

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 26/2005 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston asetukseksi (yhteistyöyhtymäasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 20 päivänä joulukuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston asetukseksi (yhteistyöyhtymäasetus) (U 69/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen, sisäasiainministeriö

- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen Kuntaliitto.

Viitetieto

Asia on aiemmin ollut perustuslakivaliokunnassa vireillä valtioneuvoston selvityksenä E 114/2004 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 14.7.2004 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta rajaseutuyhteistyöyhtymästä (ERY). Asetusehdotuksen antamisen taustalla ovat ne vaikeudet, joita jäsenvaltioilla sekä alue- ja paikallisviranomaisilla on ollut rajat ylittävien, valtioiden välisten ja alueiden välisten yhteistyötoimien toteuttamisessa ja hallinnoinnissa erilaisten kansallisten lainsäädäntöjen ja menettelyjen mukaisesti. Asetusehdotuksessa on kysymys yhteistoiminnan oikeudellisten edellytysten luomisesta mahdollistamalla yhteisöta-

son yhteistyöväline, jonka ansiosta yhteisön alueella voidaan perustaa oikeushenkilön asemassa olevia yhteistoiminnallisia yhtymiä.

Rajaseutuyhteistyöyhtymän voivat asetus-ehdotuksen mukaan perustaa ja siihen voivat kuulua jäsenvaltiot sekä alue- ja paikallisviranomaiset tai muut paikalliset julkiset toimielimet. Kunkin yhtymän toimivaltuudet määritellään sen jäsenten tekemässä rajaseutuyhteistyötä koskevassa sopimuksessa. Yhtymä voi huolehtia joko yhteisön erityisesti rakennerahastoista osarahoittamien rajaseutuyhteistyöohjelmien täytäntöönpanosta tai minkä tahansa muun raja-

seutuyhteistyötoimen toteuttamisesta. Sopimuksessa ei kuitenkaan voida siirtää yhtymälle julkisen viranomaisen toimivaltuuksia, varsinkaan poliisitoimeen liittyviä valtuuksia ja sääntelyvaltuuksia. Yhtymän jäsenet päättävät sopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa sovellettavan lainsäädännön, jonka tulee olla yhtymän jonkin jäsenen valtiossa sovellettava lainsäädäntö. Jäsenten välisissä riita-asioissa toimivaltainen tuomioistuin on sen jäsenvaltion tuomioistuin, jonka lainsäädäntö on valittu sovellettavaksi.

Asetusehdotuksen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 159 artiklan 3 kohta, jonka mukaan yhteispäätösmenettelyssä voidaan päättää rahastojen ulkopuolisista erityistoimista, jos ne osoittautuvat tarpeellisiksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti komission tavoitetta löytää sellaisia hallinnollisia ratkaisuja, joilla voidaan helpottaa ja edistää rajat ylittävää yhteistyötä. Valtioneuvosto ei kui-

tenkaan pidä esitettyä asetusta tarpeellisenä. Valtioneuvosto katsoo, että nykyisissä Interreg-ohjelmissa jäsenvaltioiden on mahdollista sopia jäsenvaltioiden tehtävistä ja vastuista niin, että ohjelmia voidaan hallinnoida joustavasti ja tehokkaasti. Ehdotus ei sellaisenaan tuo lisäarvoa raja-alueyhteistyön menettelyihin.

Komission ehdotus on Suomen kannalta ongelmallinen erityisesti sen vuoksi, että kuntien tehtäviä ja vastuita ei voida siirtää ilman erityis-säädöstä asetusehdotuksessa esitetyllä tavalla. Ehdotus on ongelmallinen myös yksilön perusoikeuksien ja muutoksenhakuoikeuden toteuttamisen kannalta. Ehdotus sellaisenaan ja ilman muutoksia ei sovellu Suomen lainsäädäntöön ja näyttäisi olevan perustuslain vastainen. Valtioneuvosto katsoo, että vapaaehtoisuus ottaa käyttöön yhtymä koskee vain sen jäseniä. Jos asetus hyväksytään, sen soveltamisen tulee valtioneuvoston näkemyksen mukaan olla vapaaehtoista myös jäsenvaltioille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Rajaseutuyhteistyöyhtymän tehtävät ja toimivalta

Rajaseutuyhteistyöyhtymän jäsenenä voi asetus-ehdotuksen perusteella olla paitsi jäsenvaltio, myös muun muassa kunta ja kuntayhtymä. Yhteistyöyhtymien mahdolliset tehtäväalueet ja toimivaltuudet on ehdotuksessa määritelty varsin väljästi. Sopimukseen eivät ehdotuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaan voi sisältyä julkisen viranomaisen toimivaltuudet, varsinkaan poliisitoimeen liittyvät valtuudet ja sääntelyvaltuudet. Toisaalta yhtymälle voidaan 4 artiklan 7 kohdan perusteella siirtää viranomaistehtäviin liittyviä valtuuksia. Näin muotoiltuna toimivallan raja-
aus on varsin tulkinnanvarainen. Merkittäväkin osa kuntien ja kuntayhtymien tehtävistä näyttäisi olevan mahdollista siirtää rajaseutuyhteistyöyhtymille. Yhteistyöyhtymän tehtävät määräyty-

vät tarkemmin vasta jäsenten tekemässä sopimuksessa. Suomen osalta on merkityksellistä, että kunnat ja kuntayhtymät voivat ehdotuksen nojalla sopia osaltaan yhteistyöyhtymän tehtävistä itsenäisesti valtion viranomaisista riippumatta.

Kuntien ja kuntayhtymien sopimistoimivalta

Rajaseutuyhteistyöyhtymän jäsenet sopivat asetus-ehdotuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaan keskinäisessä rajaseutuyhteistyötä koskevassa sopimuksessa sopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa sovellettavan lainsäädännön, jonka on oltava jossakin asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettava lainsäädäntö. Myös yhteistyöyhtymälle myönnetty viranomaistehtäviin liittyvien valtuuksien edellytykset määritellään ehdotuksen 4 artiklan 7 kohdan perusteella sopimuksessa saman sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Yhtymän jäsenten välisissä riita-

asioissa toimivaltainen tuomioistuin on 4 artiklan 5 kohdan mukaan sen jäsenvaltion tuomioistuin, jonka lainsäädäntö on valittu sovellettavaksi. Sen sijaan asetusehdotus ei sisällä määräyksiä yleisestä muutoksenhakujärjestelmästä tai sen valinnasta.

Perustuslakivaliokunta on ennen uuden perustuslain voimaantuloa arvioinut osin samantyyppistä sopimusperusteista yhteistyön muotoa lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä (PeVL 39/1998 vp). Valiokunta katsoi tuolloin rajakuntien välisen yhteistyön soveltuvan nykyaikaiseen suvereniteettikäsitykseen (PeVL 39/1998 vp, s. 2/I). Uusi perustuslaki ja sen tulkintakäytäntö huomioon ottaen on valiokunnan mielestä selvää, ettei asetusehdotuksen tarkoittama yhteistyö sinänsä ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa. Yhteistyön sääntely voi sen yksityiskohtaisesta sisällöstä riippuen kuitenkin muodostua ongelmalliseksi myös täysivaltaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta piti edellä mainitussa lausunnossaan täysivaltaisuutta ja lainsäädäntövallan käyttöä koskevien perustuslain säännösten kannalta kiistattomana, että lakiehdotus ei voinut merkitä Suomen kunnille vapaata oikeutta sopia siitä, kumman maan yleistä hallinto-oikeudellista ja aineellista lainsäädäntöä yhteistyössä sovelletaan. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä oli, että kuntien sopimismahdollisuus rajoitetaan laissa selkeästi koskemaan pelkästään kyseisen yhteistoimintaelimen sisäisen hallinnon järjestämistä. Lisäksi valiokunta piti tärkeänä, että jos asia hoidetaan lailla, tulee siinä riittävän selvästi osoittaa, millä aloilla julkisen vallan käyttäminen tulee kysymykseen yhteistyössä (PeVL 39/1998 vp, s. 2/II). Asetusehdotuksen mukainen yhteistyöyhtymän jäsenten oikeus sopia siitä, minkä yhteistyöhön osallistuvan jäsenvaltion lainsäädäntöä sopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen sovelletaan, on ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon sekä perustuslain lainsäädäntövallan käyttöä koskevien säännösten kannalta. Yhtymän jä-

senenä oleva suomalainen kunta tai kuntayhtymä ei voi sopimuksin vapautua soveltamasta esimerkiksi perusoikeuksina turvattuja kielellisiä oikeuksia (perustuslain 17 §), asiakirjajulkisuutta (perustuslain 12 §:n 2 mom.) tai hyvän hallinnon takeita (perustuslain 21 §:n 2 mom.), taikka esimerkiksi Suomen opetustoimen lainsäädäntöä (vrt. PeVL 39/1998 vp, s. 2/II). Jatkovalmistelussa on edellä esitetyn perusteella aiheutta kiinnittää huomiota asetusehdotuksen säännöksiin rajaseutuyhteistyöyhtymien jäsenten oikeudesta valita sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö.

Perustuslakivaliokunta piti aiemmin mainitussa lausunnossaan ongelmallisena myös sitä, että lakiehdotus antoi asianomaisille kunnille oikeuden sopimuksella määritellä kumman maan muutoksenhakujärjestelmää sovelletaan. Valiokunta katsoi tämän olevan ristiriidassa perustuslain tuolloisten muutoksenhaun lakisidonnaisuutta sekä täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskevien säännösten kanssa (PeVL 39/1998 vp, s. 2/I). Asetusehdotus ei sisällä nimenomaista säännöstä muutoksenhausta yhteistyöyhtymän tekemiin päätöksiin jäsenten välisiä riita-asioita lukuunottamatta. Avoimeksi jää myös, voivatko yhtymän jäsenet sopia muutoksenhakujärjestelmästä. Perustuslain 21 §:n 2 momentin perusteella muun muassa oikeus hakea muutosta viranomaisen päätöksiin turvataan lailla. Ehdotus ei sisällä riittäviä muutoksenhaun liittyviä oikeusturvan takeita. Lisäksi ehdotus on tältä osin tulkinnanvaraisuutensa vuoksi ongelmallinen myös perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevien säännösten kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan asetuksesta olisi aiheellista käydä ilmi, etteivät yhtymän jäseninä toimivat kunnat tai kuntayhtymät voi keskenään sopia muutoksenhakujärjestelmän valinnasta.

Rajaseutuyhteistyöyhtymän organisaatiomallista sekä tehtävistä ja toimivallasta päättäminen jää asetusehdotuksen väljyyden vuoksi paljolti yhtymän jäsenten välisen sopimuksen varaan. Tämän vuoksi ehdotuksen perusteella on vaikea arvioida onko yhteistyöyhtymä perustuslain näkökulmasta viranomainen vai erityistyyppinen valtion ja kunnan varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimielin (PeVL 21/2002 vp,

s. 2/I). Jos yhtymää ei voida pitää viranomaisena, on asiaa syytä tarkastella myös perustuslain 124 §:n valossa. Sen mukaan viranomaiskoneiston ulkopuoliselle toimielimelle voidaan antaa julkisia hallintotehtäviä vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Yhteistyöyhtymän osalta on perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä se, että ehdotus mahdollistaa julkista valtaa käyttävän toimielimen enemmistön muodostuvan toisen jäsenvaltion tai toisten jäsenvaltioiden edustajista. Vaatimus perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta korostuu, kun kyseessä on toimielin, joka voisi jäsentensä välisellä sopimuksella päättää, että sen toimintaan sovelletaan muun jäsenvaltion kuin Suomen lainsäädäntöä. Näihin kysymyksiin on asian jatkokäsittelyssä syytä kiinnittää huomiota myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt verraten avointa mahdollisuutta siirtää kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa seudulliselle toimielimelle perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta hankalana, jos siirtomahdollisuutta todella käytettäisiin hyvin laajamittaisesti (PeVL 11/2002 vp, PeVL 11a/2002 vp, PeVL 8/2003 vp). Asetusehdotuksen väljyys yhteistyöyhtymien tehtävien ja toimivaltuuksien määrittelyn sekä sen jäsenten sopimustoimivallan laajuuden osalta voi valiokunnan mielestä osoittautua ongelmalliseksi myös tältä kannalta.

Kansallisen perustuslain sovellettavuus

Kysymyksessä on ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi. Asetus pätee yleisesti ja se on sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa. Yhteistyöyhtymästä tehty asetusehdotus ei näyttäisi sisältävän mahdollisuutta tarkempien tai täydentävien kansallisten normien antamiseen. Yhteistyöyhtymien käyttö on ehdotuksen mukaan vapaaehtois-

ta muihin yhteistyömuotoihin nähden. Yhteistyöhön osallistuvat, esimerkiksi kunnat, voivat siten valita joko yhteistyöyhtymän tai jonkin muun tavan yhteistyön toteuttamiseksi. Sen sijaan jäsenvaltio ei voi kieltää kuntia tekemästä asetukseen perustuvia sopimuksia.

Asetusehdotuksen johdannossa on viittaus kunkin asianomaisen jäsenvaltion perustuslaillisen järjestyksen noudattamiseen yhteistyöyhtymän käytön yhteydessä. Tämän vuoksi esimerkiksi suomalaisten yhteistyöyhtymän jäsenten on sopimusta tehdessään perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan otettava asetuksen sisältämien edellytysten lisäksi huomioon perustuslain asettamat vaatimukset. Kansallisten perustuslakien sovellettavuutta yhteistyöyhtymien toiminnan sääntelyssä selkeyttäisi se, että viittaus jäsenvaltioiden perustuslaillisen järjestyksen noudattamiseen sisällytettäisiin esimerkiksi asetuksen 1 artiklaan.

Yleisarvio

Kokonaisuutena asetusehdotuksen 3 ja 4 artiklan säännökset yhteistyöyhtymien tehtävistä ja toimivaltuuksista julkisen vallan käytön osalta sekä yhtymien jäsenten sopimustoimivallasta ovat valtiosääntöoikeudellisesti siinä määrin ongelmallisia, että perustuslakivaliokunta pitää valtioneuvoston varauksellista suhtautumista koko sääntelyn tarpeellisuuteen perusteltuna. Lopuksi valiokunta toteaa käsityksensä, että sikäli kuin kysymys on erityisesti Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä, tämä yhteistyö olisi edelleen luontevinta järjestää näiden valtioiden välisellä valtiosopimuksella (PeVL 39/1998 vp, s. 2/II). Näin voitaisiin parhaiten turvata erityisesti oikeusturvan takeiden ja hyvän hallinnon toteutuminen yhteistyön järjestämisessä. Käsiteltävänä oleva asetusehdotus ei valiokunnan näkemyksen mukaan aseta esteitä tällaisen valtiosopimuksen tekemiselle.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 9 päivänä syyskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.