

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2003 vp

Hallituksen esitys laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 41/2003 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 8/2003 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehittämispäällikkö Teemu Eriksson, sisäasiainministeriö

- vaalijohtaja, neuvotteleva virkamies Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Lauri Tarasti, korkein hallinto-oikeus
- lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- seutukuntahallituksen puheenjohtaja, kaupunginjohtaja Tero Nissinen, Nivala-Haapajärven seutukunta
- kunnanjohtaja Riitta Hokkanen, Kärämäen kunta
- kansliapäällikkö Veikko Ripatti, Seutukeskus Oy Häme
- osastopäällikkö Päivi Ahonen, Kunta-alan ammattiliitto ry edustaen Kunta-alan unioni ry:tä
- työmarkkina-asiamies Juha Isoniemi, Kunnallisvirkamiesliitto ry
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki seutuvaltuustokokeilusta. Lakia voidaan, jos kunnat niin päättävät, soveltaa seutuyhteistyökokeilusta annetussa laissa mainituilla kokeiluseuduilla. Kokeilun tarkoituksena on hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta ja ylikunnallisesta päätöksenteosta ja sen vaikutuksista julkisten palvelujen rahoitukseen, järjestämiseen, saatavuuteen ja laatuun sekä kunnallishallintoon.

Tavoitteena on turvata julkisten palvelujen tasavertainen saatavuus ja niiden rahoitus pohja sekä lisätä asukkaiden mahdollisuuksia osallistua kuntien yhteistyössä hoitamiin tehtäviin.

Esityksen mukaan kokeiluseuduille tulisi mahdolliseksi siirtää tehtäviään seudun kattavalle, asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemalle seutuvaltuustolle seutuyhteistyökokeilusta annetun lain mukaisesti. Kokeiluseudun kunnat

sopisivat seutuvaltuuston perustamisesta, ja valtioneuvosto vahvistaisi sopimuksen. Seutuvaltuustolle siirrettävien tehtävien tulisi olla merkitykseltään laajakantoisia ja keskeisiä seudun ja sen kuntien palvelujen järjestämisen, talouden tai kehittämisen kannalta. Tehtävien tulisi myös muodostaa merkitykseltään riittävä kokonaisuus vaaleilla valitulle valtuustolle. Tehtävien siirtäminen ei saisi tehdä asukkaiden itsehallintoa kunnissa merkityksettömäksi.

Kokeiluseudun kuntien tulisi sopia seutuvaltuustolle siirrettävien tehtävien rahoituksen määrätymisperusteeksi tietty summa asukasta kohden tai tietty osuus kunnan tuloista. Maksujen perusteiden tulisi olla samat kaikille seudun kunnille.

Seutuvaltuusto päättäisi seudun hallinnon toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, tarpeellisista hallintosäännöistä ja muista johtosäännöistä, vuotuisesta talousarviosta ja määrärahojen jakamisesta. Seutuvaltuustossa olisi vähintään 27 ja enintään 85 jäsentä ja vähintään yksi jäsen seudun jokaisesta kunnasta.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

Laki seutuvaltuustokokeilusta olisi määräaikainen. Se on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki olisi voimassa vuoden 2012 loppuun.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002) on tullut voimaan vuoden 2002 elokuun alusta. Lain tavoitteena on edistää ja tukea kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä (HE 248/2001 vp, HaVM 6/2002 vp).

Myös käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tavoitteena on edistää kuntien seutuyhteistyötä. Lisäksi pyrkimyksenä on turvata paikallinen itsehallinto laajassa ja pitkälle menevässä kuntien yhteistyössä, turvata palvelujen saatavuus ja rahoitus paikallistasolla ja mahdollistaa kuntien seudullisen yhteistyön kokoaminen sekä estää paikallishallinnon tosiasiallisen rakenteen monimutkaistumista.

Keskeisintä seutuvaltuustokokeilussa on mahdollistaa seutuyhteistyökokeilusta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetuilla kokeilualueilla järjestää kuntien sopimalla tavalla uudenlainen seudullinen päätöksentekojärjestelmä, seutuhallinto. Valiokunta pitää hallituksen esitystä voimassa olevaa kokeilulainsäädäntöä luontevasti täydentävänä sääntelynä. Esityksen hyväksyminen merkitsee myös koko seutuyhteistyötä koskevan kokeilulainsäädännön voimassaoloajan jatkamista vuoden 2012 loppuun saakka. Samalla valiokunta toteaa, että kokeilualueita on syytä

myöhemmin laajentaa ilmenevien tarpeiden pohjalta.

Valiokunta toteaa, että uudistuksessa on kysymys nimenomaan kokeilusta, johon osallistuminen on kokeiluseudun kunnille vapaaehtoista. Kokeilu on muutoinkin luonteeltaan mahdollistava. Seutuhallinnon organisoimisessa ja sille annettavissa tehtävissä voidaankin päätyä seutujen tarpeista lähtien erilaisiin ratkaisuihin. Seutuvaltuustokokeilun voidaan nähdä tuovan merkittävää myönteistä lisäarvoa käynnistyneeseen seutuyhteistyökokeiluun.

Seudullisen hallinnon järjestäminen ei etukäteen arvioiden suju välttämättä ongelmitta. Vasta kun on saatu kokemuksia seutuvaltuustojen kokoonpanosta, tehtävistä ja toiminnasta, voidaan arvioida uudistusta paikallisen itsehallinnon — mukaan lukien peruskuntien valtuustojen asema — näkökulmasta. Seutuvaltuuston valinta suoralla vaalilla vahvistaa lähtökohtaisesti kansanvaltaista päätöksentekojärjestelmää verrattuna nykymuotoiseen kuntien yhteistoimintaan. Kustannustehokkuuden osalta kokeilun onnistumisen kannalta on tärkeää välttää hallinnon ja toimintojen päällekkäisyyksiä.

Edellisessä kappaleessa lausuttua täydentäen valiokunta toteaa, että seutuvaltuustovaaleissa

on vaalikelpoisuuden osalta pyritty kunnallisvaaleja vastaavaan järjestelmään. Vaalikelpoisuus on ehdotettu järjestettäväksi niin, että seudun palveluksessa olevat johtavat henkilöt eivät olisi vaalikelpoisia. Vaalikelpoisuuden rajoitukset on lakiehdotuksessa pyritty pitämään mahdollisimman vähäisinä. Valiokunta pitää ongelmallisena sellaista tilannetta, että kokeiluseudun kuntien kunnanjohtajat tai muut johtavat viranhaltijat ovat ehdolla seutuvaltuustoon.

Seutuvaalien ennakkoäänestys ehdotetaan toimitettavaksi vain kokeilun alueen kunnissa sijaitsevista yleisistä ennakkoäänestyspaikoista ja laitoksista sekä kotiaäänestyksenä. Tätä voidaan käytännön syistä pitää perusteltuna. On kuitenkin huomattava puutteena, että ehdotus merkitsee sitä, että kokeilun alueen ulkopuolisen kunnan laitoksessa oleva äänioikeutettu ei voisi äänestää kyseisessä laitoksessa ennakkoäänestyspaikkaansa, hän ei tosiasiassa voisi käyttää äänioikeuttaan. Vastaava sääntely sisältyy Kainuun hallintokokeilusta annettuun lakiin (343/2003).

Valiokunta toteaa, että seutuyhteistyökokeilun luonteeseen kuuluu kiinteänä osana seuranta ja kokeilun kehittämistoimenpiteiden arviointi.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki seutuvaltuustokokeilusta

2 luku. Seutuvaltuuston vaalit. Valiokunta ehdottaa 2 luvun otsikon muuttamista muotoon "Seutuvaalit".

15 §. Vaalien tuloksen laskenta kunnassa. Pykälän 1 momentissa käytetään ilmaisua "keskusvaalilautakunta". Valiokunta ehdottaa sääntelyn täsmentämistä muotoon "kunnan keskusvaalilautakunta". Lisäksi momentissa on tarpeen mainita "vaaliliitto".

16 §. Vaalien tuloksen määrääminen. Lakiehdotuksen 13 §:stä ilmenee, että puolueiden muodostaessa vaaliliiton yhdessä kunnassa sama

vaaliliitto on muodostettava kaikissa kokeiluseudun kunnissa. Säännös on tarpeen vaalien selkeyden vuoksi ja jotta vaalien tulos voidaan määrätä yksiselitteisesti.

Valiokunta toteaa, että vaaliliitot on mainittava myös vaalien tuloksen määräämistä koskevassa lakiehdotuksen 16 §:ssä. Sanottu koskee lisäksi ehdotetun lain 17—19 §:ää.

17 §. Valtuutettujen paikkojen täyttäminen kunnittain. Valiokunta ehdottaa edellä 16 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten 17 §:n muuttamista.

18 §. Valtuutetun paikan siirtyminen puolueen tai yhteislistan sisällä kunnasta toiseen. Valiokunta ehdottaa edellä 16 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten myös 18 §:n 1 momentin ja pykälän otsikon muuttamista.

Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin selkeyttämistä siten, että "keskusvaalilautakunnan" sijasta käytetään sanamuotoa "seutuvaalien keskusvaalilautakunta".

19 §. Varavaltuutetut. Pykälän 1 momentin muuttaminen on tarpeen edellä 16 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevästä syystä.

2. Laki seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta

3 §. Kunnan tehtävien ja päätösvallan siirtäminen (Uusi). Voimassa olevan seutuyhteistyökokeilusta annetun lain 3 §:ssä säädetään kokeiluseudun kuntien kuntalain (365/1995) tai muun lain mukaisten tehtävien ja päätösvallan siirtämisestä seudulliselle toimielimelle (4 §) ja yhteisölle tai säätiölle (5 §). Tehtäviä ja päätösvaltaa ei kuitenkaan saa siirtää sellaisesta kuntayhtymästä, johon kunnan on lain mukaan kuuluttava.

Valiokunta ehdottaa, että voimassa olevan seutuyhteistyökokeilusta annetun lain 3 §:ään lisätään myös viittaus lakiehdotuksen 5 a §:ään, joka koskee tehtävien ja päätösvallan siirtämistä seutuhallinnolle.

Säättämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutettuina seuraavasti:

1.

Laki

seutuvaltuustokokeilusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—6 §
(Kuten HE)

2 luku

Seutuvaalit

7—14 §
(Kuten HE)

15 §

Vaalien tuloksen laskenta kunnassa

Kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa 3. päivänä vaalipäivän jälkeen kello 12.00 aloitetavassa kokouksessaan ne äänimäärät, jotka kukin ehdokas, puolue, *vaaliliitto* tai yhteislista ovat yhteensä saaneet kunnassa, ja ilmoittaa viipymättä näin vahvistetut äänimäärät ja kunnassa annettujen äänten kokonaismäärän seutuvaalien keskusvaalilautakunnalle.

(2 mom. kuten HE)

16 §

Vaalien tuloksen määrittäminen

Saatuaan kokeiluseudun kuntien keskusvaalilautakunnilta 15 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen seutuvaalien keskusvaalilautakunta laskee yhteen kukin puolueen, *vaaliliiton*, seutuyhteislistan ja seutuyhteislistaan kuulumattoman yhteislistan kokeiluseudulla saamat äänimäärät. Tämän jälkeen kullekin puolueelle, *vaaliliitolle*, seutuyhteislistalle ja seutuyhteislistaan kuulumattomalle yhteislistalle annetaan seutuvertausluvut siten, että kukin puolue, *vaaliliitto* ja yhteislista saa ensimmäiseksi vertausluvukseen kokeiluseudulla saamansa kokonaissäänimäärän, toiseksi vertausluvukseen puolet siitä, kolmanneksi vertausluvukseen kolmanneksen, neljänneksi vertausluvukseen neljänneksen ja niin edelleen. Yhteislistaan kuulumattoman valitsijajohdistyksen ehdokkaan seutuvertauslukuna on hänen saamansa äänimäärä. Seuraavaksi kaikki seutuvertausluvut asetetaan niiden suuruuden mukaiseen järjestykseen ja niistä valitaan sarjan alusta seutuvaltuuston paikkamäärää vastaava määrä. Näin saadut seutuvertausluvut osoittavat, kuinka monta valtuutetun paikkaa kukin puolue, *vaaliliitto*, seutuyhteislista, seutuyhteislistaan kuulumaton yhteislista tai yhteislistaan kuulumaton valitsijajohdistys saa seutuvaltuustossa.

17 §

Valtuutettujen paikkojen täyttäminen kunnittain

Jos puolue, *vaaliliitto*, seutuyhteislista tai seutuyhteislistaan kuulumaton yhteislista on saanut seutuvaltuustoon vain yhden valtuutetun, *valtuutetun* paikka täytetään siinä kunnassa, jossa puolueen, *vaaliliiton*, seutuyhteislistan tai seutuyhteislistaan kuulumattoman yhteislistan asettamat ehdokkaat ovat saaneet eniten ääniä. Jos puolue, *vaaliliitto*, seutuyhteislista tai seutuyhteislistaan kuulumaton yhteislista on saanut vähintään kaksi valtuutetun paikkaa, ne jaetaan kuntien kesken samassa suhteessa kuin puolueen, *vaaliliiton*, seutuyhteislistan tai seutuyhteislistaan kuulumattoman yhteislistan saamat äänet jakautuvat kuntien kesken. Tätä varten puolueen, *vaaliliiton*, seutuyhteislistan tai seutuyhteislistaan kuulumattoman yhteislistan kunnassa saama äänimäärä jaetaan sen kokeiluseudulla saamalla äänimäärällä ja tämä luku kerrotaan puolueen, *vaaliliiton*, seutuyhteislistan tai seutuyhteislistaan kuulumattoman yhteislistan kokeiluseudulla saamien valtuutettujen paikkojen lukumäärällä. Kustakin kunnasta tulee valituksi näin saadun luvun osoittamaa kokonaislukua vastaava määrä puolueen, *vaaliliiton* tai yhteislistan ehdokkaita. Jos puolueen, *vaaliliiton* tai yhteislistan kaikki paikat eivät näin tule täytetyiksi, loput jaetaan kuntien kesken luvun osoittamien desimaaliosien suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Kussakin kunnassa 1 momentissa säädetyin tavoin määräytyneet valtuustopaikat jaetaan puolueiden, *vaaliliittojen* ja yhteislistojen sisällä ehdokkaiden saamien henkilökohtaisten äänimäärien suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

18 §

Valtuutetun paikan siirtyminen puolueen, vaaliliiton tai yhteislistan sisällä kunnasta toiseen

Jos sen jälkeen, kun valtuustopaikat on täytetty 17 §:n mukaisesti kunnittain, jostakin kunnas-

ta tulisi valittavaksi valtuutettuja enemmän kuin 14 §:n 3 momentissa tarkoitettussa oikeusministeriön päätöksessä on määrätty, kunnasta siirtyy eroa vastaava määrä valtuustopaikkoja sellaiseen kuntaan, jonka valtuustopaikkojen lukumäärä olisi vastaavasti jäänyt vajaaksi. Puolueen, *vaaliliiton* tai yhteislistan ainoaa valtuustopaikkaa ei voida siirtää toiseen kuntaan.

Seutuvaalien keskusvaalilautakunta siirtää tarvittaessa kunnasta, jossa 1 momentin mukaisesti on ylimääräisiä paikkoja, arvalla määrättyyn kuntaan paikan, johon oikeuttava henkilökohtainen äänimäärä on pienin.

19 §

Varavaltuutetut

Seutuvaltuutetulle määrätään varavaltuutettu siten, että varavaltuutetuksi tulee samasta kunnasta ensimmäinen valitsematta jäänyt ehdokas siitä puolueesta, *vaaliliitosta* tai yhteislistasta, johon valittu kuului.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

20—23 §
(Kuten HE)

3 luku

Erinäiset säädökset

24—27 §
(Kuten HE)

4 luku

Voimaantulo

28 §
(Kuten HE)

2.

Laki

seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan seutuyhteistyökokeilusta 28 päivänä kesäkuuta 2002 annetun lain (560/2002) 3 §, 4 §:n
2 momentti ja 21 § ja
lisätään lakiin uusi 5 a § seuraavasti:

3 § (Uusi)

Kunnan tehtävien ja päätösvallan siirtäminen

Kokeiluseudun kuntien kuntalain (356/1995)
tai muun lain mukaisia tehtäviä ja päätösvaltaa
voidaan siirtää siten kuin 4, 5 ja 5 a §:ssä sääde-
tään. Tehtäviä ja päätösvaltaa sellaisesta kun-
tayhtymästä, johon kunnan lain mukaan on kuu-

luttava, ei kuitenkaan voida tämän lain nojalla
siirtää.

4, 5 a ja 21 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Rosa Meriläinen /vihr
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /kesk
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.