

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2002 vp

Hallituksen esitys alueiden kehittämislainsiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä huhtikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen alueiden kehittämislainsiksi (HE 55/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Veijo Kavonius ja lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueiden kehittämislaki, jolla on tarkoitus korvata alueiden kehittämisestä vuonna 1993 annettu laki. Lakiehdotus sisältää säännöksiä alueiden kehittämisessä noudatettavasta suunnittelujärjestelmästä ja alueiden kehittämistehtäviä toteuttavista viranomaisista. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös tuen hakemisesta, myöntämisestä ja takaisinperinnästä sekä tuen käytön valvonasta ja siihen liittyvistä tarkastuksista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan kunnallisesta itsehallinnosta, julkisen hallintotehtävän siirtämisestä ja lainsäädäntövallan delegoinnista annettujen perustuslain säännösten kannalta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kunnallinen itsehallinto

Aluekehittämisyviranomaisena kussakin maakunnassa on lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mu-

kaan maakunnan liitto, jossa alueen kuntien on oltava jäsenenä. Ehdotus ei sisällä voimassa olevassa laissa olevaa mainintaa, jonka mukaan maakunnan liitto on kuntayhtymä. Tarkoitus ei kuitenkaan ole muuttaa nykyistä oikeustilaa.

Selvyyden vuoksi lakiin on syytä lisätä maininta maakunnan liiton asemasta kuntayhtymänä.

Kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa tietyssä määrin perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaista kunnan asukkaiden itsehallintoa. Pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä on kuitenkin säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan (ks. PeVL 32/2001 vp, s. 2/I). Ehdotus ei merkitse olennaisia muutoksia maakunnan liiton nykyiseen asemaan. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Perustuslain 124 §

Maakunnan yhteistyöryhmä. Lakiehdotuksen 12 § sisältää säännöksiä maakunnan yhteistyöryhmän tehtävistä. Ryhmä sovittaa yhteen maakuntaohjelman ja säännöksessä tarkoitettujen erityisohjelmien toteuttamista ja rahoitusta sekä hyväksyy lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitetun toteuttamissuunnitelman. Nämä ovat sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joita tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä. Kysymys ei kuitenkaan ole merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä.

Rakennerahastolain 17 §:ssä tarkoitettu maakunnan yhteistyöryhmä on erityislaatuinen valtion ja kunnan viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimielin (ks. PeVL 14/1999 vp, s. 2). Tällaiselle toimielimelle voidaan perustuslain 124 §:n mukaan lailla antaa julkisia hallintotehtäviä, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Kun otetaan huomioon yhteistyöryhmien veraten vakiintunut asema ja toiminta ehdotetun kaltaisissa tehtävissä, ei sääntelyn tarkoituksen mukaisuutta vastaan ole huomautettavaa. Voimassa olevan rakennerahastolain 20 §:n 1 momentin mukaan yhteistyöryhmä noudattaa toiminnassaan hallintomenettelylakia. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ryhmään sovelletaan mainitun lain 4 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla. Yhteistyöryhmän jäsenet

toimivat virkavastuussa rakennerahastolain 18 §:n 1 momentin mukaisesti. Oikeusturva on järjestetty asianmukaisesti lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentissa. Sääntely täyttää perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset.

Lakiehdotuksen 17 §:n mukaiset yhteistyöryhmät. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen erityisohjelmien valmistelua, yhteensovittamista ja arviointia varten voidaan 17 §:n nojalla asettaa yhteistyöryhmiä. Ryhmän jäseninä ovat edustajat ministeriöistä sekä sellaisista oikeushenkilöistä, joilla on huomattava merkitys alueiden kehittämisessä. Ryhmien puheenjohtajat ja muut jäsenet määrää valtioneuvosto.

Yhteistyöryhmää on asettamistapansa perusteella pidettävä valtion toimielimenä, vaikka siihen kuuluu myös yksityisten oikeushenkilöiden edustajia. Tällaisen toimielimen toiminnassa on noudatettava valtion viranomaisia koskevia yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä, kuten hallintomenettely-, julkisuus- ja kielilakia. Näin ymmärrettynä ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Sääntelyn selkeyden vuoksi lakiin on kuitenkin aiheellista lisätä säännös yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön soveltamisesta yhteistyöryhmän toimintaan.

Lakiehdotus ei sisällä säännöstä muutoksenhausta yhteistyöryhmän päätöksiin. Ryhmällä ei lakiehdotuksen 17 §:n perusteella ole toimivaltaa tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Kysymyksessä on lähinnä koordinoiva toimielin. Muutoksenhausta ryhmän päätöksiin ei sen vuoksi ole tarpeen erikseen säätää.

Muita seikkoja

Saamelaiskäräjien asema. Lapin maakunnassa maakuntaohjelmaan sisältyy lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan saamelaiskulttuuria koskeva osa. Tarkoitus on, että saamelaiskäräjät vastaisi maakuntaohjelman tämän osan valmistelusta. Tästä on syytä lisätä lakiehdotukseen maininta. Lisäystä puoltavat perustuslain säännökset saamelaisten oikeudesta kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä tähän liittyvästä itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella.

Ohjelmiasopimus. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen ohjelmien toteuttamiseksi voidaan 16 §:n 1 momentin nojalla laatia ohjelmiasopimuksia, joissa voidaan sopia ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden ja hankkeiden toteuttamisesta. Valiokunta huomauttaa, että tällaisissa sopimuksissa ei perustuslain 2 §:n 3 momentin säännösten takia hallinnon lainalaisuudesta ole mahdollista määritellä viranomaisten toimivaltuuksia ohjelmien ja hankkeiden toteuttamisessa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 16 §:n 2 momentin nojalla antaa tarkempia säännöksiä ohjelmiasopimusta laadittaessa noudatettavasta menettelystä. Valiokunta muistuttaa, että hyvän hallinnon takeiden turvaamiseksi tarvittavat säännökset on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisesti annettava lailla. Ehdotetun valtuuden nojalla ei näin ollen voida antaa sopimusmenettelyssä noudatettavia säännöksiä sopimuksen laatimiseen osallistuvien yksityisten oikeushenkilöiden oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista (ks. myös PeVL 19/2002 vp, s. 6/I).

Takaisinperintä. Lain 33 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sisäasiainministeriön velvollisuudesta määrätä maakunnan liitolle maksettuja varoja perittäväksi takaisin. Edellytyksenä on muun muassa, että aluekehitysviranomainen on rikkonut varojen käyttämistä koskevia säännöksiä tai varojen osoittamispäätöksessä asetettuja ehtoja. Vaikka ehdotettu sääntely kohdistuu viranomaiseen, on siinä perintätoimien oikeasuhtaisuuden kannalta valiokunnan mielestä asianmukaista

kiinnittää huomiota rikkomuksen vakavuuteen. Tästä on syytä lisätä lakiehdotukseen maininta.

Lakiehdotuksen 36 §:ssä tarkoitettun takaisinperinnän määräaikaan ja vanhenemiseen sovelletaan, mitä Euroopan yhteisön lainsäädännössä tai sen nojalla säädetään. Viittaus EY:n lainsäädännön nojalla annettavaan sääntelyyn on epäselvä. Sen vuoksi viittausta on selvennettävä tai se on poistettava pykälästä.

Siirtymäsäännös. Ennen ehdotetun lain voimaantuloa myönnettyyn avustukseen sovelletaan lakiehdotuksen 42 §:n mukaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Valiokunta huomauttaa, että siirtymäsäännös ei voi kattaa lakia alemmalla säädöstasolla annettuja säännöksiä esimerkiksi tuen käytön valvontaan tai tuen takaisinperintään liittyvistä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista taikka muista sellaisista asioista, joista perustuslain mukaan voidaan säätää vain lailla (vrt. PeVL 19/2002 vp, s. 7). Näin ymmärrettynä siirtymäsäännös ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 21/2002 vp — HE 55/2002 vp

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Ilkka Taipale /sd
	Saara Karhu /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Jouni Lehtimäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.