

Hallintovaliokunnan mietintö 26/1996 vp

Hallituksen esitys laeiksi Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta ja ulkoilulain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 19 päivänä marraskuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen 223/1996 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 42/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Riitta Rainio ympäristöministeriöstä, yhteistyöjohtaja Juha Sipilä ja kansliapäällikkö Matti Hilli Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta, lakimies Kirsi Mononen Suomen Kuntaliitosta, kaupunginjohtaja Pirjo Ala-Kapee, kaupungininsinööri Martti Tieaho, toimitusjohtaja Olli Männikkö ja valtioneuvoston lisensiaatti Hannele Luukkainen YTV:n organisaatiotoimikunnasta, kansliapäällikkö Pertti Vanne ja suunnittelupäällikkö Jaakko Tolonen Helsingin kaupungista, kaupunginhallituksen puheenjohtaja Ilkka J. Kari ja kaupunginsihteeri Hilka Ilola Espoon kaupungista, kaupunginjohtaja Torsten Widén Kauniaisten kaupungista ja lainopillinen kaupunginsihteeri Seppo Nurmi Vantaan kaupungista.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (YTV), joka korvaisi nykyisen pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkoilulakia.

Valtuuskuntaan kuuluisivat Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit. Uudistuksen tarkoituksena on edistää valtuuskunnan toiminnan uudistamista ja tehostamista, yksinkertaistaa menettelyä, jolla jäsenkunnat antavat tehtäviä valtuuskunnalle sekä mahdollistaa val-

tuuskunnan toimialaan kuuluvien palvelujen tuottaminen muille kunnille ja kuntayhtymille.

Sitovia organisaatioita ja luottamushenkilöhallintoa koskevia säännöksiä kevennettäisiin ja väljennettäisiin.

Tehtävänantoa yksinkertaistettaisiin siten, että jäsenkunnat voisivat nykyistä joustavammin antaa sen hoidettavaksi erilaisia toimialaansa kuuluvia tehtäviä joko yhdessä tai erikseen. Samalla valtuuskunnan lakisääteisiä tehtäviä täsmennettäisiin ja tehtävistä poistettaisiin ne, jotka ovat muuttuneen lainsäädännön tai muuttuneiden toimivaltasuhteiden takia käyneet tarpeettomiksi.

Muiden kuin jäsenkuntien ja niiden muodostamien kuntayhtymien tehtävien sopimusperusteinen hoito tehtäisiin mahdolliseksi valtuuskunnan perustoimialan puitteissa.

Samalla uudistettaisiin sanonnallisesti lain kustannustenjakoa koskevat säännökset ja viitaukset muuttuneen kunnallislainsäädännön mukaiseksi sekä tehtäisiin lakiin eräitä teknisiä muutoksia ja täsmennyksiä.

Lailla ei muuteta valtuuskunnan toimivaltuuksia sen perustoimialoilla eikä olennaisesti muuteta sen kunnista ja kuntayhtymistä eräissä suhteissa poikkeavaa oikeudellista asemaa.

Samalla ehdotetaan poistettavaksi valtuuskuntaa koskeva maininta ulkoilulain ulkoilureitin pitämistä koskevasta säännöksestä, koska valtuuskunta ei huolehdi säännöksessä mainittujen tehtävien hoidosta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta ehdottaa ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:ssä yhteistyövaltuuskunnan nimen kirjoittamista asiallisesti nykyiseen tapaan seuraavasti: "Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV)".

Lisäksi valiokunta ehdottaa selvytyden vuoksi ensimmäisen lakiehdotuksen useissa pykälissä käytetyn ilmaisun "valtuuskunta" kirjoittamista muotoon "yhteistyövaltuuskunta".

Valiokunta huomauttaa lisäksi ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen osalta, että hallituksen esityksen perusteluista saa sen virheellisen käsityksen, että tehtävien siirtäminen yhteistyövaltuuskunnalle olisi mahdollista varsin laajasti. Kuitenkin lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan valtuuskunnalle voidaan siirtää hoidettavaksi ainoastaan 2 §:ssä mainittuihin rinnastettava tehtävä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 3 kohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin on jäänyt maininta, jonka mukaan yhteistyövaltuuskunnassa ei olisi tarkastuslautakuntaa. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin ja 10 §:n mukaan kuntalain (365/95) 17 ja 71 §:n säännöksiä sovellettaisiin yhteistyövaltuuskunnassa, minkä vuoksi tulisi siinä olemaan myös tarkastuslautakunta.

Edelleen ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteluissa viitataan 10 §:n 2 momenttiin, jota lainkohtaa esityksessä ei ole. Ehdotetun 10 §:n nojalla tilintarkastajan valitsemisessa sovellettaisiin kuntalain 72 §:n säännöksiä, jolloin jää seutukokouksen harkittavaksi, valitaanko tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja vai -yhteisö.

Lisäksi sanotun lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin perusteluissa viitataan kuntalain 22 §:n soveltamista käsiteltäessä virheellisesti 10 §:n 2 momenttiin, kun ehdotuksessa tilapäisestä toimikunnasta säädettäisiin 11 §:ssä.

Yhteistyövaltuuskunnan toimielinten jäsenten vaalikelpoisuudesta on lakiehdotuksen mukaan soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalain 82 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään. Kuntalain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettussa asemassa olevan henkilön osalta tarkoitetaan, vaikka sitä ei olekaan katsottu tarpeelliseksi nimenomaisesti mainita, suhdetta valtuuskunnan toimielimeen. Hallituksen esityksestä ilmenevät vaalikelpoi-

suutta koskevat säännökset vastaavat kuntayhtymän toimielinten vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä ja ovat siten loogisesti perusteltuja. Vaalikelpoisuuden sääntelyn voidaan katsoa tältä osin lähtevän kunnallisen itsehallinnon periaatteen kunnioittamisesta, mihin sisältyy myös ajatus siitä, että luotetaan päätöksentekijöiden, luottamushenkilöiden, kykyyn tehdä päätöksensä yhteistyövaltuuskunnan edun mukaisesti. Tästä lähtökohdasta käsin arvioiden valiokunta katsoo voivansa luottaa siihen, että valtuuskunnan toimielimiin tulevat valituiksi pääsääntöisesti vain sellaiset henkilöt, jotka valtuuskunnan näkökulmasta arvioiden omaavat luottamusmiesaseman. Vaalikelpoisuuden rajaaminen hallituksen esitystä laajemmin johtaisi käytännössä vaikeisiin rajanvetotapauksiin ja myös tosiasiasa saattaisi johtaa siihen, että asiallisesti samalaisessa asemassa olevat henkilöt, riippuen siitä asuvatko siinä kunnassa, jonka palveluksessa ovat, saavat erilaisen kohtelun vaalikelpoisuutta arvioitaessa.

Seutukokouksen valintatavan osalta viitataan ensimmäisen lakiehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin täydentäen perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

Valiokunta toteaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina sekä puoltaa toisen lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan ja ensimmäisen lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Edellä esitettyyn viitaten hallintovaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki**Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §*Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta*

Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien yhteisten asioiden käsittelyä ja hoitamista varten on Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV). Mainittuja kuntia kutsutaan tässä laissa jäsenkunniksi ja niiden muodostamaa aluetta pääkaupunkiseuduksi.

Yhteistyövaltuuskunnan kotipaikka on Helsinki.

2 §*Tehtävät*

Yhteistyövaltuuskunnan tehtävänä on:
(1—6 kohta kuten hallituksen esityksessä)

3 §*Tehtävien siirtäminen yhteistyövaltuuskunnalle*

Jäsenkunnat voivat yhdessä antaa yhteistyövaltuuskunnan hoidettavaksi muunkin, 2 §:ssä mainittuihin rinnastettavan tehtävän.

Yhteistyövaltuuskunta voi sopimuksen perusteella ottaa hoitaakseen yhdelle tai useammalle jäsenkunnalle kuuluvan 2 §:ssä tarkoitetun ja niihin rinnastettavan tehtävän.

Yhteistyövaltuuskunta voi 1 §:n estämättä sopimuksen perusteella ottaa hoidettavakseen muulle kunnalle tai kuntayhtymälle kuuluvan 2 §:n mukaiseen toimialaansa liittyvän tehtävän. Kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän siirtämisestä yhteistyövaltuuskunnalle on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalain (365/95) 76 §:n 3 momentissa säädetään.

4 §*Oikeustoimikelpoisuus*

Yhteistyövaltuuskunta voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa.

5 §*Seutukokous*

Päätösvaltaa yhteistyövaltuuskunnan asioissa käyttää seutukokous. Seutukokouksessa on Helsingillä 11, Espoolla ja Vantaalla kummallakin viisi sekä Kauniaisilla yksi kunnan valitsema edustaja. Seutukokousedustajan esteellisuudesta ja seutukokouksen julkisuudesta on voimassa, mitä valtuutetun esteellisuudesta ja kunnanvaltuuston kokouksen julkisuudesta säädetään kuntalain 52 §:n 1 momentissa ja 57 §:n 1 momentissa.

Seutukokouksen tehtävänä on:

(2 mom. 1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä)

3) valita jäsenet yhteistyövaltuuskunnan toimielimiin, ja ellei laissa toisin säädetä;

(2 mom. 4—6 kohta kuten hallituksen esityksessä)

6 §*Muu hallinto*

Yhteistyövaltuuskunnan hallinnon järjestämisestä, hallituksesta ja muista toimielimistä sekä luottamushenkilöistä on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalain 14 §:ssä, 16 §:n 1 momentissa, 17 §:ssä, 18 §:n 2—5 momentissa, 19 §:n 1 momentissa, 20—25, 32, 33 ja 37—43 §:ssä, 57 §:ssä, 81 §:n 4 momentissa, 82 §:n 1 ja 2 momentissa ja 85 §:ssä säädetään.

Yhteistyövaltuuskunnassa on yhteistyöjohtaja, josta on soveltuvin osin voimassa, mitä kunta-laissa säädetään kunnanjohtajasta. Yhteistyövaltuuskunnan muusta henkilöstöstä on voimassa, mitä kuntien viranhaltijoista ja työntekijöistä säädetään.

7 §*Kulujen jakaminen jäsenkuntien kesken*

Jäsenkunnat maksavat yhteistyövaltuuskunnan eri tehtävistä aiheutuvat kulut, siltä osin kuin tehtävän hoidosta perittävät maksut ja muut tuo-

tot eivät riitä kattamaan kuluja, palvelujen käytön mukaisesti.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

8 §

Sopimukseen perustuvien kulujen jakaminen ja ennakot maksuosuuksista

Yhteistyövaltuuskunnan tehtävistä aiheutuvien kulujen jakamisesta jäsenkunnat voivat yhdessä päättää toisin kuin 7 §:ssä säädetään.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Korvaus niistä tehtävistä, jotka *yhteistyövaltuuskunta* hoitaa sopimuksen perusteella, määritellään sopimuksessa, jonka perusteet *yhteistyövaltuuskunnan* hallitus hyväksyy.

9 §

Osuudet varoihin ja velkoihin

Jäsenkuntien osuudet *yhteistyövaltuuskunnan* varoihin ja velkoihin määräytyvät 7 §:n 2 mo-

mentissa tarkoitettujen viideltä edelliseltä vuodelta laskettujen suhteiden mukaan.

10 §

Viittaussäännös

Yhteistyövaltuuskunnasta on muutoin soveltuvien osin voimassa, mitä kuntalain 27—29, 44—52, 58—62, 64, 65 ja 67—75 §:ssä ja 11 luvussa sekä muussa laissa kuntayhtymästä säädetään.

11 ja 12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

13 §

Siirtymäsäännös

Yhteistyövaltuuskunnassa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevaa johtosääntöä ja muita sääntöjä noudatetaan, kunnes tämän lain nojalla toisin päätetään. Jos johtosäännön tai muun säännön määräys on ristiriidassa tämän lain kanssa, noudatetaan tätä lakia.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk ja varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok sekä jäsenet Ulla Juurola /sd, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Valto Koski /sd,

Pehr Löw /r, Hannes Manninen /kesk, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA*Liite***Lausunto 42/1996 vp****Hallituksen esitys 223/1996 vp***Hallintovaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 19 päivänä marraskuuta 1996 hallituksen esityksen 223/1996 vp laeiksi Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta ja ulkoilulain 2 §:n muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, yhteistyöjohtaja Juha Sipilä ja kansliapäällikkö Matti Hilli Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta, varatuomari Kirsi Mononen Suomen Kuntaliitosta, professori Olli Mäenpää ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta säädettävän uuden lain tarkoituksena on edistää valtuuskunnan toiminnan uudistamista ja tehostamista, yksinkertaistaa menettelyä, jolla jäsenkunnat antavat tehtäviä valtuuskunnalle, sekä mahdollistaa valtuuskunnan toimialaan kuuluvien palvelujen tuottaminen muille kunnille ja kuntayhtymille. Lailla ei muutettaisi valtuuskunnan toimivaltuuksia sen perustoimialoilta eikä olennaisesti muutettaisi valtuuskunnan kunnista ja kuntayhtymistä eräissä suhteissa poikkeavaa oikeudellista asemaa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

Esityksen säätämisperusteluissa mainitaan, että yhteistyövaltuuskuntaa koskeva nykyinen laki säädettiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ja että asiasta hankittiin perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 11/1984 vp). Uutta esitystä pidetään valtuuskunnan perusteh-

tävien osalta samansisältöisenä voimassa olevan lain kanssa. Myöskään tehtävien annossa ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä muutoksia. Hallitusmuodon 50 §:n 3 momentin johdosta perusteluissa todetaan, ettei esityksessä ole varsinaisesti kysymys kielisuhteisiin vaikuttavista toimialuemuutoksista. Esityksessä katsotaankin, ettei ole olemassa perustetta lakiehdotusten käsittelemiseksi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta on suotavaa pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotus, joka johti pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain säätämiseen, oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 11/1984 vp). Valiokunta katsoi lakiehdotuksen olevan sopusoinnussa hallitusmuodon 50 §:n ja 51 §:n 2 momentin kanssa. Kannanottoon liitettiin kuitenkin varaus, jonka mukaan yhteistyövaltuuskunnan tehtävien lisääminen siinä määrin ja sillä tavalla, että ne osittaismuutoksista syntyvänä kokonaisuutena oleellisesti vaikuttaisivat jäsenkuntien hallintoon, saattaisi johtaa siihen kuntien itsehallinnon periaatetta rikkovaan järjestelyyn, että kuntien päätösvalta kuuluu kuntien jäsenten valitsemille toimielimille.

Yhteistyövaltuuskunnan lakisääteiset tehtävät rajoittuvat ehdotuksessa lähinnä jätehuollon ja joukkoliikenteen järjestämiseen sekä ilmansuojelun alalle. Tämä ehdotus ei anna aihetta muuttaa vuoden 1984 lausunnossa otettua kantaa.

Yhteistyövaltuuskunnan jäsenkunnat voisivat antaa valtuuskunnan hoidettaviksi muitakin, lakiehdotuksessa erikseen mainittuihin tehtäviin rinnastettavia tehtäviä. Valtuuskunta voisi sopimuksen nojalla ottaa tällaisia lisätehtäviä hoidet-

tavakseen myös yhden tai useamman jäsenkunnan taikka muunkin kunnan tai kuntayhtymän puolesta. Näistä vapaaehtoisuuteen perustuvista tehtäväsiirroista, jotka ovat sopusoinnussa uuden kuntalain 2 ja 3 §:n ilmentämien periaatteiden kanssa, ei ole huomauttamista kuntien itsehallinnon kannalta.

Jäsenkuntien asemaa turvaa paitsi uusien tehtävien ottamisessa noudatettava menettely myös se, että päätösvaltaa yhteistyövaltuuskunnan asioissa käyttää jäsenkuntien valitsema seutukokous. Sen jäsenet ovat jäsenkuntien luottamushenkilöitä. Seutukokouksen valintatapa on jätetty esityksessä määrittelemättä. Esityksen perusteluissa viitataan kuntalain 81 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan valinta kuuluu kunnanhallitukselle tai valtuuston päättämälle kunnan muulle toimielimelle. Valintatapa jäisi siten kunnan päättäväksi. Tästä ei ole huomautettavaa valtiosäännön kannalta, mutta valiokunta katsoo, että valtuuston suorittama valinta olisi vähiten välillinen sen kuntien itsehallintoon luettavan periaatteen kannalta, että kuntien päätösvalta kuuluu kuntien jäsenien valitsemille toimielimille.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetysjärjestyksessä.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Juha Korkeaoja

/kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.