannusvastaavuuden vaatimukset.

Alueen tilapäistä käyttöä on sen sijaan arvioitava hieman eri näkökulmasta. Siinä ei ole kysymys palvelujen tuottamisesta, joiden perusteella maksu määräytyisi. Pikemminkin on kyse alueen vuokraustyypisistä kertamaksusta, jonka vastineena on alueen käyttöoikeus. Maksun perusteeksi laissa määritetään kadun tai yleisen alueen käyttöaika, alueen laajuus ja alueen keskeisyys. Perustelujen mukaan alueen keskeisyys mahdollistaa syrjäisimmillä tai hiljaisimmilla kaduilla ja yleisillä alueilla keskeisiä alueita alemmat yksikkömaksut. Maksun määräytymisperusteista ei ole huomautettavaa. Maksun suuruutta rajaavan kohtuullisuusvaatimuksen voidaan katsoa sisältyvän siihen valiokunnan linjaukseen, että kunnalliselta maksulta ei edellytetä täyttä kustannusvastaavuutta (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II). Maksu täyttää siten kustannusvastaavuuden vaatimuksen.

Pakollisuus tai vapaaehtoisuus. Jos suoritusvelvollisuudesta ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee laissa määriteltyjä oikeussubjekteja, voidaan maksu tulkita veroksi. Rahasuorituksen mahdollisella käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa (PeVL 61/2002 vp, s. 6/I). Maksua ei peritä alueen tilapäisestä käyttämisestä, jos työ tehdään kunnan suorittaman kadun ra-

kentämiseen liittyvän muun työn yhteydessä. Maksua ei myöskään peritä siltä ajalta, jonka alue on työmaana työstä riippumattomasta syystä, jota ei voida ennakoita. Viimeksi mainittuna syynä voidaan perustelujen mukaan pitää esimerkiksi muinaismuistoa, jonka olemassaolosta ei ole tiedetty ja joka lain mukaan on suojeltu, tai sitä että, kunta edellyttää samanaikaisesti asennettavaksi muita johtoja tai laitteita ja työmaata ei voida sulkea tai työssä edetä näiden syiden vuoksi. Käytännössä maksun välttäminen näyttäisi tulevan kysymykseen melko harvoissa tilanteissa.

Valiokunta katsoo kuitenkin, että kokonaisarvioinnin kannalta pelkkä laissa mainittujen maksujen suorittamisvelvollisuus edellä mainituilla perusteilla ei tee niistä veroluonteisia.

Maksut on laissa selvästi yksilöity ja ne täyttävät kustannusvastaavuuden vaatimukset. Sääntely täyttää myös perustuslain 81 §:n vaatimukset kunnallisten maksujen laintasoisesta sääntelystä. Sen vuoksi niihin ei tule sovellettavaksi perustuslain 121 §:n 3 momentin säännös kunnallisesta verosta. Valiokunnalla ei siten ole maksuja koskevan sääntelyn osalta huomauttamista. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että valtioneuvosto seuraa maksujen kustannusvastaavuustason noudattamista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Leena Harkimo /kok
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen
valiokuntaneuvos Sami Manninen.