

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 22/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokei-  
lusta annetun lain muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 12 päivänä joulukuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 215/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehityspäällikkö Teemu Eriksson, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Aimo Ryytänen
- oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kainuun hallintokokeilusta annettua lakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on selkeyttää maakuntavaltuuston vaalijärjestelmää. Maakuntavaltuustoon valittavien valtuutettujen lukumäärä määräytyy ehdotuksen perusteella kokeilualueen yhteenlasketun asukasluvun mukaan ja kokeilualue muodostaa maakuntavaaleissa yhden vaalipiirin. Maakuntavaaleissa ehdotetaan luovuttavaksi kuntakohtaisista kiintiöistä. Lakia ehdotetaan täydennettäväksi myös säännöksillä maakuntahallinnon rahoituksen perusteista sekä mahdollisen alijäämän kattamisvelvollisuudes-

ta. Äänestäminen ennakolta tulee ehdotuksen perusteella mahdolliseksi kaikissa kotimaassa olevissa ennakoäänestyspaikoissa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 121 §:n säännösten kannalta kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Lakiehdotus voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

*Perustuslain 121 §.* Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 31/1996 vp, s. 1/I).

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoiminta-aelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp). Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II). Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoiminta-aelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaattei-

siin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II). Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut (PeVL 11a/1984 vp, s. 2/I), että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Tällä säännöksellä on sen esitöiden mukaan ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita — kuten maakuntia — itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II).

*Perustuslakivaliokunnan aiempi lausunto Kainuun hallintokokeilusta.* Laki Kainuun hallintokokeilusta on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 65/2002 vp). Asiasta aiemmin antamassaan lausunnossa valiokunta piti kokeilun kohdetta sellaisena kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantavana itsehallintojärjestelmänä, josta perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla säädetään lailla. Koska ehdotuksessa oli tuolloin kysymys kunnille kuuluvien tehtävien siirtämisestä maakunnan hoidettavaksi, oli sääntelyä arvioitava myös kunnan asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvatun itsehallinnon kannalta.

Valiokunta piti kokeilualan kunnilta Kainuun maakunnalle tuolloin siirrettäviksi ehdotettujen tehtävien piiriä huomattavan laajana. Siirto vaikutti valiokunnan arvion mukaan merkittäväällä tavalla kokeilualan kuntien hallintoon ja kavensi kiistatta niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Sääntely olikin valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti varsin

ongelmallista kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta.

Tehtävien siirron taustalla oli kuitenkin Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan uhkasi kokeilualan kuntien mahdollisuuksia tuottaa kunnallisia peruspalveluja riittävästi. Sääntelyn tarkoituksena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada näitä palveluja. Valiokunnan mielestä sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita.

Kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta valiokunta piti tärkeänä, että Kainuun maakunnan päätösvalta osoitettiin maakunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsemalle toimielimelle. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lievensi tehtävien siirrosta johtunutta kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kaventumista kokeilualan kunnissa. Kunnallista itsehallintoa korvasi maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, jonka valiokunta tosin totesi olevan kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi.

Kunnilta maakunnalle siirrettäviksi tuolloin ehdotetut tehtävät olivat kuntien ns. pakollisia tehtäviä. Sääntelyllä ei siten rajoitettu kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä, eikä maakunnalle siirretty kuntien kaikkia pakollisiakaan tehtäviä. Vaikka vapaaehtoisten tehtävien tosiasiallinen merkitys voitiinkin arvioida kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta vähäiseksi, ei sääntely valiokunnan mielestä tehnyt asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi kokeilualan kunnissa.

Näihin seikkoihin perustuvan kokonaisarvion perusteella valiokunta piti kokeiluyhteydessä mahdollisena sääntelyn toteuttamista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tätä puolsi myös perustuslain 121 §:n 4 momentissa ilmaistu mahdollisuus säätää lailla itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Valiokunta ei katsonut myöskään perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksistä johtuvan estettä lakiehdotuk-

sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Arvio ehdotuksesta.* Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ei ehdoteta siirrettäväksi uusia tehtäviä kokeilualan kunnilta maakuntahallinnolle. Sääntelyllä ei siten tässä mielessä kavenneta kuntien itsehallintoa nykyisestä.

Perustuslain kannalta merkityksellisiä ovat ehdotukset kuntakohtaisesta ehdokasasettelusta ja kuntakohtaisista kiintiöistä luopumisesta maakuntavaltuuston vaaleissa. Valtuutettujen lukumäärä määräytyy ehdotuksen perusteella kokeilualan yhteenlasketun asukasluvun mukaan ja kokeiluala muodostaa maakuntavaaleissa yhden vaalipiirin. Tässä vaalijärjestelmässä on mahdollista, että yhdestä tai useammasta kokeilualan kunnasta ei tule ehdokasta valituksi maakuntavaltuustoon. Tätä mahdollisuutta tosin jossain määrin vähentää se, että valtuutettujen lukumäärä kasvaa ehdotetun sääntelyn perusteella nykyisestä 39:stä 59:ään. Riski ei kuitenkaan kokonaan poistu.

Perustuslakivaliokunta piti edellä selostetussa aiemmassa lausunnossaan kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta tärkeänä, että Kainuun maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsema toimielin. Kunnallista itsehallintoa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta korvaavaa maakunnallista itsehallintoa pidettiin toisaalta kunnan asukkaan näkökulmasta jossain määrin etäisempänä. Tämä maakuntahallinnon etäisyyteen liittyvä kysymys muodostuu valiokunnan mielestä aiempaa vakavammaksi tilanteessa, jossa jostakin kunnasta ei tulisi lainkaan valituksi valtuutettua maakuntavaltuustoon tai jossa jonkun kunnan asukkaat voisivat vaalijärjestelmän takia saada muihin verrattuna olennaisesti merkittävemmän aseman.

Esityksen perusteluissa on tehty selkoa nykyisen vaalijärjestelmän monimutkaisuuden aiheuttamista ongelmista. Järjestelmä on vaalien suhteellisuudesta ja kuntakohtaisista kiintiöistä johtuvien vaatimusten yhteensovittamisen takia hyvin vaikeasti ymmärrettävissä, jos — kuten esi-

tyksen perusteluista käy ilmi — kunnan asukailta eniten ääniä saaneen listan ehdokkaista ei välttämättä kukaan tule valituksi maakuntavaltuustoon. Tällainen vaalijärjestelmä ei ole omiaan lähentämään maakuntahallintoa kunnan asukkaisiin tai lisäämään asukkaiden luottamusta omiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiinsa maakunnassa. Vaalijärjestelmän muuttamiselle on tältä kannalta varsin painavat perusteet.

Vaalijärjestelmän muutoksen tasapainottamiseksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös maakuntahallinnon rahoituksen perusteista. Rahoitusvastuu on 23 §:n 1 momentin mukaan määriteltävä kaikille kunnille samansuuruisena osuutena kunnan perussopimuksessa määritellyistä tuloista tai summana asukasta kohden. Säännös on merkityksellinen siltä kannalta, että kunnalliseen itsehallintoon sisältyy kuntalaisille kuuluva oikeus päättää kuntansa taloudesta. Sääntely suojaa kokeilun alueen kuntien taloudellista asemaa suhteessa maakuntaan siten, että pelkästään maakuntahallinnon päätöksillä ei ole mahdollista lisätä kunnan vastuuta lain 23 §:ssä tarkoitettujen palveluiden rahoituksesta.

Ehdotuksessa on valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan kysymys perustuslain 121 §:n 1 momentissa suojattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon sisältyvien keskeisten periaatteiden soveltamisesta ja mukauttamisesta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuun alueelliseen itsehallintojärjestelmään. Kainuun maa-

kuntahallinnon voidaan katsoa vaalijärjestelmän ehdotetun muutoksen seurauksena perustuvan nykyistä selkeämmin kokeilun alueen kuntien asukkaiden sijasta maakunnan asukkaiden itsehallintoon, mikä on perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallista. Valiokunta antaa kuitenkin suuren merkityksen sille, että kysymys on määräaikaisesta, vuoden 2012 loppuun kestävästä kokeilusta, jonka nimenomaisena tarkoituksena on Kainuun hallintokokeilusta annetun lain voimassa olevan 1 §:n mukaan hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen. Kun lisäksi otetaan huomioon edellä esitetyt vaalijärjestelmän tarkistamista puoltavat painavat perusteet sekä ehdotukset maakuntavaltuuston paikkamäärän lisäämisestä ja kuntien rahoitusvastuun sääntelemiseksi, voidaan lakiehdotus valiokunnan mielestä tässä rajatussa kokeiluyhteydessä käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd  
jäsen. Hannu Hoskonen /kesk  
Roger Jansson /r  
Annika Lapintie /vas  
Klaus Pentti /kesk  
Markku Rossi /kesk  
Simo Rundgren /kesk

Arto Satonen /kok  
Seppo Särkiniemi /kesk  
Ilkka Taipale /sd  
Astrid Thors /r (osittain)  
Jan Vapaavuori /kok  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.