

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jonka perusteella Suomen kunnat voisivat perustaa Ruotsin kuntien kanssa yhteisiä julkisoikeudellisia Suomen kuntalain mukaisia kuntayhtymiä tai Ruotsin kunnallislain mukaisia kuntainliittoja. Lain nojalla olisi oikeus siirtää julkista valtaa kuntien yhteiselle organisaatiolle. Lailla täydennettäisiin Suomen ja Ruotsin kuntien osalta niitä jär-

jestelyjä, joista on sovittu Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen tehdyssä sopimuksessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan astuksella säädettävänä ajankohtana sen jälkeen, kun myös Ruotsissa on säädetty vastaava laki. Lait tulisivat voimaan samanaikaisesti.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Sopimus Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen on allekirjoitettu 26 päivänä toukokuuta 1977 ja tullut voimaan 26 päivänä tammikuuta 1979 (laki 49/1979 ja asetus 50/1979). Sopimus antaa kunnille oikeuden olla yhteistyössä toisen sopimusvaltion kunnan kanssa niille kuuluvien asioiden hoidossa, mutta ei anna kunnalle toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen pohjoismaan kunnalle. Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot ovat myös sitoutuneet tekemään lainsäädäntönsä muutoksia toivottavana pidettävää kunnallista yhteistyötä haittaavien esteiden ja vaikeuksien poistamiseksi.

Rajakunnallinen yhteistyö on muodostunut Suomen ja Ruotsin välillä Torniojoen varrella tavanomaiseksi ja kattaa kuntien eri tehtävien hoitoa varsin laajasti. Kun sopimuksen mukaan kunnilla ei ole ollut toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen pohjoismaan kunnalle, kunnat eivät ole voineet perustaa yhteisiä julkisoikeudellisia toimielimiä eivätkä käyttää yhteisesti päätösvaltaa.

Kummassakin maassa kunnat voivat hoitaa tehtäviään yhdessä toisen kunnan kanssa ja perustaa myös kuntayhtymän tai Ruotsissa kuntainliiton hoitamaan tehtäviä. Suomessa kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella. Ruotsissa kuntainliitto katsotaan perustetuksi, kun jäsenet ovat hyväksyneet liittosäännön.

Perussopimuksessa on sovittava tavasta, jolla päätöksenteko järjestetään. Ruotsissa liittosäännössä määrätään muun muassa liiton organisaatiosta ja toimielinten toimivaltuuksista. Muutoinkin kuntayhtymää ja kuntainliittoa koskevat säännökset ovat samankaltaisia.

Suomi ja Ruotsi ovat oikeusjärjestelmän ja hyvinvointipolitiikan kannalta samankaltaisia maita, joissa kansalaisen perusoikeudet on turvattu. Kuntien yhteistyön edelleen kehittämiseksi on selvitetty mahdollisuutta myös yhteisen päätösvallan käyttämiseen.

2. Ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on tehdä mahdolliseksi Suomen ja Ruotsin kunnille perustaa yhteistyötä hoitamaan yhteinen organisaatio, joka voisi käyttää päätösvaltaa. Kummankin maan kunnallislainsäädäntö sallii tehtävän hoitamisen yhdessä rajoittamatta tehtäväalueita. Pääsääntöisesti kunnan tehtävä voitaisiin antaa yhteisen kuntayhtymän hoidettavaksi. Kun Suomessa eräillä tehtäväalueilla on pakollisia kuntayhtymiä, jäsenyys näissä kuntayhtymissä ei kuuluisi säädettävän lain piiriin.

Säädettävällä lailla ei puututtaisi kunnan pakollisiin toimielimiin. Kunnalla olisi edelleen nämä toimielimet ja ne hoitaisivat niille säädetyt tehtävät.

Kun kummassakin maassa on säännelty kuntayhtymän tai kuntainliiton perustaminen, toiminta ja purkaminen, ei yhteisen organisaation kannalta ole tarpeen säätää niistä erikseen. Järjestely voitaisiin toteuttaa niin, että kunnat sopivat siitä, kumman maan lakia yhteiseen kuntayhtymään tai kuntainliittoon sovelletaan.

Kun kansalaisen oikeusasemaan vaikuttavat säännökset ovat eduskuntalailla säänneltyjä, on tarpeen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta, ettei heidän asemansa muutu kuntien toimenpiteiden seurauksena. Tämän vuoksi palveluista perittävien maksujen perusteeseen tai määrään ei Suomen osalta tulisi puuttua. Maksuihin sovellettaisiin oman maan lainsäädäntöä ja vain siltä osin kuin päätösvalta on siirretty kunnalle, päätösvalta voisi siirtyä myös yhteiselle toimielimelle. Kunnat voisivat ottaa maksujen erilaiset perusteet huomioon sopiessaan yhteisen kuntayhtymän tai kuntainliiton kustannusten jakamisesta.

Myöskään kunnalle tuleviin valtionosuuksiin tai -avustuksiin ei tulisi muutoksia.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Vaikutukset kansalaisten asemaan

Kun rajakunnallinen yhteistyö on tähänkin asti ollut mahdollista, järjestelyllä ei olisi

vaikutusta kansalaisen saamiin palveluihin. Myöskään palveluista perittäviin lakisääteisiin maksuihin ei järjestely vaikuttaisi. Rajakunnallisella yhteistyöllä pyritäänkin helpottamaan valtakunnan rajan molemmilla puolilla asuvien palvelujen saantia ja joustavuutta. Yhteinen julkisoikeudellinen organisaatio laajentaisi kunnallisen demokraattisen järjestelmän toimintakentän koskemaan myös rajakunnallista yhteistyötä.

3.2. Taloudelliset vaikutukset

Yhteistyöllä pyritään voimavarojen tehokkaaseen käyttöön ja palvelun parantamiseen. Valtionosuuksiin järjestely ei voisi vaikuttaa, vaan tässä laissa tarkoitetuista järjestelyistä huolimatta kunnalle suoritettaisiin valtion-

osuutta ja -avustusta Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Kun valtion-apu opetustoimessa on osaksi ylläpitäjäkohtaista, kunnan ei kannattaisi niissä tehtävissä tämän lain nojalla ryhtyä harjoittamaan yhteistä hallintoa. Tämän lain soveltaminen ei vaikuttaisi valtiontalouteen lainkaan.

4. Asian valmistelu

Asia on valmisteltu Suomen ja Ruotsin sisäasiainministeriöiden yhteisenä virkatyönä Ruotsin aloitteesta. Jatkovalmistelussa on pyydetty lausunto luonnoksesta ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetusministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä sekä ympäristöministeriöltä ja Kuntaliitolta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että Suomen kunta voi sopia Ruotsin kunnan kanssa yhteisen Suomen kuntalain mukaisen kuntayhtymän tai Ruotsin kunnallislain (1991:900, muutettu 1997:550, 826) mukaisen kuntainliiton perustamisesta. Tarkoituksena on, että tehtäviä yhteisesti hoidettaessa voitaisiin myös hallinto järjestää yhteiseksi. Pohjoismaiden välisen rajakunnallista yhteistyötä koskevan sopimuksen nojalla kunnat ovat voineet olla yhteistyössä, mutta eivät ole olleet toimivaltaisia perustamaan päätösvaltaa käyttäviä yhteistoimintaelimiä. Kunnat ovat hoitaneet rajakunnallisena yhteistyönä erilaisia tehtäviään kuten lääkäripalveluja, koulutusta ja kunnallistekniikkaa. Kuntien tulee yhteistyövaihtoehdosta riippumatta huolehtia lakisääteisistä tehtävistään ja täyttää Suomen lainsäädännön asettamat velvoitteet. Kuntalaisten palvelu ei vaarannu, vaan voimavarat voidaan käyttää tehokkaammin.

2 §. Suomessa on niin sanottuja pakko-kuntayhtymiä, joissa kunnan on lain nojalla oltava jäsenenä jollakin toimialalla tai määrättyllä alueella. Näitä ovat erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) mukainen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukainen erityishuoltopiirin kuntayhtymä ja alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) ja

maakuntajakolain (1159/1997) mukainen maakunnan liitto. Kunnan tulisi edelleen olla jäsenenä näissä kuntayhtymissä.

3 §. Sekä Suomen että Ruotsin kunnallislainsäädännössä on tarpeelliset säännökset kuntayhtymän tai kuntainliiton perustamisesta, toiminnasta ja lakkauttamisesta. Molempien osalta edellytetään tietyt määräykset perussopimukseen tai liittojärjestykseen. Ei ole pidetty tarpeellisena, että erikseen säädettäisiin yhteisen toimielimen osalta sen järjestysmuodosta, vaan kunnat voisivat sopia, kumman maan lakia sovellettaisiin yhteistoimintaelimen hallintoon. Sen mukaan määräytyisi myös muutoksenhakujärjestelmä. Lakien välillä ei ole oleellisia eroja eikä kansalaisten oikeusturva poikkea näissä maissa toisistaan.

4 §. Kuten lain säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa on todettu, valtiosuvereniteetin loukkaamisen välttämiseksi on tarpeen, että julkista valtaa voitaisiin siirtää vain yhteiselle viranomaiselle. Tämä on tarkoitus myös toteutettaessa yhteinen hallinto yhteistyötä varten. Tässä pykälässä ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että julkisen vallan käyttöä voidaan siirtää vain monijäseniselle viranomaiselle, jossa on edustajia kummankin maan kunnasta. Kuntayhtymien ja kuntainliittojen hallinto perustuukin siihen, että päätösvaltaa käyttävässä toimielimessä on jäsenten edustus.

5 §. Palveluista perittävistä maksuista on säädetty Suomessa osaksi lain ja asetuksen tasolla. Kun kansalaisia ei voida tässä suhteessa asettaa eri asemaan silloin, kun kunta toimii yhteistyössä naapurimaan kunnan kanssa, tässä pykälässä säädettäisiin, että näihin maksuihin sovellettaisiin Suomessa asuvan henkilön osalta Suomen lakia. Kunnat ottaisivat tämän huomioon kustannustenjaosta sopiessaan. Ruotsissa maksuja ei ole säännelty vastaavalla tavalla, vaan siellä pääsääntöisesti kunta voi päättää itse, miltä osin se käyttää verorahoitusta ja maksuja.

6 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että päätösvaltaa ei voitaisi siirtää hallinnollista lupaa koskevassa asiassa. Luvista ja niiden ehdoista on säädetty kansallisessa lainsäädännössä eikä ole tarpeen, että kansallisten lakien soveltaminen yksittäisessä lupa-asiassa siirrettäisiin.

7 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että kuntaan sovellettaisiin yhteistyöstä riippumatta asianomaisia kansallisia valtionosuussäännöksiä. Siltä osin kuin valtionosuusjärjestelmä opetustoimessa on ylläpitäjakohtainen, kunnan ei kannattaisi perustaa yhteistä toimielintä. Ruotsissa valtionosuudet suoritetaan kunnille, joten siellä yhteistyön yhteinen hallinto olisi mahdollista myös näissä toiminnoissa.

8 §. Lain voimaantulosta ehdotetaan säädettäväksi asetuksella.

2. Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin Ruotsissa valmisteltavana oleva lainsäädäntö.

3. Säättämisyjärjestys

Aikaisemmin mainitun pohjoismaisen sopimuksen mukaan kunnalla ei ollut toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen pohjoismaan kunnalle. Kun sopimus kuitenkin laajensi kunnan toimialaa myöntäessään kunnalle oikeuden olla yhteistyössä toisen sopimusvaltion kanssa, sopimus oli lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen sisältävänä voimaansaatettava lailla.

Hallitusmuodon 1 ja 2 §:n mukaisen valtiosuvereniteetin loukkaamattomuus edellyttää, ettei ulkomaisella viranomaisella saa olla Suomen alueella itsenäistä päätäntävaltaa. Käytännössä on katsottu, että kun vieraan valtion viranomaisen tai järjestön toimielimen tutkimisvalta on julkisen vallan käyttöä, tulee kiinnittää huomiota myös siihen, riippuuko vieraan valtion viranomaisen toiminta Suomen viranomaisen myötävaikutuksesta. Olennaista on, ettei ulkomaisella viranomaisella saa olla Suomen alueella itsenäistä päätösvaltaa. Eduskunnan kanta tällaisissa tilanteissa on tullut esille esimerkiksi käsiteltäessä Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehtyä sopimusta ja siihen liittyvän kalastussäännön muuttamista koskevaa sopimusta (PeVL 13/1978). Esimerkkinä sopimuksesta, jonka on käytännössä katsottu rajoittavan valtion täysivaltaisuutta antamalla julkista valtaa vieraan valtion viranomaiselle, on Suomen ja Ruotsin välinen ns. suvereniteettisääntöä koskeva sopimus. Sopimuksessa on myönnetty Ruotsin tuomioistuimille ja eräille viranomaisille julkista valtaa Suomen alueeseen kuuluvilla saarilla (HE 189/1986). Kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain (494/1997) 6 §:n nojalla maa- ja metsätalousministeriö voi valtuuttaa rajajokikomissio- on myöntämään poikkeuslupan laissa mainitusta kalastussäännön määräyksestä.

Tämän esityksen mukainen julkisen vallan käyttäminen kuuluisi kuntien yhteiselle julkisoikeudelliselle organisaatiolle. Päätösvalta ei siis siirtyisi toisen valtion viranomaiselle, vaan päätösvaltaa käyttäisi yhteinen toimielin. Päätösvaltaa käyttävän toimielimen tulisi olla monijäseninen ja siinä tulisi olla jäseniä kummankin maan kunnista. Laki voitaneen käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. Asiaan liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien johdosta hallitus pitää tarpeellisena, että asiasta pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Suomen kunta voi sopia Ruotsin kunnan kanssa kuntayhtymän tai kuntainliiton perustamisesta tehtäviensä yhteistä hoitamista varten.

2 §

Tämän lain mukainen yhteistyö ei vaikuta siihen, mitä kuntien välisestä yhteistyöstä muualla laissa säädetään.

3 §

Yhteisen kuntayhtymän tai kuntainliiton perustamista koskevassa sopimuksessa on määrättävä, kumman maan lakia sovelletaan yhteistoimintaelimen hallintoon.

4 §

Julkista valtaa käyttää yhteisessä kuntayhtymässä tai kuntainliitossa monijäseninen toimielin. Toimielimeen tulee kuulua jä-

seniä kummastakin maasta.

5 §

Palveluiden maksullisuuteen ja maksun määräytymiseen sovelletaan Suomessa asuvien osalta Suomen lainsäädäntöä.

6 §

Tämän lain nojalla ei voida siirtää päätösvaltaa lain nojalla myönnettävää lupaa koskevassa asiassa.

7 §

Tässä laissa tarkoitetuista järjestelyistä riippumatta kunnalle suoritetaan valtionosuutta ja -avustusta Suomen lainsäädännön mukaisesti.

8 §

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Jouni Backman*

