

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 8/2003 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 41/2003 vp) valmistelevalle hallintovaliokunnalle 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 ja neuvotteleva virkamies, vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- lakiasiain päällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Aimo Ryyänen
- professori Ilkka Saraviita.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki seutuvaltuustokokeilusta. Tarkoitus on, että seutuyhteistyökokeilusta annetussa laissa mainittujen kokeiluseutujen kunnat voisivat perustaa seutuhallinnon ylimmäksi päätöksentekuelimeksi seudun asukkaiden välittömällä vaaleilla valittavan seutuvaltuuston. Kunnat voivat tehdä seutuvaltuuston perustamisesta sopimuksen, jonka valtioneuvosto vahvistaa. Esitys sisältää lisäksi ehdotuksen laiksi seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

Laki seutuvaltuustokokeilusta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki

on ehdotettu olemaan voimassa vuoden 2012 loppuun. Seutuyhteistyökokeilusta annetun lain voimassaoloaikaa ehdotetaan samalla pidennettäväksi siten, että myös tämä laki olisi voimassa vuoden 2012 loppuun.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen, 121 §:ssä turvatun kuntien asukkaiden itsehallinnon sekä perustuslain 14 §:ssä säädettyjen vaali- ja osallistumisoikeuksien kannalta. Lakiehdotukset voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska sääntely kuitenkin monilta osin liittyy perustuslakiin, on hal-

litus ehdottanut, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Kunnallinen itsehallinto*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi seutuvaltuustokokeilusta, joka voidaan toimeenpanna seutuyhteistyökokeilusta annetun lain 2 §:ssä mainituilla kokeiluseuduilla. Tarkoitus on tehdä kokeiluseutujen kunnille mahdolliseksi sopia uudenlaisen seudullisen päätöksentekojärjestelmän eli seutuhallinnon perustamisesta. Seutuhallinnosta ehdotetaan säädettäväksi laissa seutuvaltuustokokeilusta (1. lakiehdotus). Sen 2 §:n mukaan seutuvaltuusto valitaan kunnallisvaalien yhteydessä neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Seutuvaltuustossa on vähintään yksi edustaja seudun jokaisesta kunnasta.

Seutuvaltuuston perustaminen on kokeiluseudun kunnille vapaaehtoista. Kunnat voivat 4 §:n mukaan tehdä seutuvaltuustosta ja seutuhallinnosta sopimuksen, jonka kokeiluseudun kuntien valtuustot hyväksyvät ja jonka valtioneuvosto vahvistaa.

Kokeiluseudun kunnat vastaavat seutuhallinnon rahoituksesta. Kuntien on 5 §:n mukaan sovitava seutuhallinnon tehtäviin kunnilta tulevan rahoituksen pääosan määrätymisperusteeksi tietty summa asukasta kohden tai tietty osuus kunnan tuloista. Maksujen perusteiden tulee olla samat kaikille seudun kunnille.

Kokeiluseudun kuntien kuntalain tai muun lain mukaisia tehtäviä ja päätösvaltaa voidaan seutuyhteistyökokeilusta annettuun lakiin lisätä ehdotetun 5 a §:n mukaan siirtää seutuhallinnolle, jonka ylintä päätösvaltaa käyttää kokeiluseudun kuntien asukkaiden valitsema seutuvaltuusto (2. lakiehdotus). Ehdotuksessa on asiallisesti kysymys seutuyhteistyökokeilun täydentämisestä mahdollisuudella hankkia kokeimuksia myös tämäntyyppisestä ylikunnallisesta hallintomallista.

Voimassa oleva laki seutuyhteistyökokeilusta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/2002 vp, PeVL 11a/2002 vp). Tuolloin valiokunta piti verraten avointa mahdollisuutta siirtää kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa seudulliselle toimielimelle perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta hankalana, jos siirtomahdollisuutta todella käytettäisiin hyvin laajamittaisesti. Valiokunta katsoi tämän näkökohdan koskevan, ja viime kädessä rajoittavankin, myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille (ks. myös PeVL 65/2002 vp, s. 3/I). Asiaan liittyvistä periaatteellisista ongelmista huolimatta ei valiokunnan mielestä tuolloin käsillä olleessa kokeiluyhteydessä kuitenkaan ollut estettä säätää siirtomahdollisuudesta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 11a/2002 vp, s. 2/I).

Seutuyhteistyökokeilusta voimassa olevan sääntelyn täydentäminen säännöksillä seutuvaltuuston perustamismahdollisuudesta parantaa kuntien tehtävien ja päätösvalan siirtämisen johdosta heikentyneitä asukkaiden osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia niiden kokeiluseutujen kunnissa, jotka sopivat tällaisen hallintomallin käyttöön ottamisesta. Ehdotus seutuvaltuustokokeilusta liittyy välittömästi seutuyhteistyökokeilusta jo annettuun sääntelyyn. Tämä yhteys ja sääntelyjen kokeiluluonne huomioon ottaen lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin säännös kokeiluseutujen kuntien rahoitusosuuden määrätymisperusteista rajoittaa vähäisessä määrin perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvää kuntien mahdollisuutta päättää taloudestaan. Sääntely toisaalta edistää kokeiluseudun kuntien asukkaiden yhdenvertai-

suutta. Säännös ei vapaaehtoisessa kokeilussa vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentissa mainittujen edellytysten täytyessä vahvistaa kokeiluseudun kuntien valtuustojen hyväksymän sopimuksen seutuhallinnosta ja seutuvaltuustosta. Valiokunta muistuttaa aikaisemmasta kannastaan, jonka mukaan olisi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta asianmukaisempaa järjestää tällainen valtioneuvoston päätöksenteko laillisuusharkintaan perustuvaksi (PeVL 11/2002 vp, s. 4/II).

#### *Yhdenvertaisuus*

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 70/2002 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 4/I).

Seutuyhteistyökokeiluun liittyvän seutuvaltuustokokeilun pääasiallisena tarkoituksena on hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta päätöksenteosta. Kokeilulla tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä. Perustuslain yhdenvertaisuussäntely ei tällaisessa kokeiluyhteydessä muodosta estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 65/2002 vp, s. 4/I).

Kokeilu-aika on verraten pitkä (PeVL 70/2002 vp, s. 3/II). Sitä on kuitenkin valiokunnan mie-

lestä pidettävä hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon, että tarkoitus on hankkia kokemuksia asukkaiden valitseman toimielimen toiminnasta. Sama koskee seutuyhteistyökokeilusta annetun lain voimassaoloajan pidentämistä. Säännökset lakien voimassaoloajasta eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

#### *Muita seikkoja*

*Ennakköäänestys.* Oikeutta äänestää ennakolta seutuvaaleissa voi 12 §:n perusteella käyttää vain kokeiluseudun kunnassa. Ennakköäänestysmahdollisuus on siten vaalilaissa säädettyä suppeampi. Kunnallinen äänioikeus on perustuslain 14 §:n 2 momentissa turvattu jokaiselle 18 vuotta täyttäneelle Suomen kansalaiselle ja maassa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle "sen mukaan kuin lailla säädetään". Lainsäätäjälle liikkumavaraa jättävä lakiviittaus huomioon ottaen eivät säännökset ennakköäänestyksestä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

*Tarkemmat säännökset.* Vaalien toimittamiseen tarvittavat tarkemmat määräykset annetaan 23 §:n nojalla oikeusministeriön asetuksella. Ministeriön asetus on säädös, jossa olevia oikeussäntöjä kutsutaan yleisten lainvalmisteluohjeiden mukaan "säännöksiksi". Pykälän sanamuoto on syytä tarkistaa tätä vastaavaksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaalilakia ei ole saatettu vastaamaan perustuslain 80 §:stä ilmenevää sitä säntöä, jonka mukaan ministeriön tulee käyttää sille lailla säädettyä yleisten oikeussäntöjen asettamisvaltaa antamalla ministeriön asetuksia.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

**PeVL 8/2003 vp — HE 41/2003 vp**

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                      |                         |
|------|----------------------|-------------------------|
| pj.  | Kimmo Sasi /kok      | Henrik Lax /r           |
| jäs. | Hannu Hoskonen /kesk | Klaus Pentti /kesk      |
|      | Anne Huotari /vas    | Markku Rossi /kesk      |
|      | Roger Jansson /r     | Simo Rundgren /kesk     |
|      | Irina Krohn /vihr    | Arto Satonen /kok       |
|      | Miapetra Kumpula /sd | Ilkka Taipale /sd       |
|      | Annika Lapintie /vas | vjäs. Veijo Puhjo /vas. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.