

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 39/1998 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Suomen ja Ruotsin
kuntien välisestä yhteistyöstä**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä marraskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä (HE 191/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö
- oikeustieteen tohtori Ora Meres-Wuori
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen..

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jonka perusteella Suomen kunnat voisivat perustaa Ruotsin kuntien kanssa yhteisiä julkisoikeudellisia Suomen kuntalain mukaisia kuntayhtymiä tai Ruotsin kunnallislain mukaisia kuntainliittoja. Kuntien yhteiselle organisaatiolle voidaan lain nojalla siirtää julkista valtaa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana sen jälkeen, kun myös Ruotsissa on säädetty vastaava laki.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan julkisen vallan käyttämisen kuuluessa kuntien yhteiselle julkisoikeudelliselle organisaatiolle päätösvalta ei siirtyisi toisen valtion viranomaiselle. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Asiaan liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt tarpeellisena, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiehdotuksen mukaan Suomen kunta voi sopia Ruotsin kunnan kanssa kuntayhtymän tai kuntainliiton perustamisesta tehtäviensä yhteis-

tä hoitamista varten. Julkista valtaa käyttää yhteisessä kuntayhtymässä tai kuntainliitossa monijäseninen toimielin, johon kuuluu jäseniä kummastakin maasta. Yhteisen organisaation

perustamissopimuksessa määrätään, kumman maan lakia sovelletaan yhteistoimintaelimen hallintoon.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vaikiintunut periaate, jonka mukaan julkista valtaa Suomessa voivat käyttää vain Suomen viranomaiset ja julkista valtaa Suomen viranomaisten nimissä voivat käyttää vain ne virkamiehet, jotka on hallitusmuodon 84 §:n kannalta laillisesti nimitetty virkoihinsa (esim. PeVL 4/1989 vp ja PeVL 13/1998 vp). Lakiehdotuksen 4 § takaa yhteistyön suomalaiselle osapuolelle aina mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon. Ehdotus näyttää periaatteessa kuitenkin sallivan sen, että julkista valtaa käyttävän toimielimen enemmistö muodostuu toisen maan edustajista. Tämän seikan periaatteellinen merkitys lisääntyy siitä, että esityksessä ei ole mitenkään rajattu, mitä kunnan tehtäviä voidaan hoitaa yhteistoinnissa. Toisaalta on ilmeistä, että yhteistyö voi tulla laajemmassa mitassa käyttöön lähinnä ns. rajakuntien välillä. Valiokunnan käsityksen mukaan lain tarkoittama yhteistyö soveltuu nykyaikaiseen suvereeniteettikäsitykseen ja mahtuu hallitusmuodon 1 ja 2 §:n asettamiin rajoihin.

Lakiehdotuksen 3 § antaa asianomaisille kunnille oikeuden sopia siitä, kumman maan lakia sovelletaan yhteistoimintaelimen hallintoon. Esityksen perustelujen mukaan (HE 191/1998 vp, s. 3/II) sopimuksen nojalla määräytyy myös muutoksenhakujärjestelmä. Kuitenkin hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin perusteella muun muassa oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Lakiehdotuksen 3 §:ään esityksen perusteluissa liitetty ulottuvuus on siten ristiriidassa hallitusmuodon kyseisen kohdan kanssa ja myös täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskevien

säännösten kanssa. Täysivaltaisuutta ja lainsäädäntövallan käyttöä koskevien perustuslain säännösten kannalta on kiistatonta, että 3 § ei voi merkitä Suomen kunnille myöskään vapaata oikeutta sopia siitä, kumman maan yleistä hallinto-oikeudellista ja aineellista lainsäädäntöä yhteistyössä sovelletaan. Kunta ei voi sopimuksin vapautua soveltamasta esimerkiksi perusoikeuksina turvattuja kielellisiä oikeuksia (HM 14 §), asiakirjajulkisuutta (HM 10,2 §) tai hyvän hallinnon takeita (HM 16,2 §) taikka esimerkiksi Suomen opetustoimen lainsäädäntöä. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä on näin muodoin se, että 3 §:n sopimismahdollisuus rajataan laissa selkeästi koskemaan pelkästään kyseisen yhteistoimintaelimen sisäisen hallinnon järjestämistä.

Lopuksi valiokunta toteaa käsityksensä, että esityksen tarkoittama valtion rajat ylittävä kuntien yhteistyö olisi luontevampaa järjestää asianomaisten valtioiden välisellä valtiosopimuksella kuin esityksen mukaisesti erillisin lainsäädäntötoimin kummassakin maassa. Jos asia hoidetaan lailla, tulee siinä riittävän selvästi osoittaa, millä aloilla julkisen vallan käyttäminen tulee kysymykseen yhteistyössä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan lakiehdotuksen 3 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Tuija Brax /vihr

Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk

PeVL 39/1998 vp — HE 191/1998 vp

Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-aho /kesk
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kuru /kok
Johannes Leppänen /kesk

Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Reijo Kallio /sd.