

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä helmikuuta 2002 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi seutuyhteistyökokeilusta (HE 248/2001 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 11/2002 vp). Lisäksi hallintovaliokunta on 8.5.2002 pyytänyt täydentävän lausunnon perustuslakivaliokunnalta (PeVL 11a/2002 vp). Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Pekka Kilpi ja ylitarkastaja Teemu Eriksson, sisäasiainministeriö
- valtiosihteeri Rauno Saari, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- liikenneneuvos Petri Jalasto, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Sakari Arkio, kauppaja teollisuusministeriö
- hallitusneuvos Aino-Inkeri Hansson, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Päivi Kerminen, työministeriö
- aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski, ympäristöministeriö

- hallintoneuvos Marjatta Kaján, korkein hallinto-oikeus
- ylijohtaja Ilkka Suojasalmi, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus
- osastopäällikkö Arja Ylönen, Oulun lääninhallitus
- osastopäällikkö Maire Mäki, Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtaja Antti Koho, Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtaja Erkki Kellomäki, Hämeen ympäristökeskus
- maankäyttöpäällikkö Tapio Tuuttila, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
- lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- maakuntajohtaja Esa Latva-Rasku, Etelä-Pohjanmaan liitto
- hallintojohtaja Ahti Kaikkonen, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- erikoissuunnittelija Tuula Halttunen, Varsinais-Suomen liitto
- kunnanjohtaja Kari Ahokas, Kempeleen kunta
- suunnittelujohtaja Hannu Koverola, Kouvolan seudun kuntayhtymä
- kaupunginjohtaja Ilkka Vainio, Loimaan kaupunki
- kunnanjohtaja Juhani Tynjälä, Marttilan kunta
- terveydenhuoltoalueen johtaja Päivi Sillanaukee, Mäntän seudun terveydenhuoltoalue
- apulaiskaupunginjohtaja Silja Hiironniemi, Oulun kaupunki

- kunnanjohtaja Juha Nousiainen, Pieksämäen maalaiskunta
 - elinkeinoasiamies Matti Lönnroos, Varkauden kaupunki
 - osastopäällikkö Ari Heinilä, Linja-autoliitto ry
 - asiamies, varatuomari Juhani Hopsu, Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto ry
 - toiminnanjohtaja Kaarlo Kekki, Suomen Sairaankuljetusliitto ry
 - toimitusjohtaja Lauri Säynäjoki, Suomen Taksiliitto ry
 - toimitusjohtaja Veikko Syyrakki, Seutukeskus Oy Häme
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Kaarlo Tuori.
- Lisäksi valiokunnalle kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- maa- ja metsätalousministeriö
 - Länsi-Suomen lääninhallitus
 - Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
 - Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus
 - Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
 - Lapin liitto
 - Oulun yliopisto
 - Saamelaiskäräjät
 - Haukivuoren kunta
 - Hollolan kunta
 - Kemiön kunta
 - Kärämäen kunta
 - Oulun Kauppakamari

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki seutu-yhteistyökokeilusta. Lain tavoitteena on edistää ja tukea kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä. Lakia sovellettaisiin Hämeenlinnan seudulla, Lahden kaupunkiseudulla, Loimaan seudulla, Nivalan-Haapajärven seudulla, Oulun seudulla, Pieksämäen seudulla, Pohjois-Lapin seudulla ja Turunmaan seudulla. Valtioneuvosto voisi lisäksi valita muunkin seudun kokeiluun.

Lailla annettaisiin kokeiluseuduille mahdollisuus muodostaa uudentyyppinen seudullinen julkisoikeudellinen toimielin. Tällaiselle toimielimelle voitaisiin siirtää kuntien viranomaisten päätösvaltaa. Joissakin tapauksissa laki antaisi mahdollisuuden siirtää kuntien päätösvaltaa myös seudun kuntien yhteiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Nämä yhteistyön organisoimismahdollisuudet täydentävät kuntalain mukaisia kuntien yhteistyömuotoja.

Yksityisoikeudellisessa yhteisössä siirrettyjä tehtäviä hoidettaisiin virkavastuulla ja tehtävien hoitamista koskisivat samat säännökset kuin tehtäviä hoitavia viranomaisia.

Lain mukaan kokeiluseudun kunnat voisivat sopia yhteisöveron seudullisesta jakamisesta niin, että verohallinto tilittää veron joko osittain tai kokonaan suoraan seudulliselle toimielimel-

le. Kokeiluseudun kunnat voisivat sopia myös, että niiden yhteisen yleiskaavan vahvistaa ympäristöministeriön sijasta alueellinen ympäristökeskus.

Lailla annettaisiin kokeiluseudun kunnille mahdollisuus sopia valtion viranomaisten ja maakunnan liiton päätöksentekoon osallistumiseksi lausunntomenettelyjen ja suunnitelmien käyttöönotosta. Valtion viranomaiset ja maakunnan liitot voisivat poiketa lausunnoista ja suunnitelmista ainoastaan painavista syistä. Lausunnot ja suunnitelmat voisivat koskea yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa tarkoitettuja yritystukia, työllisyysasetuksen mukaisia investointitukia, yksinomaan kokeiluseudun alueella harjoitettavan linjaliikenteen liikennelupia, uusia taksi- ja sairaankuljetuslupia, eräitä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja poikkeuslupia, alkoholilain mukaisia vähittäismyyntilupia ja anniskelulupia sekä näiden valvontaa ja sanktiointia, maakunnan liiton Euroopan yhteisöjen rakennerahastosta ja vastavista valtion talousarvion määrärahoista myöntämää kansallista rahoitusosuutta, luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain mukaista joukkoliikenteen palvelutasosuunnitel-

maa sekä sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen investointien valtionosuutta.

Lisäksi kokeiluseutu saisi mahdollisuuden antaa valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisille lausunnon niiden seudun kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja päätöksistä sekä niiden rahoittamisesta.

Lain mukaan valtioneuvosto vahvistaisi kokeiluseudun kuntien sopimuksen ennen sen voi-

maantuloa. Sisäasiainministeriö vastaisi kokeilujen seurannasta ja kokeiluseuduilla olisi velvollisuus antaa tietoja kokeiluista. Ehdotettu laki olisi määräaikainen. Se on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Yhteisöveron jakamista koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Uudistuksen sisältö ja merkitys

Lakiehdotuksen tavoitteena on edistää kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä. Pyrkimyksenä on lisätä yhteistyöhön uusia hallinnollisia mahdollisuuksia sekä kannustaa kokeiluseutuja ryhtymään nykyistä laajempaan ja syvempään yhteistyöhön. Ehdotetun lain avulla kokeilutaisiin muun muassa erilaisia seudullisia päätöksentekomalleja ja seudullista demokratiaa, seutuyhteistyötä kunnallisten palvelujen tuottamisessa, seudullisen elinkeinopolitiikan mahdollisuuksia ja seudullisen maankäytön suunnittelua.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee tarkoituksena olevan tehdä mahdolliseksi siirtää myös kunnille nykyisin kuuluvaa päätösvaltaa ja tehtäviä kokonaan uudelle julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle ja sellaiselle seudulliselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, jonka tehtävänä on kokeiluseudun puolesta hoitaa siirrettäviä tehtäviä. Kysymys on siitä toimivallasta, jonka kunnat voivat kuntalain (365/1995) 10 luvun nojalla luovuttaa toiselle kunnalle, vapaaehtoiselle kuntayhtymälle tai kuntalain mukaiselle yhteiselle toimielimelle. Lähtökohtana näyttää olevan, että kuntien nykyiset tehtävät ja päätösvalta tulisivat olemaan keskeinen osa kokeilua. Hallintovaliokunta katsoo, että tältä osin ehdotettua sääntelyä on tarpeen täsmentää. Lisäksi lakiehdotuksessa tehtäisiin mahdolliseksi seutujen aiempaa tehokkaampi osallistuminen valtion aluehallintoviran-

omaisten ja maakunnan liittojen päätöksentekoon, kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistaminen aluetasolla ja yhteisöveron seudullinen jakaminen.

Kyseessä on määräaikainen kokeilulainsäädäntö. Saatavien kokemusten perusteella on tarkoitus arvioida mahdollisuuksia hyödyntää pysyvämmiin kokeilun tuloksiin. Hallituksen esityksestä ilmenee, että seutuyhteistyökokeilun seuranta toteutetaan arviointitutkimuksella ja ohjausryhmän muun seurannan avulla. Arviointitutkimuksella pyritään selvittämään kokeilun vaikutuksia seutuyhteistyön muodostumiseen, sen vaikutuksia palveluihin ja niiden tuotantoon sekä seudun kehitykseen, kokeilun vaikutuksia muuhun hallintoon sekä itse hankkeen prosessien etenemistä. Valiokunta tähdentää, että arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota myös kokeilun vaikutuksiin kunnallisen kansanvallan näkökulmasta.

Hallintovaliokunta muistuttaa tässä yhteydessä siitä, että nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa kuntien moninaisen yhteistyön kuntayhtymien muodossa. Tätä yhteistyömuotoa on myös mahdollista — niin haluttaessa — käyttää tehokkaasti yhä syvällisempään ja joustavampaan kuntien väliseen yhteistyöhön.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Kunnille nykyisin kuuluvien tehtävien ja päätösvaltan siirtäminen

Perustuslakivaliokunnan varsinaisen lausunnon (PeVL 11/2002 vp) mukaan esityksen ongelmana on, ettei siitä kiistattomasti ilmene, missä asioissa kunnan päätösvaltaa ja siten mitä tehtäviä voidaan siirtää lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettulle toimielimelle ja 5 §:ssä tarkoitettulle yhteisölle tai säätiölle. Lakiehdotus tulee perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin viime kädessä 16 §:n 1 momentin vuoksi ymmärtää niin, että se koskee mahdollisuutta siirtää kunnan päätösvaltaa yksinomaan lain 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitus on ollut, että kokeiluseudun kunnat voivat siirtää mitä tahansa niille kuntalain (365/1995) tai muun lain nojalla kuuluvia tehtäviä ja päätösvaltaa — lukuunottamatta niin sanottujen pakkokuntayhtymien tehtäviä ja päätösvaltaa — 4 §:ssä tarkoitettulle seudulliselle toimielimelle.

Perustuslakivaliokunnan varsinaisessa lausunnossa ei ole — johtuen nähtävästi lakiehdotuksen sisältöä koskevasta tulkinnasta — käsitelty sääätämisyjärjestystä siitä näkökulmasta, että kokeilun piiriin voitaisiin siirtää kunnilla nykyisin olevia tehtäviä ja päätösvaltaa. Tämän vuoksi hallintovaliokunta on pyytänyt 8.5.2002 perustuslakivaliokunnalta täydentävän lausunnon (PeVL 11a/2002 vp). Lausuntopyyntö on sisältänyt hallintovaliokunnan alustavan sääntelyehdotuksen, joka on otettu perustuslakivaliokunnan täydentävän lausunnon liitteeksi.

Hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen 3 ja 4 §:n nojalla kokeiluseudun kunnat voivat siirtää lakiehdotuksessa tarkoitettulle seudulliselle toimielimelle mitä tahansa niillä kuntalain tai muun lain perusteella olevia tehtäviä ja päätösvaltaa. Nämä siirtomahdollisuudet eivät koske niin sanottujen pakkokuntayhtymien tehtäviä ja päätösvaltaa. Perustuslakivaliokunnan täydentävästä lausunnosta ilmenee, että lakiehdotuksen 3 ja 4 § voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen mukaisina.

Lakiehdotuksen 5 §:ään liittyen hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan täydentävää lausuntoa siltä osin, onko tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä mahdollista siirtää pykälässä tarkoitettulle yhteisölle tai säätiölle myös lakiehdotuksen 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä tarkoitettuihin asioihin kunnille nykyisin kuuluvia tehtäviä ja päätösvaltaa. Ajatuksena on ollut, että tällä tavalla voitaisiin muodostaa luontevia asiaryhmittäisiä, esimerkiksi elinkeinopolitiikkaan liittyviä kokonaisuuksia, kun toisaalta lähinnä valtiolle kuuluvaa toimivaltaa ja toisaalta kunnille itselleen kuuluvaa toimivaltaa voitaisiin siirtää seutuyhteistyökokeilun piiriin.

Perustuslakivaliokunnan täydentävässä lausunnossa todetaan, että kaavailtu muutos johtaa poikkeamiseen siitä lähtökohdasta, että siirrettävien tehtävien määrittelyltä on perustuslain 124 §:n takia vaadittava täsmällisyyttä. Lisäksi on kiistatonta, että hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen mukaisessa muodossa 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 säädetyssä järjestyksessä.

Kokeiluseudun lausunnon ja suunnitelman siirtovuus

Lakiehdotuksessa on useita säännöksiä kokeiluseudun kuntien mahdollisuudesta sopia tietyistä asioista. Kokeiluseudun kunnat voivat muun muassa 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 investointihankkeiden tärkeysjärjestyksestä (12 §). Päätöksen tekevä viranomaislainen voi lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan poiketa kokeiluseudun 8—12 §:ssä tarkoitettua lausunnosta tai suunnitelmasta ainoastaan painavista syistä. Lisäksi 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä

tarkoitettuna rahoituspäätöksen edellytyksenä on kokeiluseudun puoltava lausunto.

Lakiehdotuksen 13 §:n nojalla päätöksen tekvä viranomaisena voi poiketa kokeiluseudun 8—12 §:ssä tarkoitettua lausunnosta tai suunnitelmasta ainoastaan painavasta syystä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 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 lakisääteisille perusteille. Ainoastaan niiden asettamissa rajoissa kokeiluseudun suunnitelmat ja lausunnot voivat tuoda päätöksentekoon sellaisia seudullisia näkökohtia, joista ei ole mahdollista poiketa kuin painavista syistä.

Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen kokeiluseudun kannanottojen "sitovuudesta". Samalla hallintovaliokunta toteaa lakiehdotuksen tarkoituksena olevan, että kokeiluseudun kannanottojen "sitovuus" on asteeltaan korkea ja että "sitovasta lausunnosta tai suunnitelmasta" voidaan poiketa lähinnä laillisuussyistä. Hallintovaliokunta katsoo, että painavat syyt poiketa lausunnosta tai suunnitelmasta ovat olemassa, jos lausuntoa tai suunnitelmaa noudattava päätös on lainvastainen, Euroopan yhteisön ohjelman vastainen tai se johtaa hankkeiden rahoituksessa tilanteeseen, jossa rahoitettava hanke ei voi toteutua muun rahoituksen puutteen vuoksi. Valiokunta ehdottaa selvyuden vuoksi, että lausunnosta tai suunnitelmasta poikkeamisen perusteet säädetään laissa.

Sopimusrakennelman vaihtoehdot

Perustuslakivaliokunnan varsinaisen lausunnon mukaan esityksen jatkokäsittelyssä tulee arvioida sellaista vaihtoehtoa, jossa kokeiluseuduille säädettäisiin laissa toimivaltaa laatia suunnitelmia ja antaa lausuntoja lakiehdotuksen 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä mainituissa asioissa.

Hallintovaliokunta toteaa tarkoituksena olevan, että kokeilussa kunnat siirtävät myös omaa päätösvaltaansa kokeiluseuduille. Lisäksi kokei-

lun tavoitteiden kannalta on tärkeää, että valtioneuvosto voi kokonaisvaltaisesti arvioida kokeiluhanketta uudistuksen tavoitteiden kannalta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto ottaisi sopimusta vahvistaessaan huomioon sopimuksen kuntien yhteistyötä edistävän vaikutuksen, sopimuksessa tarkoitettuun toimintaan osoitettavat voimavarat, henkilöstön ja sen asiantuntevuuden sille suunnitelluissa tehtävissä, toimielimen päätöksenteon järjestelyt sekä kansalaisten osallistumismahdollisuudet. Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tältä osin hallituksen esityksen mukaisessa muodossa.

Yksityiskohtaiset perustelut

2 §. *Soveltamisala.* Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 5 kohdan muuttamista siten, että Oulun kaupunkiseudun sijasta käytetään ilmaisua Oulun seutu.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi valita kokeiluun muunkin kuin 2 §:n 1 momentissa mainitun kokeiluseudun. Perustuslakivaliokunta huomauttaa tämän johdosta varsinaisessa lausunnossaan siitä tulkintakäytännöstä, että perusoikeuksien käyttämiseen kohdistuva lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuuteen. Kyseinen vaatimus on otettava huomioon myös kokeilualueen määrittelyssä. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ehdotetun 2 §:n 2 momentin säännökset eivät rajaa valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna riittävästi valtioneuvoston valtaa uusien kokeiluseutujen määrittelyssä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdottaa 2 §:n 2 momentin poistamista lakiehdotuksesta. Samalla valiokunta toteaa, että lailla voidaan tarvittaessa säätää erikseen uusien seutujen ottamisesta kokeilun piiriin.

Selvyuden vuoksi valiokunta toteaa, että tehtävien ja päätösvalan siirtäminen on tarkoitettu järjestettäväksi kaikkien tietyn kokeiluseudun kuntien kannalta samalla tavalla ilman, että jokin seutukunnan kunta voisi jättäytyä esimerkiksi joltakin osin kokeilun ulkopuolelle.

3 §. *Kunnan päätösvallan siirtäminen.* Edellä yleisperusteluissa ja perustuslakivaliokunnan täydentävässä lausunnossa lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n muodostaman sääntelykokonaisuuden hyväksymistä hallintovaliokunnan alustavan sääntelyehdotuksen pohjalta. Näin sääntely täsmentyä ja samalla mahdollistetaan se, että seudulliselle toimielimelle voidaan siirtää kunnan tehtäviä ja päätösvaltaa missä tahansa asiaryhmissä niitä ryhmiä lukuun ottamatta, joissa voimassa olevan lainsäädännön perusteella tehtävät hoidetaan lakisäätöisissä kuntayhtymissä.

Koska lakiehdotuksessa on kysymys päätösvallan siirtämisen ohella tehtävien siirtämisestä, valiokunta ehdottaa 3, 4 ja 5 §:n täsmentämistä tältä osin.

4 §. *Päätösvallan siirtäminen seudulliselle toimielimelle.* Ehdotetun lain 4 § koskee kunnan päätösvallan siirtämistä julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle. Selkein ero kuntalain mukaiseen yhteiseen toimielimeen on siinä, ettei uusi seudullinen toimielin olisi osa minäkään kunnan organisaatiota. Kuntayhtymät puolestaan useimmiten tuottavat joitakin palveluita, kun lakiehdotuksen mukainen seudullinen toimielin voisi hoitaa pelkästään päätöksentekoa ja varsinainen palvelutuotanto saatettaisiin organisoida muulla tavoin. Uuden toimielimen valmisteluorganisaatio voitaisiin myös järjestää vapaammin, kun kuntayhtymässä se järjestyy aina kuntayhtymän omaksi organisaatioksi.

Perustuslakivaliokunnan varsinaisessa lausunnossa katsotaan ongelmallista olevan sen, että lakiehdotus näyttää antavan kunnille mahdollisuuden niiden perustaessa uuden seudullisen viranomaisen syrjäyttää sellaisia kuntalain säännöksiä, jotka kuntayhtymissä ovat takaa-ajassa kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista. Lausunnon mukaan kunnat voisivat 4 §:n 3 ja 4 momentti huomioon ottaen tehdä tyhjiksi esimerkiksi kuntalain säännökset luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista, asukkaiden aloiteoikeudesta ja kunnan tiedottamisvelvolli-

suudesta sopimalla niistä perustamissopimuksessa kuntalaista poikkeavan sisältöisesti. Perustuslainvoimaisesti turvattu kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta muodostuu näin ollen sääntämisjärjestyskysymykseksi, että laissa varmistetaan mainittujen seikkojen kannalta keskeisten kuntalain säännösten soveltaminen myös seudullisessa toimielimessä.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentista ilmenevät seikat, joista seudun kuntien ainakin on sovittava seudullista toimielintä perustettaessa. Momentin tarkoituksena on taata, että toimielimen hallinnolliset rakenteet ovat asianmukaiset. Kun saman pykälän 4 momentissa viitataan kuntayhtymäsäännösten soveltamiseen, on seudulliseen toimielimeen sovellettava kuntalain 86 §:ssä säädetyin tavoin kuntaa koskevia säännöksiä. Näin ollen hallintovaliokunnan käsityksen mukaan ei ole ollut tarkoitus, että kuntien välisin sopimuksin voitaisiin sivuuttaa perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevät kuntalain säännökset. Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksen 4 §:stä tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottamiseksi sääntelyn selkeyttämistä siten, että 4 §:n 2 momentin loppuun lisättävässä uudessa kolmannessa virkkeessä säädetään momenttia täydentäen, että toimielimestä on muuten voimassa, mitä kuntalaissa säädetään kuntayhtymästä. Pykälän 3 momentin johdantolauseetta valiokunta ehdottaa muutettavaksi siten, että lauseesta ilmenee momentin toissijaisuus suhteessa 2 momenttiin, jolloin pykälän 4 momentti hallituksen esityksen mukaisessa muodossa jää tarpeettomaksi.

Lisäksi valiokunta ehdottaa sisällöllisesti uudessa 4 momentissa, etteivät kunnat kuitenkaan voi sopia 3 momentissa tarkoitetuista asioista vastoin kuntalain kuntayhtymiä koskevia sitovia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunnan varsinaisessa lausunnossa pidetään mahdollisena, että jotkin yleishallinto-oikeudelliset säädökset eivät tule muodollisesti sovellettaviksi seudullisessa toimielimessä. Lausunnon mukaan perustuslain 21 §:ään palautuvista syistä on välttämätöntä varmistaa nimenomaisin säännöksin ainakin oi-

keusturvan kannalta oleellisten yleissäädösten sovellettavuus kyseisessä toimielimessä. Hallintovaliokunta ehdottaa tämän vuoksi, että 4 §:n kokonaan uudessa 5 momentissa säädetään lakiehdotuksen 5 §:n 2 momenttia vastaavasti yleishallinto-oikeudellisten säädösten sovellettavuudesta seudullisessa toimielimessä. Selvyyden vuoksi valiokunta on sisällyttänyt sääntelyyn myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999).

Lakiehdotuksen perusteluista ilmenee, että seudullinen toimielin voisi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muun viranomaisen luona. Hallintovaliokunta katsoo, ettei toimielimen oimaisuudesta oikeushenkilönä jää epäselvyyttä.

5 §. Päätösvallan siirtäminen yhteisölle tai säätiölle. Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perustuen voidaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säätää laki, jolla mahdollistetaan päätösvallan ja tehtävien siirtäminen 5 §:ssä tarkoitettulle yhteisölle tai säätiölle vain lakiehdotuksen 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä tarkoitettuisa tapauksissa.

Hallintovaliokunta ehdottaa selvyyden vuoksi 5 §:n 1 momentin sanamuodon täsmentämistä siten, että siitä selkeästi ilmenee edellisessä kapaleessa todettu rajoitus.

Valiokunta kiinnittää lisäksi de lege ferenda-näkökulmasta huomiota siihen, että erikseen valmistellaan lakiehdotus, josta riittävän täsmällisesti ilmenevät 5 §:ssä tarkoitettulle yhteisölle tai säätiölle siirrettävät päätösvalta ja tehtävät, joilla on merkitystä seutuyhteistyökokeilun kannalta.

Hallintovaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 5 §:n 2 momenttiin lisätään laki saamenkielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991), koska lain soveltamisalueeseen kuuluu myös Pohjois-Lapin seutukunta.

9 §. Kokeiluseudun osallistuminen eräisiin lupahallinnon päätöksiin. Valiokunta ehdottaa, että tässä yhteydessä, ottaen mm. huomioon kokeiluseutujen vähäisen kiinnostuksen, lakiehdotuk-

sesta poistetaan 9 §:n taksi- ja sairaankuljetuslupia koskeva lausuntomenettely.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että 9 §:ssä tarkoitettujen lupa-asiat kytkeytyvät yksilön perusoikeuksiin, joko elinkeinon harjoittamisen vapautteen tai omaisuudensuojaan. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei kokeiluseudun lausunnolla voi olla lainkaan sitovaa merkitystä asioissa, jotka koskevat alkoholilain mukaisiin vähittäismyynti- ja anniskelulupiin sovellettavia hallinnollisia seuraamuksia. Hallintovaliokunta ehdottaakin 9 §:n 3 kohdan muuttamista.

13 §. Kokeiluseudun lausunnon ja suunnitelman sitovuus. Valiokunta ehdottaa yleisperusteluissa lausuttuun viitaten 13 §:n 1 momentin hyväksymistä näin kuuluvana: "Päätöksen tekevä viranomainen voi poiketa kokeiluseudun 8—12 §:ssä tarkoitettusta lausunnosta tai suunnitelmasta ainoastaan, jos lausunnon tai suunnitelman mukainen päätös on lainvastainen, Euroopan yhteisön ohjelman vastainen tai se johtaa hankkeiden rahoituksessa tilanteeseen, jossa rahoitettava hanke ei voi toteutua muun rahoituksen puutteen vuoksi."

17 §. Valtioneuvoston toimivalta. Koska lakiehdotuksessa on kysymys päätösvallan siirtämisen ohella tehtävien siirtämisestä, valiokunta ehdottaa 17 §:n 2 momentin täsmentämistä.

18 §. Muun lainsäädännön soveltaminen. Edellä 17 §:n perusteluihin viitaten valiokunta ehdottaa 18 §:n 1 momentin muuttamista vastaavalla tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnalta ei tarvitse pyytää erikseen lausuntoa muun lain nojalla, jos kokeiluseutu on antanut säädettävän lain mukaisen lausunnon. Hallintovaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, ettei ole asianmukaista soveltaa tätä sääntöä niin laajasti, että lakiehdotukseen perustuva lausunto korvaisi erityislainsäädännössä edellytetyt lausunnot kunnallisilta ammattiviranomaisilta. Luonnollisesti esillä olevan lakiehdotuksen mukaisten lausuntojen sitovuus on luonteeltaan korkea-asteista.

Säättämisyjärjestys

Hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentista sekä 4 §:n 3 ja 4 momentin muodostamasta kokonaisuudesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset (PeVL 11/2002 vp). Lisäksi valiokunta on ottanut huomioon täydentävästä lausunnosta ilmenevät seikat (PeVL 11a/2002 vp). Näin ollen lakiehdotus

voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus**Laki****seutuyhteistyökokeilusta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten HE)

va, ei kuitenkaan voida tämän lain nojalla siirtää.

2 §
Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan seuraavilla seuduilla (kokeiluseudut):

(1—4 kohta kuten HE)

5) Oulun *seudulla*, johon kuuluvat Hailuodon, Haukiputaan, Kempeleen, Kiimingin, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun, Oulunsalon ja Tyrnävän kunnat;

(6—8 kohta kuten HE)
(2 mom. *poist.*)

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 kuulutta-*

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—8 kohta kuten HE)

Kokeiluseudun kunnat eivät kuitenkaan voi sopia niistä asioista, joista kuntalaissa säädetään kuntayhtymiä sitovasti.

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 lähettamisestä 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 tarkoitetun seudullisen toimielimen asiakirjojen ja toiminnan julkisuudesta on siirrettyjä tehtäviä hoidettaessa tai päätösvaltaa käytettäessä voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. (Uusi 5 mom.)

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 jäljempänä 8—12 §:ssä sekä 14 ja 15 §:ssä tarkoitettujen tehtävien ja päätösvallan 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.

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

6—8 §
(Kuten HE)

9 §

Kokeiluseudun osallistuminen eräisiin lupahallinnon päätöksiin

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että ne antavat lausunnon seuraavissa asioissa:

1) luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991) mukaiset yksinomaan kokeiluseudun alueella harjoitettavan linjalikenteen mukaiset liikenneluvat (poist.);

(2 kohta kuten HE)

3) kokeiluseudulle myönnettävät alkoholilain (1143/1994) mukaiset vähittäismyyntiluvat ja anniskeluluvat (poist.).

10—12 §
(Kuten HE)

13 §

Kokeiluseudun lausunnon ja suunnitelman sitovuus

Päätöksen tekevä viranomainen voi poiketa kokeiluseudun 8—12 §:ssä tarkoitetusta lausunnon tai suunnitelmasta ainoastaan, jos lausunnon tai suunnitelman mukainen päätös on lainvastainen, Euroopan yhteisön ohjelman vastainen tai se johtaa hankkeiden rahoituksessa tilanteeseen, jossa rahoitettava hanke ei voi toteutua muun rahoituksen puutteen vuoksi. Edellä 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä tarkoitettua myönteisen rahoituspäätöksen edellytyksenä on kokeiluseudun puoltava lausunto.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

14—16 §
(Kuten HE)

17 §

Valtioneuvoston toimivalta

(1 mom. kuten HE)

Sopimusta vahvistettaessa on otettava huomioon sopimuksen kuntien yhteistyötä edistävä vaikutus, sopimuksessa tarkoitettuun toimintaan osoitettavat voimavarat, henkilöstö ja sen asiantuntemus sille suunnitelluissa tehtävissä, toimielimen päätöksenteon järjestelyt ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet. Sopimuksen vahvistamisen edellytyksenä on, että kunnat siirtävät omia asianomaiseen tehtäväalueeseen

liittyviä tehtäviään ja päätösvaltaansa kokeiluseudulle.

18 §

Muun lainsäädännön soveltaminen

Viranomaiseen, yhteisöön tai säätiöön, jonka hoidettavaksi on tämän lain nojalla annettu tehtäviä tai päätösvaltaa, sovelletaan, mitä muutoin näitä tehtäviä hoitavasta viranomaisesta ja muutoksenhausta sen päätöksiin säädetään.

(2 mom. kuten HE)

19—21 §
(Kuten HE)

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kirsi Ojansuu /vihr
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Heli Paasio /sd
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Valto Koski /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	Marja Tiura /kok
	Paula Lehtomäki /kesk	vjäs. Matti Saarinen /sd.
	Pekka Nousiainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.